



Sygn. akt III USKP 110/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. S.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O.
o zaległości składkowe,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 lutego 2022 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 3 października 2019 r., sygn. akt III AUa [...],

uchyla zaskarżony wyrok w punktach II, III i IV i sprawę w tym zakresie przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. decyzją z 8 września 2017 r. ustalił zobowiązanie M. S. z tytułu składek na ubezpieczenia

społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Wnioskodawczyni w odwołaniu zarzuciła przedawnienie składek, którego nie zmienia hipoteka przymusowa na nieruchomości, bowiem art. 24 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sąd Okręgowy w O. uwzględnił jej odwołanie i wyrokiem z 22 maja 2019 r. zmienił decyzję pozwanego w ten sposób, że ustalił, iż M. S. nie pozostaje dłużnikiem wobec pozwanego z tytułu ubezpieczeń społecznych za okres od października 1999 r. do kwietnia 2014 r., z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 1999 r. do kwietnia 2004 r., z tytułu składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od listopada 1999 r. do kwietnia 2004 r., nakazując jednocześnie pozwanemu wydanie zezwolenia na wykreślenie hipoteki przymusowej zwykłej w kwocie 123.983,01 zł ustanowionej na podstawie decyzji naczelnika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w O. z 23 lutego 2005 r. w celu zabezpieczenia wskazanych należności.

Sąd Rejonowy ustalił, że na dwóch nieruchomościach wnioskodawczyni, w związku z nieuregulowaniem zadłużenia składkowego, została wpisana hipoteka przymusowa zwykła. Jedna nieruchomość została sprzedana na licytacji w 2008 r. i komornik przekazał kwotę do ZUS zgodnie z planem podziału sumy uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości. Druga działka nie znalazła nabywcy. Sąd stwierdził, iż z mocy art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 8 października 2013 r., SK 40/12, orzekł, że art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest tożsamy z zakwestionowanymi uregulowaniami Ordynacji podatkowej. Sąd stwierdził, iż również ten przepis należy ocenić jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomościach wnioskodawczyni nie wykluczało przedawnienia

zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, zatem termin przedawnienia należności składkowych biegnie na zasadach ogólnych i dlatego należność objęta decyzją pozwanego uległa przedawnieniu. Przyjmując taką wykładnię (prokonstytucyjną) Sąd Okręgowy zmienił decyzję i ustalił, że wnioskodawczyni nie pozostaje dłużnikiem pozwanego, nakazując mu jednocześnie wydanie zezwolenia na wykreślenie hipoteki.

Sąd Apelacyjny uwzględnił apelację pozwanego tylko w części dotyczącej nakazania pozwanemu wydania zezwolenia na wykreślenie hipoteki przymusowej i odrzucił odwołanie w tej części, oddalając apelację w pozostałej części. Odrzucenie obejmowało przedmiot nieobjęty żądaniem i decyzją pozwanego (art. 373 w zw. z art. 370 k.p.c.). W odniesieniu do oddalenia odwołania w pozostałej części Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia i oceną prawną Sądu Okręgowego. Potwierdził, że w sprawie kluczowe znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., SK 40/12. Zbieżność regulacji art. 24 ust. 5 ustawy systemowej i niekonstytucyjnej regulacji z art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej jest oczywista. Wynikała z tego konieczność zastosowania przez Sąd I instancji wykładni prokonstytucyjnej także w odniesieniu do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. Brakuje wartości konstytucyjnych przemawiających za traktowaniem płatników składek będących właścicielami nieruchomości w sposób bardziej rygorystyczny niż podatników. Sąd Apelacyjny wskazał na orzecznictwo Sądów powszechnych i administracyjnych, dokonujących wykładni i stosowania art. 24 ust. 5 ustawy systemowej przez pryzmat zastrzeżeń konstytucyjnych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., SK 40/12.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaskarżył wyrok w części dotyczącej przedawnienia należności składkowych (punkt II wyroku).

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego:

1) przepisu art. 24 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez błędną wykładnię, dokonaną przez Sąd Apelacyjny w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, a to poprzez wadliwe przyjęcie, wbrew intencjom ustawodawcy, iż w/w przepis jest oczywiście niekonstytucyjny, gdyż posiada on analogiczną treść oraz reguluje tożsamą problematykę, tj. wyłączenie

przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką, a więc należności publicznoprawnych – co przepis art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej – dotyczący przedawnienia należności podatkowych zabezpieczonych hipoteką i który to przepis (w brzmieniu obowiązującym od 1.01.1998 r. do 31.12.2002 r.) został uznany przez Trybunał Konstytucyjny w w/w wyroku z 8.10.2013 r., za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (podobnie jak za niekonstytucyjny należy uznać przepis art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, obowiązujący od 1.01.2003 r., który choć nie był jednak formalnie przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 8.10.2013 r., to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – w sposób oczywisty mają do niego zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego do art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej), oraz w konsekwencji niezastosowanie w niniejszej sprawie w/w przepisu przez Sąd Apelacyjny w [...], z uwagi na jego niekonstytucyjność – kiedy prawidłowa wykładnia powołanego przepisu art. 24 ust. 5 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dokonana w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r.) powinna prowadzić do wniosku, że choć przedmiot orzekania przez Trybunał Konstytucyjny jest podobny do przedmiotu podlegającego regulacji prawnej zawartej w art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – to jednak nie jest z nim tożsamy i co za tym idzie – zbieżność treści powyższych przepisów prawa nie może prowadzić wprost do jednoznacznego wniosku o oczywistej niekonstytucyjności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a co za tym idzie nie może prowadzić do odmowy jego zastosowania, wbrew intencjom ustawodawcy, który nie wyłączył w/w przepisu prawa z obrotu prawnego;

2) przepisu art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie, a to wobec mylnego przekonania Sądu drugiej instancji, iż ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika składkowego (wobec uznania przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych za oczywiście niekonstytucyjny) nie wyklucza przedawnienia zobowiązania składkowego zabezpieczonego tą hipoteką – co oznacza, iż termin przedawnienia należności składkowych biegnie – lecz na zasadach ogólnych, a więc na zasadzie art. 24 ust. 4 ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych, czego skutkiem jest przedawnienie należności składkowych wnioskodawczyni i brak ich wymagalności – kiedy jest to błędne rozumowanie, bowiem nie można uznać (mając na uwadze rozważenia zawarte w pkt 1 podstawy skargi kasacyjnej) niekonstytucyjności przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a więc ma on nadal zastosowanie w niniejszej sprawie (a nie zastosowany przez Sąd II instancji art. 24 ust. 4), a co za tym idzie nie można uznać aby nastąpiło przedawnienie należności składkowych wnioskodawcy objętych zaskarżoną decyzją organu rentowego, gdyż zostały one zabezpieczone hipoteką przymusową na należącej do niej nieruchomości – co spowodowało przerwanie biegu przedawnienia i tym samym są one nadal wymagalne.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej części wyroku i oddalenie odwołania albo o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Wnioskodawczyni wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna uzasadnia uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania.

Zasadny jest zarzut błędnej wykładni art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

I. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20 maja 2020 r., P 2/18, orzekł, że art. 24 ust. 5 tej ustawy 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. Trybunał odpowiedział na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gliwicach w podobnej sprawie.

Wyrok Trybunału ma znaczenie w obecnej sprawie.

Podstawą decyzji pozwanego i wyroku objętego skargą jest art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych a nie przepis art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej. Skarżący zasadnie zarzucał, że sytuacja nie jest tożsama.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., SK 40/12 odnosi się do art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej a wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2020 r., P 2/18 do art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W zaskarżonym wyroku Sąd powszechny oparł się na wykładni, która nie ma zastosowania do art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dla przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2020 r. Sąd związany jest ustawą a więc także wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o zgodności przepisu ustawy z przepisem ustawy zasadniczej. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą. Związanie odpowiedzią na pytanie prawne obejmuje pozostałe sądy (art. 188, art. 190, art. 193 Konstytucji).

Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2020 r. wyjaśnił, dlaczego art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., w sprawie o sygn. SK 40/12 nie mają wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszym postępowaniu. Sprawy nie są tożsame ze względu na przedmiot ochrony. Uzasadnienie podatków i ich przeznaczenie nie są takie same jak uzasadnienie i przeznaczenie składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Występują zasadnicze różnice między podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne. Państwo odpowiada za zabezpieczenie społeczne (art. 67 Konstytucji), co może uzasadniać uregulowanie odrębne w zakresie przedawnienia.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2020 r. miał na uwadze w szczególności to, że różnice majątkowe dłużników i możliwość zabezpieczenia wierzytelności hipoteką nie naruszają zasady równości. Uzasadnia to wyjątek, w którym po upływie przedawnienia egzekucja może być prowadzona z nieruchomości objętej hipoteką. Takie rozwiązanie zakłada że właściciel nieruchomości wpierw - bez postępowania egzekucyjnego - sam ureguje dług składkowy, jako że egzekucja z nieruchomości jest kosztowna dla dłużnika. Termin przedawnienia nie jest też krótki. Nie ma też uzasadnienia aby z upływem przedawnienia wygasło zabezpieczenie hipoteką należności składkowych.

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji 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. Obowiązkowi 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. Podstawowymi dla systemu ubezpieczeń społecznych są zasady solidarności ubezpieczonych, słuszności, wzajemności oraz samofinansowania się.

Art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych 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.

Trybunał wskazał, że przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym. Przedawnienie pozostaje w sferze uznania ustawodawcy. Nie ma także podstaw, aby takie prawo wywodzić z art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 25 maja 2004 r., 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 ciążącego na dłużniku zobowiązania.

Oczekiwanie na przedawnienie nie powinno wypierać obowiązku wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań.

Z drugiej strony terminy dawności pełnią funkcję gwarancyjną, bo mobilizują wierzyciela. Dlatego też nieprzedawnienie należności zabezpieczonych hipoteką nie powinno być traktowane i wykorzystywane przez organy jako możliwość niewywiązania się z ciążących na nich obowiązków w zakresie ściągальności 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 wartość 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 przewyciężenia 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 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stwarza bardziej elastyczne i dogodne możliwości w zakresie spłaty długu dla płatników składek i ZUS.

II. Nie można też pominąć, iż przed wyrokiem Trybunału z 20 maja 2020 r., P 2/18, Sąd Najwyższy w wyroku z 28 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, wskazał, iż nie można wprost przyjąć, że zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Podtrzymał to Sąd Najwyższy w wyroku z 6 lutego 2020 r., II UK 264/18 podkreślając, że o ile cechą właściwą podatkom jest ich nieekwiwalentność, a ich funkcją jest zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze ubezpieczeniowym i - co do zasady - ekwiwalentnym, i jako takie podlegają szczególnej ochronie (zob. też ostatni wyrok Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r., II USKP 162/21).

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

a.s.