



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 27 lipca 2015 r.

Sygn. akt SK 33/14

BAS-WPTK-2051/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	28. 07. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B K i A B z 3 kwietnia 2014 r. (sygn. akt SK 33/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 24 ust. 6h pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia sytuacji, w której dzień śmierci spadkodawcy został oznaczony w postanowieniu o uznaniu za zmarłą osoby, za którą odprowadzane były składki, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane skargą konstytucyjną B K i A B (dalej: skarżące) z 3 kwietnia 2014 r. (dalej: skarga, skarga konstytucyjna).

Skarga została wniesiona w związku z następującym, bezspornie ustalonym w postępowaniu sądowym, stanem faktycznym:

W dniu 1999 r. zginął P K

W związku z tym, że prowadził on pozarolniczą działalność gospodarczą, na adres przedsiębiorstwa przychodziły upomnienia dotyczące obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne, które regulowała zaginionego. W dniu marca 2010 r. B. K złożyła wniosek o uznanie za zmarłego. Postanowieniem z czerwca 2011 r. Sąd Rejonowy w W Wydział I Cywilny uznał P K za zmarłego, oznaczając chwilę jego śmierci na godz. dnia 1999 r. Postanowienie to stało się prawomocne lipca 2011 r. W dniu września 2011 r. B. K złożyła wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym Postanowieniem z października 2011 r. Sąd Rejonowy w W Wydział I Cywilny stwierdził, że spadek po zmarłym, na podstawie ustawy i wprost, nabyły: B. K w udziale części spadku oraz A. B ( ) w udziale części spadku. Postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku stało się prawomocne listopada 2011 r.

Pismem z maja 2012 r. skarżące wystąpiły do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) o zwrot nienależnie opłaconych składek za uznanego za zmarłego P. K (wcześniej, decyzją z maja 2012 r. ZUS odmówił B. K zwrotu nienależnie opłaconych składek, ze względu na brak aktu poświadczającego dziedziczenie). Decyzjami z czerwca 2012 r. (sygn. spraw: oraz ) ZUS Inspektorat w W uznał, że składki na ubezpieczenie społeczne opłacane za ubezpieczonego P. K zostały nienależnie opłacone i dokonał ich zwrotu za okres od maja 2002 r. do grudnia 2008 r. w łącznej kwocie: zł dla B. K oraz zł dla A. B , jednocześnie odmawiając zwrotu nienależnie

opłaconych składek za okres od stycznia 1999 r. do kwietnia 2002 r., ze względu na przedawnienie prawa do ich zwrotu (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

Od powyższych decyzji skarżące wniosły odwołania do Sądu Okręgowego VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G , który wyrokiem z grudnia 2012 r. (sygn. akt , wspólna dla spraw obu skarżących) uwzględnił je, zmieniając zaskarżone decyzje i zobowiązując ZUS Oddział w G do zwrotu skarżącym nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od marca 1999 r. do kwietnia 2002 r.

W wyniku apelacji ZUS Oddział w G , Sąd Apelacyjny w G III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z listopada 2013 r. (sygn. akt ) zmienił wyrok sądu pierwszej instancji, uznając, że w postanowieniach u.s.u.s. brak podstaw prawnych do zwrotu skarżącym nienależnie opłaconych składek za okres od stycznia 1999 r. do kwietnia 2002 r., ze względu na ich przedawnienie.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny w G wskazał, że składając maja 2012 r. wniosek o zwrot nienależnie opłaconych składek, skarżące przerwały bieg terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek za okres od maja 2002 r. Sąd, rekonstruując ewolucję terminów przedawnienia dochodzenia wzajemnych roszczeń stron stosunku ubezpieczeniowego uznał przy tym, że do roszczeń skarżących należy stosować 10-letni termin ich przedawnienia. Jak wykazał sąd drugiej instancji, postanowienia u.s.u.s. w brzmieniu pierwotnym przewidywały równy, 5-letni okres dochodzenia przez płatników zwrotu nadpłaconych składek od ZUS-u (art. 24 ust. 7 u.s.u.s.) i przedawnienia roszczeń z tytułu zaległych składek od płatników przez ZUS (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.).

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074 ze zm.) nastąpiło wydłużenie terminu przedawnienia należności z tytułu składek z 5 do 10 lat (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.), przy jednoczesnym braku ingerencji ustawodawcy w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., co w konsekwencji oznaczało różnicowanie długości okresu przedawnienia należności z tytułu składek oraz okresu dochodzenia zwrotu należności od ZUS z tytułu nadpłaconych składek.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) jednolicie przyjmuje się, że 10-letni okres przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne odnosi się

także do zaległości wymaganych przed 1 stycznia 2003 r., jeżeli do tej daty nie uległy one przedawnieniu według przepisów dotychczasowych (zob. uchwały SN z: 2 lipca 2008 r., sygn. akt II UZP 5/08 i 8 lipca 2008 r., sygn. akt I UZP 4/08; wyroki SN z: 12 lipca 2007 r., sygn. akt I UK 37/07; 12 listopada 2007 r., sygn. akt I UK 147/07; 23 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 204/08; 22 lipca 2009 r., sygn. akt I UK 70/09; postanowienie SN z 7 stycznia 2009 r., sygn. akt III UZP 2/08; wyroki NSA z: 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II FSK 505/07; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 651/08; 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II FSK 466/08).

Następnie, 8 maja 2008 r., z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 67, poz. 411; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), przez wydłużenie okresu dochodzenia od ZUS nienależnie opłaconych składek z 5 do 10 lat, zrównano długość terminów przewidzianych w art. 24 ust. 4 i ust. 7 u.s.u.s. Jednocześnie, zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2008 r., „art. 24 ust. 7 ustawy, o której mowa w art. 3 [u.s.u.s. – uwaga własna], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się także do składek nienależnie opłaconych w okresie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli dochodzenie ich zwrotu nie uległo jeszcze przedawnieniu na podstawie dotychczasowych przepisów”. Poczynione ustalenia pozwoliły Sądowi Apelacyjnemu w G na stwierdzenie, że nienależnie opłacone składki mogą skutecznie podlegać procedurze zwrotu, jednak z ograniczeniem do składek na ubezpieczenia społeczne opłaconych po 30 kwietnia 2002 r.

Wyrok sądu drugiej instancji, z którym skarżące łączą naruszenie swych konstytucyjnych praw, został im doręczony 29 stycznia 2014 r.

2. Przedmiotem kontroli skarżące uczyniły art. 24 ust. 6g i ust. 6h ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz.121; dalej: u.s.u.s.).

Zgodnie z art. 24 ust. 6g u.s.u.s. „Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia:

1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b [zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek, które zgodnie z ust. 6a u.s.u.s. mogą być zwrócone, chyba że nie przekraczają wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym – uwaga własna];

2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b”.

Jednocześnie skarżące kwestionują art. 24 ust. 6h u.s.u.s., w myśl którego „Bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w ust. 6g, ulega zawieszeniu:

1) w przypadku wydania przez Zakład decyzji w sprawie nienależnie opłaconych składek – od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna;

2) jeżeli wydanie decyzji w sprawie nienależnie opłaconych składek jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd – do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż na okres 2 lat;

3) od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy;

4) w przypadku wydania przez Zakład decyzji stwierdzającej brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym lub obniżającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia – od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna”.

3. Jakkolwiek skarżące wnoszą w *petitum* skargi o kontrolę przywołanych przepisów *in extenso*, to z analizy zarzutów sformułowanych w jej uzasadnieniu można wyprowadzić wniosek, że wątpliwości konstytucyjne inicjatorek postępowania dotyczą tylko pewnego zakresu normowania zaskarżonej regulacji.

Szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części stanowiska poświęconej kwestiom formalnoprawnym.

## **II. Zarzuty skarżących**

1. Wątpliwości konstytucyjne skarżących opierają się na tym, że sposób określenia początku biegu terminu przedawnienia (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) oraz przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia (art. 24 ust. 6h u.s.u.s.) prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne nie uwzględniają faktu, iż w świetle art. 29 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. –

Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.), uznanie za zmarłego członka rodziny, za którego jedna ze skarżących odprowadzała obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne jest możliwe, jeżeli upłynęło lat dziesięć od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył.

W konsekwencji, prawo do zwrotu nienależnie pobranych składek przedawnia się wcześniej niż możliwe jest zainicjowanie postępowania o uznanie za zmarłego. W opinii skarżących, przepisy prawa nie stworzyły możliwości uzyskania zwrotu nienależnie opłaconych składek przed upływem terminu przedawnienia. Inicjatorce niniejszego postępowania twierdzą, że: „w niniejszej sprawie przysługujące powódkom prawo majątkowe do zwrotu nienależnie opłaconych składek zostało ograniczone przez instytucję przedawnienia” (skarga, s. 8), przez co kwestionowana regulacja narusza art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

2. Jednocześnie, zdaniem skarżących, zważywszy, iż w orzecznictwie SN ugruntowany jest pogląd o autonomii u.s.u.s. względem postanowień k.c. o przedawnieniu (zob. wyroki SN z: 8 stycznia 1999 r., sygn. akt II UKN 398/98; 21 października 2008 r., sygn. akt II UK 71/08), „[k]onieczność dokonywania wykładni przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących przedawnienia w oderwaniu od jego istoty [którą skarżące wywodzą z art. 120 § 1 k.c. – uwaga własna] doprowadziła do naruszenia spójności systemu prawa w Polsce, a przez to naruszyła konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego” (skarga, s. 7).

3. W opinii inicjatorek niniejszego postępowania, „aktualne brzmienie regulacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwiające dochodzenie nienależnie opłaconych składek, w takich stanach faktycznych [jak sytuacja skarżących – uwaga własna], ma charakter jedynie iluzoryczny. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której realizowanie obowiązku wynikającego z przepisów ustawy ogranicza w rzeczywistości drogę do zrealizowania uprawnienia, które rzekomo ten sam akt prawny gwarantuje” (skarga, s. 12), co jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

4. Skarżące zarzucają ponadto kwestionowanej regulacji, że nie respektuje ona zakotwiczonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, bowiem „ciężko mówić o równej ochronie, w sytuacji, gdy konsekwencje przewidziane dla opieszałego wierzyciela dotyczą osobę, która nie mogła realizować przysługujących jej roszczeń, mimo iż chciała. Z równą ochroną mielibyśmy do czynienia tylko w sytuacji, gdyby każdy podmiot miał przez taki sam czas możliwość dochodzenia swoich praw zanim staną się one przedawnione. Byłoby to możliwe przykładowo przy wprowadzeniu wymogu możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia dla rozpoczęcia i biegu okresu przedawnienia” (skarga, s. 10).

5. Trzeba także dodać, że wśród zarzutów sformułowanych w skardze znalazły się twierdzenia skarżących, iż sąd rozpoznający ich sprawę w ostatniej instancji nie uwzględnił bezpośrednio obowiązujących przepisów Konstytucji (art. 8 ustawy zasadniczej) statuujących prawa i wolności człowieka i obywatela, w związku z czym doszło względem nich do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także nakazu zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, zawartego w art. 5 Konstytucji. Tym samym sąd naruszył prawo skarżących do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów skonstruowanych w skardze konstytucyjnej, Sejm uznaje za konieczne odniesienie się do kilku kwestii formalnych, determinujących dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny – będąc zobligowanym na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, kontroluje, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (por. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10). Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności

(zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Należy także podkreślić, że składu rozpoznającego sprawę nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10) i że w judykatach trybunalskich utrwalił się pogląd o możliwości wywiedzenia przez Trybunał wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (postanowienia TK z: 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 28 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 15/14).

2. W świetle powyższych ustaleń, Sejm – zważywszy, iż sąd konstytucyjny zachowuje prawo do dalszej kontroli skargi konstytucyjnej – w świetle okoliczności niniejszej sprawy oraz przedstawionej przez skarżące argumentacji, postuluje rozważenie, czy nie zachodzą przesłanki umorzenia niniejszego postępowania. Rozstrzygnięcia wymagają następujące kwestie: a) czy wskazane w skardze konstytucyjnej przepisy mogą stanowić przedmiot kontroli w trybie inicjowanym skargą konstytucyjną; b) czy w związku z przywołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności dopuszczalne jest orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie oraz c) czy skarżące dopełniły obowiązku odpowiedniego uzasadnienia stawianych zarzutów.

Odnosząc się do pierwszego z problemów natury formalnoprawnej, Sejm zwraca uwagę, że w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa i wolności (postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., sygn. akt SK 40/06; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04; 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00). Z treści art. 79 Konstytucji nie wynika gwarancja możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może bowiem zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03). Innymi słowy, przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu



normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia (zob. m.in. postanowienia TK z: 9 września 2010 r., sygn. akt Ts 187/08; 10 stycznia 2013 r., sygn. akt Ts 257/11 oraz wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09).

W orzecznictwie trybunalskim wskazuje się na tzw. podwójną kwalifikację zaskarżanych przepisów, jako podstawową przesłankę skorzystania ze skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, przepisy te powinny być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia praw i wolności skarżącego ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których organ orzekł o tych prawach i wolnościach (por. m.in. postanowienia TK z: 25 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 18/13; 9 października 2013 r., sygn. akt Ts 136/13), przy czym sposób ich naruszenia musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Analiza uzasadnienia skargi oraz wyroku sądu II instancji, który *in casu* był ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 Konstytucji, skłania Sejm do wyrażenia wątpliwości co do dopuszczalności – w pewnym zakresie – merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie, bowiem skarżące uczyniły przedmiotem kontroli przepisy, które nie były podstawą ostatecznego orzeczenia o ich prawach lub wolnościach.

Jak wspomniano, skarżący może zakwestionować wyłącznie te przepisy zastosowane w jego sprawie, które stały się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy wskazany w skardze akt normatywny determinuje treść orzeczenia sądowego przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (zob. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00 oraz 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02). Aby ustalić, czy wymagany warunek został spełniony, trzeba odwołać się do sporu, w związku z którym wydano orzeczenie, i porównać podstawę prawną orzeczenia sądowego z przedmiotem zaskarżenia (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że skarżące kwestionują zgodność z Konstytucją postanowień u.s.u.s. determinujących początek oraz długość biegu

terminu przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnych składek oraz przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Z dołączonych do akt sprawy dokumentów wynika jednoznacznie, że przedmiotem sporu toczącego się przed sądami obu instancji była prawna ocena zagadnienia, czy nienależne (bezsprene) składki na ubezpieczenie społeczne za okres od stycznia 1999 r. do kwietnia 2002 r. uległy przedawnieniu. Uwzględniając powyższe, zdaniem Sejmu, jakkolwiek trafne jest powoływanie się przez skarżące na art. 24 ust. 6g u.s.u.s. (wyznaczenie początku i długości biegu terminu przedawnienia), to już przyjęcie, iż zaskarżeniem należy objąć całą treść normatywną art. 24 ust. 6h u.s.u.s. budzi wątpliwości.

Jak zważył sąd II instancji, w stanie faktycznym zaistniałym w sprawie skarżących, nie zaktualizowały się 3 z 4 przesłanek wskazanych w przywołanym przepisie: „bowiem wszczęcia postępowania do dnia z istoty nie można odnieść skutku do składek, których termin przedawnienia już upłynął /art. 24 ust. 4h pkt 1 u.s.u.s./, na dzień złożenia wniosku przez wnioskodawczynię wydanie decyzji w sprawie nie było uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, gdyż postępowania o uznanie za zmarłego i stwierdzenia nabycia spadku były już zakończone /art. 24 ust. 4h pkt 2 u.s.u.s./, [...] Zakład nie wydał decyzji stwierdzającej brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym lub obniżającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia /art. 24 ust. 4h pkt 4 u.s.u.s.” (uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w G z listopada 2013 r., sygn. akt , s. 12-13).

W tym zakresie przepisy art. 24 ust. 6h pkt. 1, 2 i 4 u.s.u.s. nie mogą więc być uznane za podstawę wyroku sądu II instancji, który skarżące wskazują jako ostateczne rozstrzygnięcie o swoich prawach w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 24 ust. 6h pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.s.u.s., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Jednocześnie trzeba podkreślić, że sąd II instancji brał pod uwagę przesłankę zawieszenia biegu terminu przedawnienia nienależnych składek na ubezpieczenie społeczne, o której mowa w art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s. („Bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w ust. 6g [art. 24 u.s.u.s. – uwaga własna], ulega zawieszeniu: [...] od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu

poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy”), jednak z uwagi na upływ maksymalnego okresu zawieszenia biegu terminu przedawnienia przewidzianego w tym przepisie, uznał, że *in casu* doszło do przedawnienia nienależnych składek.

Zarazem należy zauważyć, że skarżące nie kwestionują długości terminu przedawnienia należności z tytułu składek (art. 24 ust. 6g *ab initio* u.s.u.s.) ani okresu zawieszenia biegu terminu przedawnienia w wypadku śmierci ubezpieczonego (art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s.).

Podstawowy zarzut skarżących sformułowany wobec art. 24 ust. 6g i ust. 6h pkt 3 u.s.u.s. sprowadza się do tego, że ich normowanie nie uwzględnia przy obliczaniu początku biegu terminu przedawnienia nienależnych składek oraz początku zawieszenia biegu terminu przedawnienia sytuacji, w której doszło do sądowego uznania za zmarłą osoby, za którą opłacano składki.

Taki brak, zdaniem skarżących, spowodował, że orzekające w ich sprawach ZUS i sądy obu instancji nie uwzględniły ich żądań dotyczących zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za osobę, która została uznana za zmarłą, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw inicjatorek niniejszego postępowania.

Warto podkreślić, że co do zasady – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie aktu normatywnego a nie jego braku. W szczególności skarga nie może opierać się na wskazaniu, że kwestionowana regulacja prawna nie zawiera konkretnej treści satysfakcjonującej skarżącego. Realizacja postulatów skarżącego formułowanych *de lege ferenda* pozostaje bowiem poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt SK 31/10). Stylizacja zarzutów skarżących nakazuje rozważyć je z perspektywy kwalifikacji kwestionowanej luki jako pominięcia legislacyjnego lub zaniechania prawodawczego. Jak podnosi sąd konstytucyjny, „Konsekwencje oceny przez Trybunał, czy skarżony jako niezgodny z Konstytucją brak określonej regulacji jest zaniechaniem czy pominięciem są poważne. Granica pomiędzy jedną i drugą kwalifikacją nie jest jednoznaczna i jej wyznaczenie musi być poprzedzone szczegółową analizą stanu prawnego w każdej indywidualnej sprawie. U podstaw tej analizy znajduje się – z jednej strony – domniemanie konstytucyjności ocenianego aktu normatywnego – konstytucyjna swoboda regulacyjna ustawodawcy, z drugiej zaś – wolności lub prawa konstytucyjne, które zostały naruszone przez brak

kompletnej regulacji prawnej. W przypadku zaniechania kontrola Trybunału Konstytucyjnego jest wyłączona, ponieważ ustawodawca celowo nie unormował pewnej sfery stosunków społecznych. Natomiast w przypadku pominięcia regulacja prawna została wydana i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski. Wtedy Trybunał może orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by zostały spełnione wymogi konstytucyjne. Jednak aby Trybunał Konstytucyjny orzekł o pominięciu ustawodawczym, konieczne jest wykazanie związku pomiędzy brakiem określonej regulacji prawnej a niezapewnieniem odpowiedniej ochrony konstytucyjnej wolności lub konstytucyjnego prawa” (postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

W celu ustalenia, że występuje pominięcie legislacyjne, to znaczy, że regulacja prawna jest niepełna lub fragmentaryczna, konieczna jest „jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; por. postanowienie TK z 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 57/09). Jednocześnie Trybunał podkreśla, że w warunkach orzekania o pominięciu niezbędna jest powściągliwość sędziowska: „Pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, narażało bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienia TK z: 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13; wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

Odnosząc powyższe uwarunkowania do zarzutów skarżących, należy w opinii Sejmu przyjąć, że postulowane przez nie uwzględnienie przy ustalaniu: a) początku biegu terminu przedawnienia nienależnych składek (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) oraz b) początku okresu zawieszenia biegu tego terminu przedawnienia (art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s.) wykazuje konieczne (z perspektywy klasyfikacji zarzutu jako podlegającego rozpatrzeniu przez Trybunał) podobieństwo z unormowaniem zawartym w tych przepisach. Skarżące nie żądają bowiem ustanowienia nowego terminu przedawnienia/okresu zawieszenia biegu terminu przedawnienia względem składek nienależnie opłacanych, ale włączenia do zakresu kontestowanej regulacji sytuacji, w której doszło do uznania za zmarłą osoby, za którą odprowadzane były składki na ubezpieczenie społeczne.

Konkludując tę część wywodów, Sejm stwierdza, że dopuszczalne jest zaskarżenie pominięcia w zakresie materii uregulowanej przez ustawodawcę (ustanowienie początku biegu terminu przedawnienia nienależnych składek albo zawieszenia biegu tego terminu przedawnienia), zwłaszcza jeśli pojawiają się wątpliwości, czy pominięcie nie zostało dokonane przez niego w sposób arbitralny.

4. Przyjęcie, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z podlegającym kognicji sądu konstytucyjnego pominięciem legislacyjnym, nakazuje odnieść się jeszcze do sposobu ujęcia przedmiotu i zakresu zaskarżenia. Jak bowiem wywiódł Trybunał Konstytucyjny, „w wypadku tego rodzaju zarzutów wnioskodawcy muszą precyzyjnie określić co ich zdaniem ustawodawca pominął w danym akcie prawnym” (wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09; por. także postanowienia TK z: 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02; 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09). Przede wszystkim należy zauważyć, że skarżące, precyzując przedmiot zaskarżenia, wskazują na konkretne przepisy u.s.u.s., względem których, ich zdaniem, wymagana jest interwencja trybunalska. Z analizy uzasadnienia skargi wyraźnie wynika, że intencję inicjatorek postępowania należy odczytywać w ten sposób, że postulują one uwzględnienie w art. 24 ust. 6g u.s.u.s., jako momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek, uprawomocnienie się postanowienia o uznaniu za zmarłą osobę, za którą były odprowadzane składki, natomiast w art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s. – wprowadzenie przywołanej przesłanki, jako warunkującej początek zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Z perspektywy dynamiki postępowania w przedmiocie nabycia spadku po osobie uznanej przez sąd za zmarłą (*in casu*, skarżące złożyły wniosek września 2011 r., października 2011 r. Sąd Rejonowy w W Wydział I Cywilny wydał postanowienie w przedmiocie nabycia spadku, które uprawomocniło się listopada 2011 r.) wypada uznać, że realizacja przez skarżące prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek nie została zniweczona przez konieczność przeprowadzenia długotrwałego postępowania w przedmiocie nabycia spadku. Do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w tym przedmiocie bieg terminu przedawnienia ulega bowiem zawieszeniu, wątpliwe konstytucyjnie jest jedynie oparcie ustalenia początku okresu zawieszenia na chwili śmierci osoby ubezpieczonej i wyznaczenie w tym względzie maksymalnego okresu zawieszenia – 2 lata od śmierci ubezpieczonego.

Z powyższych względów Sejm wyraża pogląd, że wymagana jest zmiana ram zaskarżenia przez przyjęcie, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są:

- a) art. 24 ust. 6g u.s.u.s. w zakresie, w jakim przy ustalaniu początku biegu terminu przedawnienia nienależnych składek na ubezpieczenie społeczne nie uwzględnia uprawomocnienia się postanowienia o uznaniu za zmarłą osoby, za którą odprowadzane były składki;
- b) art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie uwzględnia sytuacji, w której dzień śmierci spadkodawcy został oznaczony w postanowieniu o uznaniu za zmarłą osoby, za którą odprowadzane były składki.

Proponowana przez Sejm modyfikacja sposobu oznaczenia przedmiotu zaskarżenia, z zastrzeżeniem konkluzji co do częściowego umorzenia, która była możliwa do sformułowania dopiero po analizie merytorycznej zarzutów (zob. pkt V.1 i V.6 niniejszego pisma), znalazła odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma i została uwzględniona w jego dalszej części.

Sejm, sugerując ograniczenie zakresu zaskarżenia, ma świadomość, że Trybunał Konstytucyjny akceptuje taki zabieg na etapie późniejszym niż kontrola wstępna skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13).

5. Przechodząc do problemu przywołanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli konstytucyjności, trzeba przypomnieć, że zdaniem skarżących, zakwestionowana regulacja powinna być kontrolowana z perspektywy art. 2 (ujmowanego w ogólności, jako zasada demokratycznego państwa prawnego oraz wyrażającego partykularną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Zważywszy na treść normatywną wskazanych wzorców kontroli oraz reżim prawny rządzący rozpoznawaniem skarg konstytucyjnych, a także deficyty argumentacyjne pisma inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie, szereg wątpliwości Sejmu wzbudza kwestia dopuszczalności merytorycznego orzekania w doprecyzowanym niżej zakresie.

*Primo*, zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny

wielokrotnie wskazywał, że właściwego wzorca kontroli – w wypadku takiego instrumentu jak skarga konstytucyjna – nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02 oraz 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04). Zakres wzorców w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem – będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159).

Z tego względu, w opinii Sejmu, zasada demokratycznego państwa prawnego (ujmowana w ogólności) statuowana w art. 2 Konstytucji, a także art. 5, art. 8 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji (abstrahując od tego, że art. 21 ustawy zasadniczej nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność, co czyni ten przepis nieadekwatną podstawą) nie mogą stanowić wzorców kontroli w niniejszej sprawie. Dodatkowo należy wskazać, że skarżące, postawiwszy zarzuty naruszenia przez zaskarżoną regulację przytoczonych postanowień konstytucyjnych, nie sformułowały żadnych argumentów mających przemawiać za ich trafnością. Tymczasem z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wynika obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, oznaczający konieczność przywołania relewantnej argumentacji, która, przynajmniej potencjalnie, może uzasadniać przełamanie domniemania konstytucyjności przepisów prawa. Zarzuty sformułowane w skardze mogą podlegać rozpatrzeniu przez sąd konstytucyjny tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności

zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez inicjatora postępowania ustawowej powinności określonej w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, powodując brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Dla porządku, Sejm pragnie dodać, że skarżące podjęły próbę uzasadnienia naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, przez wskazanie, że: „Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych posługuje się jednak pojęciem przedawnienia, równocześnie nie wprowadzając jego definicji, ani nie wyjaśniając jak należy rozumieć tę instytucję na gruncie przedmiotowej ustawy. Tymczasem to w przepisach Kodeksu cywilnego ustawodawca szerzej opisał tę instytucję. Konieczność dokonywania wykładni przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących przedawnienia w oderwaniu od jego istoty [którą skarżące wywodzą z art. 120 § 1 k.c. – uwaga własna] doprowadziła do naruszenia spójności systemu prawa w Polsce, a przez to naruszyła konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim przez brak kompatybilności rozwiązań co do dnia od którego biegnie termin przedawnienia, na gruncie przedmiotowej sprawy doszło do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących” (skarga, s. 7). Jednocześnie jednak ze stylizacji przedstawionego zarzutu wynika, że w istocie zakwestionowany został brak koherencji między przepisami ustaw (a więc „sprzeczność pozioma” zachodząca w obrębie regulacji ustawowej) i należy zaklasyfikować go jako zarzut braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi. Trzeba w związku z tym podkreślić, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału, który nie bada horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zabieg taki wymagałby bowiem „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności



wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Sąd konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych norm, nie obejmuje swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 16-17, a także np. wyroki TK z: 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

6. *Secundo*, brak w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej jakiegokolwiek argumentacji przemawiającej za niezgodnością kwestionowanej regulacji z – ustanawiającym prawo podmiotowe – art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji determinuje także wniosek Sejmu o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności przedmiotu kontroli z przywołanymi przepisami ustawy zasadniczej, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

7. *Tertio*, należy zauważyć, że skarżące postulują kontrolę kwestionowanych postanowień u.s.u.s. z perspektywy zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazując te przepisy ustawy zasadniczej jako autonomiczne wzorce kontroli.

Tymczasem Trybunał konsekwentnie wskazuje ograniczony zakres dopuszczalności wykorzystywania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Szczególny wyraz znalazło to w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2000 r. (sygn. akt Ts 105/00), w którym został wyrażony pogląd, zgodnie z którym nie są wykluczone sytuacje, kiedy skarżący z treści innych (niż zawarte w rozdziale II) przepisów Konstytucji wyprowadzi nowe konstytucyjne prawa lub wolności. Powinny one jednak odpowiadać rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe.

Pogląd ten jest stabilny i reprezentowany w późniejszych judykatach (zob. np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Jednocześnie wypada zauważyć, że pomimo wyżej wskazanych ograniczeń, Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną.

Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wystawione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 6 marca 2001 r., sygn. akt Ts 199/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 10 sierpnia 2001, sygn. akt Ts 56/01 oraz wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11).

Z powyższych względów, Sejm uznaje, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, rekonstruowana z art. 2 Konstytucji może stanowić w niniejszej sprawie jedynie związkowy, pomocniczy wzorzec kontroli.

Podobnie, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji może stanowić jedynie wzorzec o charakterze subsydiarnym, a nie zasadniczym, samodzielnym, jak żądają skarżące.

Naruszenie tego przepisu może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której da się w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w proklamowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zdaniem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje bowiem samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany z innymi normami ustawy zasadniczej, musi zostać powiązany z konkretnym prawem podmiotowym (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; postanowienia TK z: 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08; 29 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 393/08).

W uzasadnieniu skargi inicjatorce postępowania jednoznacznie powiązały naruszenie zasady proporcjonalności z ingerencją w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu konieczność analizy dotyczącej naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji zaktualizuje się w momencie zdiagnozowania naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 64 ust. 1 Konstytucji.

8. Konkludując tę część analizy zagadnień formalnoprawnych, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zaskarżonej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

9. W świetle orzecznictwa trybunalskiego, zasada *falsa demonstratio non nocet* odnosi się nie tylko do ustalania przedmiotu kontroli, lecz także do ustalania wzorców konstytucyjnych przywołanych w skardze (zob. np. wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). Analiza argumentacji przedstawionej w rozpatrywanej skardze prowadzi do wniosku, że właściwym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 64 ust. 1 i ust. 2 (prawo do innych praw majątkowych oraz zasada równości ochrony odnoszona do innych praw majątkowych) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Zdaniem Trybunału: „Postanowienie to wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go. [...] Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim [...]. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach [...]” (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; por. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, formułowanym na tle art. 64 Konstytucji, ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania

regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Innymi słowy: „[A]rt. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę” (wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13; por. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

Co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, art. 64 Konstytucji wspomina również o ochronie „innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału (por. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08), prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

2. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości.

Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania

intensyfikacji tej ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Jak stwierdza Trybunał: „Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”.

3. W odniesieniu do wzorca wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, będącego w niniejszej sprawie pomocniczą podstawą kontroli, należy zrekapitulować dotychczasowe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Przywołany przepis ustawy zasadniczej zawarty jest w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” i określa granice ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Z orzecznictwa sądu konstytucyjnego wynika, że odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Zważywszy, że w świetle wypowiedzi Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji: „wyznacza granice ingerencji w konkretne prawa [i wolności człowieka i obywatela – uwaga własna] konstytucyjne zagwarantowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych” (wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; zob. także wyroki TK z: 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02; 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07), przywołanie go w charakterze wzorca kontroli wymaga powiązania go z konstytucyjnym prawem lub wolnością, które ulegają ograniczeniu.

Jak wskazuje L. Garlicki: „Artykuł 31 ust. 3 dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wymienionych. Łączna analiza tych wartości prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 22; zob. też wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 14/12).

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wprawdzie wyraźnie wystawiona w tekście Konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Analizowana zasada jest także określana jako zasada lojalności państwa względem obywateli (por. np. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34). Z zasady tej wyprowadza się zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze

złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak m.in. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08), a tym samym stwarzania organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 62). Co istotne z perspektywy zarzutów sformułowanych w analizowanej skardze, w wyroku z 8 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 18/10) Trybunał stwierdził w kontekście niniejszej zasady, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki.

## **V. Analiza zgodności**

1. Zaskarżona regulacja normuje kwestie okresu przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, wprowadzając generalną zasadę, że składki te ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia: 1) otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek, które zgodnie z ust. 6a u.s.u.s. mogą być zwrócone, chyba że nie przekraczają wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym; 2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w pkt 1 (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.). Jednocześnie bieg terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek ulega zawieszeniu „od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy” (art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s.).

W odniesieniu do zakwestionowanej regulacji Sejm pragnie podkreślić, że jakkolwiek na kanwie niniejszej sprawy mamy do czynienia z zaskarżeniem dwóch przepisów u.s.u.s., to w świetle zarzutów sformułowanych w skardze, stwierdzenie niekonstytucyjności któregośkolwiek z nich należałoby uznać za wystarczające dla sanowania stanu niekonstytucyjności.

Z perspektywy systemowej, dla przywrócenia zgodności z Konstytucją ustawy poddanej analizie wystarczające byłoby – w opinii Sejmu – uwzględnienie w ramach przesłanki zawieszenia okresu biegu terminu przedawnienia ze względu na śmierć spadkodawcy (ubezpieczonego, za którego były odprowadzane składki), którą

ustawodawca uregulował w art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s., sytuacji uznania ubezpieczonego za zmarłego w trybie art. 29 k.c.

Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o obu poddanych kontroli przepisach byłoby obarczone ryzykiem nieracjonalności, trudno bowiem rozważać problem okresu zawieszenia biegu terminu przedawnienia roszczenia o nienależne składki, gdy bieg tego terminu jeszcze się nie rozpoczął.

Jednocześnie warto podkreślić, że inicjatorzy postępowania przywołują identyczne wzorce kontroli dla obu zaskarżonych przepisów u.s.u.s., traktowanych w gruncie rzeczy jako pewien kompleks, którego funkcjonowanie zniweczyło ich prawa. Skarżące formułują wobec kontestowanej regulacji w zasadzie te same zarzuty i wspierają je tożsamą argumentacją. Systematyka ustawy i sens normatywny jej jednostek redakcyjnych przemawiają za tym, aby ewentualny werdykt o niekonstytucyjności obejmował wyłącznie jeden z przepisów stanowiących przedmiot kontroli, ze wskazaniem, że powinien to być art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s.

2. Przechodząc do analizy merytorycznej, trzeba przypomnieć, że zdaniem skarżących, normy wynikające z zaskarżonych postanowień u.s.u.s, pozbawiając je prawa do zwrotu nienależnie wpłaconych składek za osobę, która została uznana za zmarłą, stanowi naruszenie przysługującej im na podstawie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji ochrony majątkowego prawa podmiotowego.

W tym kontekście należy najpierw zbadać, czy w przypadku skarżących mamy w ogóle do czynienia z „innym prawem majątkowym”, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Inicjatorzy niniejszego postępowania wyraźnie wskazują, że: „Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie przysługujące powódkom prawo majątkowe do zwrotu nienależnie opłaconych składek zostało ograniczone przez instytucję przedawnienia” (skarga, s. 8).

Na postawione wcześniej pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, bowiem, w świetle ustaleń trybunalskich, gwarancją konstytucyjną z art. 64 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej objęte są takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04).

Warto także w tym miejscu zauważyć, że w realiach niniejszej sprawy mamy do czynienia z sytuacją, w której o zwrot nienależnie opłaconych składek wnosi osoba, która te składki regulowała, nie będąc jednak do tego zobowiązaną (inaczej,



niż np. w wypadku, gdyby za ubezpieczonego, który następnie uznany został za zmarłego, składki opłacał do pewnego momentu jego pracodawca-płatnik). W stanie faktycznym będącym podłożem analizowanej skargi, którego nieuwzględnienie przez ustawodawcę trudno rozpatrywać w kategoriach uchybienia, roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek przysługuje matce (i siostrze) jako spadkobierczyni ubezpieczonego uznanego za zmarłego.

3. Odnosząc się bezpośrednio do zarzutu niekonstytucyjnej ingerencji w prawo majątkowe, jakim jest roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek, należy wskazać, że postanowienia u.s.u.s. nie zawierają definicji tego określenia. Można jednak – z przepisów regulujących obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 u.s.u.s. determinuje zakres podmiotowy obowiązkowej składki), wskazujących temporalny zakres tego obowiązku (art. 13 u.s.u.s.), a także ustanawiających zasady ustalania wysokości składek (art. 15-32 u.s.u.s.) – *a contrario* wywieść, że pojęcie „nienależnie opłacona składka” obejmuje zarówno składkę za osobę nieobjętą obowiązkiem ubezpieczenia, składkę przekazaną za okres niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia, jak i składkę opłaconą w wysokości wyższej niż wynika to z przepisów prawa (nadpłata).

W realiach niniejszej sprawy, bezsporna „nienależność składki” wynika z tego, że była ona opłacana za osobę uznaną za zmarłą w trybie art. 29 k.c.

Według zgodnej opinii doktryny, orzeczenie sądu o uznaniu osoby zaginionej za zmarłą „ma charakter konstytutywny, stwarzając taki stan prawny, jaki powstaje w chwili śmierci osoby fizycznej, i wywołuje skutki prawne *erga omnes*. Konstytutywny charakter orzeczenia nie pozostaje w sprzeczności z jego wstecznym działaniem (*ex tunc*). Orzeczenie działa wstecz od chwili określonej w nim jako chwila śmierci osoby uznanej za zmarłą” (E. Michniewicz-Broda, *komentarz do art. 29 Kodeksu cywilnego*, Lex/el. 2014, nr 170645 i cytowana tam literatura).

Co jednak istotne, konsekwencją uznania za zmarłego w trybie art. 29 k.c. jest powstanie domniemania, że zaginiony zmarł, a śmierć nastąpiła w chwili oznaczonej w orzeczeniu o uznaniu za zmarłego i jednocześnie – *implicite* – drugiego domniemania, że zaginiony żył do chwili ustalonej jako data jego śmierci.

Jak wywiódł SN w wyroku z 24 stycznia 2001 r. (sygn. akt II UKN 195/00), z uwagi na zasadę domniemania życia osoby zaginionej, która nie została uznana za zmarłego w trybie art. 29-32 k.c., dopóki ubezpieczony bądź jego zwłoki nie zostaną

odnalezione albo gdy nie zapadnie postanowienie uznające go za zmarłego, należy uważać go za żywego i uprawnionego do dalszego pobierania przysługujących mu świadczeń emerytalnych. W orzeczeniu tym SN uznał, że świadczenia emerytalne mogą być w dalszym ciągu pobierane przez współmałżonka osoby zaginionej, która nie może być jeszcze uznana za zmarłego z uwagi na zbyt krótki upływ czasu od chwili zaginięcia. Organ rentowy nie może wstrzymać wypłaty świadczeń emerytalnych z tego tylko powodu, że osoba uprawniona do świadczeń emerytalnych została zgłoszona jako zaginiona.

W nawiązaniu do przytoczonego poglądu SN należy uznać, że składki opłacanych zaginionego P. K od dnia jego zaginięcia do dnia uprawomocnienia się postanowienia o uznaniu za zmarłego nie można kwalifikować jako składki nienależnie opłacone. W odniesieniu do tego odcinka czasu funkcjonuje bowiem domniemanie, że zaginiony żył. Cechę „nienależności” składki zyskały dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia o uznaniu

za zmarłego, począwszy od wskazanego w orzeczeniu przez sąd dnia śmierci zaginionego (z datą wsteczną). Z tej konstrukcji wynika, że skarżące mogły uruchomić procedurę zwrotu nienależnie opłaconych składek (abstrahując w tym momencie od konieczności uzyskania potwierdzenia dziedziczenia) dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania w przedmiocie uznania

za zmarłego. Należy zgodzić się z inicjatorkami postępowania, że do czasu uprawomocnienia się przedmiotowego postanowienia nie przysługiwało im roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek (por. skarga, s. 9).

Przypominając, że zgodnie z art. 29 k.c., „zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło lat dziesięć od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył”, wypada zauważyć, że P. K zaginął w 1999 r., zaś postanowienie o uznaniu go za zmarłego mogło zapaść najwcześniej 1 stycznia 2010 r. (faktycznie zapadło czerwca 2011 r., a uprawomocniło się lipca 2011 r.). Wówczas jednak, uwzględniając, że w świetle art. 24 ust. 6g u.s.u.s. termin przedawnienia biegnie od dnia opłacenia składek, roszczenie o nienależnie opłacone składki za sporny okres od stycznia 1999 r. do kwietnia 2002 r. uległo przedawnieniu. Ustalenia tego nie zmienia postanowienie art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s., przewidujące instytucję zawieszenia biegu terminu przedawnienia, liczonego od dnia śmierci spadkodawcy, ustalonego *in casu* na 1999 r., a nie od dnia uprawomocnienia się postanowienia o uznaniu za

zmarłego. W realiach niniejszej sprawy trzeba uznać, że maksymalny okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia upłynąłby marca 2001 r., wówczas jednak skarżące nie dysponowały prawem majątkowym wyrażającym się w roszczeniu o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne.

Zważywszy poczynione ustalenia, w opinii Sejmu, należy podzielić pogląd skarżących, że postanowienia u.s.u.s. w zakwestionowanym zakresie, doprowadziły do „absurdalnej sytuacji, że termin przedawnienia biegł (doprowadzając ostatecznie do przedawnienia roszczenia), pomimo iż przez ten czas skarżące były pozbawione możliwości dochodzenia swojego roszczenia” (skarga, s. 8). Trudno tym samym uznać, że zrealizowany został standard wynikający z art. 64 ust. 1 Konstytucji, nakazujący ustawodawcy kształtowanie poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę.

Jednocześnie należy podkreślić, że jakkolwiek ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, w perspektywie względności ochrony prawa majątkowego wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji – co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczył możliwość jego dochodzenia przez wprowadzenie instytucji przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, to istnieją uzasadnione wątpliwości, czy takie ukształtowanie ograniczenia realizacji prawa majątkowego (instytucji przedawnienia) mieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach, wyznaczonych treścią art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z perspektywy zdania drugiego art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym wprowadzone ograniczenia wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty, trzeba zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wywiódł, iż: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu

ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja” (wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99).

W świetle tego poglądu wypada zauważyć, że poddane kontroli postanowienia u.s.u.s., w zakwestionowanym zakresie, zamiast mobilizować płatników składek do dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek (co jest *ratio* analizowanej instytucji przedawnienia), w sposób zupełny niweczą możliwość realizacji prawa majątkowego w postaci roszczenia o zwrot nienależnie opłaconych składek.

Z tego względu, skoro zaskarżona regulacja narusza „istotę” prawa chronionego w art. 64 ust. 1 Konstytucji, zbędna jest analiza respektowania testu proporcjonalności zawartego w zdaniu pierwszym art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jedynie dla kompletności wyводу wypada dodać, że jakkolwiek rację mają skarżące, twierdząc, że „przy ograniczaniu przysługujących obywatelom praw podmiotowych ustawodawca wykroczył poza to co jest niezbędne dla osiągnięcia określonego celu” (skarga, s. 9), to już trudno zgodzić się z prezentowanym przez nie poglądem, że powodem nieproporcjonalności jest brak kompatybilności regulacji przedawnienia w art. 24 ust. 6g u.s.u.s. z instytucją przedawnienia przewidzianą w art. 120 i n. k.c. Trzeba bowiem podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażone zostało stanowisko, zgodnie z którym „Wszystkie należności opłacone z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne pozostają należnościami składkowymi ze stosunków ubezpieczenia społecznego niezależnie od tego, iż niekiedy niektóre z opłaconych składek zostały uiszczone bez tytułu prawnego lub w zawyżonej wysokości albo wynikały z nieważnego tytułu prawnego podlegania ubezpieczeniom społecznym. Żadne nienależnie zapłacone składki z określonego ważnego lub nieważnego stosunku ubezpieczenia nie nabywają charakteru świadczeń nienależnych zakładowi rentowemu w rozumieniu art. 410 KC także dlatego, że wszelkie należności opłacone tytułem składek na ubezpieczenie społeczne podlegają na wniosek ich płatników zwrotowi w terminach określonych w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji w tego rodzaju sprawach uregulowanych przepisami prawa ubezpieczeń społecznych nie ma potrzeby sięgania do przepisów określających terminy przedawnienia roszczeń prawa cywilnego” (wyrok SN z 21 października 2008 r., sygn. akt II UK 71/08; por. także wyrok SN z 8 stycznia 1999 r., sygn. akt II UKN 398/98).

Również w orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w świetle którego składki na ubezpieczenie społeczne oraz zasiłki rodzinne i opiekuńcze, jako świadczenia publicznoprawne, nie podlegają k.c. (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95 oraz wyrok TK z 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13).

Ustalenia te nie zmieniają jednak negatywnej oceny zakwestionowanej regulacji w perspektywie art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Przechodząc do oceny zaskarżonych postanowień u.s.u.s. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, wypada przypomnieć, że konstytucyjny standard równej ochrony własności i innych praw podmiotowych nie wymaga poszukiwania cechy relewantnej porównywanych podmiotów. „Jest nią bycie: właścicielem, spadkodawcą, spadkobiercą albo podmiotem uprawionym z tytułu innego prawa majątkowego (np. prawa rzeczowego, majątkowego prawa na dobrach niematerialnych, majątkowego prawa rodzinnego). Nie jest zatem konieczne dobieranie podmiotów i ustalanie *a casu ad casum* cechy relewantnej na podstawie analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma. Punkt wyjścia wyznacza bowiem odpowiedź na pytanie: czy podmiotom porównywanym przysługuje prawo własności, prawo dziedziczenia albo inne prawo majątkowe tej samej kategorii” (wyrok TK z 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12).

W realiach niniejszej sprawy skarżące zasadnie podnoszą, że: „konsekwencje przewidziane dla opieszalego wierzyciela dotyczą osobę, która nie mogła realizować przysługujących jej roszczeń, mimo, iż chciała” (skarga, s. 10), wskazując tym samym jako odniesienie do własnego położenia, sytuację podmiotów opłacających nienależne składki na ubezpieczenie społeczne, ale które pozostają bierne wobec wpływu terminu przedawnienia i nie chcą realizować swoich roszczeń wobec ZUS.

Analizując zaskarżony przepis ze wskazanego wyżej punktu widzenia, należy dojść do wniosku, że kontestowane postanowienia u.s.u.s. różnicują uprawnienia płatników w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu zwrotu nienależnie opłaconych składek. Dysponujący bowiem tym samym prawem majątkowym, wierzyciele ZUS z tytułu nienależnie opłaconych składek albo będą mieć 5 lat (aktualnie) na wystąpienie z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku lub rejestrację poświadczenia dziedziczenia i następnie na złożenie wniosku o zwrot nienależnie opłaconych składek (grupa podmiotów odniesienia), albo ich prawo do zwrotu

przedawni się, zanim powstanie roszczenie o zwrot (grupa podmiotów, które opłacały składki za osobę uznaną następnie za zmarłą).

W ocenie Sejmu, wypada zatem podzielić pogląd skarżących, że poddana kontroli regulacja wprowadza niekonstytucyjne różnicowanie stopnia ochrony praw majątkowych i tym samym narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Z przywołanych względów Sejm uznaje, że ocena kwestionowanej regulacji z perspektywy zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wypada również negatywnie.

Warto w tym miejscu przywołać ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w uzasadnieniu wyroku z 1 września 2006 r. (sygn. akt SK 14/05). Sąd konstytucyjny wywiódł wówczas, oceniając poprawność określenia początku biegu terminu przedawnienia uregulowanego w art. 442 k.c. z wymogami art. 2 Konstytucji, że: „Pułapka, którą stwarza istniejące rozwiązanie prawne, nie polega oczywiście na tym, że blokadę dla skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wywołuje sam mechanizm przedawnienia roszczeń jako taki. Upływ czasu może być bowiem, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia w wyniku podniesionego przez dłużnika zarzutu przedawnienia. Sens (istota) przedawnienia roszczeń majątkowych wiązany być jednak powinien jedynie z sytuacją, w której roszczenie już powstało, istniało, *ergo* wystąpiły realne możliwości jego dochodzenia. Nie może być natomiast z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu. Tego rodzaju koncepcja kreacji swoistego *nudum ius* wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia na danym odcinku skutecznych instrumentów ochrony prawnej”.

W realiach niniejszej sprawy, nawet gdyby w zgodzie z ogólnie przyjętymi zasadami (*vigilantibus iuris rem scriptae*) skarżące wykazywały wymaganą staranność we własnych sprawach, to nie mogłoby wystąpić z wnioskiem o zwrot nienależnie opłaconych składek, bowiem przed uprawomocnieniem się postanowienia o uznaniu za zmarłego zaginionego ubezpieczonego, składki nie są

jeszcze „nienależne”, jednocześnie po uprawomocnieniu się przedmiotowego orzeczenia, roszczenie o ich zwrot będzie już przedawnione.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że jakkolwiek prawodawca ma pełne prawo określać warunki pozytywne, których spełnienie jest konieczne do realizacji prawa majątkowego, jak i przesłanki negatywne, których aktualizacja ograniczy możliwość korzystania z tego prawa, to jednocześnie swoboda ta nie może stanowić uzasadnienia dla pozytywizacji warunków skorzystania z przysługującego prawa majątkowego, które są niemożliwe do spełnienia przez jego beneficjenta, bowiem niemożność ta wynika z zaistnienia okoliczności, na które adresaci norm prawa nie mają żadnego wpływu, tak jak skarżące w niniejszej sprawie.

Oceniana konstrukcja prawna nie znajduje także uzasadnienia w samej koncepcji przedawnienia, które nie stanowi instytucji jednolitej, pełni bowiem odmienne funkcje w ramach poszczególnych gałęzi prawa.

Nauki prawne do tej pory nie wykształciły jednolitej i kompleksowej koncepcji w zakresie wpływu czasu na relacje prawne (zob. B. Kordasiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 528–529), przy czym najbogatszym wkładem w badania nad zagadnieniem upływu czasu w prawie może pochwalić się doktryna prawa cywilnego. Przyjmuje się, iż przedawnienie stanowi element szerszego pojęcia dawności. Termin ten obecnie nie jest pojęciem normatywnym, ale w literaturze prawa cywilnego określa się nim ogół instytucji związanych z upływem czasu (Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 346; J. Ignatowicz [w:] *System prawa cywilnego – część ogólna*, red. S. Grzybowski, tom I, Ossolineum 1985, s. 792). Przez dawność należy rozumieć więc skutki prawne będące konsekwencją beczynnego upływu czasu określonego w ustawie, do wykonania przez uprawniony podmiot przysługujących mu praw i obowiązków. Tworzą ją cztery konstrukcje prawne, którymi są: przedawnienie, termin zawity, przemilczenie, zasiedzenie.

Istotne w realiach niniejszej sprawy przedawnienie umarzające (przedawnienie *sensu stricto*) charakteryzuje się tym, iż wraz z beczynnym upływem czasu, dotychczas uprawniony podmiot traci możliwość dochodzenia należnego mu roszczenia bądź następuje wygaśnięcie roszczenia. Skutkiem niedotrzymania ustawowo określonego terminu jest zatem utrata możliwości uzyskania ochrony prawnej przez wierzyciela. *Ratio legis* przedawnienia umarzającego zakłada, iż nie może korzystać z ochrony opieszaty uprawniony, który nie dba o swoje prawa.

W perspektywie tych ustaleń trudno uznać, że w sytuacji skarżących doszło do przedawnienia ze względu na brak ich zainteresowania zwrotem nienależnie opłaconych składek. Kwestionowane unormowanie rodzi bowiem paradoks przedawnienia roszczenia, zanim ono powstanie.

Z przywołanych względów Sejm stwierdza, że zaskarżona regulacja, w zakresie powołanym w *petitum* niniejszego pisma godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji.

6. Podsumowując poczynione ustalenia, Sejm wnosi o uznanie, że art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, zważywszy ustalenia poczynione w pkt V.1 niniejszego pisma, Sejm zajmuje stanowisko, że orzekając, Trybunał Konstytucyjny powinien – w wypadku uwzględnienia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s. – **umorzyć postępowanie** względem art. 24 ust. 6g u.s.u.s., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska