



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r.

PG VIII TK 104/14

P 64/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	10. 06. 2015
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy art. 67 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 159) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przedawnienia żądania przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Rejonowy w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zakwestionował konstytucyjność art. 67 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zwanej dalej ustawą zasiłkową, w zakresie opisanym w petitum pytania.

Pytanie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W toku postępowania o ustalenie prawa do emerytury E R. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zweryfikował zasadność przyznania ubezpieczonej wszystkich zasiłków chorobowych, jakie zainteresowana pobrała w całym okresie swojej aktywności zawodowej.

Następnie, w dniu września 2013 r., ZUS wydał decyzję zobowiązującą E R. do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego za okres od dnia stycznia 1995 r. do dnia lutego 1995 r. w kwocie zł.

Podstawę prawną tej decyzji stanowiły przepisy art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121), zwanej dalej u.s.u.s., oraz ustawy zasiłkowej, dotyczące wstrzymania prawa do zasiłku i uprawnień kontrolnych ZUS.

Rozpoznając odwołanie E R. od wymienionej wyżej decyzji ZUS, Sąd Rejonowy w Białymstoku powziął wątpliwość, czy pominięcie w art. 67 ustawy zasiłkowej przedawnienia roszczeń ZUS wobec ubezpieczonego o zwrot nienależnie pobranych zasiłków chorobowych jest rozwiązaniem konstytucyjnym.

Uzasadniając zarzuty skierowane do art. 67 ustawy zasiłkowej, Sąd pytający wskazał, iż dochodzenie przez ubezpieczonego od ZUS zasiłku chorobowego, wyrównawczego i macierzyńskiego jest ograniczone krótkim

terminem przedawnienia, nawet w sytuacji, gdy niewypłacenie zasiłku w całości lub w części jest następstwem błędu organu rentowego. Przepis ten ustanawia bowiem dla ubezpieczonego sześciomiesięczny termin przedawnienia roszczeń o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego i macierzyńskiego, trzyletni zaś – gdy niewypłacenie zasiłku jest następstwem błędu ZUS lub płatnika składek.

Ustawa zasiłkowa nie przewiduje natomiast terminu przedawnienia roszczenia organu rentowego o zwrot zasiłków nienależnie wypłaconych ubezpieczonemu.

W sprawach o zwrot nienależnie pobranych zasiłków, wskazuje Sąd pytający, ma zastosowanie przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s., który stanowi, że nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego za okres dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenie zawiadomiła organ wypłacający świadczenie o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych wypadkach - za okres dłuższy niż ostatnie trzy lata.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, tj. w wyroku w sprawie o sygn. akt II UK 124/08 oraz w uchwale o sygn. akt III UZP 1/12, przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. został zinterpretowany w ten sposób, że przewiduje on uprawnienie ZUS do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za ostatnie 3 lata, począwszy od dnia otrzymania ostatniej wypłaty, nie wprowadza on natomiast terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia.

Oznacza to, podkreśla Sąd pytający, że organ rentowy może w każdym czasie wydać decyzję w sprawie zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, a sama decyzja może dotyczyć zasiłków chorobowych wypłaconych nawet kilkadziesiąt lat wcześniej.

Zdaniem Sądu Rejonowego w Białymstoku, brak w polskim ustawodawstwie unormowania terminu przedawnienia żądania przez organ

rentowy zwrotu nienależnie pobranych zasiłków jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz różnicuje ochronę praw majątkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczonego, przez co narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sąd pytający, po omówieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do instytucji dawności w prawie podatkowym, wskazał, że niezgodności braku unormowania przedawnienia dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych zasiłków upatruje w tym, iż ustawodawca nie zapewnił jednostce stabilizacji jej sytuacji prawnej. Obecnie bowiem ubezpieczony aż do śmierci pozostaje w stanie niepewności, czy nie zostanie zobowiązany do zwrotu pobranego zasiłku chorobowego, nawet wówczas, gdy od wydania decyzji o przyznaniu tego świadczenia upłynął znaczny okres.

Problem ten ilustruje sprawa, na tle której powstało niniejsze pytanie prawne, w której ZUS pierwsze czynności kontrolne podjął dopiero po 18 latach od zaistnienia ewentualnych podstaw do zwrotu zasiłku, a ubezpieczonemu, z uwagi na upływ czasu, obecnie trudno jest udowodnić, że pobrany wówczas zasiłek chorobowy był świadczeniem należnym.

Dodatkowym argumentem uzasadniającym niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu jest, zdaniem Sądu pytającego, to, że aktualne rozwiązanie nie stymuluje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do sprawnego podejmowania działań mających na celu weryfikowanie podstaw przyznania zasiłku chorobowego.

Z kolei, niezgodności art. 67 ustawy zasiłkowej w zakwestionowanym zakresie z art. 64 ust. 2 Konstytucji Sąd Rejonowy w Białymstoku upatruje w tym, że zróżnicowana została ochrona praw majątkowych na podstawie kryterium podmiotowego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy 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. Unormowanie to zawarte zostało również w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Dla dopuszczalności oceny przepisu w trybie pytania prawnego konieczne jest zatem spełnienie przez to pytanie nie tylko przesłanki podmiotowej i przedmiotowej, ale również przesłanki funkcjonalnej.

Postępowanie inicjowane pytaniem prawnym stanowi bowiem kontrolę związaną z konkretną, zawisłą przed sądem, sprawą, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie [*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. P 60/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 9, poz. 164].

Z tego względu, „przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis (norma prawna), który zostanie zastosowany przy orzekaniu w sprawie, w której przedstawione zostało pytanie prawne (zob. postanowienia TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168, cz. II, pkt 1.1 uzasadnienia oraz z 27 października 2008 r., sygn. P 1/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 150, cz. II, pkt 2 uzasadnienia, a także powołane tam orzecznictwo TK). Albowiem tylko w takim wypadku od odpowiedzi na pytanie prawne zależeć może rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że kontrola konstytucyjności dokonywana na skutek przedstawienia pytania prawnego jest ściśle związana z indywidualną sprawą zawisłą przed sądem pytającym - ma charakter konkretny (zob. np. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, cz. II, pkt 2 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo). W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny ma nie

tylko kompetencję ale również obowiązek (w związku z art. 7 Konstytucji) oceny, czy zaskarżony przepis może być podstawą rozstrzygnięcia - znaleźć zastosowanie w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. P 43/10, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 11, poz. 139].

Na tym tle zasadnicze wątpliwości nasuwa dopuszczalność badania art. 67 ustawy zasiłkowej w niniejszym postępowaniu, inicjowanym pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Białymstoku.

Art. 67 ustawy zasiłkowej stanowi bowiem:

- „1. Roszczenie o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego oraz opiekuńczego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.
2. (uchylony).
3. Jeżeli niezgłoszenie roszczenia o wypłatę zasiłku nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby uprawnionej, termin 6 miesięcy liczy się od dnia, w którym ustała przeszkoda uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia.
4. Jeżeli niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu płatnika składek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1, albo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat.”.

Przepis ten określa zatem terminy przedawnienia roszczenia o wypłatę zasiłku chorobowego, macierzyńskiego, wyrównawczego i opiekuńczego oraz początek biegu tego terminu.

Stosownie do art. 67 ustawy zasiłkowej, termin przedawnienia żądania wypłaty zasiłku liczony jest od ostatniego dnia, za który zasiłek ten przysługuje ubezpieczonemu, i wynosi on sześć miesięcy (ust. 1). Jeżeli niezgłoszenie żądania wynika z przyczyn niezależnych od ubezpieczonego, to wówczas ów

sześcioletni termin biegnie od dnia, w którym przyczyna taka ustała (ust. 3). Jeśli zaś niewypłacenie zasiłku było skutkiem błędu organu rentowego lub płatnika, to wówczas termin przedawnienia wynosi trzy lata (ust. 4). Na marginesie należy zauważyć, iż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że «posłużenie się w komentowanym przepisie terminem "przedawnienie roszczenia" jest mylące, albowiem może budzić uzasadnione skojarzenia z odpowiednimi regulacjami prawa cywilnego dotyczącymi kwestii przedawnienia roszczeń.(...) realizacja "przedawnienia roszczenia", o którym mowa w art. 67, w żadnym wypadku nie sprowadza się do możliwości zgłoszenia przez podmiot zobowiązany do wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego (ZUS, płatnika składek) zarzutu przedawnienia roszczenia, w celu uchylenia się od wypłaty (co w przypadku przedawnienia cywilnych roszczeń majątkowych następuje m.in. w "klasycznym" procesie cywilnym). Z powyższych względów *de lege ferenda* należy postulować zmianę treści art. 67 ust. 1 i 4 (...) polegającą na zastąpieniu użytego tam terminu "przedawnia się" zwrotem "wygasa".» (M. Gersdorf, B. Gudowska, *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz. Komentarz do art. 67*. C.H. Beck 2012, system informatyczny Legalis).

Tymczasem pytanie prawne Sądu Rejonowego w Białymstoku zostało sformułowane w związku z rozpoznawaniem przez Sąd sprawy z odwołania E R. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zobowiązującej zainteresowaną do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego.

Zakwestionowany przez Sąd pytający art. 67 ustawy zasiłkowej nie może zatem stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy E R.

Nie dotyczy on bowiem kwestii związanych ze zwrotem nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym zasiłków chorobowych, lecz okresów żądania wypłaty zasiłków przez organ rentowy.

Sąd pytający nie zakwestionował wprawdzie merytorycznej treści art. 67 ustawy zasiłkowej, gdyż pod adresem tego przepisu sformułował zarzut pominięcia unormowania terminu przedawnienia żądania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zwrotu nienależnie pobranego przez ubezpieczonego zasiłku chorobowego, jednakże nie może to, jak się wydaje, zmienić oceny, iż pytanie prawne w niniejszej sprawie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Zarzut pominięcia ustawodawczego powinien być bowiem skierowany do przepisu dotyczącego materii pozostającej w związku z unormowaniem, którego brak jest kwestionowany, przy jednoczesnym spełnieniu warunku związku między jego treścią a stanem faktycznym rozpoznawanej sprawy.

Wyrażona w art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zależność, iż treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, oparta powinna być bowiem „na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2009 r. w sprawie o sygn. P 81/08, OTK ZU(A) z 2009 r. Nr 8, poz. 130].

W niniejszej sprawie opisana relacja nie zachodzi.

Sprawa E R., zawisła przed Sądem pytającym, o czym była już wyżej mowa, dotyczy bowiem zwrotu nienależnie pobranych przez zainteresowaną zasiłków chorobowych.

Dla jej rozstrzygnięcia znaczenie mają zatem przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a nie przepis art. 67 ustawy zasiłkowej regulujący inną problematykę - a mianowicie terminy przedawnienia prawa do zasiłków, przysługujących z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego został uregulowany w art. 84 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a także w art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną, w zakresie dotyczącym świadczeń przewidzianych tą ustawą, przy uwzględnieniu, ogólnie mówiąc, art. 84 u.s.u.s..

Tak więc, podstawę rozstrzygnięcia sprawy E R. o zwrot nienależnie pobranego zasiłku chorobowego stanowić będą niektóre unormowania art. 84 u.s.u.s., w tym ustęp pierwszy, który nakłada na osobę, która pobrała nienależne świadczenie, obowiązek jego zwrotu, ustęp drugi - określający, jakie świadczenia, w rozumieniu ustawy, uważane są za kwoty nienależnie pobranych świadczeń, a zwłaszcza ustęp trzeci tego artykułu, w myśl którego:

„[n]ie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach - za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata.”.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający powołał wprawdzie art. 84 ust. 3 u.s.u.s., jednakże z jego treści nie można wysnuć wniosku, że to właśnie treść normatywna tego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza na tle orzecznictwa dotyczącego daty, od której liczyć należy okresy, za które organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń) budzi konstytucyjne wątpliwości Sądu. Analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, iż powołanie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. oraz tylko jednego wyroku Sądu Najwyższego, jaki zapadł na podstawie tego przepisu (sygn. akt II UK 124/08), i uchwały Sądu Najwyższego (sygn. akt III UZP 1/12), dotyczącej początku biegu trzyletniego terminu, za który organ rentowy – na podstawie art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej – może żądać zwrotu

nienależnie pobranych świadczeń emerytalnych, służyć miało wzmocnieniu argumentacji o niekonstytucyjności art. 67 ustawy zasiłkowej.

Z tego względu nie można byłoby uznać, iż, zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przedmiot oceny w niniejszym postępowaniu może stanowić przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Reasumując, stwierdzić należy, iż skoro zakwestionowany przepis art. 67 ustawy zasiłkowej nie ma znaczenia dla rozpoznania sprawy przez Sąd pytający, zaś przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. nie został przez Sąd pytający poddany kontroli, to tym samym pytanie prawne Sądu Rejonowego w Białymstoku nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Postępowanie w niniejszej sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega zatem umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego