

O problemie (nie)przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne zabezpieczonych hipoteką przymusową

Wprowadzenie

Problem wyłączenia przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne zabezpieczonych hipoteką przymusową budzi wiele kontrowersji w nauce i orzecznictwie. Wyłączenie przedawnienia roszczenia jest rozwiązaniem wyjątkowym w polskim systemie prawa. Zastosowanie tej szczególnej instytucji w stosunku do wierzytelności publicznoprawnych zabezpieczonych hipoteką o charakterze przymusowym, a więc niekonsensualnym, rodzi pytania o podstawy aksjologiczne oraz konstytucyjne tej instytucji. Problem ten wymaga podniesienia zwłaszcza po wyroku z dnia 20 maja 2020 r.¹, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych² 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. Jest to odmienna ocena od tej, której Trybunał dał wyraz w wyroku z 8 października 2013 r.³ w odniesieniu do analogicznego przepisu dotyczącego zobowiązań podatkowych, co każe zadać pytania o motywy takiego rozstrzygnięcia.

1. Istota przedawnienia należności z tytułu składek

Przedawnienie jest szczególnym zdarzeniem prawnym należącym do kategorii dawności, której swoistą cechą jest upływ czasu⁴. Z upływem czasu związane jest wystąpienie określonych przepisami negatywnych skutków w sferze materialnoprawnej, będących następstwem niewykonywania prawa przez czas określony w ustawie.

Dawność spełnia wiele ważnych funkcji w systemie prawnym, do których należy przede wszystkim stabilizacja stosunków prawnych, zapewnienie pewności

¹ P 2/18, OTK-A 2020, poz. 18.

² Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, dalej: u.s.u.s.

³ SK 40/2012, Dz. U. z 2013 r. poz. 1313.

⁴ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 347.

i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Dawność spełnia również funkcję wychowawczą i dyscyplinującą, mobilizując osoby uprawnione do dochodzenia swoich praw w racjonalnym czasie. Ponadto może usuwać trudności dowodowe, jakie mogą wystąpić po wielu latach od zdarzenia wywołującego określone skutki prawne⁵.

Przedawnienie jest konstrukcją prawną, która historycznie wywodzi się z prawa cywilnego. W prawie cywilnym przedawnienie roszczenia oznacza, że po upływie terminu określonego w ustawie dłużnik może podnieść stosowny zarzut i uchylić się od spełnienia świadczenia⁶. Roszczenie przedawnione w takiej sytuacji wprawdzie nie wygasa, ale przekształca się w zobowiązanie naturalne (zwane też niezupelnym), które jest niezaskarżalne.

Przedawnienie jest jednak obecne także w wielu innych gałęziach prawa, gdzie wykształciło cechy swoiste, uwzględniające przedmiot, cechy, metodę regulacji prawnej⁷. Takiej odrębnej, kompleksowej⁸ regulacji prawnej zostało poddane w art. 24 u.s.u.s. przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Wskazany przepis jako zasadę przyjmuje, że należności z tytułu składek przedawniają się⁹. Przedmiotem przedawnienia jest wierzytelność, którą ustawodawca nazywa należnością z tytułu składek, a która z mocy art. 24 ust. 2 u.s.u.s. obejmuje nie tylko składki, ale również odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę. Przedawnienie następuje po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.). Z perspektywy tematyki niniejszego opracowania warto jednak zauważyć, że wskazany termin przedawnienia w poprzednich latach podlegał modyfikacjom w zależności od aktualnej polityki państwa w tym zakresie¹⁰.

Termin przedawnienia należności z tytułu składek rozpoczyna bieg z chwilą wymagalności roszczenia¹¹. Bieg tego terminu – w zależności od sytuacji wskazanych w ustawie – może ulec przerwaniu bądź zawieszeniu. Przedawnienie należności z tytułu składek skutkuje wygaśnięciem zobowiązania (art. 59 § 1 pkt 9 o.p. w związku art. 31 u.s.u.s.). Inaczej więc niż w prawie cywilnym, nie przekształca się ono w zobowiązanie naturalne, lecz przestaje istnieć. Zatem po upływie terminu przedawnienia z jednej strony organ rentowy nie może dochodzić tych należności, z drugiej – płatnik składek także nie może

⁵ Zob. wyrok TK z 22 stycznia 2013 r., P 46/09, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 3.

⁶ Przedawnienie roszczenia majątkowego powoduje, że ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia – art. 117 § 2 zd. 1 k.c.

⁷ M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 31 i podana tam literatura.

⁸ F. Zedler, *Wpływ postępowania restrukturyzacyjnego na bieg terminów przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 4, s. 602.

⁹ Szerzej por. M. Łabonowski, J. Wantoch-Rekowski, *Tryb dochodzenia i przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 10, s. 23-29.

¹⁰ W okresie od 1.01.1999 r. do 31.12.2002 r. termin przedawnienia należności wynosił 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się one wymagalne. Z kolei w okresie od 1.01.2003 r. do 31.12.2011 r. termin ten wynosił 10 lat.

¹¹ Por. art. 47 ust. 1 u.s.u.s.

dobrowolnie ich opłacić¹². W konsekwencji uiszczenie zaległych składek po upływie terminu przedawnienia staje się świadczeniem nienależnym. Pod względem skutków prawnych przedawnienie należności z tytułu składek zbliżone jest więc do terminów zawitych w prawie cywilnym. To zaś, co wyróżnia terminy przedawnienia, to możliwość ich przerwania lub zawieszenia w sytuacjach wskazanych w ustawie.

Od zasady, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu, ustawodawca wprowadził jednak wyjątki. Jeden z nich został zawarty w art. 24 ust. 5 u.s.u.s., który stanowi, że nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem. Po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia (art. 24 ust. 5 u.s.u.s.).

2. Zabezpieczenie należności z tytułu składek hipoteką przymusową

Zgodnie z art. 26 ust. 3 u.s.u.s. dla zabezpieczenia należności z tytułu składek Zakładowi przysługuje hipoteka przymusowa na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Hipotekę przymusową można ustanowić na nieruchomości dłużnika, a także na części ułamkowej nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika, nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka, nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej współników spółki cywilnej lub części ułamkowej nieruchomości stanowiącej udział współników spółki cywilnej – w wypadku gdy dłużnikiem jest spółka, użytkowaniu wieczystym wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego lub udziale w tym prawie, spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu lub udziale w tym prawie, wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, statku morskim lub statku morskim w budowie wpisanym do rejestru okrętowego (art. 26 ust. 3a i 3b u.s.u.s.). Wyliczenie to ma charakter enumeratywny¹³.

Podstawą ustanowienia hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego. Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wymagają jedynie doręczenia dłużnikowi decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, nie wymagają natomiast, aby decyzja ta posiadała przymiot prawomocności czy ostateczności¹⁴. Do hipoteki przymusowej określonej w u.s.u.s. stosuje się odpowiednio przepisy o hipotece na nieruchomości (art. 26 ust. 3c u.s.u.s.), czyli przepisy wynikające z ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych

¹² J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 270.

¹³ D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3, s. 32.

¹⁴ Szerzej zob. M. Łabonowski, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 267-268, D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne...*, s. 33.

i hipotece¹⁵. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.k.w.h. w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomości obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka). Hipoteka ma akcesoryjny charakter względem wierzytelności, którą zabezpiecza, co oznacza, że „jej prawny los – powstanie, istnienie i wykonanie – uzależniony jest od zabezpieczanej przez nią wierzytelności”¹⁶. Należy do grupy tzw. praw zabezpieczających, których istota polega na zabezpieczeniu realizacji wierzytelności z podstawowego stosunku obligacyjnego, w postaci możliwości zaspokojenia się z rzeczy (prawa) w razie niewykonania zobowiązania przez dłużnika osobistego¹⁷.

Hipoteka przymusowa zabezpieczająca należności składkowe wygasa według zasad ogólnych, uregulowanych w art. 94-101 u.k.w.h. Zgodnie z nimi hipoteka ta, zgodnie z jej akcesoryjną naturą¹⁸, wygasa *ex lege* z chwilą wygaśnięcia całej zabezpieczonej wierzytelności¹⁹. Jeżeli hipoteka przymusowa zabezpiecza kilka wierzytelności składkowych, wygaśnie z chwilą wygaśnięcia ostatniej z nich²⁰. Jak już zostało wskazane, co do zasady przedawnienie skutkuje wygaśnięciem zobowiązania z tytułu należności składkowych, co prowadziłoby również do wygaśnięcia hipoteki przymusowej. Wyłączenie możliwości przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową zawarte w art. 24 ust. 5 u.s.u.s. ma zapobiegać temu skutkowi.

3. Problem przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową

W dyskusji na temat wyłączenia przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową przywołuje się argumenty dotyczące analogicznej regulacji zawartej w prawie podatkowych²¹. Według treści art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²² nie ulegają przedawnieniu

¹⁵ Tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2204, dalej: u.k.w.h.

¹⁶ J. Pisuliński, *Hipoteka*, [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 593.

¹⁷ Zob. postanowienie SN z 25 marca 1997 r., III CKU 11/97, „Prokuratura i Prawo – dodatek” 1997, nr 7-8, poz. 33. Szerzej na temat uprawnień wierzyciela hipotecznego zob. E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 4, s. 670 i n.; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 263 i n.

¹⁸ Za wyjątek od zasady akcesoryjności hipoteki uważany jest art. 77 u.k.w.h., który umożliwia zaspokojenie się przez wierzyciela hipotecznego z przedmiotu hipoteki, mimo przedawnienia zabezpieczonej nią wierzytelności.

¹⁹ Szerzej na temat wygaśnięcia hipoteki przymusowej zob. T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 94.

²⁰ D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne...*, s. 37.

²¹ Por. np. uzasadnienie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 2/18.

²² Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, dalej: o.p.

zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu. Wskazany art. 70 § 8 o.p. jest odpowiednikiem art. 70 § 6 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., a który w wyroku z 8 października 2013 r.²³ został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał uznał, że wyłączenie instytucji przedawnienia w odniesieniu do zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką powoduje, że przedawnienie staje się instytucją pozorną i wydrążoną z treści. Ponadto prowadzi to do zróżnicowania w istotny sposób sytuacji podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej. W odniesieniu do tych pierwszych przedawnienie nie nastąpi bowiem nigdy, jeśli organ zabezpieczy te należności hipoteką, a w przypadku tych drugich ma ono miejsce już po upływie 5 lat od końca roku, w którym ta zaległość powstała. Brak jest bowiem wartości konstytucyjnych przemawiających za bardziej rygorystycznym traktowaniem podatników posiadających nieruchomości. W ocenie Trybunału ten sam cel, tj. zapewnienie maksymalnej ścisłości podatków, można osiągnąć mniej dolegliwymi dla podatnika metodami, do których zalicza się przerwanie biegu przedawnienia.

Jako że zakwestionowany przez TK przepis art. 70 § 6 o.p. (poprzednik aktualnie obowiązującego art. 70 § 8 o.p.) oraz art. 24 ust. 5 u.s.u.s. są tożsame w swym brzmieniu, w literaturze i orzecznictwie wyrażano zapatrywanie, że wyrok ten należy odnieść także do należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową²⁴ i przyjąć, że regulacja ta jest niezgodna z Konstytucją²⁵. Jednak w wyroku z 8 sierpnia 2017 r.²⁶ Sąd Najwyższy stwierdził, że nie można wprost przyjąć, iż zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 o.p. z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego stanowiska SN wskazał, że choć podatek i składka są daninami publicznymi, to jednak występują między nimi różnice. Zauważył, 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.

Natomiast w orzecznictwie TK od dawna trafnie podkreśla się, że ocena konstytucyjności regulacji nie może być dokonywana w sposób oderwany od konkretnej sytuacji prawnej, w tym w szczególności od dziedziny prawa, jakiej dotyczy. Z tego też względu TK w wyroku z dnia 20 maja 2020 r., P 2/18 wykluczył możliwość zastosowania argumentacji zawartej w wyroku SK 40/12 do oceny konstytucyjności

²³ SK 40/2012, Dz. U. z 2013 r. poz. 1313.

²⁴ T. Czech, *Księgi wieczyste...*, komentarz do art. 77, M. Łabanowski, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie...*, s. 270.

²⁵ T. Czech, *Księgi wieczyste...*, komentarz do art. 77.

²⁶ I UK 325/16, LEX nr 2389585.

przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową. Stanowisko to jest co do zasady trafne, bowiem prawo ubezpieczeń społecznych jest odrębną dziedziną prawa, wyodrębnioną ze względu na przedmiot regulacji, jakim jest ochrona ryzyk socjalnych. Trafnie TK podkreślił, że choć wyrok SK 40/12 dotyczy świadczeń o charakterze publicznoprawnym, istnieje zasadnicza różnica między podatkiem a składką na ubezpieczenie społeczne. To, co odróżnia składki od podatków, to przede wszystkim ich celowy i wzajemny charakter. Natomiast ekwiwalentny charakter składki oznacza jej powiązanie ze wzajemnym świadczeniem ze strony funduszu. Nie jest to pełna ekwiwalentność o charakterze kapitałowym, lecz ustalona w ustawie z uwzględnieniem zasad równości i solidarności. Nie można jednak tracić z pola widzenia również tego, co stanowi cechę wspólną obu tych świadczeń, a więc ich obligatoryjnego, przymusowego i publicznoprawnego charakteru, co ma istotne znaczenie dla określenia sytuacji dłużnika.

4. Konstytucyjne wzorce oceny przedawnienia roszczeń w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Punktem wyjścia do rozważań na temat oceny zgodności z normami konstytucyjnymi zasady nieprzedawnienia należności z tytułu składek jest stwierdzenie, że Konstytucja RP nie zawiera regulacji problematyki przedawnienia roszczeń. W orzecznictwie TK ugruntowany jest w związku z tym pogląd, że przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym²⁷. Konstytucja nie formułuje ogólnej zasady przedawnienia, która wymagałaby rozwinięcia i skonkretyzowania w poszczególnych gałęziach prawa. Nawet gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone²⁸. Wobec braku konstytucyjnej regulacji problematyki przedawnienia roszczeń TK uznaje, że wprowadzenie do systemu prawnego tej instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy²⁹. Nie ma także podstaw, aby takie prawo wywodzić z art. 64 ust. 2 Konstytucji³⁰. W szczególności nie można uznać, że wraz z wymagalnością roszczenia powinno powstawać również prawo do uchylenia się od jego spełnienia. Sprzeczne z zasadami państwa prawnego byłoby zatem twierdzenie o istnieniu prawa podmiotowego do niewykonania ciężącego na dłużniku zobowiązania³¹. Oczekiwanie na przedawnienie nie powinno wypierać obowiązku wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań³². Powyższe nie oznacza

²⁷ Wyrok TK z 15 maja 2019 r., SK 31/17, OTK ZU A/2019, poz. 21.

²⁸ Wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 81.

²⁹ Por. wyrok z 23 maja 2005 r., SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52.

³⁰ Por. wyrok TK z 25 maja 2004 r., SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46.

³¹ Wyrok TK z dnia 15 maja 2019 r., SK 31/17, OTK-A 2019/21, Dz. U. z 2019 r. poz. 980.

³² Zob. np. wyroki z: 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26; z 21 czerwca 2011 r., P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43.

jednak możliwości dowolnego regulowania przedawnienia przez ustawodawcę, zwłaszcza roszczeń zabezpieczonych w formie hipoteki. Kontrola przepisów regulujących przedawnienie takich roszczeń możliwa jest według takich wzorców konstytucyjnych jak zasada równości w zakresie ochrony własności (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasada dopuszczalności ograniczenia prawa własności i zasada proporcjonalności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)³³.

5. Zasada równości w zakresie ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji)

Na tle art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wątpliwości nie budzi to, że ustawodawca wyłączył przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową, bo taką możliwość Konstytucja dopuszcza. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy na kanwie tego przepisu można twierdzić o nierównym („gorszym”) traktowaniu płatników składek będących właścicielami nieruchomości (lub innego mienia), wobec których istniała możliwość zastosowania zabezpieczenia hipotecznego, względem pozostałych dłużników w zakresie ochrony ich własności i praw majątkowych. W literaturze wyraża się opinię o krzywdzącym charakterze tej regulacji, argumentując, że należności z tytułu składek pierwszej grupy nie podlegają przedawnieniu, podczas gdy należności drugiej grupy objęte są tą instytucją dawności i podlegają przedawnieniu na ogólnych zasadach³⁴. Mówi się o uprzywilejowanej pozycji jednostek posiadających majątek złożony z rzeczy lub praw majątkowych, na których nie ustanowiono hipoteki przymusowej, lub też majątek niemogący być przedmiotem hipoteki przymusowej, zaś posiadanie przez pewną kategorię podmiotów określonego majątku, który może stać się przedmiotem hipoteki przymusowej, nie stanowi uzasadnienia dla ich nierównego traktowania, prowadzącego do braku przedawnienia zobowiązania podatkowego w porównaniu z podmiotami, które takiego majątku nie posiadają³⁵. Wyłączeniem objęto jedynie przedawnienie tych należności, które objęte są hipoteką przymusową. W rezultacie o losach przedawnienia decyduje forma zabezpieczenia.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej grupy. Wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących³⁶. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku przyznaje, że „choć ostatecznie ustanowienie hipoteki dla zabezpieczenia należności składkowych i jej skutki w postaci wyłączenia

³³ Por. wyrok TK z 15 maja 2019 r., SK 31/17.

³⁴ D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne...*, s. 38.

³⁵ Tak odnośnie do regulacji w prawie podatkowym W. Białogłowski, K. Matarewicz, *Podatkowa hipoteka przymusowa – uwagi krytyczne na temat konstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej*, „Palestra” 2013, nr 3-4, s. 50.

³⁶ Zob. np. wyrok z 10 lipca 2012 r., P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77.

przedawnienia może być postrzegane jako zróżnicowanie sytuacji płatników składek, to nie jest to bezpośrednią konsekwencją modyfikacji przez ustawodawcę terminów przedawnienia zobowiązań w odniesieniu do poszczególnych grup podmiotów, tylko pośrednim skutkiem wynikającym z możliwości stosowania różnych, przyjętych w prawie powszechnym, środków zabezpieczenia wierzytelności". Trybunał zastosował tu zatem podobną argumentację jak w sprawie SK 31/17, gdzie uznając za zgodny z Konstytucją art. 77 u.k.w.h., który dopuszcza możliwość egzekucji z nieruchomości obciążonej hipoteką mimo upływu terminu przedawnienia, przyjął, że przepis ten w równym stopniu odnosi się do wszystkich właścicieli nieruchomości, które zostały obciążone hipoteką. Zatem jako cechę relewantną Trybunał uznał tam również przymiot bycia właścicielem nieruchomości obciążonej hipoteką, czyli formę zabezpieczenia wierzytelności, odmawiając dokonania porównania sytuacji tych osób w zakresie możliwości uchylecia się od zaspokojenia przedawnionej wierzytelności z dłużnikami, którzy takiego zabezpieczenia nie dokonali. W sprawie SK 31/17 chodziło jednak o właścicieli nieruchomości obciążonych hipoteką umowną, a więc konsensualną, którzy wyrażali zgodę na ustanowienie hipoteki i powinni mieć świadomość tego konsekwencji. Sytuacja płatników, których dotyczy art. 24 ust. 5 u.s.u.s., jest zaś zasadniczo odmienna, bowiem ich majątek obciążony jest hipoteką przymusową. Widać tu analogię do sytuacji, która była przedmiotem oceny na tle prawa podatkowego w sprawie SK 40/12, gdzie Trybunał uznał, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podatników z uwagi na charakter posiadanego majątku i możliwość wyboru przez organy państwa sposobu zabezpieczenia należności podatkowych. W sprawie tej TK argumentował, że zaskarżone rozwiązanie różnicuje w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium, tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej. W przypadku przedawnienia daniny publicznej sposób zabezpieczenia został uznany przez Trybunał jako najczęściej niemający związku z powstaniem zobowiązania, przez co nie został uznany za cechę relewantną. Argument był również podnoszony w literaturze dla uzasadnienia niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u.s.³⁷ Co zatem rzeczywiście przesądziło o tym, że Trybunał odstąpił od argumentacji zastosowanej do spraw podatkowych i uznał, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności? Wartością, która uzasadnia instytucję określoną we wskazanym przepisie, jest konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego oraz rola składki na ubezpieczenie społeczne w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego gwarantującego realizację tego prawa, co odróżnia tę daninę od podatku³⁸. Trybunał słusznie powołał się tu na

³⁷ Zob. D. Wajda, *Zabezpieczenie hipoteczne...*, s. 38, którego zdaniem zróżnicowanie odpowiedzialności dłużników składkowych również oparte na arbitralnym i przypadkowym kryterium posiadania (nieposiadania) składników majątkowych pozwalających na ustanowienie zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej, nie znajduje żadnego racjonalnego usprawiedliwienia.

³⁸ Na temat składki zob. K. Ślebzak, 2013, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne*, [w:] Ł. Kucharczyk-Rok, O. Rawski, A. Żoła (red.), *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś w 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013.

potrzebę ochrony wierzyciela hipotecznego (FUS, a w tle budżet Skarbu Państwa) oraz prawa podmiotowe ubezpieczonych, których świadczenia finansowane są z tych środków. Trafnie również zauważył, że nieodprowadzenie składki przez płatnika oznaczać może zawłaszczenie tej części składki, która jest finansowana przez ubezpieczonych (pracowników). Słuszny jest także argument, że jeżeli „istnieje majątek dłużnika, pozwalający na pokrycie zaległych świadczeń, uchylenie się od ich spełnienia z powołaniem na przedawnienie jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej”. Tyle że te zarzuty dotyczą w ogóle problemu etycznego przedawnienia i mogą zostać odniesione do każdego przypadku wygaśnięcia zobowiązania należności z tytułu składek w następstwie przedawnienia. Tymczasem do tej pory nikt nie podnosił, by wyłączyć całkowicie możliwość przedawnienia tych należności. Wniosek z tego taki, że o przedawnieniu tych należności decydują inne argumenty niż wskazane przez Trybunał, zaś dla wyłączenia przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką przymusową ważne jest, jak się wydaje, przede wszystkim to, że dłużnik ma istotny majątek, z którego można przeprowadzić egzekucję w terminie, który wierzyciel uzna za dogodny. Trybunał ujął to w ten sposób, że „im większy majątek, tym lepsza pozycja wierzyciela w zakresie ściągłości nieuiszczonych zobowiązań”. Pozostaje jednak wątpliwość, czy jest to wystarczający argument dla zróżnicowania zasad przedawnienia, a przez to zróżnicowania pod względem czasowym poziomu ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Prawo do zabezpieczenia społecznego jest niewątpliwie tą wartością konstytucyjną, która uzasadnia rozwiązania legislacyjne służące realnej egzekucji należności składkowych, w tym wyłączenie przedawnienia. Pozostaje jednak otwarte pytanie, czy wartość ta przemawia za bardziej rygorystycznym traktowaniem płatników posiadających nieruchomości niż wszystkich innych płatników.

6. Zasada dopuszczalności ograniczenia prawa własności i zasada proporcjonalności (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji)

Nieograniczona czasowo możliwość prowadzenia egzekucji z nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową stanowi bez wątpienia poważną ingerencję w prawo własności. Granice dopuszczalnych ograniczeń prawa własności wyznacza art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Powstaje w związku z tym pytanie, czy wyłączenie przedawnienia (i w efekcie wygaśnięcia) należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką przymusową jest z perspektywy ochrony praw majątkowych płatników ograniczeniem wprowadzonym w konstytucyjnie uzasadnionym celu, a ponadto adekwatnym, niezbędnym i proporcjonalnym, a zatem czy nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności płatników? Ochrona interesów obu stron stosunku zobowiązaniowego powinna być w tym wypadku należycie wyważona. W wyroku P 2/18 Trybunał, ze względów formalnych,

nie dokonał oceny art. 24 ust. 5 u.s.u.s według wskazanego wzorca konstytucyjnego, tym niemniej w uzasadnieniu wyraził kilka uwag na ten temat.

Wyważając ochronę interesów obu stron, tj. wierzyciela oraz płatnika, TK podkreślił, że z art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wynikają gwarancje ochrony praw obu stron. Ochrona interesów wierzyciela, czyli FUS, jest oczywista i wyraża się w możliwości nieograniczonego czasowo prowadzenia egzekucji z przedmiotu zabezpieczenia. Tak silną pozycję wierzyciela Trybunał argumentuje w ten sposób, że zasadą jest wywiązywanie się z zaciągniętych zobowiązań, nie zaś uchylanie się od ich wykonania przez dążenie do przedawnienia roszczenia. Jest to niewątpliwie silne aksjologiczne uzasadnienie dla regulacji z art. 24 ust. 5 u.s.u.s., choć jednocześnie można zauważyć, że argument może być podstawą do podważania instytucji przedawnienia w ogólności.

Natomiast gwarancje dla dłużnika polegają na tym, że po upływie terminu przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką przymusową mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki, a odsetki nie są dalej naliczane. Niewątpliwie w czasach wysokiej inflacji, gdy świadczenia pieniężne ulegają szybkiej dewaluacji wartości, jest to z jednej strony ważny czynnik mobilizujący organ rentowy do przeprowadzenia egzekucji przed terminem przedawnienia, z drugiej zaś strony jest to ważny element ochrony interesów dłużników przed skutkami przedłużającej się egzekucji, ograniczający zakres ich odpowiedzialności do wartości wierzytelności z dnia, w którym upłynął termin przedawnienia. Ocena, czy zakres tej ochrony interesów dłużników jest wystarczający z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności, winna uwzględniać zasadę, że obowiązkiem dłużnika jest wywiązanie się z zobowiązania, nie zaś unikanie jego realizacji w wyniku zasłaniania się przedawnieniem³⁹.

Ochrony interesów dłużników Trybunał upatruje również w tym, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. stwarza dłuższą perspektywę czasową dla spłaty bez konieczności wszczęcia egzekucji, a tym samym pozwala na elastyczne dostosowanie spłaty należności do możliwości dłużnika, np. przez odroczenie terminu płatności czy rozłożenie należności na raty. Brak presji czasowej na organ rentowy w następstwie wyłączenia przedawnienia może w istocie dawać temu organowi większą elastyczność przy stosowaniu instytucji umożliwiających dłużnikowi spłatę zobowiązania w ratach, bez konieczności pozbawienia go własności nieruchomości obciążonej hipotecznie. Elastyczność ta umożliwia organowi uwzględnienie w szerszym zakresie interesów ekonomicznych dłużnika, zwłaszcza gdy nieruchomość obciążona hipoteką przymusową stanowi część przedsiębiorstwa generującego środki na spłatę tych zobowiązań. Z drugiej strony istnieje jednak obawa, że wizja braku presji czasowej stanie się dla organu rentowego na tyle kusząca, że wyłączenie przedawnienia stanie się głównym celem ustanawiania hipoteki przymusowej, zaś rola tej instytucji jako środka skutecznej egzekucji stanie się mniej istotna, czy nawet drugoplanowa. Regulacja ta rodzi

³⁹ Por. wyrok TK z 15 maja 2019 r., SK 31/17, OTK-A 2019, poz. 21, Dz. U. z 2019 r. poz. 980, gdzie Trybunał uznał, że podobne rozwiązanie przewidziane w art. 77 u.k.w.h. nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

zatem obawy o możliwość nadużywania swojej pozycji przez organ rentowy, skoro organ ten może bez żadnych ograniczeń, bez jakiegokolwiek kontroli doprowadzić do sytuacji, w której zobowiązanie się nigdy nie przedawni⁴⁰.

W przypadku egzekucji należności z tytułu składek priorytetem powinna być szybka i efektywna egzekucja, w tym przede wszystkim z przedmiotu hipoteki, bo tylko realna egzekucja zabezpiecza prawa podmiotowe ubezpieczonych. Trybunał dostrzegł ten problem, stwierdzając, że „nieprzedawnianie należności zabezpieczonych hipoteką nie powinno być traktowane i wykorzystywane przez organy jako możliwość niewywiązywania się z ciężących na nich obowiązków w zakresie ściągalności zobowiązań”, uznając takie zachowanie po stronie organów jako niedochowanie należytej staranności w dochodzeniu należności o charakterze publicznym. Tym niemniej wydane rozstrzygnięcie prowadzi do wniosku, że dla Trybunału ryzyko to ma mniejsze znaczenie niż możliwość prowadzenia egzekucji należności z tytułu składek bez względu na upływ czasu. Wciąż pozostaje też otwarte pytanie, czy cel w postaci wydłużenia perspektywy czasowej dla spłaty zobowiązania nie mógłby zostać osiągnięty mniej dotkliwymi środkami z perspektywy ochrony prawa własności i zasady równości, np. przez wydłużenie terminu przedawnienia czy jego przerwanie przez egzekucję.

Oczywiste jest, że wyłączenie przedawnienia osłabia przypisaną tym terminom funkcję stymulującą, motywującą organy do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych. Ustawodawca przewidział wprawdzie negatywne skutki dla wierzyciela, który nie podejmuje czynności egzekucyjnych przed upływem terminu przedawnienia, a polegające na tym, że po upływie terminu przedawnienia odsetki nie są dalej naliczane, a należności mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki. Praktyka jednak dopiero pokaże, czy jest to dostatecznie mobilizujący środek, skutecznie zapobiegający przewlekłości ze strony organu rentowego w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i wystarczająca gwarancja dla płatnika, chroniąca go przed „wieczystym” znoszeniem dolegliwości związanych z egzekucją z nieruchomości.

Podsumowanie

Budząca kontrowersje ocena konstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. wymaga uwzględnienia różnych, sprzecznych interesów oraz wartości konstytucyjnych, których wyważenia podjął się Trybunał. Ocena tego orzeczenia nie jest jednoznaczna. Na aprobatę zasługuje uwzględnienie przez Trybunał potrzeby szczególnej ochrony wyrażonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego oraz szczególnej roli składki w realizacji tego prawa. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest tą wartością konstytucyjną, która daje silne aksjologiczne uzasadnienie dla daleko idącej ingerencji w ochronę prawa własności i nieprzedawnienie roszczeń. Wyłączenie przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową może być uznane za rozwiązanie adekwatne i usprawiedliwione do celu, jakim

⁴⁰ Por. W. Białogłowski, K. Matarewicz, *Podatkowa hipoteka...*, s. 52.

jest zapewnianie lepszej realizacji zadłużenia z tytułu składek. Powstaje jednak wątpliwość, czy słusznie należności z tytułu składek objęte hipoteką przymusową zostały potraktowane odmiennie niż pozostałe należności, które podlegają krótkiemu, 5-letniemu przedawnieniu. Odmienna (gorsza) sytuacja płatników, których należności zostały zabezpieczone hipoteką przymusową, w porównaniu z pozostałymi płatnikami, uzasadniona jest jedynie ich sytuacją majątkową, co takiego zróżnicowania nie uzasadnia. Wydłużenie „na wieczność” możliwości egzekucji należności z tytułu składek daje przede wszystkim szczególną pozycję organowi rentowemu, co w przypadku hipoteki o charakterze przymusowym, która zabezpiecza należności publicznoprawne, mające również charakter przymusowy, rodzi szczególne ryzyka dla płatników. Ceną za możliwość nieograniczonej czasowo egzekucji należności z tytułu składek jest brak stabilizacji i gwarancji, którą daje przedawnienie. Warto zatem rozważyć wprowadzenie jednolitego, dłuższego terminu przedawnienia wszystkich należności z tytułu składek, w tym również zabezpieczonych hipoteką przymusową.

Bibliografia

- Białogłowski W., Matarewicz K., *Podatkowa hipoteka przymusowa – uwagi krytyczne na temat konstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej*, „Palestra” 2013, nr 3-4.
- Czech T., *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
- Krawczyk I., *Wyłączenie przedawnienia zobowiązania podatkowego a Konstytucja*, „Prawo i Podatki” 2009, nr 11.
- Łabanowski M., [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2015
- Łabanowski M., Wantoch-Rekowski J., *Tryb dochodzenia i przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 10.
- Pisuliński J., *Hipoteka*, [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego*, t. 4. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Ślebzak K., *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne*, [w:] Ł. Kucharczyk-Rok, O. Rawski, A. Żoła (red.), *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś w 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013.
- Wajda D., *Zabezpieczenie hipoteczne należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 3.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia emerytalne*, Toruń 2005.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Zedler F., *Wpływ postępowania restrukturyzacyjnego na bieg terminów przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 4.