



Warszawa, dnia 1 marca 2012 r.

**PG VIII TK 64/11**

**dot. sygn. akt SK 15/11**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	02. 03. 2012
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną P.

S.A. w W o zbadanie zgodności art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), „w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”, z art. 2 w zw. z art. 64 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 84 Konstytucji RP

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**1) art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2007 r. Nr 11 poz. 74 ze zm.), w zakresie, w jakim nie określa czasowych ram ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość,**

jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 - 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) postępowanie w zakresie badania zgodności powołanego w pkt 1 przepisu z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP podlega umorzeniu 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.) - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### Uzasadnienie

P S.A. w W wniosło skargę konstytucyjną, w której zwróciło się o zbadanie zgodności art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), zwanej dalej „ustawą systemową”, w zakresie, w jakim nie określa czasowych ram ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP: zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą pewności prawa, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą niedziałania prawa wstecz.

W wyniku wezwania przez Trybunał Konstytucyjny do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej Skarżąca wskazała, że naruszenie wymienionych zasad, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, prowadzi do naruszenia art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP, co w konsekwencji skutkuje naruszeniem prawa własności Skarżącej, chronionego przez art. 64 ust. 1 - 3 Konstytucji RP.

Powyższa skarga została złożona w następującym w stanie faktycznym. P S.A. z siedzibą w W , na mocy umowy prywatyzacyjnej z dnia listopada 2000 r. i zarządzenia Wojewody Wielkopolskiego, stało się następcą prawnym Przedsiębiorstwa

W

W 1990 r. Przedsiębiorstwo W złożyło wnioski o przyznanie renty inwalidzkiej dla swojego pracownika J M , dołączając zaświadczenie o zatrudnieniu i zarobkach z lat 1979 - 1981, które stanowiło podstawę przyznania wskazanemu pracownikowi renty inwalidzkiej III grupy, a następnie - w 2004 r. - emerytury.

W 2007 r. J M złożył w organie rentowym zaświadczenie o zatrudnieniu i wynagrodzeniu, wystawione przez P

S.A. z siedzibą w W na druku: ZUS Rp - 7, w którym znajdowała się adnotacja o korzystaniu przez wymienionego pracownika z urlopu bezpłatnego w okresie od dnia sierpnia do dnia grudnia 1989 r. i od dnia stycznia do dnia marca 1990 r.

Decyzją z dnia lutego 2007 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązał P S.A. z siedzibą w W do zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń z ubezpieczeń społecznych J M za okres od dnia lutego 2004 r. do dnia grudnia 2006 r. w kwocie złotych wraz z odsetkami od dnia lutego 2004 r. do dnia lutego 2007 r. w kwocie złotych, tj. łącznie złotych.

U podstaw decyzji ZUS legło ustalenie, że J M od dnia stycznia 1963 r. do dnia grudnia 1990 r. pracował w Przedsiębiorstwie

W jako kierowca i mechanik, przy czym w okresie od dnia sierpnia do dnia grudnia 1989 r. i od dnia stycznia do dnia marca 1990 r. pracownik ów korzystał z urlopu bezpłatnego w związku z oddelegowaniem, przez Kombinat w P , do pracy w Niemieckiej

Republice Demokratycznej. Jednakże w świadectwie pracy z dnia      grudnia 1990 r. brak było adnotacji, iż J      M      przebywał na urlopie bezpłatnym. Na tej podstawie organ rentowy uznał, że pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez pracodawcę J      M      jako płatnika składek nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, i - na podstawie kwestionowanego art. 84 ust. 6 ustawy systemowej - obowiązkiem zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami obciążył P      S.A. z siedzibą w W

W następstwie złożonego przez wskazaną Spółkę odwołania od powyższej decyzji, Sąd Okręgowy w P      - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia      kwietnia 2008 r., zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że Skarżąca nie jest zobowiązana do zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń na rzecz J      M      , albowiem ZUS nie wykazał, by po stronie płatnika składek nastąpił błąd w rozumieniu art. 84 ust. 6 ustawy systemowej.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez organ rentowy.

Wyrokiem z dnia      grudnia 2008 r. Sąd Apelacyjny w P      zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w P      i oddalił odwołanie skarżącej Spółki od decyzji organu rentowego. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko organu rentowego, że skoro przepisy nakładają na pracodawcę obowiązek sporządzenia dokumentu o wymaganej treści, to dokument ten powinien być sporządzony prawidłowo, zaś pominięcie w 1990 r. informacji o urlopie bezpłatnym czyniło przedmiotowy dokument wadliwym, a dane przekazane organowi rentowemu okazały się nieprawdziwe. Przy tym okoliczność, że podstawę wymiaru renty ustalano w tym okresie w oparciu o wynagrodzenie wybrane z trzech kolejnych lat z ostatnich dwunastu lat, nie zwalnia pracodawcy z zamieszczenia informacji o urlopie bezpłatnym.

W tym stanie rzeczy Skarżąca zarzuca, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, na podstawie którego Sąd Apelacyjny orzekł o obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych przez Skarżącą (art. 79 Konstytucji RP), dotyczy działań, jakie miały miejsce 18 lat przed wydaniem orzeczenia, co narusza art. 2 Konstytucji RP - w zakresie, w jakim powoduje nieograniczoną w czasie i miejscu odpowiedzialność podmiotów i ich następców prawnych za działania lub zaniechania w bardzo odległym czasie, w tym za działania, jakie miały miejsce przed wejściem w życie ustawy systemowej.

Skarżąca wskazuje, że podstawową zasadą państwa prawa jest wprowadzenie okresu, w jakim podmioty zarówno prywatne, jak i publiczne, muszą wykonać swoje powinności, a w przypadku niewykrycia jakichś błędów, nieprawidłowości lub nieściśłości bądź nierozliczenia się w określonym ustawą terminie, ich powinności wygasają. Roszczenie związane z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej ma mieszany charakter. Z jednej strony stanowi ono surogat naprawienia szkody, zaś z drugiej strony stanowi zobowiązanie publicznoprawne - jego wymiar następuje w formie władczej decyzji organu rentowego. Wprawdzie art. 84 ust. 7 ustawy systemowej wprowadza instytucję przedawnienia, która jest związana z okresem 10 lat od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, jest to jednak przedawnienie odnoszące się wyłącznie do egzekucji owych publicznoprawnych należności. W przepisach brak jest natomiast okresu, z jakim związane jest prawo ZUS do dochodzenia należności na podstawie kwestionowanego art. 84 pkt 6 ustawy systemowej. Wynika to z wyroku Sądu Apelacyjnego w P , który uznał prawo dochodzenia przez ZUS należności na podstawie kwestionowanego przepisu za nieograniczone, co oznacza, jednocześnie, nieograniczoną w żaden sposób w czasie odpowiedzialność pracodawcy, która może sięgać nawet 20, 30, 40 lat wstecz. Sytuacja taka, w ocenie Skarżącej, jest sprzeczna z ogólną cechą

systemu prawnego, realizującego zasadę pewności obrotu gospodarczego, że roszczenia majątkowe objęte są terminami dawności, powodującymi bądź ich wygaśnięcie, bądź niemożność dochodzenia po pewnym czasie. Tymczasem w zobowiązaniu, przewidzianym w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, nie ma stanu pewności, a nieograniczona w czasie możliwość kierowania żądania przez ZUS wiąże się z obowiązkiem pracodawcy, zwłaszcza pracodawcy o długim stażu - pracodawcy, który kontynuuje działalność przedsiębiorstw państwowych na skutek przekształceń własnościowych. Kwestionowany przepis, umożliwiając żądanie podmiotu publicznoprawnego w sposób nieograniczony w czasie, zakłóca zaufanie obywateli do państwa i prawa.

Nadto Skarżąca wskazuje, że ustalenie odpowiedzialności następcy prawnego płatnika składek na podstawie kwestionowanego przepisu ustawy systemowej następuje na podstawie czynności, która miała miejsce w czasie, kiedy przedmiotowy przepis nie obowiązywał, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Skarżącej, brak określenia w ustawie systemowej ram czasowych odpowiedzialności płatnika składek stanowi istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność i stan niepewności prawnej płatnika składek, co z kolei narusza zasady przyzwoitej legislacji oraz bezpieczeństwa prawnego obywatela, a przez to powoduje naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Nadto Skarżąca wskazuje na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który określa, w jakich przypadkach i na jakich warunkach dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżąca podnosi, że „obowiązek zwrotu przez płatnika składek lub jego następcę prawnego wypłaconych pracownikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń stanowi w istocie rzeczy sankcję administracyjną”. Roszczenie przewidziane w kwestionowanym przepisie - co do zasady - ma na celu „penalizację działania płatnika składek, polegającego na podaniu nieprawdziwych danych (...). Skutkiem tej sankcji jest ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, a to przez uszczuplenie należących doń zasobów majątkowych” (pismo z dnia 1 czerwca 2009 r., str. 2). Zdaniem Skarżącej, zaskarżona regulacja godzi w Jej prawo własności.

Skarżąca zarzuca ponadto, że kwestionowany przepis narusza art. 84 Konstytucji RP, nakładający obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, bowiem istotne jest, aby płatnik składek znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku. Tymczasem, w sprawie Skarżącej, rozstrzygnięto o obowiązku zwrotu w oparciu o przepisy z 1998 r., mając za podstawę zdarzenia obejmujące okres od dnia sierpnia do dnia grudnia 1989 r. i od dnia stycznia do dnia marca 1990 r.

W konsekwencji Skarżąca stwierdza, że stanowienie ciężarów publicznych w sposób dowolny nie może mieć miejsca, zwłaszcza że w konsekwencji naruszenia ustrojowych zasad demokratycznego państwa prawa godzi ono także w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 Konstytucji RP).

Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uzależnione od tego, czy odpowiada ona warunkom, określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, oraz sprecyzowanym w art. 46 i następnych przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 21/07, przedstawiając stanowisko dotyczące legitymacji skargowej publicznych podmiotów gospodarczych, Trybunał uznał, że:

„- istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności,

- beneficjentem konstytucyjnego prawa podmiotowego nie może być podmiot władzy publicznej - prowadzioby to bowiem do utożsamiania podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami,

- z uwagi na to, że wykonywanie zadań publicznych przez państwo odbywa się zarówno przez działania władcze w sferze imperium, jak i działania w sferze dominium w obrocie prawnym, zdolność skargowa nie przysługuje państwu ani jego formom organizacyjnym, za które należy uznać publiczne podmioty gospodarcze,

- o publicznoprawnym lub prywatnoprawnym charakterze danego podmiotu decyduje przede wszystkim kryterium majątkowe, czyli materialna podstawa prowadzonej działalności,

- kryterium to jest uzupełniane kryterium funkcjonalnym pojmowanym jako pośredni lub bezpośredni wpływ organów państwa na działalność danego podmiotu. Trybunał a *casu ad casum* ocenia, czy dany podmiot spełnia warunki uznania go za publiczny podmiot gospodarczy, a tym samym przesądza, czy posiada on legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej. Oceniając zdolność skargową w każdym konkretnym wypadku, Trybunał bada, czy spełnione zostało kryterium majątkowe oraz funkcjonalne uznania danego podmiotu za publiczny podmiot gospodarczy, stosownie do założeń przedstawionych wyżej” (OTK ZU Nr 3/A/2011, poz. 28).

Powyższe uwagi, jak się wydaje, należy odnieść również do sytuacji prawnej Skarżącej Spółki.



Na podstawie dostępnych Prokuratorowi Generalnemu materiałów sprawy nie jest jednak możliwe przesądzenie, czy Skarżąca Spółka jest publicznym podmiotem gospodarczym i czy - w związku z tym - posiada legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej. Z tego względu należało przyjąć założenie posiadania zdolności skargowej przez P

S.A. w W i przedstawić merytoryczne stanowisko w niniejszej sprawie.

Odniesienie się do zarzutów, przedstawionych w skardze, poprzedzić należy ustaleniem zakresu zaskarżenia.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone,

3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Nadto podnieść należy, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony i służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji RP, wyrażającymi wolności lub prawa. Podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki, jako że - zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP - skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa

zostały naruszone. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji RP, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że zasadniczy zarzut w odniesieniu do zakwestionowanego uregulowania Skarżąca łączy z naruszeniem zasad niedziałania prawa wstecz, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji, a w szczególności z nakazem precyzji i jasności przepisów prawnych. Głównym zarzutem odnoszącym się do zaskarżonego przepisu jest brak określenia ram czasowych odpowiedzialności płatnika składek za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, w konsekwencji czego przepis ten nie spełnia wymogu określenia treści i wysokości ciążących na owym płatniku obowiązków daninowych oraz narusza konstytucyjne prawo własności.

W uzasadnieniu zarzutu Skarżąca próbuje dowodzić, że skoro z art. 84 Konstytucji RP wynika obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie, to powszechnym prawem podmiotowym o charakterze konstytucyjnym jest brak obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń, które - Jej zdaniem - nie są wystarczająco dokładnie określone w ustawie. Z powyższej zasady Skarżąca usiłuje wyprowadzić kolejne, naruszone jej zdaniem, konstytucyjne prawo do poprawnej legislacji w zakresie prawa daninowego, zaś naruszenie tej zasady i - w konsekwencji - owego prawa wynika *per se* z braku instytucji wygaszenia z mocy ustawy odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Takiego poglądu nie można podzielić.

Powołany w skardze konstytucyjnej art. 84 Konstytucji RP, wbrew wywodom Skarżącej, nie wyraża żadnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest

wywieńczenia takiego prawa podmiotowego. Z jego treści wynika natomiast jednoznacznie powszechny obowiązek ponoszenia przez każdego ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nakładanych, na zasadzie powszechności i równości, przez władzę publiczną na pokrycie potrzeb publicznych. Art. 217 Konstytucji RP, nawiązując do jej art. 84, formułuje jedynie zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie nakładania podatków i innych danin publicznych. Adresowany jest w pierwszej kolejności do podmiotów mających kompetencje prawotwórcze. Podobnie zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) również nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 84 Konstytucji RP nie może mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie również z tego względu, że materia w nim uregulowana odnosi się do innego rodzaju świadczeń.

Obowiązek zwrotu przez płatnika składek lub jego następcę prawnego wypłaconych pracownikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnych świadczeń, jest - jak zresztą wskazuje sama Skarżąca - formą „naprawienia szkody”, spowodowanej przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Celem obowiązku zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń jest odzyskanie kwoty, o którą bezpodstawnie został uszczuplony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych - kwoty, która została wypłacona niezgodnie z przepisami. Tym samym, obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń nie ma charakteru świadczenia publicznego w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z tymi wzorcami kontroli winno zostać umorzone, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Należy również wskazać, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, iż zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji RP nie mogą stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych praw lub wolności konstytucyjnych nie zostały one dochowane. Wywodzone z art. 2 Konstytucji RP zasady nie mogą być uznane za źródło praw i wolności konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP, ponieważ normy te są skierowane do prawodawcy i wskazują wymagany przez ustrojodawcę sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego oraz funkcjonowania organów państwa (*vide*: postanowienie z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 i z dnia 7 marca 2005 r., sygn. Ts 47/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 63). Art. 2 Konstytucji RP nie kreuje praw podmiotowych, lecz formułuje zasady i cele polityki państwa adresowane do ustawodawcy. Skoro nie można wywieść z niego prawa podmiotowego jednostki, to nie można też uznać go za właściwy wzorzec kontroli w postępowaniu ściśle powiązanim z ochroną konstytucyjnych praw i wolności, wszczynanym skargą konstytucyjną.

W niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji RP został, w *petitum* skargi konstytucyjnej, powołany jako samoistny wzorzec kontroli przepisu ustawy systemowej. Jednak z treści pisma z dnia 1 czerwca 2009 r. wynika, że art. 2 Konstytucji jest łączony przez Skarżącą z art. 64 Konstytucji RP. Wobec tego należy przyjąć, że zakres zaskarżenia obejmuje zgodność art. 84 ust. 6 ustawy systemowej z art. 2 w związku z art. 64 Konstytucji RP.

Wskazane wzorce konstytucyjnej kontroli zostały naruszone - zdaniem Skarżącej - ze względu na ograniczenie prawa własności tego podmiotu („uszczerpienie należących doń zasobów majątkowych”) poprzez brak normy

ustalającej czasowy zakres ponoszenia przez płatnika składek lub inny podmiot odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość.

Kwestionowany przepis art. 84 ust. 6 ustawy systemowej ma następujące brzmienie:

„6. Jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami, o których mowa w ust. 1, obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot.”

Należy wskazać, że, stosownie do art. 84 ust. 2 ustawy systemowej, za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się:

1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania;

2) świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia.

Z kolei, w myśl ust. 3 wskazanego artykułu, nie 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.

Należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności (art. 84 ust. 7 ustawy systemowej).

Należy też wskazać, że, w myśl art. 84 ustawy systemowej i art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, świadczenia uważane za nienależne podlegają zwrotowi dopiero wtedy, gdy organ rentowy wyda stosowną decyzję administracyjną. W tej decyzji organ określa kwotę świadczeń nienależnych. Istotnie, organ rentowy jest przy tym - z mocy wskazanych przepisów - ograniczony jedynie co do okresu, za który może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08, „[c]elem przepisów o nienależnym świadczeniu i jego zwrocie jest doprowadzenie do sytuacji, w której pobierający to świadczenie nie będzie wzbogacony. Celem art. 84 ustawy systemowej jest też ochrona Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odzyskanie kwot, które zostały wypłacone niezgodnie z przepisami. Zwrot zatem nienależnie pobranego świadczenia powinien odpowiadać wysokości kwoty, o którą bezpodstawnie został uszczuplony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca ograniczył te kwoty i przez to uznał, iż nadmierne obciążanie osoby pobierającej świadczenie nienależne jest niedopuszczalne i stanowiłoby jej pokrzywdzenie w sensie pozaprawnym. Stąd przepis stawia bariery dla dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot do 12 miesięcznego lub 36 miesięcznego okresu pobierania świadczenia. Przepis art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie wprowadza natomiast terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia. (...) W rezultacie, norma prawna art. 84 ust. 3 ustawy systemowej może, w zależności od stanu faktycznego danej sprawy, powodować wyłączenie spod obowiązku zwrotu części świadczeń, to jest świadczeń pobranych dawniej niż 3 lata (lub 12 miesięcy) przed wstrzymaniem wypłaty. Przedstawiona wykładnia

przepisu pozwala na realizację założonego przez ustawodawcę celu unormowania, jakim jest - powtórzmy to raz jeszcze - zmniejszenie dolegliwości orzeczenia o zwrocie pobranych kwot, będącego następstwem wieloletniego pobierania nienależnego świadczenia. (...) Przepis art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie (...) posługuje się w ogóle pojęciem "decyzji", a tym bardziej nie werbalizuje zakazu jej wydania w razie zajścia jakiegokolwiek zdarzenia. W konsekwencji z przepisu tego nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie, pod rygorem przedawnienia orzekania." (system LEX nr 584967).

Reasumując, przepisy art. 84 ustawy systemowej nie ustanawiają dla organu rentowego terminu, w którym może on wystąpić o zwrot świadczenia, a jedynie wskazują okres, za jaki należy zwrócić nienależnie pobrane świadczenia, stanowiący barierę dla dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot maksymalnie do 12 - miesięcznego lub 36 - miesięcznego okresu pobierania takiego świadczenia.

Na wstępie należy podkreślić, że instytucja przedawnienia należności jako taka nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnych. Skoro zatem ustawa zasadnicza nie formułuje ani konieczności istnienia tej instytucji, ani też nie zakazuje jej wprowadzenia - decyzja, jak ukształtować instytucję przedawnienia i czy w ogóle wprowadzać ją do systemu prawnego, należy do ustawodawcy.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[w] dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny analizował instytucję przedawnienia w prawie karnym. Uznał, że przedawnienie stanowi wyłącznie wyraz polityki ustawodawcy, przez co nie może być traktowane jako prawo podmiotowe jednostki chronione konstytucyjnie ani jako ekspektatywa takiego prawa (zob. wyrok TK z 25 maja

2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46, pkt IV). Jednostka nie może bowiem oczekiwać korzyści, które mogłyby wynikać dla niej w związku z naruszeniem prawa, gdyż prawo nie ochrania tych, którzy poszukują poprawy własnej sytuacji w swoich bezprawnych działaniach (...). Potwierdził to również TK w odniesieniu do prawa daninowego, podkreślając, że konstytucyjną zasadą jest płacenie podatków, nie zaś unikanie zapłaty w oczekiwaniu na przedawnienie (zob. postanowienie TK z 7 września 2009 r. sygn. akt Ts 389/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 431). (...) Decyzja, czy w ogóle wprowadzić do systemu prawa przedawnienie zobowiązań podatkowych, mieści się w szerokim marginesie swobody regulacyjnej ustawodawcy” (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 43).

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu powstaje dopiero wtedy, gdy owe, zobowiązane z ustawy, podmioty nie wywiążą się właściwie ze swoich obowiązków.

Do powstania odpowiedzialności tych podmiotów z tytułu nienależnie pobranego świadczenia konieczna jest decyzja organu rentowego o charakterze konstytutywnym. Bezdyskusyjną pozostaje okoliczność, że płatnik składek lub inny odpowiedzialny podmiot, o których mowa w kwestionowanym przepisie, może być narażony na uszczerbek w swoim majątku dopiero wówczas, gdy organ rentowy w odrębnym postępowaniu - z jego udziałem w charakterze strony - wyda decyzję na podstawie przepisów ustawy systemowej o nienależnym świadczeniu. Oznacza to, że podstawą odpowiedzialności płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu za nienależnie pobrane świadczenie jest jego własne zachowanie, co podlega ustaleniu w odrębnym postępowaniu, w którym podmiot ten posiada wszelkie uprawnienia wynikające z gwarancji zawartych w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.



Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, chociaż nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji RP, to jednak niewątpliwie należą do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 ustawy zasadniczej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Adresatami zasad wynikających z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. SK 19/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Badając

zgodność aktów normatywnych z rozważaną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione” (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37).

Trzeba zauważyć, że pogląd Skarżącej o nieograniczonej odpowiedzialności płatnika składek lub innego podmiotu z tytułu nienależnie pobranych świadczeń nie jest trafny, albowiem terminy oznaczone w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej określają właśnie granice finansowe obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. W rezultacie, norma prawna art. 84 ust. 3 ustawy systemowej wyłącza spod obowiązku zwrotu część świadczeń, to jest świadczenia pobrane dawniej niż 3 lata (lub 12 miesięcy) przed pobraniem ostatniego ze świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej.

Należy wskazać, że zasadą wynikającą z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej jest, iż obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia ciąży na osobie, która je pobrała. Jeżeli zatem spełnione zostały określone w art. 84 ust. 2 ustawy systemowej przesłanki do uznania świadczenia za pobrane nienależnie, to obowiązana do jego zwrotu jest osoba, której świadczenie wypłacono. Podmiot, do którego jest adresowany przepis kwestionowany w niniejszej sprawie, nie jest zobowiązany do zwrotu kwot świadczeń pobranych nienależnie przez inne osoby w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy umożliwiają dochodzenie zwrotu od osoby, której świadczenia faktycznie wypłacono. Przepis ten reguluje zatem wyłącznie taką sytuację, w której pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, a jednocześnie nie można stwierdzić odpowiedzialności osoby, której świadczenia wypłacono, bowiem nie można uznać, że pobrała je nienależnie w rozumieniu art. 84 ust. 2 ustawy

systemowej (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. II UK 124/08, *op. cit.*).

Argumentacja przedstawiona przez Skarżącą wydaje się opierać na niewłaściwie zidentyfikowanej hierarchii wartości. Skarżąca wysuwa bowiem na pierwszy plan argumenty związane z celami przedawnienia i jego znaczeniem dla swojej sytuacji prawnej, nie odnosząc się natomiast do istoty oraz charakteru prawnego odpowiedzialności z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Przedawnienie (wygaszanie) zobowiązań z tego tytułu, jak podnosi Skarżąca, sprzyjać ma zaufaniu obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego, dzięki czemu po upływie określonego czasu odpowiedzialny podmiot nie będzie już narażony na żądanie zapłaty na rzecz podmiotu publicznoprawnego, nawet gdy jest odpowiedzialny za zaistnienie sytuacji, w której pochodzące od niego nieprawdziwe informacje doprowadziły do wypłacenia nienależnych świadczeń.

Rozumowanie Skarżącej nie może być zaakceptowane na gruncie ubezpieczeń społecznych. Jedną z podstawowych zasad prawa ubezpieczeń społecznych jest zapewnienie możliwości odzyskania świadczeń, które bez winy organu rentowego zostały nienależnie wypłacone bądź zawyżone. Zasady przedawniania się zobowiązań wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy rozpatrywać w perspektywie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej, a także ochrony interesów finansowych uczestników systemu ubezpieczeń społecznych, których normatywną podstawę stanowi art. 67 Konstytucji RP, ustanawiający prawo każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy.

Zgodnie też ze zdaniem drugim art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, to ustawodawca określa zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca ma zatem szeroką swobodę regulacyjną w tym zakresie,

a przede wszystkim jest konstytucyjnie uprawniony i zobowiązany do takiego ukształtowania procedury niwelowania skutków weryfikacji zasadności prawa do świadczeń i ich wysokości, w szczególności w postaci zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która jest spójna z całym systemem ubezpieczeniowym. Przepisy art. 84 ustawy systemowej spełniają te warunki.

Mechanizm ten należy uznać za konstytucyjnie legitymowany koniecznością zapewnienia ochrony środkom publicznym oraz uzasadnioną potrzebą zabezpieczenia interesów osób ubezpieczonych, ze środków których - w przeciwnym razie - pokrywane musiałyby być niewyegzekwowane należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (zamiast ze środków podmiotu odpowiedzialnego, który doprowadził do wypłacenia nienależnych świadczeń). Świadczenia z ubezpieczeń społecznych są wszak wypłacane ze środków publicznych, gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez wszystkich ubezpieczonych, i wypłacane wszystkim ubezpieczonym na określonych zasadach, to znaczy po spełnieniu ustawowych warunków nabycia prawa do określonych świadczeń.

Postulowana przez Skarżącą - i w Jej opinii zgodna ze standardem konstytucyjnym - regulacja, przewidująca wygasanie zobowiązań z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wskutek upływu czasu, nie zasługuje na poparcie nie tylko ze względu na brak takowego konstytucyjnego prawa podmiotowego, ale przede wszystkim wobec konieczności ochrony takich wartości konstytucyjnych, jak przestrzeganie prawa, ochrona środków publicznych oraz interesów finansowych osób ubezpieczonych, a nadto wobec konieczności ustanowienia adekwatnych do potrzeb gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organowi rentowemu egzekwowanie prawidłowego wykonywania przez płatników składek ich obowiązków. Wygaśnięcie natomiast - z mocy prawa - odpowiedzialności z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z powodu upływu czasu, jeśli zjawisko

to przybrałoby znaczne rozmiary, może w rezultacie skutkować trudnościami w realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Stwierdzić zatem należy, że ustanowienie zasady bezterminowego dochodzenia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, przy jednoczesnym określeniu granic finansowych obowiązku zwrotu takich świadczeń, jest zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego. Ustawodawca może taką instytucję wprowadzić do systemu prawnego, bowiem *per se* nie narusza ona klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Istnieje w tym zakresie pewna swoboda ustawodawcza, z której polski ustawodawca skorzystał.

Nadto Skarżąca wskazuje, że kwestionowany przepis ustawy systemowej nakazuje upatrywać podstawy odpowiedzialności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w czynności, która miała miejsce w czasie, kiedy przedmiotowy przepis nie obowiązywał. Stanowi to, w Jej ocenie, naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Przedstawiając skargę konstytucyjną Skarżąca wskazała, że zasada niedziałania prawa wstecz - jako dyrektywa skierowana pod adresem organów prawodawczych - polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione regulacje do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tych regulacji. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawiedliwiają. A taka sytuacja, w ocenie Skarżącej, ma miejsce w odniesieniu do art. 84 ust. 6 ustawy systemowej.

Zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit* należy jednak również uznać za niezasadny.

Przede wszystkim należy podkreślić, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nie wprowadził żadnej nowości normatywnej w stosunku do obowiązującej przed jego wejściem w życie ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). Stosownie bowiem do art. 37 ust. 6 tej ustawy, obowiązującego od dnia 1 stycznia 1987 r., jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem Zakładowi przez zakład pracy lub inną jednostkę organizacyjną, właściwą w sprawach ubezpieczeń społecznych, nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń obciąża zakład pracy lub tę jednostkę. Należy podkreślić, że już w powołanej ustawie z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych ustawodawca ustanowił zasadę bezterminowego dochodzenia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Ustawa systemowa jedynie powieliła dotychczas obowiązujące rozwiązania w zakresie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Należy zatem stwierdzić, że zarówno art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, jak i art. 37 ust. 6 poprzedzającej ją ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, konsekwentnie wiązały takie same skutki prawne ze zdarzeniami polegającymi na przekazaniu organowi rentowemu przez odpowiedzialny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość.

Dodatkowo można wskazać, że w wyroku z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K. 24/97, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają

charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie” (OTK ZU nr 2/1998, poz. 13).

Kwestionowany przepis nie narusza zatem zasady niedziałania prawa wstecz.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz to, że dochodzenie nienależnie pobranych świadczeń jest następstwem niewywiązania się odpowiedzialnego podmiotu z jego obowiązku, a obowiązujące instrumenty prawne zapewniają owemu podmiotowi możliwość ochrony jego interesów przed nieuzasadnionym żądaniem organu, należy uznać zgodność kwestionowanych regulacji z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 2 ustawy zasadniczej.

Skarżąca, jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu, wskazała także art. 64 Konstytucji RP, zgodnie z którym:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”

W piśmie uzupełniającym skargę, uzasadniając zarzut naruszenia przepisów tego artykułu, Skarżąca stwierdziła, że obowiązek zwrotu przez płatnika składek lub jego następcę prawnego wypłaconych pracownikowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń stanowi w istocie rzeczy sankcję administracyjną, której skutkiem jest ograniczenie przysługującego takiemu podmiotowi prawa własności, a to przez uszczuplenie należących doń zasobów majątkowych. W ten sposób dochodzi do uszczuplenia mienia Skarżącej,

a tym samym do naruszenia Jej własności, co jest niezgodne z art. 64 Konstytucji RP.

Odpowiedzialność majątkowa płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu, przewidziana w kwestionowanym przepisie ustawy systemowej, wiąże się z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przez niego ustawowo nałożonych obowiązków, jako pracodawcy i płatnika składek, w zakresie dokumentacji niezbędnej do ustalania prawa do świadczeń i ich wysokości. W tych przypadkach organ rentowy wydaje decyzję o odpowiedzialności tego podmiotu.

Odpowiedzialność majątkowa płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu, przewidziana w kwestionowanym przepisie ustawy systemowej, związana z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków, w istocie stanowi ograniczenie prawa własności takiego podmiotu. Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego, stąd też ograniczanie go przez ustawodawcę jest konstytucyjnie dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po pierwsze - ingerencja w to prawo musi być dokonana w ustawie (przesłanka formalna); po drugie - musi być konieczna w demokratycznym państwie dla ochrony jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej; po trzecie - musi być proporcjonalna i nie może naruszać istoty ograniczonego prawa (wolności). Konstytucyjnym potwierdzeniem dopuszczalności ograniczania prawa własności jest art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który powtarza wymóg ustawowej formy ingerencji oraz zakaz naruszania istoty prawa własności (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2002 r., sygn. akt SK 22/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 12). Jakkolwiek zatem w skardze konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie został powołany w charakterze przepisu związkowego, taką płaszczyznę oceny należy przyjąć także w niniejszej sprawie. Stosownie zaś do tego przepisu



ustawy zasadniczej, 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 praw i wolności innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że ograniczenie własności płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu, wynikające z 84 ust. 6 ustawy systemowej, spełnia formalną przesłankę ograniczeń, tj. wymóg ustawowej formy ingerencji.

Odpowiedzialność płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu została ukształtowana odpowiednio do zakresu jego obowiązków i jest konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania tychże obowiązków, i wyłącznie w zakresie, w jakim miało to wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość.

Celem regulacji wynikającej z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jest umożliwienie organowi rentowemu odzyskania świadczeń, które bez jego winy zostały wypłacone bądź zawyżone, od odpowiedzialnego za zaistnienie takiej sytuacji płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu, którego nieprawdziwe informacje doprowadziły do wypłacenia nienależnych świadczeń. Jak już wcześniej wskazywano, instytucja ta służy ochronie środków publicznych oraz potrzebie zapewnienia ochrony interesów osób ubezpieczonych. Jest zatem istotna ze względu na zapewnienie w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środków na realizację konstytucyjnych obowiązków nałożonych na władze, a związanych z realizacją konstytucyjnych praw przysługujących jednostkom. Mieści się zatem w szeroko pojętym interesie publicznym.

Przyjęty model odpowiedzialności majątkowej płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu nie narusza, zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Wiąże się z tym - na co wcześniej wskazywano - kilka czynników łagodzących ciężar związany z ponoszeniem przez ten podmiot odpowiedzialności majątkowej.

Po pierwsze, odpowiedzialność ta - w istocie - zależy od zachowania odpowiedzialnego podmiotu.

Kolejnym czynnikiem jest ograniczenie tej odpowiedzialności ustanowione w powoływanym uprzednio art. 84 ust. 3 ustawy systemowej.

Odpowiedzialność płatnika składek lub innego odpowiedzialnego podmiotu za nienależnie pobrane świadczenie podlega ustaleniu w odrębnym postępowaniu, w którym podmiot ten posiada wszelkie uprawnienia wynikające z gwarancji zawartych w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że odpowiedzialności nałożonej na płatnika składek lub inny odpowiedzialny podmiot za nienależnie pobrane świadczenie nie można uznać za nieproporcjonalną. Odpowiedzialność ta nie jest automatyczna i wiąże się z zachowaniem podmiotu odpowiedzialnego.

Opierając się na powyższych argumentach, należy uznać, że zakwestionowany przepis art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nie narusza art. 64 ust. 1 - 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hermand*  
Zastępcę Prokuratora Generalnego