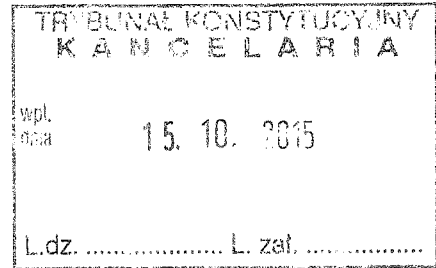




Warszawa, dnia 14 października 2015 r.

PG VIII TK 73/14  
(SK 33/14)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B K. i A K.  
o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 6g i ust. 6h ustawy z dnia  
13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst:  
Dz. U. z 2015 r., poz. 121) z art. 2, art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3,  
art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia  
25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 24 ust. 6g i ust. 6h pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r.  
o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r.,  
poz. 121), w zakresie, w jakim przy ustalaniu początku biegu terminu  
przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie opłaconych składek  
oraz momentu zawieszenia biegu tego terminu nie uwzględnia  
sytuacji, w której dzień śmierci osoby, za którą opłacano składki,  
ustalony został postanowieniem sądu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1  
i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z zasadą zaufania do państwa

i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie, 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.) w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064), postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej B K. i A K. (dalej: Skarżące) zarzucono niezgodność art. 24 ust. 6g i ust. 6h ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 121; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych; u.s.u.s.) z art. 2, art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna złożona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

P K., , zagiął w dniu 1999 r. W dniu marca 2010 r. B K. złożyła wniosek o uznanie za zmarłego. Postanowieniem z dnia czerwca 2011 r. Sąd Rejonowy w W Wydział I Cywilny uznał P K. za zmarłego i oznaczył chwilę jego śmierci na dzień marca 1999 r. godz. 24:00. Postanowienie to uprawomocniło się w dniu lipca 2011 r. W dniu września 2011 r. B K. złożyła wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym



przyznania im zwrotu nienależnie opłaconych składek za okres sprzed maja 2002 r.

Wyrokiem z dnia      grudnia 2012 r., sygn. akt      , Sąd Okręgowy w G      uwzględnił – po rozpoznaniu w jednym postępowaniu – odwołania Skarżących, zmienił zaskarżone decyzje i zobowiązał ZUS do zwrotu Skarżącym nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za okres od      marca 1999 r. do      kwietnia 2002 r.

Powyższy wyrok zaskarżył apelacją ZUS Oddział w G      , podnosząc zarzut naruszenia art. 24 ust. 6g w zw. z art. 24 ust. 6h pkt 2 i pkt 3 u.s.u.s., wyrażający się w błędnej jego interpretacji, która doprowadziła do niesłusznego uznania, że dochodzone przez Skarżące roszczenie nie uległo przedawnieniu.

Po rozpoznaniu wniesionej apelacji, wyrokiem z dnia      listopada 2013 r., sygn. akt      , Sąd Apelacyjny w G      Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżone orzeczenie Sądu Okręgowego w G      i oddalił odwołania Skarżących, uznając, że w świetle przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma podstaw do zwrotu nienależnie opłaconych składek za okres od dnia      marca 1997 r. do dnia      kwietnia 2002 r., albowiem uległy one przedawnieniu.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny w G      odnotował, że w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, iż postanowienia ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczące przedawnienia, są autonomiczne wobec przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm; dalej: k.c.). Sąd wskazał, że przepisy u.s.u.s. w pierwotnym brzmieniu przewidywały równy, pięcioletni termin dochodzenia należności z tytułu składek przez ZUS (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.) oraz roszczeń ubezpieczonych z tytułu nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 7 u.s.u.s.). Mocą 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.),

która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2003 r., nastąpiło wydłużenie przewidzianego w art. 24 ust. 4 u.s.u.s. terminu przedawnienia należności z tytułu składek z 5 do 10 lat, bez zmian pozostał natomiast określony w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. pięcioletni termin dochodzenia przez ubezpieczonych zwrotu nienależnie opłaconych składek. W wyniku kolejnej nowelizacji, wprowadzonej ustawą 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), obowiązującej od dnia 8 maja 2008 r., art. 24 ust. 7 u.s.u.s. uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym termin dochodzenia nienależnie opłaconych składek został wydłużony do 10 lat. Zgodnie z art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy zmieniającej, znowelizowany przepis art. 24 ust. 7 u.s.u.s. miał zastosowanie także do składek nienależnie opłaconych przed wejściem w życie tej regulacji, jeżeli dochodzenie ich zwrotu nie uległo jeszcze przedawnieniu na podstawie dotychczasowych przepisów. W wyniku dokonanej analizy stanu faktycznego oraz omówionych wyżej uregulowań ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Sąd Apelacyjny w G                      stwierdził, że wniosek Skarżących z dnia                      maja 2012 r. o zwrot nienależnie opłaconych składek przerwał bieg terminu ich przedawnienia za okres od dnia 1 maja 2002 r., uznając jednocześnie, że do roszczeń Skarżących stosować należy 10-letni termin przedawnienia. W takiej zaś sytuacji, w ocenie tego Sądu, uznać należało, że nienależnie opłacone składki za okres od dnia                      marca 1999 r. do dnia                      kwietnia 2002 r. uległy przedawnieniu, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w G                      i oddaleniem odwołań Skarżących.

Zdaniem Skarżących, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia w ich sprawie art. 24 ust. 6g i 6h narusza ich prawa podmiotowe gwarantowane przez art. 2, art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności regulacja ta „narusza (...) zasadę

państwa prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej, jak i przede wszystkim konstytucyjne prawa podmiotowe do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, oraz nieingerencji ustawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa w sposób sprzeczny z wymogami art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez nieuzasadnione pozbawianie obywateli możliwości zwrotu środków pieniężnych stanowiących ich własność, gdy zostały ewidentnie opłacone nienależnie”.

Uzasadniając powyższe zarzuty, Skarżące podniosły, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzając autonomiczne wobec unormowań Kodeksu cywilnego uregulowania dotyczące przedawnienia nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, doprowadziła do naruszenia spójności systemu prawa w Polsce. Skarżące zarzuciły w szczególności, że sposób określenia początku biegu terminu przedawnienia (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) oraz przesłanek zawieszenia jego biegu (art. 24 ust. 6h u.s.u.s.) nie uwzględnia sytuacji, w której, tak jak w ich sprawie, przedmiot roszczenia stanowiły nienależnie opłacone składki za osobę uznaną następnie za zmarłą przez sąd. Zgodnie bowiem z art. 29 § 1 k.c., zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło dziesięć lat od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył, w związku z czym postępowanie w przedmiocie nabycia spadku po takiej osobie nie może być przeprowadzone wcześniej niż po upływie dziesięciu lat od dnia wskazanego w orzeczeniu sądu jako data jej śmierci. W konsekwencji, prawo dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek przedawnia się w takiej sytuacji zanim możliwe jest wdrożenie postępowania w przedmiocie uznania za zmarłego.

Zdaniem Skarżących, wskutek wadliwego ukształtowania mechanizmu przedawnienia w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych doszło do ograniczenia przysługującego im prawa majątkowego, jakim jest prawo do zwrotu nienależnie opłaconych składek. Ograniczenie to, według Skarżących, nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych i „jest

ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie zagwarantowane prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, dlatego kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie jest ona sprzeczna „z zasadą racjonalności ustawodawcy i konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

Zaskarżona regulacja, zdaniem Skarżących, narusza nadto, wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Nie można bowiem „mówić o równej ochronie, w sytuacji, gdy konsekwencje przewidziane dla opieszałego wierzyciela dotyczą osobę, która nie mogła realizować przysługujących jej roszczeń, mimo iż chciała”. W ocenie Skarżących, ten stan nierównej ochrony nie miałby miejsca, „gdyby każdy podmiot miał przez taki sam czas możliwość dochodzenia swoich praw zanim staną się one przedawnione”.

Reasumując, Skarżące podniosły, że w stanie faktycznym, jaki zaistniał w ich sprawie, uprawnienie przyznane im na podstawie zaskarżonych przepisów „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”. W opinii Skarżących, stan taki „jest nie do zaakceptowania w państwie prawa”, a zakwestionowana „[r]egulacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i podjęty na jej podstawie wyrok Sadu II instancji nie zachowuje także należytej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”. Z tego powodu nie daje się ona „pogodzić z obowiązującą na mocy Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także zasadą sprawiedliwego orzekania (art. 45 Konstytucji), ochrony własności (art. 64 Konstytucji) i z warunkami dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie Skarżące uczyniły przepis art. 24 ust. 6g i 6h u.s.u.s., który ma następujące brzmienie:

„Art. 24. 6g. Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia:

- 1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b;
- 2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b.

6h. 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.”.

Poddanie przedstawionej skargi konstytucyjnej ocenie merytorycznej wymaga uprzedniego omówienia kwestii formalnych, związanych z zakresem i dopuszczalnością jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.



Należy przy tym nadmienić, że w dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Jednakże, w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Ze względu na niepodzielność postępowania, to jest konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się jedynie do części zaskarżenia.

Przedmiotowa sprawa zainicjowana została skargą B K. i A K. z dnia 3 kwietnia 2014 r., a więc na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym sprawa była już wszczęta, ale nie została jeszcze zakończona. Wobec faktu, że w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w części wskazanej w *petitum* niniejszego stanowiska, przyjąć należy, iż w postępowaniu tym – w zakresie dotyczącym jego umorzenia – powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, to jest przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dlatego też niniejsze stanowisko oparte jest na przepisach tej ustawy.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei, w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK z 1997 r.), skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia

skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W swoim bogatym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła naruszeń tych wolności i praw. Przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne do stwierdzenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Konieczność precyzyjnego określenia przez skarżącego naruszonych praw lub wolności wynika wprost z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK z 1997 r., w myśl której Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi. Konsekwencją tego unormowania jest, z jednej strony – nałożenie na skarżącego obowiązku przedstawienia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącego przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny. Należy jednocześnie podkreślić, że prawidłowe wykonanie tego wymogu polega nie tylko na wskazaniu przepisów konstytucyjnych – w ocenie skarżącego – naruszonych zakwestionowaną regulacją, ale również na uprawdopodobnieniu postawionych zarzutów niekonstytucyjności (zob. postanowienie TK z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt Ts 101/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 133).

Sformułowanie zarzutu naruszenia wolności lub prawa, a także jego uzasadnienie, jest niezbędnym warunkiem nadania skardze dalszego biegu, czyli przyjęcia skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, właściwa realizacja obowiązku wynikającego z treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., to jest wskazania naruszonego konstytucyjnego prawa lub wolności, jak też sposobu tego naruszenia, „polegać

winna zarówno na wskazaniu, które z przysługujących skarżącemu wolności lub praw doznały uszczerbku wskutek zastosowania kwestionowanej regulacji, jak i na uzasadnieniu zarzutu jej niezgodności z konkretnie wskazanymi unormowaniami konstytucyjnymi” (postanowienie TK z dnia 16 listopada 2001 r., sygn. akt Ts 148/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 154). Nie chodzi przy tym o zarzut jakiegokolwiek niezgodności, ale o wskazanie sposobu, w jaki kwestionowany przepis narusza unormowania konstytucyjne, stanowiące podstawę podmiotowych praw skarżącego. W postanowieniu z dnia 25 października 1999 r., w sprawie SK 22/98 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 122), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw powinien być dostatecznie skonkretyzowany przez skarżącego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Skargi konstytucyjnej nie można bowiem opierać na generalnie ujętym i nieskonkretyzowanym zarzucie naruszenia Konstytucji, bez jakiegokolwiek nawiązania do wprowadzonych drogą interpretacji orzeczniczej reguł i wartości konstytucyjnych (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał także, iż wniesienie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające w sprawie organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 120; z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 53; z dnia 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272). Innymi słowy, naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony skarżący chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, ma być efektem niekonstytucyjnej treści przepisu

zastosowanego przy rozpatrywaniu sprawy skarżącego, nie zaś wynikać z niewłaściwego zastosowania tego przepisu przez orzekające w sprawie organy. Trybunał Konstytucyjny nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej ani też nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć. Celem skargi jest usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu, którego stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności.

W postanowieniu z dnia 19 października 2004 r. (sygn. akt SK 13/03, OTK ZU Nr 9/A/2004, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny podkreślił z kolei, iż do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw.

Analizując problem podważenia w skardze zgodności z Konstytucją podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie przez skarżącego związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw (zob. też postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 215).

Kwestionowane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03, *op. cit.*).

Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego rozpoznania, w trybie art. 49 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, nie jest jednak wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z ustabilizowaną w tym zakresie linią orzecniczą Trybunału, kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest bowiem na każdym etapie postępowania. W szczególności Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed Nim postępowaniu jest niedopuszczalne lub zbędne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej postępowanie obligatoryjnie się umarza (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; z dnia 28 maja 2002 r., sygn. akt K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62).

Mając na uwadze powyżej przedstawione przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w *petitum* skargi Skarżące zarzuciły niezgodność ze wskazanymi w nim wzorcami kontroli art. 24 ust. 6g i 6h u.s.u.s. w pełnym zakresie.

Analiza wyroku Sądu Apelacyjnego w G z dnia listopada 2013 r., sygn. akt , z którym Skarżące wiążą naruszenie ich praw podmiotowych, wskazuje, że, jego mocą, Sąd ten oddalił odwołanie Skarżących od decyzji ZUS odmawiającej im zwrotu należności z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, powołując się na upływ terminu przedawnienia tego roszczenia, określony w art. 24 ust. 6g. Jednocześnie Sąd Apelacyjny stwierdził, że w stanie faktycznym zawisłej przed nim sprawy, w odniesieniu do dochodzonego roszczenia, nie zaszła żadna z przesłanek zawieszenia biegu terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek, wymienionych w art. 24 ust. 6h pkt 1-4, „bowiem wszczęcia postępowania do dnia z istoty nie może odnieść skutku do składek, których termin przedawnienia już upłynął /art. 24 ust. 6h 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 stwierdzenie nabycia spadku były już zakończone /art. 24 ust 6h pkt 2 u.s.u.s./, upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy /art./ 24 ust. 6h pkt 3 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. 6h pkt 4 u.s.u.s./” . Z powyższego wynika, iż Sąd, przy wyrokowaniu, brał pod uwagę przepisy art. 24 ust. 6g, jak i art. 24 ust. 6h pkt 1, 2, 3 i 4, a zatem z formalnego punktu widzenia można by uznać, że wszystkie one były podstawą ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego o prawach Skarżących. Biorąc wszakże pod uwagę treść roszczenia dochodzonego przez Skarżące oraz powody jego nieuwzględnienia przez Sąd, należy dojść do wniosku, że rozstrzygnięcie to

w istocie oparte było na art. 24 ust. 6g i 6h pkt 3 u.s.u.s. Tym też przepisom dedykowana jest cała argumentacja Skarżących, która odnosi się do niewłaściwego, w ich ocenie, sposobu określenia początku biegu terminu przedawnienia (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) oraz przesłanki zawieszenia jego biegu, związanej ze śmiercią spadkodawcy (art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s.), nie zawiera zaś równocześnie żadnych dowodów na poparcie zarzutów w odniesieniu do art. 24 ust. 6h pkt 1, 2, i 4 u.s.u.s.

W związku z tym uznać należy, iż postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 24 ust. 6h pkt 1, 2 i 4 u.s.u.s. podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.

Kolejna kwestia, wymagająca omówienia w ramach zagadnień wstępnych, poprzedzających analizę merytoryczną, dotyczy przywołanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli konstytucyjności.

W *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów Skarżące wskazały art. 2, art. 5, art. 8, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Wszystkie te wzorce wskazane zostały jako wzorce samoistne.

W związku z powyższym rozważenia wymaga, czy podane przez Skarżące wzorce kontroli mogą być punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności ustawy w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli w ramach tego postępowania może być tylko norma konstytucyjna, która statuuje prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja takie prawo lub wolność rzeczywiście naruszyła.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych

wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, ale nie mogą one tworzyć samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy upatrywać w konkretnych normach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Zasady ogólne mogą być więc podstawą – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad działania organów władzy publicznej. Na ogół zasady te nie będą miały jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114, z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144 oraz z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40).

Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, to Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału nie budzi wątpliwości, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takiej sytuacji przepis ten będzie samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo).



W rozpatrywanej sprawie, w *petitum* skargi, art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli. W pierwszej kolejności Skarżące podniosły zarzut naruszenia zawartego w tym przepisie nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Zarzut ten, podniesiony w *petitum* skargi, nie został jednak rozwinięty w jej uzasadnieniu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „[j]eśli (...) skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155). Taka właśnie sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Wobec tego uznać należy, iż w tym zakresie nie zostały spełnione wymogi dotyczące wniesienia skargi konstytucyjnej, określone w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.

W uzasadnieniu skargi szerzej przywołane zostały argumenty, które, zdaniem Skarżących, dowodzą naruszenia przez kwestionowane regulacje zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Naruszenia tego Skarżące upatrują w niezgodności rozwiązań prawnych dotyczących przedawnienia przyjętych w Kodeksie cywilnym oraz w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Skarżące wskazały, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych posługuje się pojęciem przedawnienia, którego nie definiuje, zaś „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, doprowadziła do naruszenia systemu prawa w Polsce, a przez to naruszyła konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przed wszystkim przez brak kompatybilności rozwiązań co do dnia od którego biegnie termin przedawnienia, na gruncie przedmiotowej sprawy doszło do naruszenia praw podmiotowych skarżących”.

Analiza tak sformułowanego zarzutu i jego uzasadnienia dowodzi jednoznacznie, że Skarżące nie wskazały podmiotowego prawa lub wolności, których źródła można upatrywać w treści art. 2 Konstytucji, co w konsekwencji wyklucza możliwość uznania tego przepisu, w ujęciu ogólnym, za dopuszczalny wzorzec kontroli.

Niezależnie od tego zwrócić należy uwagę, iż ze sposobu ujęcia tego zarzutu, a właściwie jego uzasadnienia, wynika, że, w ocenie Skarżących, naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, z którym wiąże negatywne dla siebie konsekwencje, jest skutkiem niespójnego systemowo uregulowania instytucji przedawnienia w Kodeksie cywilnym i w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Zarzut ten dotyczy więc w istocie niezgodności pomiędzy przepisami dwóch ustaw. W związku z tym przypomnieć należy, iż zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje badania wzajemnej zgodności ze sobą unormowań ustawowych, to jest regulacji tej samej mocy prawnej. Trybunał nie jest też uprawniony do oceny ich merytorycznej oraz politycznej trafności i celowości (zob. np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w zakresie badania zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ujętym jako samoistny wzorzec kontroli, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podobne zastrzeżenia należy wysunąć wobec art. 5, art. 8 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, które również zostały potraktowane przez Skarżące jako samodzielne wzorce kontroli. Przepisy te ustanawiają zasady ustrojowe, które zasadniczo – o czym była mowa powyżej – nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Nie wyrażają one bowiem samodzielnie prawa konstytucyjnego o charakterze podmiotowym ani też nie

gwarantują konkretnej wolności konstytucyjnej. Dodatkowo art. 21 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje ochrony innych niż własność praw majątkowych, co czyni go nadto nieadekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie.

Oprócz tego należy podnieść, że, czyniąc wskazane wyżej wzorce kontroli punktem odniesienia dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów, Skarżące nie dopełniły obowiązku uzasadnienia zarzutów w tym zakresie, wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. Brak ten zaś prowadzi do niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie.

Wobec powyższego, postępowanie w tymże zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kolejny powołany przez Skarżące wzorzec kontroli, art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyraża prawo podmiotowe, jakim jest prawo do sądu, które obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Powołując ten wzorzec, Skarżące nie wskazały, w jakim aspekcie kwestionowana regulacja narusza prawo do sądu, i w żaden sposób nie uzasadniły tego zarzutu. Jak wcześniej podkreślono, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r., skarga konstytucyjna winna wskazywać nie tylko, jakie prawa lub wolności, zdaniem skarżącego, zostały naruszone, ale też zawierać uzasadnienie co do sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności. Oba te elementy stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje tak zwaną kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa. Brak jednego z nich prowadzi do niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Wobec tego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na

podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Identyczne zastrzeżenia dotyczą także powołanego przez Skarżące jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 3 Konstytucji. Również w odniesieniu do zarzutu opartego na tym przepisie ustawy zasadniczej brak jest bowiem jakiegokolwiek argumentacji w uzasadnieniu skargi, co implikuje umorzenie postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

Skarżące powołały w *petitum* skargi, jako samoistny wzorzec kontroli, także art. 31 ust. 3 Konstytucji i wskazały, że ich prawo majątkowe, jakim jest prawo do zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, zostało ograniczone w sposób naruszający zasadę proporcjonalności, określoną w powołanym przepisie.

W związku z tym przypomnieć należy, iż, zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samodzielnego prawa podmiotowego, lecz odnosi się do zasad ograniczania wolności i praw wyrażonych w innych przepisach Konstytucji. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, odwołanie się w skardze konstytucyjnej do tych zasad (w szczególności do zasady proporcjonalności) może tylko towarzyszyć innej podstawie prawnej skargi i służyć wykazaniu, że ograniczenie danej wolności lub danego prawa poszło za daleko. Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji może więc być przedmiotem skargi jedynie wtedy, gdy skarżący powiąże go z zarzutem naruszenia innych przepisów Konstytucji gwarantujących poszczególne wolności i prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. akt SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107 oraz postanowienia Trybunału: z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt Ts 94/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 568 oraz z dnia 19 maja 2014 r., sygn. akt Ts 329/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 594).

Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie wskazuje jednakże, iż Skarżące, powołując się na art. 31 ust. 3 Konstytucji, odniosły naruszenie tego przepisu do zbyt głębokiej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawa chronione art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z tej racji oba te wzorce należy uznać za pozostające w związku, co daje podstawę do zbadania konstytucyjności zaskarżonych regulacji przez pryzmat tych przepisów konstytucyjnych.

Kończąc omówienie powołanych przez Skarżące wzorców kontroli, należy zauważyć, że, oprócz wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżące, w jej uzasadnieniu, odwołały się także do zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Rozważenia wymaga zatem, jakie znaczenie w niniejszej sprawie ma ten wzorzec, pamiętając z jednej strony o tym, że Trybunał Konstytucyjny nie jest związany formalnym wyliczeniem w *petitum* wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej przepisów prawnych powoływanych jako wzorce kontroli, ale musi wziąć pod uwagę treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami (zob. np. wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29), a z drugiej – o przedstawionych wcześniej ograniczeniach możliwości powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Analiza uzasadnienia skargi przekonuje, że zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, Skarżące łączą z zasadniczym wzorcem kontroli, jakim w tej sprawie jest art. 64 Konstytucji, podnosząc, że gwarantowana w tym przepisie ochrona ich praw, ze względu na wadliwą konstrukcję kontestowanej regulacji, ma charakter jedynie iluzoryczny i w rzeczywistości zamyka im drogę do dochodzenia owych praw. Takie ujęcie omawianego wzorca pozwala na uznanie go w niniejszej sprawie za wzorzec pomocniczy, pozostający w związku z wzorcem zasadniczym.

Reasumując zatem powyższe, należy dojść do wniosku, iż przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest ostatecznie art. 24 ust. 6g i 6h pkt 3 u.s.u.s., którego konstytucyjność należy ocenić w kontekście gwarancji wynikających z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy przedstawionej skargi rozważenia wymaga także kwestia jej dopuszczalności ze względu na sposób sformułowania przez Skarżące zarzutu, który dotyczy pozostawienia poza zakresem regulacji ustawowej wskazanej przez nie materii.

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia jest odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego), które może być przez Trybunał badane i oceniane, w szczególności na tle zasady równości.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – „[b]rak w obowiązującym systemie prawa określonej regulacji prawnej nie może (...) stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172; zob. także postanowienia Trybunału: z dnia 28 marca 2006 r.,

sygn. Ts 220/05, OTK ZU nr 4/B/2007, poz. 162 i z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 191/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 239).

Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji. Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z konstytucją, powinien był unormować”. Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle, skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które

dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OKT ZU nr 7/2001, poz. 216).

Analiza zarzutów sformułowanych przez Skarżące, w konfrontacji z przedstawionymi powyżej uwarunkowaniami, przekonuje, że dotyczą one pominięcia legislacyjnego. Skarżące podnoszą bowiem, że ustawodawca, tworząc prawo majątkowe, konkretyzujące się w roszczeniu o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne – poprzez wadliwe określenie początku biegu terminu jego przedawnienia oraz momentu zawieszenia biegu tego terminu – wyłączył z zakresu tej regulacji osoby uprawnione do dochodzenia tegoż roszczenia po spadkodawcy, który został uznany za zmarłego postanowieniem sądu. Podnosząc te zarzuty, Skarżące nie postulują wprowadzenia nowego, pod względem przedmiotu regulacji, rozwiązania, lecz domagają się uzupełnienia już istniejącego w sposób, który nie będzie pomijał praw spadkobierców osoby uznanej za zmarłą i zrówna ich uprawnienia z uprawnieniami innych spadkobierców w tym zakresie. Uznać zatem należy, iż tak sformułowane zarzuty skargi uzasadniają dopuszczalność jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Będące przedmiotem zaskarżenia przepisy regulują kwestie dotyczące przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Jest to regulacja szczególna, obowiązująca w ustawie o ubezpieczeniach społecznych, dlatego wyłącza w tym zakresie stosowanie



przepisów o przedawnieniu zawartych w Kodeksie cywilnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II UK 71/08, OSNP 2010, nr 7-8, poz. 104).

Zgodnie z art. 24 ust. 6g, możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek została ograniczona upływem 5-letniego okresu przedawnienia liczonego od dnia:

- 1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w art. 24 ust. 6b u.s.u.s. [zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek, które, zgodnie z ust. 6a, mogą być zwrócone, chyba że nie przekraczają wysokości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym];
- 2) opłacenia składek, w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b.

W art. 24 ust. 6h u.s.u.s. przewidziane zostały natomiast sytuacje, w których bieg terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek ulega zawieszeniu. W myśl art. 24 ust. 6h pkt 3 u.s.u.s., bieg tego terminu 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.

Zdaniem Skarżących, regulacja ta jest wadliwa, nie uwzględnia bowiem sytuacji, w której, tak jak w ich przypadku, zwrot nienależnie opłaconych składek dochodzony jest po śmierci spadkodawcy, który uznany został za zmarłego postanowieniem sądu. Przewidziany w tych przepisach sposób obliczania początku biegu terminu przedawnienia oraz początku zawieszenia jego biegu, przez to, że nie uwzględnia tej okoliczności, pozbawił je możliwości dochodzenia tego roszczenia, skutkiem czego doszło do naruszenia gwarantowanej im przez art. 64 ust. 1 i 2 ochrony tegoż prawa majątkowego.

Odnosząc się do powyższego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości,

iż dochodzone przez Skarżące składki opłacone były nienależnie. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera wprawdzie definicji pojęcia „nienależnie opłaconej składki”, jednakże w doktrynie przyjmuje się, że obejmuje ono przypadki, w których świadczenie to miało podstawę prawną, lecz spełnione zostało w kwocie wyższej niż należna, oraz takie, w których realizowane było bez podstawy prawnej (zob. M. Bartoszewska, w: J. Wantoch-Rekowski [red.], M. Bartoszewska, T. Brzezicki, J. Lachowski, A. Laskowska-Hulisz, M. Łabanowski, W. Morawski, A. Radziśław, L. Ramlo. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz.*, LEX 2015, komentarz do art. 24). W rozpatrywanej sprawie miała miejsce druga z wymienionych sytuacji, bowiem składki na ubezpieczenie społeczne opłacane były za osobę nieżyjącą. Zasadnicze znaczenie ma przy tym jednakże fakt, iż data śmierci tej osoby ustalona została postanowieniem sądu o uznaniu jej za zmarłą, wydanym w trybie art. 29-32 k.c.

Zgodnie z art. 29 § 1 k.c., „[z]aginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło lat dziesięć od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył; jednakże gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył lat siedemdziesiąt, wystarcza upływ lat pięciu”. Orzeczenie o uznaniu za zmarłego ma charakter konstytutywny, dopiero bowiem wraz z orzeczeniem następują skutki wiązane przez prawo z uznaniem za zmarłego. Jednakże orzeczenie działa wstecz (*ex tunc*), to jest od określonej w nim chwili śmierci osoby uznanej za zmarłą (zob. K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo C.H.Beck 2015, komentarz do art. 29).

W realiach niniejszej sprawy uregulowanie to oznacza, że zwrotu składek opłacanych za uznanego za zmarłego P K. Skarżące mogły dochodzić najwcześniej z dniem 1 stycznia 2010 r., jako że data jego śmierci oznaczona została w postanowieniu sądu na dzień marca 1999 r. Konfrontując zatem uregulowania dotyczące instytucji uznania za zmarłego z konstrukcją przepisów

o przedawnieniu nienależnie opłaconych składek, zawartych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, należy dojść do wniosku, że wzajemny stosunek tych unormowań wykluczał praktycznie możliwość dochodzenia tego roszczenia przez Skarżące w pełnym zakresie. Do czasu uprawomocnienia się postanowienia o uznaniu za zmarłego P K. Skarżące nie dysponowały bowiem uprawnieniem do dochodzenia przedmiotowego roszczenia, zaś w chwili uzyskania tego uprawnienia roszczenie w części uległo przedawnieniu. Należy zwrócić uwagę, że w myśl art. 24 ust. 6g pkt 2 u.s.u.s., bieg terminu przedawnienia liczony jest od dnia opłacenia składek, a zatem roszczenie Skarżących, obejmujące sporny okres od dnia marca 1999 r. do dnia kwietnia 2002 r., przedawniło się zanim – zgodnie z obowiązującymi przepisami – Skarżące mogły nabyć prawo jego dochodzenia. Skarżące nie mogły także skorzystać z przewidzianej w art. 24 ust. 6h pkt 3 możliwości zawieszenia biegu terminu przedawnienia. To bowiem następuje od dnia śmierci spadkodawcy i maksymalnie może trwać 2 lata od tej daty. W niniejszej sprawie dzień śmierci P K. ustalony został na marca 1999 r., w związku z czym w dacie, w której uprawomocniło się postanowienie o uznaniu go za zmarłego i Skarżące nabyły prawo dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek, maksymalny okres zawieszenia biegu terminu przedawnienia tego roszczenia już upłynął. W ocenie Skarżących, stan taki prowadzi do nieuzasadnionego i sprzecznego ze standardami wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji ograniczenia ich praw majątkowych, wykraczającego poza ramy określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej i pozostającego w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tego zarzutu, należy zauważyć, że problem konstytucyjny, będący przedmiotem niniejszej skargi, dotyczy zgodności z Konstytucją regulacji normatywnych uniemożliwiających w praktyce, ze względu na ukształtowanie przepisów o przedawnieniu, realizację przez

spadkobierców osób uznanych za zmarłe prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby. Ograniczenie swoich praw Skarżące wiąże z ustawowym ukształtowaniem sposobu określenia początku biegu terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek oraz początku zawieszenia biegu tego terminu, nieuwzględniającego sytuacji, w której dzień śmierci spadkodawcy określony został w postanowieniu o uznaniu za zmarłą osoby, za którą odprowadzane były składki. Wydaje się w związku z tym, że analiza konstytucyjności tych ograniczeń z punktu widzenia wzorca z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji może być dokonana łącznie, dotyczą one bowiem tego samego zarzutu, to jest braku możliwości realizacji prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek przez określoną grupę podmiotów.

Art. 64 Konstytucji wprowadza konstytucyjną ochronę praw majątkowych. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Z kolei zgodnie z ust. 2 art. 64 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Z punktu widzenia podmiotowego przepis ten przewiduje dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych.

Po pierwsze, ustanawia on zasadę, że ochrona taka przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty – w rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje.

Po drugie, statuuje, że ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści

prawa majątkowego, jego skuteczności względem określonych osób itp., lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., w sprawie K 33/02, ocena konstytucyjności określonych rozwiązań normatywnych nie dotyczy zaniechań ustawodawczych, bowiem to wyłącznie od ustawodawcy zależy stworzenie określonych praw majątkowych, a Trybunał Konstytucyjny nie jest władny wkraczać w sferę pozostawienia pewnych kwestii poza zakresem regulacji ustawowej.

Kontrola konstytucyjności przepisów prawa, w tym także dokonywana na gruncie art. 64 Konstytucji, nie dotyczy również zasadniczo warunków stosowania prawa. Nie jest możliwa bowiem konstytucyjna ocena potencjalnej możliwości wykonywania określonego, przewidzianego przez ustawodawstwo prawa podmiotowego. „Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych i realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne.

Brak uwzględnienia "otoczenia" prawnego, szerszego kontekstu systemowego i uwarunkowań faktycznych, od których zależy sama możliwość realizacji prawa podmiotowego prowadzić może do sytuacji, w której określone rozwiązanie prawne niejako *a priori* jest skazane na niepowodzenie, a więc przybiera charakter czysto fasadowej, pozornej instytucji" (*op. cit.*).

Odnosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy, należy zgodzić się ze Skarżącymi, że uregulowania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakwestionowanym zakresie rzutują bezpośrednio na możliwość realizacji ich prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Ustawa, poprzez wadliwą konstrukcję obliczania początku biegu terminu

przedawnienia nienależnie opłaconych składek oraz zawieszenia biegu tego terminu, doprowadziła do sytuacji, w której przyznane przez tę ustawę prawo podmiotowe nie może być realizowane przez pewien krąg podmiotów, jakimi są spadkobiercy osób uznanych za zmarłe w trybie art. 29-32 k.c. Wynikające z kwestionowanych przepisów ograniczenia możliwości dochodzenia prawa majątkowego, jakim jest roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, niewątpliwie nie spełnia standardów wymaganych przez art. 64 ust. 1 Konstytucji. Niekonstytucyjność tych ograniczeń polega na tym, iż prawo podmiotowe (a właściwie – zasady jego dochodzenia) zostało tak w ustawie ukształtowane, że w istniejącym otoczeniu prawnym nie może być ono urzeczywistnione, a w konsekwencji jest prawem iluzorycznym, czysto pozornym.

Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r. (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), w sprawie K. 36/98, art. 64 ust. 2 Konstytucji „daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”. Z konstytucyjnego punktu widzenia ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje również ochronę możliwości jego realizacji, a więc uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, w którym prawo to funkcjonuje. W konsekwencji ocena przepisów, które ingerują w taką możliwość, *de facto* ją eliminując, może prowadzić do uznania ich za sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ochrona praw majątkowych nie oznacza zupełnej niemożności ingerencji w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności. Konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, które

wyznaczają granice ochrony określonego prawa majątkowego. Ograniczenia takie Konstytucja wprowadza w art. 31 ust. 3 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, iż przepis ten taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Należą do nich: 1) ustawowa forma ograniczenia, 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, a więc również brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel, 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mechanizm oceny dopuszczalności określonych ograniczeń, odnoszący się do prawa własności, dotyczy co do zasady również innych konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Również ograniczenia innych niż prawo własności konstytucyjnie chronionych praw majątkowych muszą zatem spełniać wskazane przesłanki. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K. 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), „granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego,

z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.

W tym kontekście należy przypomnieć także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), zgodnie z którym zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrażenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań należy dojść do wniosku, że zakwestionowane przez Skarżące regulacje ograniczają ich prawa majątkowe w sposób sprzeczny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzając ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ustawodawca posłużył się instytucją przedawnienia.

W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że przedawnienie, poprzez presję terminu, pełni wobec wierzyciela funkcję mobilizującą, motywującą go do szybkiej realizacji służących mu praw w racjonalnych ramach czasowych (por. B. Kordasiewicz, *Problematyka dawności*, [w:] Z. Radwański, *System prawa prywatnego tom 2, Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo: C.H.Beck 2008).

*Ratio legis* tej instytucji podobnie określił Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 12 lutego 1991 r., sygn. akt III CRN 500/90 (OSNC 1992, nr 7-8, poz. 137), stwierdził, że przepisy o przedawnieniu „mają charakter stabilizujący stosunki prawne i gwarantują ich pewność (...), dopuszczenie bowiem możliwości realizowania roszczeń bez jakiegokolwiek ograniczenia w czasie prowadziłoby do sytuacji, w której strona pozostawałaby przez dziesiątki lat w niepewności co do swej sytuacji prawnej.”.



Instytucja dawności w prawie cywilnym stanowiła także już kilkakrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do instytucji przedawnienia, stwierdził, że „istnieją istotne racje, które (...) znajdują oparcie w przepisach konstytucyjnych, przemawiające za jej istnieniem. Nie mogą w systemie prawnym istnieć unormowania, które umożliwiają dochodzenie praw czy ich wykonanie z jednoczesnym nałożeniem na inne podmioty obowiązków im odpowiadających *ad infinitum*, przez czas nieokreślony, oraz takie, które powodują permanentny stan niepewności co do rzeczywistego stanu rzeczy.”

Nie ulega wątpliwości, że uregulowania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczące przedawnienia nienależnie opłaconych składek, w zakwestionowanym zakresie pozostają w sprzeczności z tak pojmowanym *ratio* tej instytucji. Nie spełniają one bowiem funkcji motywującej w odniesieniu do osób, które nabyły prawo do zwrotu nienależnie opłaconych składek po osobach uznanych za zmarłe, ale wręcz pozbawiają tę grupę spadkobierców możliwości wykonania przysługujących im praw majątkowych. Takie ukształtowanie zaskarżonych przepisów godzi w istotę tych praw, prowadząc do dyskryminacji wskazanego wyżej kręgu podmiotów względem innych wierzycieli ZUS dochodzących nienależnie opłaconych składek. Tego rodzaju ograniczenia z pewnością nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Trudno także doszukać się ich związku funkcjonalnego z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konkludując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że wadliwy kształt normatywny zaskarżonych regulacji we wskazanym w *petitum* zakresie doprowadził w efekcie do powstania niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Ustawodawca, kreując powszechne podmiotowe prawa majątkowe, nie może bowiem jednocześnie arbitralnie wprowadzać ograniczeń, które

niweczą *de facto* możliwość skorzystania z tych praw przez pewną kategorię podmiotów.

Podobnie negatywnie ocenić należy zaskarżoną regulację z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przywołana zasada od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły. Stanowi ona istotną część treści normatywnej wynikającej z tej klauzuli (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51 i z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje poczesne miejsce. Zgodnie z tą zasadą, uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96 i z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Zasada ta obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius* prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym

i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2 i z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że zaskarżone postanowienia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych godzą w tak rozumianą zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mechanizm dawności zawarty w kwestionowanej regulacji nie gwarantuje bowiem zainteresowanym możliwość skorzystania z ochrony przysługującego im prawa do czasu upływu terminu jego przedawnienia, nawet przy dołożeniu przez nich należytej staranności. W realiach niniejszej sprawy Skarżące dochowały niezbędnej dbałości o swoje prawa, jednakże nie mogły ich zrealizować, bowiem uległy one przedawnieniu zanim, zgodnie z przepisami, Skarżące mogły ich dochodzić.

W takiej sytuacji mechanizm dawności ukształtowany w zaskarżonych przepisach stwarza swego rodzaju fikcyjność prawa majątkowego, powstającego po stronie osób nabywających uprawnienie do zwrotu nienależnie opłaconych składek wskutek dziedziczenia po osobach uznanych za zmarłe postanowieniem sądu, i staje w opozycji do celów i funkcji terminów przedawnienia ustalonych w tych przepisach. Dlatego uznać należy, iż mechanizm ten jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z przedstawionych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego