



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 grudnia 2020 r.

Pozycja 74

POSTANOWIENIE z dnia 15 grudnia 2020 r. Sygn. akt P 77/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2020 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie, czy:

- 1) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749), a w szczególności art. 53 § 4 tejże ustawy, są zgodne z art. 2 Konstytucji,
- 2) § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.) oraz załącznik nr 2 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Szczecinie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie postanowienia z 18 lutego 2015 r. (sygn. akt VI U 919/14), postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

- 1) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749; dalej: o.p.), a w szczególności art. 53 § 4 tejże ustawy, są zgodne z art. 2 Konstytucji,
- 2) § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.; dalej: r.m.f.) oraz załącznik nr 2 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji.

2. Pytanie prawne zostało wniesione w toku rozpoznawania przez Sąd Okręgowy w Szczecinie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Szczecinie (dalej: ZUS Oddział w Szczecinie) dotyczącej określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od kwietnia 2005 r. do stycznia 2014 r. W zaskarżonej decyzji, wydanej 2 kwietnia 2014 r., stwierdzono, że ubezpieczony jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Wskazano w niej, że wysokość zadłużenia wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie 122 806,07 złotych.

2.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Żona ubezpieczonego od 1 lipca 1993 r. prowadziła dział specjalny produkcji rolnej – uprawę grzybów i ich grzybni (hodowlę pieczarek), podlegając z tego tytułu, jako rolnik, rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, oraz zgłosiła do tego ubezpieczenia swojego męża. Ubezpieczony, decyzją Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Oddziału Regionalnego w Szczecinie, z 28 lutego 1998 r., od 1 stycznia 1994 r. został objęty obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowego, wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego jako małżonek rolnika. W kolejnych latach ubezpieczony, od 1 kwietnia 2008 r. samodzielnie jako rolnik, nie zaś jako małżonek rolnika, opłacał należne składki, podlegając nieprzerwanie ubezpieczeniu społecznemu rolników. Od 2 kwietnia 2001 r. rozpoczął dodatkowo prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (handel przedmiotami użytkowymi). 29 marca 2001 r. uzyskał związany z tym wpis do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy Trzebiatów. Działalność tę prowadził nieprzerwanie w kolejnych latach. Ubezpieczony opłacał należne podatki z tytułu prowadzenia obu wspomnianych wyżej rodzajów działalności, lecz nie opłacał składek na powszechne ubezpieczenie społeczne. Nie zgłaszał w ZUS faktu rozpoczęcia

prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie poinformował Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) o prowadzeniu tego typu działalności, ani nie składał w KRUS zaświadczeń o wysokości podatku za poszczególne lata, należnego w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. W toku postępowania wyjaśniającego, wszczętego po powzięciu przez organ rolniczego ubezpieczenia społecznego wiedzy o prowadzeniu przez ubezpieczonego, poza działem specjalnym produkcji rolnej, także pozarolniczej działalności gospodarczej, organ ten 31 sierpnia 2012 r. wydał decyzję stwierdzającą ustanie, poczynając od 1 kwietnia 2005 r., ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie ubezpieczeń wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego i emerytalno-rentowego, z jednoczesnym ustaniem obowiązku opłacania składek od tej daty. Ubezpieczony odwołał się od powyższej decyzji do Sądu Okręgowego w Szczecinie. Odwołanie zostało przez sąd prawomocnie oddalone wyrokiem z 23 maja 2013 r. (sygn. akt VI U 2935/12). Wyrok ten stał się prawomocny 12 lipca 2013 r. W związku z powyższym, organ rolniczego ubezpieczenia społecznego zwrócił ubezpieczonemu oraz jego żonie zapłacone przez nich składki za okres, za który nastąpiło wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego, a więc od 1 kwietnia 2005 r. (kwota zwróconych składek wyniosła odpowiednio 5628 zł dla ubezpieczonego i 2965,20 zł dla jego żony). Po uprawomocnieniu się wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie, na początku sierpnia 2013 r., organ rolniczego ubezpieczenia społecznego poinformował ZUS Oddział w Szczecinie, że ubezpieczony został wyłączony z rolniczego ubezpieczenia społecznego od 1 kwietnia 2005 r. w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. 8 sierpnia 2013 r. ZUS Oddział w Szczecinie wszczął z urzędu postępowanie w sprawie objęcia go ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Zostało ono decyzją z 5 września 2013 r. umorzone jako bezprzedmiotowe, ponieważ 26 i 28 sierpnia 2013 r., w imieniu ubezpieczonego, zostało dokonane formalne zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz złożono wymagane przez ZUS dokumenty ubezpieczeniowe. W wyniku postępowania prowadzonego od 25 lutego 2014 r. przez ZUS Oddział w Szczecinie w sprawie określenia wysokości należności ubezpieczonego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy została wydana decyzja stwierdzająca, że ubezpieczony jest dłużnikiem ZUS. Wskazano w niej wysokość zadłużenia (53 278,18 zł z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, 21 479,44 zł z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne i 4442,65 zł z tytułu składek na Fundusz Pracy) oraz należne odsetki za zwłokę (29 496 zł z tytułu odsetek ze składek na ubezpieczenia społeczne, 11 402 zł z tytułu odsetek ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i 2347 zł z tytułu odsetek ze składek na Fundusz Pracy) naliczone na dzień wydania decyzji, a więc 2 kwietnia 2014 r. Łączne zadłużenie wyniosło 122 806,07 zł.

2.2. W uzasadnieniu pytania prawnego, dotyczącym punktu pierwszego postanowienia, wyrażono pogląd, że bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych w o.p. może naruszać wynikającą z art. 2 Konstytucji „zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa”. Zdaniem pytającego sądu, mający zastosowanie w niniejszej sprawie art. 23 ust. 1 u.s.u.s. „poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej wprowadza automatyzm” w obliczaniu odsetek od należności składkowych, które nie zostały opłacone w terminie. Jednocześnie, w jego ocenie, przepisy te nie odnoszą się do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążenia go odsetkami, a w u.s.u.s. brakuje regulacji zezwalających na odstępianie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na przyczyny powstania zadłużenia.

Jak wskazał pytający sąd, państwo nie stworzyło sprawnego systemu przekazywania danych „między kilkoma ledwie grupami podmiotów”, a zamiast tego w całości przerzuciło

wszystkie obowiązki na jednostkę – takie ukształtowanie jej sytuacji budzi wątpliwość co do zgodności z art. 2 Konstytucji. Na tym tle sąd zauważa, że w okolicznościach sprawy wyłączenie płatnika składek z jednego (rolniczego) systemu ubezpieczeń społecznych i objęcie go systemem powszechnym (tzw. ZUS-owskim) doprowadziło do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie za sporny okres przez płatnika opłaconych (i zwróconych przez rolniczy organ ubezpieczenia społecznego bez jakichkolwiek odsetek) a wysokością składek należnych oraz spowodowało, że płatnik, który terminowo opłacał składki na „niewłaściwe” ubezpieczenie, został obciążony obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie. W ocenie sądu, błąd popełniony przez ubezpieczonego miał wyłącznie charakter formalny, polegający jedynie na niedopełnieniu obowiązku informacyjnego. Rozmiar prowadzonej przez płatnika, obok działalności rolniczej, pozarolniczej działalności gospodarczej był tak niewielki, że gdyby dopełnił on formalnego obowiązku zgłoszeniowego nadal byłby objęty systemem rolniczego, a nie powszechnego ubezpieczenia społecznego. Sąd podkreślił również, że płatnik prowadził działalność gospodarczą w sposób jawny, zgłosił jej prowadzenie w odpowiednim organie ewidencyjnym i Urzędzie Skarbowym oraz opłacał związane z tym faktem należności publicznoprawne. Pytający sąd zauważył, że gdyby omawiana „sytuacja miała miejsce obecnie, właściwy organ rentowy natychmiast zostałby powiadomiony o prowadzeniu przez płatnika pozarolniczej działalności gospodarczej, co zapobiegłoby wpędzeniu płatnika w swoistą pułapkę, w jakiej znalazł się obecnie”. Ponadto wskazał, że na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) przesyła odpowiednie dane zawarte we wniosku o wpis do CEIDG niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dokonaniu wpisu, do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, a po uzyskaniu informacji o nadanym numerze identyfikacji podatkowej (NIP) do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) oraz ZUS albo KRUS wraz z informacją o dokonaniu wpisu do CEIDG i nadanym numerze NIP. W stanie prawnym obowiązującym od 7 marca 2009 r. to organy państwa wzięły na siebie obowiązek przekazywania informacji zgłoszonych przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą podmiotom, dla których ta informacja ma istotne znaczenie z punktu widzenia ich obowiązków publicznoprawnych, a więc naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego, GUS oraz organowi ubezpieczeń społecznych. Za niezyskanie tej informacji przez owe podmioty odpowiedzialność ponosi więc już inny podmiot niż sam płatnik prowadzący działalność gospodarczą. Jednakże, w stanie prawnym istotnym dla niniejszej sprawy (obowiązującym przed 7 marca 2009 r.), w ocenie pytającego sądu, „to wyłącznie płatnik został w całości obciążony wszelkimi, bardzo daleko idącymi konsekwencjami tego, że państwo (...) nie stworzyło sprawnego systemu przekazywania danych między kilkoma ledwie grupami podmiotów, a zamiast tego w całości przerzuciło wszystkie obowiązki na jednostkę”.

Zdaniem pytającego sądu, nie budzi wątpliwości to, że płatnik znajdujący się w analogicznej sytuacji jak ubezpieczony musi zapłacić składki na ubezpieczenia społeczne właściwemu organowi ubezpieczeniowemu, nawet dopłacając ewentualną różnicę w ich wysokości. Jednakże, konstytucyjne zastrzeżenia powstają przy ustalaniu, że składki te powinny zostać uiszczone wraz z należnymi odsetkami, liczonymi od dnia następnego po wynikającym z ustawy terminie płatności tych składek. W niniejszej sprawie odsetki zaczęły być naliczane w czasie, w którym płatnik pozostawał w przekonaniu, że podlega rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, co doprowadziło do sytuacji, w której w dacie wydania zaskarżonej decyzji wysokość odsetek przekroczyła połowę kwot zaległych składek, wynosząc łącznie ponad 40 000 zł. W ocenie pytającego sądu, czyni to odsetki „w istocie czymś w rodzaju kary, administracyjnej sankcji, która w okolicznościach niniejszej sprawy jawi się jako nadmiernie represyjna, jako że wymierzana jest w sposób automatyczny, bez jakiegokolwiek możliwości jej miarkowania, także przez sąd”, co więcej kary, która nie ma charakteru proporcjonalnego,

co budzi wątpliwości co do jej zgodności z art. 2 Konstytucji. Pytający sąd dokonuje wyliczenia elementów, których skumulowanie wskazuje na zbytnią dolegliwość sankcji:

- bezwzględna wysokość kary pieniężnej w stosunku do czynu,
- automatyzm jej wymierzania,
- brak występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Przedmiotem krytyki sądu stało się również zaniechanie ustawodawcy polegające na nieskorzystaniu z możliwości wprowadzenia mechanizmu mającego na celu uprzednie wezwanie lub ponaglenie przedsiębiorcy do terminowego wykonania ustawowego obowiązku, co doprowadziło do sytuacji, że już w momencie dowiedzenia się przez płatnika składek o tym, że opłacał składki na rzecz niewłaściwego organu ubezpieczeniowego istniała po jego stronie wysoka zaległość odsetkowa, niemożliwa do zredukowania, choćby płatnik wpłacił całą należność główną jeszcze tego samego dnia, w którym dowiedział się o jej powstaniu.

2.3. W uzasadnieniu pytania prawnego, dotyczącym punktu drugiego postanowienia, zdaniem pytającego sądu pojawia się wątpliwość co do tego, czy § 3 ust. 3 r.m.f. i załącznik nr 2 do tego rozporządzenia są zgodne z art. 217, art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na tym tle pytający sąd podkreślił, że art. 217 Konstytucji wprowadza regułę ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych (zasadę wyłączności ustawy). Reguła ta jest ściśle związana z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalności (praworządności) oraz z zagadnieniem systemu źródeł prawa. Najważniejsze kwestie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia, ponieważ to od decyzji ustawodawczych zależy sytuacja prawna obywatela. Pytający sąd wskazał jednocześnie, że w niniejszej sprawie organ rentowy obciążył płatnika składkami kosztami upomnień, które przekroczyły wynikającą z ustawy maksymalną ich wysokość (tj. czterokrotną wysokość kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej). W ocenie pytającego sądu, kwota tych kosztów w żaden sposób nie odzwierciedlała rzeczywistej wysokości kosztów wystawienia i doręczenia upomnień – płatnikowi składek doręczono tylko jedną przesyłkę poleconą, zawierającą kilkanaście kartek formatu A4, na których wydrukowano upomnienia dotyczące poszczególnych należności (na jednej kartce umieszczono dwa upomnienia). Organ rentowy sporządził przy tym upomnienia według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do r.m.f., tj. uznał, że upomnienie może dotyczyć nie więcej niż czterech należności. Doprowadziło to do sytuacji, w której mimo faktycznego poniesienia przez organ rentowy kosztów wysłania tylko jednej przesyłki poleconej, obciążono płatnika obowiązkiem zwrotu kosztów wysłania czterdziestu jeden takich przesyłek.

Zdaniem pytającego sądu, § 3 ust. 3 i załącznik nr 2 do r.m.f. nie mają oparcia w upoważnieniu ustawowym do uregulowania tego rodzaju kwestii. Ustawodawca pozostawił w tym wypadku organowi wykonawczemu tylko kwestie techniczne, związane z ustaleniem wzoru upomnienia, a zatem stworzeniem swojego rodzaju pomocy przy wystawieniu upomnienia oraz ujednoczeniu wyglądu tych upomnień. Nawiązując do powyższego, w ocenie pytającego sądu, brakuje podstaw, by stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy było pozostawienie ministrowi właściwemu do spraw finansów uprawnienia do takiego ustalenia wzoru upomnienia, który pozwalał na zmnożenie maksymalnej, określonej przez ustawodawcę wysokości kosztów upomnienia. Brakuje w szczególności podstaw do stwierdzenia, że nie było możliwe ustalenie takiego wzoru upomnienia, który pozwoliłby na objęcie nim więcej niż jednej należności pieniężnej, bez określenia maksymalnej liczby owych należności. Pytający sąd wskazał również, że nie istnieje racjonalne wyjaśnienie, dlaczego maksymalną liczbą należności, które mogły zostać ujęte w jednym upomnieniu, były akurat cztery należności (zwłaszcza w sytuacji, gdy organ rentowy i tak drukuje upomnienia na kartkach formatu A4, umieszczając dwa upomnienia na jednej kartce). Zdaniem sądu, określenie przez ustawodaw-

cę górnej kwoty kosztów doręczenia upomnienia miało służyć temu, by nie nakładać na płatnika dodatkowych obciążeń, nieznajdujących uzasadnienia w wysokości kosztów faktycznie poniesionych przez organ. Przedstawione powyżej ustalenia pozwalają przypuszczać, że wykorzystanie przez ministra uprawnienia do ustalenia wzoru upomnienia nastąpiło z naruszeniem zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz szczegółowych zasad określonych w art. 92 i art. 217 Konstytucji, wprowadzających obowiązek nakładania obciążeń publiczno-prawnych wyłącznie aktami prawnymi rangi ustawowej, przy ich ewentualnym doprecyzowaniu aktami wykonawczymi w zakresie określonym ustawą.

3. W piśmie z 10 czerwca 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Finansów. Wniósł o stwierdzenie, że § 3 ust. 3 r.m.f. oraz załącznik nr 2 do tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji.

W opinii Ministra Finansów, określenie przez niego wzoru upomnienia było realizacją wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Miało ono bowiem na celu zapewnienie prawidłowości działania wierzycieli w zakresie przesyłania do zobowiązanych upomnień. Wprowadzenie wzorów zapewniło ujednoczenie trybu działania wierzycieli poprzez określenie elementów, jakie powinno zawierać upomnienie w celu prawidłowego zawiadomienia zobowiązanego o niewykonanym obowiązku. W rozporządzeniu został określony wzór upomnienia obejmujący jedną należność pieniężną oraz wzór obejmujący nie więcej niż cztery należności pieniężne. Korzystanie z czteropozycyjnego wzoru upomnienia miało usprawnić działania wierzyciela poprzez wskazanie możliwości wystawienia jednego dokumentu w miejsce czterech odrębnych upomnień. Jak podkreślił Minister Finansów, przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.; dalej: u.p.e.a.) i przepisy r.m.f. nie stanowiły przeszkody do wystawienia upomnienia zawierającego więcej niż cztery pozycje należności pieniężnych. Art. 15 § 1 u.p.e.a. nakazuje doręczenie zobowiązanemu upomnienia, lecz nie wprowadza obowiązku jego sporządzenia według określonego wzoru. Również w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że wprowadzenie w rozporządzeniu do ustawy został przyjęty wzór upomnienia, to jednak z uwagi na brak jednoznacznego nakazu ustawowego, aby taki wzór był stosowany, nie można przyjąć, że doręczenie zobowiązanemu upomnienia zredagowanego bez zastosowania wyżej wymienionego wzoru jest naruszeniem prawa, czy też powinno być uznane za brak upomnienia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1138/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 391/09). W powyższych wyrokach podkreślono, że w sytuacji, gdy prawodawca chce, by dany wzór druku był obligatoryjnie stosowany w danym postępowaniu, nakłada tego rodzaju obowiązek na określony podmiot przepisem rangi ustawowej.

Minister Finansów wskazał również, że w art. 15 § 4 u.p.e.a. określono wysokość kosztów upomnienia, która nie może przekraczać czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej. Koszty upomnienia, ustalone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 1526), obejmują więc nie tylko koszty doręczenia przesyłki, ale również koszty sporządzenia upomnienia zawierającego dane dotyczące obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, które nie zostały przez zobowiązanego wykonane w wymaganym terminie.

Zdaniem Ministra Finansów, rozwiązania zawarte w § 3 ust. 3 r.m.f. oraz załączniku nr 2 do tego rozporządzenia są zgodne z art. 92 Konstytucji, nakazującym wydawanie rozpo-

rzędzeń przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji do wydania rozporządzenia innemu organowi. Nie naruszają one także zasady ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych zawartych w art. 217 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz zasady praworządności, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Minister Finansów zauważył jednocześnie, że rozporządzenie, na podstawie którego sporządzono upomnienie w sprawie, jakiej dotyczy pytanie prawne, utraciło moc obowiązującą na podstawie art. 127 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, ze zm.) w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656).

4. W piśmie z 5 września 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. w zakresie, w jakim przepisy te bezwarunkowo odsyłają do stosowania art. 53 § 4 o.p., są zgodne z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że pytający sąd, kwestionując konstytucyjność art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w zakresie opisanym w punkcie pierwszym *petitum* pytania prawnego, nie wskazał, na czym polega niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów, z tego powodu, że odsyłają one do innych niż art. 53 § 4 przepisów o.p., dotyczących zasad naliczania odsetek za zwłokę. Pytający sąd, kwestionując powyższe przepisy, dąży do wyeliminowania na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego rozwiązania, polegającego na tym, że naliczanie odsetek za zwłokę od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności składek na powszechnie ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne dotyczy każdego okresu zaległości składkowych, w tym okresie, za który składki zostały opłacone w innym systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów sformułowanych przez pytający sąd pod adresem art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wskazał, jak należy rozumieć zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Prokurator Generalny nawiązał również do orzecznictwa dotyczącego zagadnienia finansowych kar administracyjnych. Swobodę kształtowania takich kar wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony wolności i praw jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w opisanym wyżej zakresie, nie naruszają zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasady proporcjonalności administracyjnych kar pieniężnych, rozumianych w sposób, jaki zasadam tym nadało dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Na poparcie swojego stanowiska Prokurator Generalny omówił rozwiązania prawa ubezpieczeń społecznych, dotyczące rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, obowiązujące w okresie prowadzenia przez ubezpieczonego takiej działalności. Odwołując się do ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277, ze zm.; dalej: u.u.s.r.), stwierdził, że w art. 5a tej ustawy, mimo nowelizacji, nie wprowadzono zmian w podstawowej konstrukcji ustania rolniczego ubezpieczenia społecznego rolnika prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Ustanie rolniczego ubezpieczenia społecznego następuje przy niespełnieniu przesłanek formalnych – tj. niezłożeniu w KRUS oświadczenia o kontynuowaniu rolniczego ubezpiecze-

nia społecznego w terminie 14 dni od rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub niezłożeniu, w terminie do 31 maja każdego roku podatkowego, zaświadczenia lub oświadczenia o nieprzekroczeniu, wskazanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, kwoty podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. W opinii Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie konieczność zapłacenia odsetek od nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne nie może być traktowana jako stworzona przez ustawodawcę tzw. pułapka prawna, niezgodna z zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nietrafny jest również zarzut niezgodności art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. z zasadą proporcjonalności pieniężnych kar administracyjnych, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny podkreślił, że charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzenia jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność. Z kolei odsetki za zwłokę w opłaceniu składek nie są samodzielny świadczeniem należnym ze stosunku ubezpieczenia społecznego (ubezpieczenia zdrowotnego). Nie mogą więc być postrzegane jako nałożona na płatnika administracyjna kara pieniężna za nieopłacenie w terminie składek należnych na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Odsetki są świadczeniami o charakterze akcesoryjnym, związanymi ze świadczeniem podstawowym. Co więcej, odsetki od nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pełnią funkcję kompensującą ubytek dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) i Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie bieżących świadczeń z ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Art. 23 ust. 1 u.s.u.s. i art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., w kwestionowanym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji.

W ramach merytorycznej oceny zarzutów przedstawionych w drugim punkcie *petitum* pytania prawnego, pod adresem § 3 ust. 3 r.m.f. oraz załącznika nr 2 do tego rozporządzenia, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że podstawowym wzorcem kontroli kwestionowanych rozwiązań rozporządzenia jest art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny podzielił argumentację pytającego sądu dotyczącą tego, że Minister Finansów nie został upoważniony do ustalenia wzoru upomnienia, a zwłaszcza do określenia we wzorze ustalonym w załączniku nr 2 do r.m.f. maksymalnej liczby należności pieniężnych, jakie mogą zostać uwzględnione w jednym upomnieniu. Na gruncie u.p.e.a. nie można też doszukać się uzasadnienia dla ustalenia maksymalnej liczby należności (czterech należności), jaka może zostać zamieszczona przez organ w jednym upomnieniu. Prokurator Generalny zaznaczył, że na podstawie art. 6 § 2 u.p.e.a. Minister Finansów został upoważniony do określenia sposobu (procedury) postępowania wierzycieli przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w wypadku uchylania się od wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Jednocześnie w tzw. wytycznych ustawodawca wskazał, że regulując tryb postępowania wierzycieli, prawodawca podstawowy powinien kierować się potrzebą zapewnienia terminowości i prawidłowości przesyłania do zobowiązanych upomnień.

§ 3 ust. 3 r.m.f. oraz załącznik nr 2 do tego aktu nie mogą – zdaniem Prokuratora Generalnego – stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie zawierają one norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz są one przepisami o charakterze technicznym. Prokurator Generalny przytoczył stanowisko judykatury, w którym przyjmuje się, że wzory upomnienia zawarte w załącznikach do rozporządzenia stanowią „jedynie propozycję, projekt, model druku do wykorzystania w danym postępowaniu, zaś brak ustawowego obowiązku jego stosowania powoduje, że skorzystanie z takiego wzoru nie ma znaczenia dla prawidłowości podjętej czynności, np. wystawienia upomnienia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1138/11). Proku-

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

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 6 kwietnia 2017 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie zezwala na odstąpienie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zauważył, że choć pytający sąd wskazał jako przedmiot kontroli w punkcie pierwszym *petitum* dwa przepisy, tj. art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., to w uzasadnieniu odnosi się bezpośrednio tylko do pierwszego. Zgodnie z art. 1 u.s.u.s. ubezpieczenia społeczne obejmują: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (ubezpieczenie chorobowe) oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (ubezpieczenia wypadkowe). W ocenie Marszałka Sejmu, oznacza to, że kiedy w treści uzasadnienia pytania prawnego pytający sąd odnosi się do „ubezpieczeń społecznych” lub „składek na ubezpieczenia społeczne”, nie można rozszerzająco obejmować tym terminem ubezpieczenia zdrowotnego, które posiada odrębną regulację w u.ś.o.z. Pytający sąd zauważa, że na podstawie art. 32 u.s.u.s. do składek na ubezpieczenie zdrowotne we wskazanym w przepisie zakresie znajdują zastosowanie przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Nie zmienia to jednak – zdaniem Marszałka Sejmu – faktu, że art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. jest elementem kształtującym reżim ubezpieczeń zdrowotnych odrębnie w kontrolowanym zakresie i jako taki wymaga osobnej argumentacji. Marszałek Sejmu skonkludował, że w wypadku art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. pytający sąd nie dopełnił ustawowego obowiązku uzasadnienia zarzutu. W związku z tym, w odniesieniu do badania zgodności art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. z art. 2 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W opinii Marszałka Sejmu, analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że pytający sąd upatruje niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w nieuzasadnionym pominięciu legislacyjnym, mającym polegać na nieuwzględnieniu w tym przepisie możliwości odstąpienia od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika.

Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Po pierwsze, wynika to z faktu, że istnieją przepisy zapewniające ochronę przed powstawaniem zaległości składkowych w wyniku zmiany reżimu ubezpieczenia. W ocenie Marszałka Sejmu, takim przepisem jest art. 5a ust. 7 u.u.s.r., który pozwala na przywrócenie terminu na złożenie właściwych oświadczeń na wniosek zainteresowanego rolnika lub domownika, jeżeli ten rolnik lub domownik udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Nie można wykluczyć, że takim zdarzeniem losowym może być usprawiedliwiona w konkretnym wypadku nieznajomość regulacji zbiegu wymienionych tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym i braku identyfikowalnego pouczenia o możliwości i warunkach kontynuowania

ubezpieczenia rolniczego. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że rezygnacja z zainicjowania postępowania o przywrócenie terminu albo dwuinstancyjnej kontroli sądowej decyzji organu rentowego jest wyrazem wolności i autonomii jednostki, respektowanej przez władzę publiczną. Po drugie, odesłanie do przepisów o.p. w zakresie obliczania odsetek zostało przyjęte w wielu różnych ustawach, a przepisy dotyczące naliczania odsetek od zaległości podatkowych odnoszą się do takich należności jak podatek rolny i podatek leśny, które powinny być znane jednostkom prowadzącym działalność rolniczą. Ważny jest również fakt, że te same zasady znajdują zastosowanie zarówno do składek na ubezpieczenie społeczne od działalności pozarolniczej, jak i do składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Po trzecie, ustawodawca przewidział instrumenty prawne łągodzące rygorizm bezwarunkowego zastosowania o.p. przez mechanizm z u.s.u.s., który umożliwia ubezpieczonym uiszczenie zaległych ciężarów publicznych, a nawet pozwala władzy publicznej na odstępianie od ich egzekwowania. Istnieje możliwość rozłożenia należności z tytułu składek na raty, odroczenia terminu płatności należności oraz w uzasadnionych wypadkach – umorzenia, mimo braku ich całkowitej nieściągalności.

Z kolei zgodność z zasadą proporcjonalności wynika, po pierwsze, z celu odsetek należnych od nieopłaconych w terminie składek. Nie mają one charakteru represyjnego, lecz mają rekompensować straty poniesione przez FUS. Po drugie, w ocenie Marszałka Sejmu, w tej sprawie dolegliwość związana z wysokością odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne wynika nie z wyznaczonego przez ustawodawcę reżimu naliczania odsetek, lecz z faktu, że nastąpiło wyłączenie ubezpieczonego z ubezpieczenia społecznego rolników i objęcie go ubezpieczeniem społecznym z tytułu nisko dochodowej działalności pozarolniczej. Po trzecie, według Marszałka Sejmu, analiza przepisów dotyczących przedawnienia i umorzenia należności z tytułu składek wskazuje, że u.s.u.s. nie odsyła bezwarunkowo do o.p. i wprowadza system dostosowany do charakteru składek na ubezpieczenie społeczne, a obowiązujące rozwiązania wyważają przy tym w ramach systemu ubezpieczeń społecznych prawa dłużników oraz prawa innych osób opłacających składki.

Z tego powodu Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie zezwala na odstępianie od naliczania odsetek w razie powstania zaległości z przyczyn niezawinionych przez płatnika, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna wydania postanowienia.

Trybunał przypomina, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK lub ustawa o organizacji TK). W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa wprowadzająca) do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności procesowych, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej – pozostają w mocy. Z tego względu przy rozpoznaniu analizowanej sprawy zastosowanie znajdują przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sąd Okręgowy w Szczecinie zakwestionował zgodność art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwarunkowo odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.; dalej: o.p.), a w szczególności art. 53 § 4 tejże ustawy, z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając pytanie prawne w powyższym zakresie, pytający sąd, zwrócił uwagę na następujące kwestie. Po pierwsze, w ocenie pytającego sądu, art. 23 ust. 1 u.s.u.s. „poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej wprowadza automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składekowych, które nie zostały opłacone w terminie”. Problemem ma być również brak odniesienia powyższych przepisów do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążania go odsetkami. Pytający sąd zauważył, że w u.s.u.s. brak jest regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w razie wystąpienia niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na powstanie zadłużenia. Zdaniem sądu, bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami o.p. narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa. Argumentując ten zarzut, pytający sąd wskazał orzeczenia Trybunału odnoszące się do wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Podniósł ponadto, że w okolicznościach niniejszej sprawy wyłączenie płatnika składek z jednego (rolniczego) systemu ubezpieczeń społecznych i objęcie go systemem powszechnego ubezpieczenia (ZUS-owskim) doprowadziło do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie opłaconych za sporny okres przez płatnika (i zwróconych przez rolniczy organ ubezpieczeń bez odsetek) a wysokością składek należnych. Konsekwencją wyłączenia stało się również obciążenie płatnika obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie, mimo że terminowo opłacał składki na niewłaściwe ubezpieczenie. Według pytającego sądu błąd płatnika miał jedynie charakter formalny i polegał na niedopełnieniu obowiązku informacyjnego. Jednocześnie gdyby taka sytuacja miała miejsce kilka lat później, to właściwy organ rentowy natychmiast zostałby powiadomiony o prowadzeniu przez płatnika pozarolniczej działalności gospodarczej. Zdaniem pytającego sądu, państwo nie stworzyło sprawnego systemu przekazywania danych między kilkoma grupami podmiotów, a zamiast tego w całości przerzuciło wszystkie obowiązki na jednostkę, co budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji. Zastrzeżenia konstytucyjne powstają także przy ustaleniu, że składki powinny zostać uiszczone wraz z należnymi odsetkami, liczącymi od dnia następnego po wynikającym z ustawy terminie płatności tychże składek. W ocenie pytającego sądu, w realiach niniejszej sprawy odsetki należne w związku z nieopłaceniem w ustawowym terminie składek na ubezpieczenia społeczne można traktować jako administracyjną karę pieniężną, która nie ma charakteru proporcjonalnego, pozostając w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia Sądu Okręgowego w Szczecinie jest również § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.; dalej: r.m.f.) oraz załącznik nr 2 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne. Według pytającego sądu, wspomniany przepis i załącznik do rozporządzenia są niezgodne

z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 217 Konstytucji. Formułuje on w ich kontekście zarzut przekroczenia maksymalnej wysokości kosztów upomnienia, które przekraczają czterokrotną wysokość kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej. W niniejszej sprawie organ rentowy obciążył płatnika składek kosztami upomnień wynoszącymi łącznie 360,80 zł. Podmiot ten sporządził je według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do r.m.f. W ocenie pytającego sądu, kwota ta w żaden sposób nie odzwierciedla rzeczywistej wysokości kosztów wystawienia i doręczenia upomnień, ponieważ płatnikowi składek doręczono tylko jedną przesyłkę poleconą, w której znalazło się kilkanaście kartek formatu A4 z upomnieniami. Zarzuty sądu dotyczą również samego ustalenia wzoru upomnienia, pozostawionego ministrowi właściwemu do spraw finansów. Wzór ten nie powinien pozwalać na zwielokrotnienie maksymalnej, określonej przez ustawodawcę wysokości kosztów upomnienia. W opinii sądu, brak jest przesłanek, by uznać, że nie było możliwości stworzenia takiego wzoru upomnienia, który pozwoliłby na objęcie nim więcej niż jednej należności pieniężnej, bez określenia maksymalnej liczby owych należności. Brakuje również racjonalnego wyjaśnienia, dlaczego maksymalną liczbą należności, które mogły zostać ujęte w jednym upomnieniu, były akurat cztery należności (zwłaszcza w sytuacji, gdy organ rentowy i tak drukuje upomnienia na kartkach formatu A4, umieszczając dwa upomnienia na jednej kartce).

3. Dopuszczalność orzekania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Powyższe unormowanie znajdowało odzwierciedlenie i rozwinięcie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Następnie, wymagania formalne odnoszące się do pytania prawnego precyzował art. 63 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r. Obecnie, formułuje je art. 52 ustawy o organizacji TK. Przepis ten stanowi w zasadzie powtórzenie dotychczasowych rozwiązań.

W chwili przystąpienia do rozpatrzenia pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny bada, czy w danym wypadku zostały spełnione wszystkie przesłanki formalne, pozwalające na wydanie orzeczenia merytorycznego. Niedochowanie którejkolwiek z tych przesłanek skutkuje wydaniem przez Trybunał postanowienia o umorzeniu postępowania w danej sprawie. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego wiąże się z koniecznością spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygnięcia sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału, w którym zawiera się odpowiedź na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Sąd zadający pytanie prawne jest zobowiązany do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono. Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany natomiast do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W konsekwencji, w razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W związku z powyż-

szym, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym, postawionym w sytuacji, w której odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie wpływa na kierunek rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed sądem, jest niedopuszczalne. Ponadto, sąd może inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 193 Konstytucji jedynie wówczas, kiedy nie ma innej możliwości rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy bez zastosowania normy uznawanej za niekonstytucyjną.

Jakkolwiek postępowanie w niniejszej sprawie kształtują przepisy ustawy o organizacji TK, to pytanie prawne (niezależnie od wyżej wymienionych przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej), jako pismo procesowe sądu kierowane do Trybunału, musi spełniać także wymagania formalnoprawne, które podlegają ocenie przez pryzmat przepisów obowiązujących w chwili wszczęcia postępowania. Nie można bowiem oczekiwać od sądu przedstawiającego pytanie prawne, że uczyni on zadość wymaganiom formalnoprawnym wynikającym z ustaw późniejszych (zob. postanowienia TK z: 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175; 29 maja 2019 r., sygn. P 127/15, OTK ZU A/2019, poz. 23; 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU A/2020, poz. 34).

Pytanie prawne wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 7 kwietnia 2015 r., a zatem pod rządami ustawy o TK z 1997 r. W związku z powyższym, musi spełniać wymagania formalne określone w przepisach ustawy o TK z 1997 r. Zgodnie zatem z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Poza tym pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

W tym miejscu należy odnotować, że ww. wymagania formalnoprawne pytań prawnych są *de facto* tożsame z wymaganiami, o których mowa w art. 52 otpTK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, także w kontekście pytań prawnych, rolę poprawnego sformułowania zarzutu oraz uzasadnienia pisma procesowego inicjującego postępowanie (zob. np. postanowienia TK z: 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14; 24 marca 2015 r., sygn. P 72/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 40). Co więcej, w sytuacji, w której pytający sąd ograniczyłby się w pytaniu prawnym do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK. Niedopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie w zakresie pierwszego punktu *petitum* pytania prawnego wynika z braku precyzyjnego określenia przez pytający sąd zakresu zaskarżenia i niewskazania w sposób jednoznaczny przyczyn ewentualnej niekonstytucyjności. W efekcie pytanie prawne nie spełniało formalnych wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r.

4.1. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na wadliwy sposób sformułowania zakresu zaskarżenia wskazanego w punkcie pierwszym *petitum* pytania prawnego. Pytający sąd zaskarżył art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. „w zakresie, w jakim przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne bezwzględnie odsyłają do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja

podatkowa (...), a w szczególności przepisu art. 53 § 4 tejże ustawy”. Sąd pytający, konstruując zakres zaskarżenia, przytoczył *de facto* brzmienie art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. i wskazał w sposób jedynie przykładowy na art. 53 § 4 o.p., do którego „bezwartunkowe” odesłanie ma skutkować niekonstytucyjnością tych przepisów. Przy tak sformułowanym zakresie zaskarżenia nie ma możliwości zrekonstruowania relewantnej dla kontroli konstytucyjności normy, nawet powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, która wprawdzie „nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym” (postanowienie TK z 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25), ale jednocześnie nie stanowi alternatywy wobec zasady związania Trybunału zakresem zaskarżenia wskazanym w pytaniu prawnym (art. 67 otpTK). To sposób oznaczenia przez pytający sąd zarówno przedmiotu zaskarżenia, jak i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie (zob. postanowienie TK z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12). „[N]ie można bowiem przyjąć, że Trybunał ma obowiązek w każdym wypadku automatycznie «poszukiwać» dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności i «uzupełniać» pisma procesowe wnioskodawców o niewymienione w nich i – w opinii Trybunału – trafniejsze wzorce konstytucyjne” (wyrok z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24). Zastrzeżenia te są aktualne i należało je odnieść także do wymagania precyzyjnego wskazania treści żądania w pytaniu prawnym, jak i dokładnego oznaczenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia. Tym bardziej, że sąd przedstawiający pytanie prawne, na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, jest podmiotem profesjonalnym i należy zakładać, że są mu znane zasady inicjowania postępowania przed Trybunałem (np. postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130 oraz z 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU A/2016, poz. 47)

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że *petitum* i uzasadnienie pytania prawnego uniemożliwiają ustalenie rzeczywistej treści żądania (intencji) pytającego sądu, co rodzi konieczność odmowy rozpatrzenia co do *meritum* przedstawionego pytania prawnego. Przede wszystkim treść pytania prawnego nie pozwala ustalić tego, czy pytający sąd kwestionuje brak w art. 23 ust. 1 u.s.u.s. jakiegoś rozwiązania prawnego, bez którego przepis nie spełnia wymagań konstytucyjnych (tzw. pominięcie legislacyjne), czy też kwestionuje określone normy prawne zawarte w przepisach o.p. Pytający sąd nie określił precyzyjnie przedmiotu kontroli konstytucyjności.

Nie jest bowiem jasne, po pierwsze, czy pytający sąd kwestionuje art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w zakresie, w jakim odsyła do zasad naliczania odsetek określonych wyłącznie w art. 53 § 4 o.p., zgodnie z którym odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego, czy też zastrzeżenia pytającego sądu dotyczą także innych regulacji o.p., określających zasady naliczania odsetek. Uzasadnienie pytania prawnego także nie pozwala Trybunałowi na jednoznaczne sprecyzowanie zakresu zaskarżenia. Pytający sąd z jednej strony wskazuje bowiem, że art. 23 ust. 1 u.s.u.s. „poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej [na marginesie wskazać należy na brak takiej jednostki redakcyjnej w o.p.] wprowadza automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składkowych, które nie zostały opłacone w terminie” (s. 13 uzasadnienia), z drugiej ma wątpliwości, czy bezwzględne stosowanie zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami o.p. (a zatem wszystkich, a nie tylko tych określonych w art. 53 § 4 o.p.) nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (s. 14 uzasadnienia), po trzecie zaś konstytucyjne zastrzeżenia pytającego sądu powstają przy ustalaniu, że składki na ubezpieczenia społeczne należne właściwemu organowi ubezpieczeniowemu powinny zostać uiszczone wraz

z należnymi odsetkami, liczonymi od dnia następnego po wynikającym z ustawy terminie płatności tychże składek (s. 16 uzasadnienia).

Po drugie, z treści zakresu zaskarżenia wskazanego w *petitum* pytania prawnego wynika, że pytający sąd upatruje niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 u.s.u.s. w „bezwartkowym odesłaniu” do stosowania przepisów o.p. przy ustalaniu zasad naliczania odsetek od zaległych składek na ubezpieczenia społeczne. Treść uzasadnienia pytania prawnego nie pozwala przy tym ustalić, czy rzeczywiście intencją pytającego sądu było zakwestionowanie decyzji ustawodawcy o posłużeniu się techniką odesłania i zaniechania odrębnego uregulowania kwestii naliczenia odsetek za zaległe składki w przepisach u.s.u.s.

Trybunał podkreśla, że stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą, stosowaną w większości aktów prawnych, a podyktowaną przede wszystkim względami złożoności tekstu. Dopuszczalność posłużenia się tą techniką wynika bezpośrednio z § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym „[w] ustawie można odsyłać do przepisów (...) innej ustawy”. Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego, co podkreślał Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Trybunał nie może samodzielnie doprecyzować, co miał na myśli pytający sąd, kwestionując „bezwartkowe odesłanie” do stosowania przepisów o.p., i zrekonstruować zakresu zaskarżenia w taki sposób, by ewentualnie powiązać go z podlegającym kognicji Trybunału pominięciem prawodawczym. Trybunał wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że pytanie prawne może dotyczyć konstytucyjności aktu normatywnego w zakresie, w jakim jest on pozbawiony określonych elementów, które – z uwagi na regulację konstytucyjną – ustawodawca powinien był uwzględnić (zob. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39). Trybunał ma bowiem kompetencję do kontroli pominięć prawodawczych rozumianych jako sytuacja, gdy ustawodawca unormował określoną dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Badana regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne, jeśli z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne ze względu na przedmiot i cel tej regulacji (zob. np. postanowienie TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70).

Należy jednocześnie przypomnieć, na co wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie (np. w postanowieniu TK o sygn. P 64/14), „że skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje «jakościowa tożsamość» albo przynajmniej «daleko idące podobieństwo» treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która – zdaniem inicjatora postępowania – powinna była w tym przepisie się znaleźć. Dopiero bowiem wykazanie, że istnieje tego typu związek między zakwestionowanym przepisem a materią «pominiętą» przez ustawodawcę, pozwala rozróżnić sytuację «regulacji fragmentarycznej (niepełnej)» od sytuacji «zaniechania ustawodawczego», do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; pogląd podtrzymany w późniejszym orzecznictwie – zob. np. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110)”.

W tym kontekście Trybunał zauważa, że „[p]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą (...) kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym

akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji” (postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68).

Pytający sąd wprawdzie w uzasadnieniu pytania prawnego (na s. 13 i 14) wskazał, że „art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (...), poprzez odesłanie w całości do przepisu art. 53 ust. 1 ordynacji podatkowej wprowadza automatyzm, jeśli chodzi o obliczanie odsetek od należności składowych, które nie zostały opłacone w terminie. W szczególności przepisy te w żadnym miejscu nie odnoszą się do winy płatnika jako pozytywnej przesłanki obciążenia go odsetkami. Brak jest też w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w razie wystąpienia jakichkolwiek niezależnych od płatnika okoliczności mających wpływ na przyczyny powstania zadłużenia. (...) [P]owstaje więc w tej sytuacji uzasadniona wątpliwość, czy bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa”. Jednakże tego rodzaju uzasadnienie pytającego sądu, w którym sąd *de facto* nie wskazuje konkretnych regulacji, których uzupełnienie mogłoby spowodować sanację stanu niekonstytucyjności, a jedynie ogólnie stwierdza, że u.s.u.s. nie zawiera regulacji zezwalających na odstąpienie od naliczania odsetek w wyżej wymienionym zakresie, czego konsekwencją jest „bezwzględne” stosowanie zasad obliczania odsetek określonych w o.p., nie pozwala Trybunałowi (biorąc także pod uwagę brak wyraźnego wskazania w *petitum* pytania prawnego kwestii pominięcia prawodawczego) na zrekonstruowanie zakresu zaskarżenia i uznanie, że intencją pytającego sądu jest podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego. Uzasadnienie pytania prawnego jak i *petitum* nie dają bowiem możliwości jednoznacznego ustalenia konkretnej normy, której uzupełnienie powinno prowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, a w związku z tym wykazania „jakościowej tożsamości” albo „daleko idącego podobieństwa” treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która zdaniem inicjatora postępowania, powinna tam się znaleźć, a także ustalenia związku między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji.

W tym zaś kontekście należy przypomnieć pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 13/12. Trybunał wskazywał, że jest wprawdzie „zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK” (postanowienie z 26 czerwca 2013 r., OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72). „Trybunał nie może ponadto wyręczać wnioskodawcy [sądu przedstawiającego pytanie prawne] w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone we wniosku [pytaniu prawnym] – modyfikować zakres lub podstawy kontroli. Trybunał nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka «poprawiania» wniosków [pytań prawnych] mogłaby *de facto* prowadzić” (postanowienie o sygn. K 40/13).

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny nie mógł samodzielnie rozstrzygnąć wątpliwości co do rzeczywistego przedmiotu zaskarżenia przedstawionego w pytaniu prawnym.

4.2. Jako przedmiot kontroli, w punkcie pierwszym *petitum*, pytający sąd, przywołuje art. 23 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. Jednakże w uzasadnieniu odnosi się wyłącznie do art. 23 ust. 1 u.s.u.s. Nie wyjaśnia więc, na czym polega niekonstytucyjność art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. Sytuację tę trafnie zauważa Marszałek Sejmu, a pośrednio także Prokurator Generalny. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela wątpliwości Marszałka Sejmu co do dopuszczalności odnoszenia przez pytający sąd pojęcia „ubezpieczeń społecznych” lub „składek na ubezpieczenia społeczne” również do ubezpieczenia zdrowotnego, które posiada odrębną regulację w u.ś.o.z. Pytający sąd uważa, że na podstawie art. 32 u.s.u.s. do składek na ubezpieczenie zdrowotne, we wskazanym tam zakresie, znajdują zastosowanie przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Nie zmienia to jednak faktu, że art. 87 ust. 3 u.ś.o.z. jest elementem odrębnie kształtującym reżim ubezpieczeń zdrowotnych. Zarzut co do niekonstytucyjności wymaga zatem osobnej argumentacji. W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytający sąd nie dopełnił ustawowego obowiązku uzasadnienia zarzutu w odniesieniu do art. 87 ust. 3 u.ś.o.z., a postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

4.3. Niezależnie od powyższych ustaleń Trybunał zauważa również, że uzasadnienie zarzutu w odniesieniu do art. 23 ust. 1 u.s.u.s. wskazanego w punkcie pierwszym *petitum* pytania prawnego nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

Jak już wspomniano, w świetle uzasadnienia pytania prawnego pojawiła się wątpliwość pytającego sądu, czy „bezwzględne stosowanie do nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenia społeczne zasad obliczania odsetek przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa” rozumianej jako nakaz „unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej «pułapce prawnej»”. Pytający sąd przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, wskazując m.in., że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”. W ocenie Trybunału, pytający sąd nie przedstawił jednak argumentów (dowodów) wskazujących na zasadność podniesionych zarzutów niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji. Pytający sąd wskazał natomiast, że „wyłączenie płatnika składek z jednego (rolniczego) systemu ubezpieczeń społecznych i objęcie go systemem powszechnym (ZUS-owskim) doprowadziło po pierwsze do powstania znacznej dysproporcji pomiędzy wysokością składek faktycznie za sporny okres przez płatnika opłaconych (i obecnie zwróconych przez rolniczy organ ubezpieczenia społecznego, choć bez jakichkolwiek odsetek), a wysokością składek należnych, zaś po drugie, spowodowało, że płatnik, który terminowo opłacał składki na «niewłaściwe» ubezpieczenie, został obciążony obowiązkiem uiszczenia odsetek w znacznej kwocie”. Jednocześnie pytający sąd stwierdził, że państwo, na rzecz którego płatnik ma uiszczać należności publicznoprawne, „nie stworzyło sprawnego systemu przekazywania danych między kilkoma ledwie grupami podmiotów, a zamiast tego w całości przerzuciło wszystkie obowiązki na jednostkę”, przez co płatnik składek został obciążony daleko idącymi konsekwencjami. Argumentacja sądu sprowadzała się zatem do zakwestionowania nie tyle zasad obliczania odsetek (do których odsyła art. 23 ust. 1 u.s.u.s.), ale odnosiła się do ogólnych zasad funkcjonowania dwóch systemów ubezpieczeń społecznych (powszechnego i rolniczego) i związanego z tym problemu dysproporcji wysokości opłaconych składek w sytuacji wyłączenia płatnika spod reżimu systemu

rolniczego i objęcia go systemem powszechnym oraz braku jakiegokolwiek mechanizmu wymiany informacji pomiędzy organami. Tego rodzaju uzasadnienie nie pozostaje w jakimkolwiek związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli, a zatem nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.

Pytający sąd, jak już wspomniano, uzasadniając pytanie prawne, wskazał również na wątpliwości konstytucyjne przy ustaleniu, że składki (należne właściwemu organowi ubezpieczeniowemu) powinny zostać uiszczone wraz z należnymi odsetkami, liczonymi od dnia następnego po wynikającym z ustawy terminie płatności tychże składek. W jego ocenie, „istnieją podstawy, by w realiach niniejszej sprawy odsetki należne w związku z nieopłaceniem w ustawowym terminie składek na ubezpieczenia społeczne traktować jako swego rodzaju administracyjną karę, która jednak nie ma charakteru proporcjonalnego, a tym samym budzi wątpliwości co do jej zgodności z artykułem 2 Konstytucji”. Pytający sąd przywołał przy tym orzecznictwo Trybunału dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji. W ocenie pytającego sądu, zbytnia dolegliwość sankcji wynika ze skumulowania następujących elementów: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Trybunał Konstytucyjny podziela dotychczasową linię orzecniczą, uznając, że dopuszczalne jest samodzielne wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9). Zasada ta dotyczy bowiem oceny korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej. Zatem ocenie podlega, czy zakwestionowana regulacja jest niezbędna, celowa i efektywna, a ponadto czy nie jest nadmiernie dolegliwa (zob. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75). Niemniej to na pytającym sądzie spoczywa obowiązek wykazania ewidentnego przekroczenia przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej, a zatem uprawdopodobnienia, że cel regulacji jest zupełnie nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub środki, które mają służyć do realizacji tego celu, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe (represyjne) (zob. wyrok TK o sygn. P 24/12). W przedmiotowej sprawie pytający sąd nie przeprowadził takiej analizy. W ocenie Trybunału, pytający sąd nie uprawdopodobnił, że cel art. 23 ust. 1 u.s.u.s. jest nieuzasadniony i nieracjonalny lub też przewidziane w tym przepisie instrumenty prawne są zupełnie niewłaściwe, niepotrzebne, nieskuteczne albo też dolegliwe w stopniu rażącym i zbytecznym. Pytający sąd, uzasadniając pytanie prawne w omawianym zakresie, poprzestał w zasadzie na określeniu, że odsetki należne w związku z nieopłaceniem w ustawowym terminie składek na ubezpieczenia społeczne stanowią administracyjną karę niemającą charakteru proporcjonalnego, przywołując orzecznictwo Trybunału dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że celem art. 23 ust. 1 u.s.u.s. jest wprowadzenie sankcji za nieterminowe opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne w postaci obowiązku uiszczenia przez płatnika – oprócz zaległych składek – również odsetek za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w o.p. Odsetki za zwłokę nie są jednak świadczeniem samodzielnym, oderwanym od zaległości składkowej, ale mają charakter akcesoryjny – związany z zaległością składkową. Nie mogą być zatem jednoznacznie utożsamiane z nałożoną na płatnika administracyjną karą pieniężną. Należy mieć również na względzie, że odsetki za zwłokę w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne pełnią funkcję kompensującą ubytek dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, rekompensują straty poniesione przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w następstwie niewykonania obowiązku opłacenia składek, na fi-

nansowanie bieżących świadczeń z ubezpieczeń społecznych, co słusznie zauważa zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny. Tej kwestii pytający sąd jednak nie podnosi.

Jednocześnie Trybunał odnotował, że ustawodawca przewidział rozwiązania prawne, które mogą służyć łagodzeniu ewentualnych, negatywny dla ubezpieczonych, skutków ekonomicznych zalegania z uiszczaniem należnych składek, w tym skutków wieloletniej kumulacji zaległości, w szczególności w sytuacjach nietypowych. Po pierwsze, 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 oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg (zob. art. 29 ust. 2 u.s.u.s.). Po drugie, na mocy art. 28 ust. 3a u.s.u.s. należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. ZUS może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny (zob. § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365)). Po trzecie wreszcie – co ma istotne znaczenie w sprawach, w których dochodzi do wieloletnich kumulacji należności, a organ emerytalny nie podejmuje działań w celu ich wyegzekwowania – zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.u.s. (w brzmieniu ustalonym na mocy art. 11 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców; Dz. U. Nr 232, poz. 1378), należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Jak już wyjaśniał to Trybunał, w systemie ubezpieczeń społecznych przedawnienie 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” (zob. wyrok z 20 maja 2020 r., sygn. P 2/18, OTK ZU A/2020, poz. 18). Bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu dopiero od dnia wszczęcia przez ZUS postępowania w sprawie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku opłacenia składek na te ubezpieczenia, i zawieszenie tego terminu trwa do dnia, w którym decyzja ZUS stała się prawomocna (zob. art. 24 ust. 5f u.s.u.s.).

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę na istnienie systemowego problemu związanego z wzajemnymi rozliczeniami ubezpieczycieli, gdy w stosunku do ubezpieczonego odpada przesłanka obejmowania go ubezpieczeniem rolniczym i pozostaje ogólna przesłanka ubezpieczeniowa z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W ocenie Trybunału, nie istnieje wyraźne uzasadnienie konstytucyjne, aby należności powstałe w związku z odprowadzaniem składek na niewłaściwy fundusz ubezpieczeniowy postrzegać w kategoriach zadłużenia (zaległości). Zwrot wpłaconych sum ubezpieczenia przez ubezpieczyciela publicznego nastąpił bez uwzględnienia jakichkolwiek mechanizmów kompensacyjnych. Środki te były przecież w systemie publicznego ubezpieczenia społecznego, tyle że u innego ubezpieczyciela niż oczekiwany. Tę okoliczność powinien był uwzględnić pytający sąd w procesie oceny wzajemnego rozliczania między: ZUS, KRUS i ubezpieczonym. Pytający sąd nie formułuje w tym zakresie jednak wyraźnego zarzutu. Z tego też względu Trybunał nie może orzekać w tej kwestii. Oznaczałoby to wykroczenie poza granice zaskarżenia.

4.4. Trybunał Konstytucyjny związany formalnymi ramami pytania prawnego nie ma możliwości przeprowadzenia merytorycznej weryfikacji zarzutów postawionych przez pytającego sąd w punkcie drugim *petitum* pytania prawnego. Niedopuszczalność przeprowadzenia kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów oraz wydania wyroku w badanej sprawie związana jest z niespełnieniem przesłanki funkcjonalnej stawianego pytania prawnego. W związku z tym, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Pytający sąd formułuje zarzuty co do przekroczenia maksymalnej wysokości kosztów upomnienia, ustalonego wzoru upomnienia, a także maksymalnej liczby należności, które mogą zostać ujęte w jednym upomnieniu, określonej jako cztery. W ocenie Trybunału, Minister Finansów słusznie zauważa, że wprowadzenie wzorów upomnienia miało ujednoczyć tryb działania wierzycieli oraz zapewnić prawidłowość ich działania w zakresie przesyłania do zobowiązanych upomnień. Jednocześnie, przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427) i r.m.f. nie stanowiły przeszkody do wystawienia upomnienia zawierającego więcej niż cztery pozycje należności pieniężnych. Obowiązek dotyczył wyłącznie doręczenia zobowiązanemu upomnienia, nie zaś jego sporządzenia według określonego wzoru.

Kwestie przekroczenia maksymalnej wysokości kosztów upomnienia, kształtu ustalonego przez ministra finansów wzoru upomnienia oraz liczby należności ujętych w jednym upomnieniu powinny stać się przedmiotem rozstrzygnięcia pytającego sądu. Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie nie jest konieczne. Należy przyjąć, że jeśli rozstrzygnięcie przez sąd konkretnej sprawy indywidualnej nie jest uzależnione od oceny konstytucyjności norm prawnych stanowiących podstawę tego rozstrzygnięcia, to nie można mówić o koniecznym związku pytania prawnego, w którym normy te zostały zakwestionowane. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy przedmiotem pytania prawnego są normy, które ostatecznie nie muszą stanowić podstawy orzeczenia sądowego. W takich wypadkach sąd może bowiem samodzielnie – niezależnie od oceny konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny – dokonać rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, posługując się innymi dostępnymi mechanizmami oceny. Z sytuacją taką mamy do czynienia w warunkach pytania prawnego badanego w niniejszym postępowaniu. Pytający sąd, rozpoznając sprawę z odwołania ubezpieczonego, mógł dokonać własnej oceny z pominięciem r.m.f. Wspomniane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą na podstawie art. 127 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 765) w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656). Umorzenie postępowania w niniejszej sprawie nie następuje ze względu na uchylenie aktu kontrolowanego, ale ze względu na to, że sąd dysponuje mechanizmami prawnymi, pozwalającymi na samodzielne rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał również na cechy konstytutywne rozporządzenia i role wytycznych do tego aktu. W niniejszej sprawie pytający sąd formułuje zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego do ustalenia wzoru upomnienia przez ministra właściwego do spraw finansów. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy, wydawanym na jej podstawie i w celu jej wykonania. „[W]ykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyzna-

czać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia” (wyrok TK z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Z kolei rolą wytycznych jest wyznaczenie pewnego kierunku regulacji wykonawczej, a nie przesądzenie od początku do końca o jej treści (art. 92 Konstytucji). Naruszenie art. 92 Konstytucji może mieć różne postacie, odnoszące się do samego przepisu upoważniającego, jak i aktu wykonawczego (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51). W warunkach niniejszego pytania prawnego wątpliwości pytającego sądu dotyczą aktu wykonawczego – wykroczenia poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego oraz niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi.

Rolą sądu jest poprawne wykazanie takich okoliczności i wyciągnięcie z tego konsekwencji w procesie orzekania. Cel, jaki zamierza osiągnąć pytający sąd, nie wymaga interwencji Trybunału Konstytucyjnego. To z kolei oznacza brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, określonej w art. 193 *in fine* Konstytucji, warunkującej merytoryczne rozpoznanie sprawy. Jednocześnie, niniejsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie może być uznane za stwierdzenie przekroczenia przez ministra właściwego do spraw finansów upoważnienia ustawowego w zakresie ustalenia wzoru upomnienia. Nie przesądza także, czy organ rentowy mógł sporządzić upomnienie w inny sposób, bez zwielokrotnienia maksymalnej, określonej przez ustawodawcę, wysokości kosztów upomnienia.

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