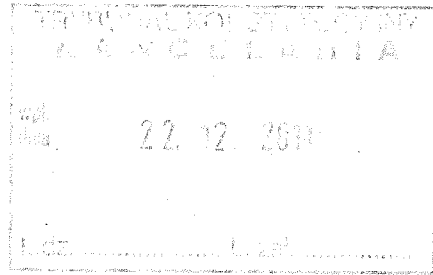




Warszawa, 22 grudnia 2011 r.

Sygn. akt SK 15/11

BAS-WPTK-1740/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa S.A. z siedzibą w W (sygn. akt SK 15/11) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) **jest zgodny** z zasadą wyrażającą zakaz retroaktywności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 84 ust. 6 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą pewności prawa oraz zasadą poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i analiza formalnoprawna

1. Przedsiębiorstwo S.A. z siedzibą w W (dalej skarżąca albo spółka) wniosło skargę konstytucyjną (dalej także jako skarga) z 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt SK 15/11), uzupełnioną pismem z 1 czerwca 2009 r. (dalej także jako pismo uzupełniające). Niniejsza skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego.

P B R w W – poprzednik prawny skarżącej – w okresie od stycznia 1963 r. do grudnia 1990 r. zatrudniało J M , który od sierpnia do grudnia 1989 r. oraz od stycznia do marca 1990 r. przebywał na urlopie bezpłatnym, w związku z oddelegowaniem go do pracy w Niemieckiej Republice Demokratycznej. Po zakończeniu zatrudnienia podmiot, którego spółka jest następcą prawnym, grudnia 1990 r. wystawił pracownikowi świadectwo pracy, w którym zabrakło adnotacji o przebywaniu przez niego na urlopie bezpłatnym w ww. okresie.

W dniu listopada 1990 r. pracodawca J. M wystąpił do organu rentowego o rentę inwalidzką, dołączając zaświadczenie o zatrudnieniu i wynagrodzeniu z zarobkami z lat 1979, 1980 i 1981, które stały się podstawą wyliczenia renty zainteresowanego. Decyzją z grudnia 1990 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej ZUS) przyznał zainteresowanemu rentę inwalidzką, a września 2004 r. emeryturę. stycznia 2007 r. J. M dostarczył ZUS dokumenty, z których wynikało, iż w okresie od sierpnia do grudnia 1989 r. i od stycznia do marca 1990 r. przebywał na urlopie bezpłatnym. lutego 2007 r. organ rentowy wydał decyzję, którą zobowiązał skarżącą do zwrotu nienależnie wypłaconych J. M świadczeń za okres od 1 lutego 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. w kwocie zł oraz odsetek od 6 lutego 2004 r. do 12 lutego 2007 r. w kwocie zł (łącznie zł). Powyższa decyzja została podjęta, gdyż organ rentowy ustalił, że na podstawie błędnych danych zawartych w świadectwie pracy, sporządzonym w roku 1990 przez poprzednika prawnego spółki, zostały J. M wypłacone renta i emerytura w bezpodstawnie zawyżonej wysokości. Ze względu na to, że pobranie nienależnego świadczenia było spowodowane

przekazaniem nieprawdziwych danych przez poprzednika prawnego spółki (niewykazaniem przez poprzednika prawnego spółki w dokumentacji sporządzonej w roku 1990 urlopu bezpłatnego, udzielonego J. M           ), został on na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej u.s.u.s.) zobowiązany do zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami.

Od decyzji ZUS skarżąca odwołała się do sądu. W wyniku kontroli instancyjnej w sprawie wypowiedział się sąd II instancji. Sąd Apelacyjny w P – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt           ) grudnia 2008 r. wydał rozstrzygnięcie w sprawie o zwrot świadczenia na skutek apelacji pozwanego ZUS od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z           kwietnia 2008 r. (sygn. akt           ), zmieniając zaskarżony, korzystny dla spółki, wyrok i oddalił jej odwołanie od decyzji organu rentowego.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest od tego, czy spełnione są warunki wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowane w art. 46 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej u.TK).

Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej. Jednakże kontrola ta nie przesądza definitywnie o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał na późniejszym etapie, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

3. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy spółka posiada legitymację do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał zdolność skargową osób prawnych (zob. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98). Jednakże

samo posiadanie osobowości prawnej nie może przesądzać – zdaniem sądu konstytucyjnego – o możliwości skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej. Zajęcie bowiem stanowiska, iż także osoby prawne posiadają zdolność skargową, miało na celu intensyfikację ochrony osób fizycznych, które albo je tworzą (w przypadku osób prawnych typu korporacyjnego), albo korzystają z jej działalności (w wypadku osób typu zakładowego). Stąd wyłączona jest możliwość wniesienia skargi przez posiadający osobowość prawną Skarb Państwa; zaprzeczałoby to bowiem istocie tej instytucji.

Funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki, które zabezpieczają ją przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. Ze względu na funkcję skargi konstytucyjnej Trybunał odmawia zdolności skargowej podmiotom realizującym funkcje władzy publicznej, np. jednostkom samorządu terytorialnego (zob. postanowienie TK z 17 marca 2003 r., sygn. akt Ts 116/02). W ostatnich latach Trybunał wypracował linię orzeczniczą, zgodnie z którą odmawia zdolności skargowej także publicznym podmiotom gospodarczym (zob. postanowienia TK z: 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05; 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 6 kwietnia 2011, sygn. akt SK 21/07 [pełnoskładowe]). Przyjął bowiem, że skoro państwo prowadzi działalność gospodarczą w różnych formach (pośrednio lub bezpośrednio), o zdolności skargowej nie może decydować kryterium czysto formalne, tj. umiejscowienie danego podmiotu w określonym systemie organów władzy publicznej, lecz kryterium materialne, tj. posiadanie przez skarżące podmioty cech koniecznych wynikających z wykładni literalnej i funkcjonalnej Konstytucji.

Decydującą cechą wyróżniającą publiczny podmiot gospodarczy jest kryterium majątkowe. Za publiczny podmiot gospodarczy należy uznać podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą opartą na majątku publicznym, w szczególności jednoosobową spółkę Skarbu Państwa i przedsiębiorstwo państwowe. W wypadku podmiotów gospodarczych „mieszanych”, wykorzystujących zarówno majątek prywatny i publiczny, kryterium majątkowe jest niewystarczające. Uzupełniającą cechą, decydującą o statusie podmiotu, jest kryterium wpływu organów państwa na jego działalność. Publicznym podmiotem gospodarczym będzie zatem podmiot prowadzący działalność gospodarczą, na którego działalność organy publiczne wywierają decydujący wpływ; bez znaczenia z konstytucyjnego punktu widzenia jest sposób działania podmiotu, jego forma organizacyjno-prawna oraz fakt

wywierania nań wpływu (jednakże wpływ ten nie może być „decydujący”) także przez inne, prywatne podmioty prawne. Organy władzy publicznej posiadają decydujący wpływ wówczas, gdy władze te – pośrednio lub bezpośrednio – posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa lub kontrolują większość głosów przypadających na akcje (udziały) wyemitowane przez przedsiębiorstwo, lub mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa bądź w inny sposób mogą wpływać na faktyczne funkcjonowanie danego podmiotu. Istotne jest, aby dany podmiot nie posiadał autonomii gospodarczej w stosunku do organów państwa (zob. pełnoskładowe postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 21/07). Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że *a casu ad casum* będzie oceniał, czy dany podmiot spełnia warunki uznania go za publiczny podmiot gospodarczy, a tym samym przesądzał, czy posiada on legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej (*ibidem*).

4. Skarżąca jest następcą prawnym P B  
R w W – przedsiębiorstwa państwowego. Jak wynika z przekazanych Sejmowi w ramach niniejszego postępowania akt sprawy, zostało ono sprywatyzowane na podstawie umowy prywatyzacyjnej z listopada 2000 r. na mocy zarządzenia nr Wojewody W (akt notarialny sporządzony przez kancelarię notarialną w P nr rep.

). Z ogólnie dostępnej Informacji Najwyższej Izby Kontroli – Delegatury w Lublinie z kwietnia 2003 r. o wynikach kontroli zawierania i realizacji umów o oddanie przedsiębiorstwa państwowego do odpłatnego korzystania w latach 1999–2002 (sygn. , ) wynika, że prywatyzacja nastąpiła w sposób bezpośredni przez oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (tzw. leasing pracowniczy).

5. Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 30 kwietnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.; dalej u.k.p.) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania może nastąpić na rzecz spółki, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: 1) przystąpiła do niej odpowiednio ponad połowa ogólnej liczby pracowników przedsiębiorstwa państwowego, 2) akcjonariuszami spółki są wyłącznie osoby fizyczne, chyba że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zezwoli na uczestnictwo w spółce osobom prawnym,

3) opłacony kapitał zakładowy spółki – co do zasady – nie jest niższy niż 20% wysokości funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa w dniu, na który został sporządzony bilans za rok obrotowy poprzedzający wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, 4) co najmniej 20% akcji zostało objętych przez osoby niezatrudnione w prywatyzowanym przedsiębiorstwie państwowym. A zatem przyjmująca przedsiębiorstwo w odpłatne korzystanie spółka jest „prywatną” osobą prawną.

Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania następuje w drodze umowy zawartej między Skarbem Państwa a przejmującym na okres nieprzekraczający piętnastu lat (art. 52 ust. 1 u.k.p.). W umowie prywatyzacyjnej strony mogą postanowić (art. 52 ust. 2 u.k.p.), że:

1) po upływie okresu, na który umowa została zawarta, i spełnieniu warunków określonych w umowie zostanie przeniesione na przejmującego prawo własności przedsiębiorstwa,

2) po upływie okresu, na który umowa została zawarta, przejmujący ma prawo nabycia przedsiębiorstwa; ustalenie ceny następuje po zakończeniu okresu, na który została zawarta umowa o odpłatne korzystanie,

3) po upływie dwóch lat od dnia zawarcia umowy akcje spółki w podwyższonym kapitale mogą objąć osoby prawne.

Jak wynika z powyższego, tzw. leasing pracowniczy zakłada korzystnie z mienia (przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c.) wykreślonego z rejestru przedsiębiorstwa państwowego, to jest mienia Skarbu Państwa.

Warto także zaznaczyć, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.k.p., kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają (o wstąpieniu w stosunki pracy po stronie pracodawcy zob. art. 44 u.k.p.).

6. Należy ustalić, czy w momencie wystąpienia ewentualnego naruszenia prawa konstytucyjnego, to jest uzyskania decyzji ZUS z lutego 2007 r., spółka była publicznym podmiotem gospodarczym i czy w związku z tym posiada legitymację procesową do skutecznego inicjowania kontroli konstytucyjności prawa przez wniesienie skargi konstytucyjnej.

Na podstawie przesłanych Sejmowi akt sprawy nie sposób ustalić, jaki jest skład właścicielski skarżącej. Pewne jest, że P B R w W zostało sprywatyzowane, a jego następcą prawnym jest skarżąca (zob. uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w P , III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z grudnia 2008 r., sygn. akt ). Gdyby doszło do prywatyzacji bezpośredniej przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki (art. 49 i 50 u.k.p.), należałoby wyjaśnić, ile Skarb Państwa posiadał akcji lub głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy skarżącej w momencie ewentualnego naruszenia prawa konstytucyjnego. Jeśli więcej niż połowę lub, zgodnie ze statutem, mógłby w innej formie w decydujący sposób wpływać na sprawy spółki, skarżącą należałoby uznać za publiczny podmiot gospodarczy i umorzyć postępowanie. Jeśli natomiast prawidłowe byłyby ustalenia Sejmu, dokonane na podstawie dokumentów przekazanych przez Trybunał, iż P B R w W zostało sprywatyzowane przez oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, także wówczas powstałyby wątpliwości co do legitymacji procesowej skarżącej. Chociaż przejmująca spółka pracownicza nie może zostać, z punktu widzenia struktury właścicielskiej, zakwalifikowana jako publiczny podmiot prawny, to z pewnością taka forma prywatyzacji zakłada korzystanie z majątku państwowego. Odpowiedzieć należałoby zatem na pytanie, czy w momencie naruszenia prawa konstytucyjnego decyzją ZUS spółka nadal z takiego majątku korzystała. Innymi słowy, czy w 2007 r. nie nabyła jeszcze mienia prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Jeśli nie, należałoby stwierdzić, że skarżąca korzystała z mienia państwowego w momencie naruszenia prawa konstytucyjnego i tym samym nie posiada legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Sejm sygnalizuje jedynie powyższą problematykę, gdyż z przekazanych akt sprawy – jak już wspomniano – nie wynika jednoznacznie, jaki charakter miała ww. prywatyzacja, jaki jest skład właścicielski skarżącej, ani czy korzystała ona w momencie, w którym doznała naruszenia prawa konstytucyjnego, z mienia państwowego.

W dalszej części pisma Sejm przedstawi zatem merytoryczne stanowisko w sprawie.

7. Przed przystąpieniem do ewentualnej oceny materialnej zakwestionowanych w skargach konstytucyjnych przepisów, konieczne jest określenie przedmiotu i wzorców kontroli.

W skardze z 8 kwietnia 2009 r. skarżąca jako podstawę kontroli art. 84 ust. 6 u.s.u.s. wskazała art. 2 Konstytucji i wynikające z niego: zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa, zasadę pewności prawa, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę niedziałania prawa wstecz. W następstwie wezwania przez Trybunał do usunięcia braków formalnych skargi, skarżąca doprecyzowała, że zakwestionowany przepis: „[...] narusza w związku z art. 2 Konstytucji ustrojowe zasady: – zasadę pewności prawa, – zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, – zakaz retroakcji prawa, prowadząc w konsekwencji do naruszenia art. 84 Konstytucji w zw. z art. 217 Konstytucji, co z kolei skutkuje naruszeniem art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji czyli naruszeniem prawa własności skarżącego”.

Z powyższego wynika, że skarżąca dopiero na żądanie Trybunału Konstytucyjnego, obok podstawowej podstawy kontroli – art. 2 Konstytucji, jako uzupełniające wzorce kontroli wskazała art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 84 Konstytucji w związku z art. 217 Konstytucji.

8. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 84 ust. 6 u.s.u.s. „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 świadczenia lub na ich wysokość”. Ponadto spółka w uzasadnieniu podnosi, że zgodnie z zaskarżonym przepisem w stosunku do roszczeń ZUS wobec płatnika składki lub innego podmiotu odpowiedzialnego za przekazanie nieprawdziwych danych nie ma zastosowania instytucja dawności. Istota niekonstytucyjności, zdaniem skarżącej, polega zatem na braku określonej treści normatywnej, a mianowicie braku regulacji, która umożliwiłaby objęcie ww. roszczeń ZUS instytucją przedawnienia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że – jak już wspomniano – nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzeczniczą po



uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Jak wskazuje sąd konstytucyjny: „Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę zgodności z Konstytucją – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. W piśmiennictwie podkreśla się jednak brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Trybunał wskazywał, że linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest jednak zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie zarzutu o uzurpowanie sobie przez Trybunał uprawnień prawotwórczych” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09).

Konieczne jest dostrzeżenie wyraźnego związku pomiędzy dopuszczalnością orzekania o pominięciu ustawodawczym a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że można stwierdzić tzw. pominięcie ustawodawcze wówczas, gdy ze względu na przepisy konstytucyjne określona regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania, pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji, nieprzyznaje pewnych praw określonej kategorii podmiotów, jak również

wtedy, gdy pozbawienie możliwości realizowania prawa przez pewną kategorię podmiotów było spowodowane brakiem niektórych elementów w ramach określonej procedury (zob. wskazane orzecznictwo w postanowieniu TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu z 29 listopada 2010 r. stwierdził ponadto, że nie dostrzega pominięcia ustawodawczego wówczas, gdy badana regulacja tworzy określony model (sprawa dotyczyła modelu nadpłaty podatku i przesłanek jej zwrotu), a kwestionowane jest w istocie przyjęcie tego, a nie innego modelu określonej instytucji prawnej. Innymi słowy, jeśli zarzut polega na podważeniu rozstrzygnięcia ustawodawcy o przyjęciu określonego rozwiązania normatywnego, należy stwierdzić, że nie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym.

Trzeba zatem rozstrzygnąć, czy podnoszone wątpliwości co do konstytucyjności przepisu stanowią zarzut pominięcia ustawodawczego, czy też zaniechania.

Zdaniem Sejmu, można uznać, że zarzut braku regulacji, która umożliwiłaby zastosowanie instytucji dawności do roszczeń ZUS wobec płatnika składki lub innego podmiotu odpowiedzialnego za przekazanie nieprawdziwych danych, stanowi pominięcie ustawodawcze. Należy przyjąć wstępne założenie, że z przyczyn konstytucyjnych, ze względu na konieczność zapewnienia realizacji prawa własności, brakująca w zaskarżonym przepisie część regulacji mogłaby być uznana za treść normatywną istotną z punktu widzenia przedmiotu regulacji (roszczenia majątkowego). Nie można zatem założyć, że spółka kwestionuje wyłącznie rozstrzygnięcie ustawodawcy o przyjęciu takiego, a nie innego modelu zwrotu pobranych nienależnie świadczeń, co stanowiłoby zarzut zaniechania ustawodawczego.

9. Zaskarżony przepis nakłada obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia na dwie kategorie podmiotów: płatnika składek oraz inny podmiot, który przekazał nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczenia. Jak wynika z dokumentacji sprawy przekazanej Sejmowi, skarżąca jest byłym pracodawcą (ściślej: następcą prawnym pracodawcy) J. M. Zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s., płatnikiem składek jest pracodawca. Skarżąca została także uznana za płatnika składek w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w P III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z grudnia 2008 r. (sygn. akt ).

Skarga konstytucyjna inicjuje konkretną kontrolę konstytucyjności prawa. Jedną z przesłanek jej skutecznego wniesienia jest zakwestionowanie (przepisu) aktu normatywnego, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach jednostki (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Sąd Apelacyjny w P III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z grudnia 2008 r. orzekł ostatecznie, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, o prawie skarżącej na podstawie art. 84 ust. 6 u.s.u.s., ale jedynie w zakresie, w jakim przepis ten reguluje sytuację prawną spółki, to jest płatnika składek. Niedopuszczalne jest zatem inicjowanie kontroli art. 84 ust. 6 u.s.u.s. w zakresie, w jakim przepis ten określa sytuację prawną innego podmiotu. Tym samym należy **umorzyć postępowanie**, którego przedmiotem byłby art. 84 ust. 6 u.s.u.s. w zakresie, w jakim ustanawia obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami, których pobranie zostało spowodowane przekazaniem przez inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczenia lub na ich wysokość, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

10. Do wymogów formalnych skargi konstytucyjnej wymienionych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 u.TK należy wskazanie sposobu w jaki konstytucyjne prawa i wolności, zdaniem skarżącego, zostały naruszone (pkt 2) oraz jej uzasadnienie (pkt 3).

Ustawowy wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności nie może sprowadzać się jedynie do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji popartego lakonicznym i ogólnikowym uzasadnieniem. Obowiązek właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (zob. przykładowo postanowienia TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06; 23 września 1998 r., sygn. akt Ts 108/98).

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie – pomimo wezwania do uzupełniania skargi zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 2009 r. – skarżąca nie podała argumentacji uzasadniającej naruszenie art. 217 Konstytucji.

Wyjaśnienia skarżącej ograniczyły się jedynie do wskazania tego przepisu po raz pierwszy w piśmie uzupełniającym z dnia 1 czerwca 2009 r., jednakże bez określenia sposobu jego naruszenia. Bez uzasadnienia jako wzorzec kontroli skarżąca wskazała również zasadę ochrony praw nabytych.

Ponadto w doktrynie prawa, z powołaniem na orzecznictwo sądu konstytucyjnego, akcentuje się, że art. 217 Konstytucji jest adresowany do organów prawotwórczych i nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, komentarz do art. 217, s. 8-9). Taki pogląd jest prezentowany również w orzecznictwie Trybunału, zdaniem którego art. 217 Konstytucji formułuje jedynie zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie nakładania podatków i innych danin publicznych; ma charakter przedmiotowy, nie gwarantuje natomiast wprost podmiotom prawa określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, którego ochrona przed naruszeniem mogłaby stanowić samoistny przedmiot skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 6 listopada 2001 r., sygn. akt Ts 142/01; 18 października 2002 r., sygn. akt Ts 22/02; 3 października 2003 r., sygn. akt Ts 108/03; 4 listopada 2003 r., sygn. akt Ts 145/03; 5 lutego 2004 r., sygn. akt Ts 188/03; 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06 [pełnoskładowe]; 23 marca 2009 r., sygn. akt Ts 94/06; 31 marca 2009 r., sygn. akt Ts 189/06; 25 maja 2009 r., sygn. akt Ts 121/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 286/08). Warto zaznaczyć, iż Trybunał dopuszczał czasami możliwość wskazania w skardze konstytucyjnej art. 217 Konstytucji jako wzorca uzupełniającego (zob. wyroki TK z: 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06 [art. 2 w związku m.in. z art. 217 Konstytucji]; 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07 [art. 84 w związku m.in. z art. 217 Konstytucji]). Jednakże w orzecznictwie odnaleźć można również rozstrzygnięcia, w których Trybunał umarzał postępowania w sprawach, w których zarzucono równoczesne naruszenie art. 2 i art. 217 Konstytucji (przykładowo zob. postanowienia TK z: 31 marca 2009 r., sygn. akt Ts 189/06 [zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji, a zwłaszcza wymogu określoności przepisów prawa]; 25 maja 2009 r., sygn. akt Ts 121/07 [zarzut naruszenia zasady ochrony interesów w toku]).

Tym samym, w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 217 oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych

postępowanie **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

11. Artykuł 84 Konstytucji jest uznawany przez Trybunał Konstytucyjny za przepis, który nie wyraża konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jego treścią jest ustanowienie powszechnego obowiązku ponoszenia przez każdego ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie (zob. postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06 [pełnoskładowe]; 23 marca 2009 r., sygn. akt Ts 94/06). Podkreślić jednak należy, że Trybunał niekiedy rozpatrywał również merytorycznie podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 84 Konstytucji, czy to jako przepisu związkowego (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06), czy jako wzorca podstawowego (wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07). Równocześnie trzeba odnotować postanowienie z 7 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 69/03), w którym Trybunał badał zgodność przepisu ustawy podatkowej z art. 2, art. 32 oraz art. 84 Konstytucji. Skarżący wskazywał niezgodność tego przepisu z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2) oraz powszechności i równości opodatkowania (art. 84), której naruszenie polega na stosowaniu niejasnego przepisu, skutkującego dowolnością w zakresie ustalania podstawy opodatkowania. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Uznał m.in., iż założenie zależności pomiędzy zarzutem niezgodności z art. 2 Konstytucji a naruszeniem art. 84 Konstytucji, jako swoistej konsekwencji naruszenia zasady poprawnej legislacji, jest niezasadne.

Sejm przychyliła się do tego ostatniego stanowiska sądu konstytucyjnego.

W związku z powyższym w zakresie badania zgodności z art. 84 Konstytucji postępowanie **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12. Istnieje wątpliwość, czy także art. 64 ust. 2 Konstytucji został wskazany jako wzorzec kontroli bez przedstawienia stosownej argumentacji, pozwalającej ocenić, czy zostało obalone domniemanie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Skarżąca w piśmie uzupełniającym przedstawiła wywód, który ma uzasadniać naruszenie jej prawa własności. W swych twierdzeniach koncentruje się

jednakże na uszczupleniu należących do spółki zasobów majątkowych (pismo uzupełniające, s. 2), które traktuje jako jednoznaczne naruszenie istoty prawa własności (pismo uzupełniające, s. 3). Natomiast, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. W oparciu o ten przepis Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego: po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty, po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów (postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06).

Zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i piśmie uzupełniającym, nie przedstawiono argumentów, które uzasadniałyby zarzut naruszenia prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Skarżąca nie zdefiniowała ani grupy podmiotów podobnych, ani nie przedstawiła, na czym polegać by miało różnicowanie sytuacji prawnej. A zatem art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia prawo do równego traktowania właścicieli albo podmiotów posiadających inne prawo majątkowe, nie może stanowić podstawy kontroli. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji może być wzorcem kontroli jedynie w zakresie, w jakim kreuje prawo podmiotowe do ochrony prawa własności lub innych praw majątkowych.

## **II. Przedmiot kontroli**

1. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazuje art. 84 ust. 6 u.s.u.s. w brzmieniu: „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”.

2. Skarżąca kwestionuje ww. przepis w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość (*petitum* skargi).

Spółka zakłada zatem, że brakującą częścią regulacji jest unormowanie, które umożliwi przedawnienie roszczeń ZUS względem płatnika składek odpowiedzialnego za przekazanie nieprawdziwych danych. Ponadto spółka, wyznaczając zakres zaskarżenia, stoi na stanowisku, że brakujący w przepisie okres przedawnienia musi być krótszy niż 18 lat (skarga, s. 2).

Skarżąca stawia również zarzut retroakcji art. 84 ust. 6 u.s.u.s. Zarzut ten dotyczy pozytywnej treści przepisu, a nie opiera się na zakwestionowaniu jego konstytucyjności ze względu na pominięcie ustawodawcze.

3. Prawo ubezpieczeń społecznych reguluje autonomicznie zagadnienie świadczeń nienależnych i ich zwrotu. Definicję świadczenia nienależnie pobranego odnaleźć można w art. 84 ust. 2 u.s.u.s. oraz art. 138 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, 1227 ze zm.; dalej u.e.r.). Choć ich brzmienia nieznacznie różnią się, to jak twierdzi doktryna prawa ubezpieczeń społecznych, wyrażają tę samą treść normatywną (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 151-152). Świadczeniem nienależnie pobranym jest między innymi świadczenie przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenie.

Artykuł 84 ust. 6 u.s.u.s. wprowadza inny typ świadczenia nienależnego. Podlega ono zwrotowi, gdyż zostało wypłacone i pobrane ze względu na przekazanie przez płatnika składek nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczenia lub ich wysokość (B. Gudowska [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, s.834; zob. także wciąż aktualne: S. Płaże, Z. Salamon, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Palestra” 1988, nr 8-9, s. 55). Przestanką uznania ich za nienależne nie jest zatem działanie świadczeniobiorcy (emeryta lub rencisty), lecz płatnika składek (w pewnych stanach faktycznych może to być ta sama osoba fizyczna, ale nie zachodzi ona w tej sprawie, a zatem problem jedności świadczeniobiorcy i płatnika składek nie będzie dalej rozważany). W literaturze dominuje pogląd, iż podstawą odpowiedzialności płatników składek jest stwierdzenie, że wystawienie dokumentów zawierających nieprawdziwe dane nastąpiło na skutek ich świadomego działania lub niedbalstwa (B. Gudowska, *op. cit.*, s. 834;

R. Babińska, *Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12, s. 58; za obiektywną odpowiedzialnością nieuzależnioną od winy opowiada się R. Sadlik, *Zwrot nienależnych świadczeń pobranych z ubezpieczeń społecznych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 11, s. 13; zob. także wyrok z 3 grudnia 2003 r. SA w Katowicach, sygn. akt III AUa 2325/02).

Doktryna prawa ubezpieczeń społecznych stoi na stanowisku, że istotą zwrotu świadczenia, o którym mowa w art. 84 ust. 6 u.s.u.s., jest wyrównanie szkody wyrządzonej przez spowodowanie wypłacania przez organ ubezpieczeń społecznych świadczeń nienależnych. Odpowiedzialność płatnika składek jest zatem odpowiedzialnością odszkodowawczą deliktową (B. Gudowska, *op. cit.*, s. 835; S. Płażek, Z. Salamon, *op. cit.*, s. 55).

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego, płatnik składek będzie zobowiązany do zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń wyłącznie wówczas, gdy równocześnie inna osoba, najczęściej świadczeniobiorca, nie będzie zobowiązany do zwrotu. „Przepis ten [art. 84 ust. 6 u.s.u.s. – uwaga własna] 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 świadczenie wypłacono, bowiem nie można uznać, że pobrała je nienależycie w rozumieniu art. 84 ust. 2 ustawy systemowej” (wyrok SN z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I UK 376/07; za dopuszczalnością odpowiedzialności fakultatywnej płatnika składki opowiada się B. Gudowska, *op. cit.*, s. 835).

4. Świadczenia z ubezpieczeń społecznych są ustalane w drodze decyzji administracyjnych (co do zasady o charakterze deklaratoryjnym), a także na ich podstawie wypłacane. Również świadczenia pobrane nienależnie podlegają zwrotowi dopiero po wydaniu stosownej decyzji administracyjnej.

W art. 84 ust. 1 u.s.u.s. stwierdza się, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie jest obowiązana do jego zwrotu, wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, co jednak w praktyce odnosi się jedynie do odsetek (chodzi o możliwość ich żądania w razie opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia – art. 481 § 1 k.c.). „Odesłanie do «prawa cywilnego» zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych



[...] dotyczy wyłącznie zasad zapłaty i wysokości odsetek, a nie zasad zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Nie ma żadnych podstaw do stosowania przepisów prawa cywilnego (o bezpodstawnym wzbogaceniu lub czynie niedozwolonym) do oceny wymagalności czy przedawnienia samego nienależnie pobranego świadczenia” (wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08; zob. także wyrok SN z 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09).

A zatem, jak podkreśla się w orzecznictwie i doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych, art. 84 ust. 6 u.s.u.s. nie wprowadza terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia. Określenie tego terminu nie może również nastąpić przez odwołanie do ogólnych zasad prawa cywilnego (zob. wskazane powyżej wyroki SN, a także wyrok SN z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08; I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 155; inaczej odnośnie do dawnego stanu prawnego S. Płażek i Z. Salamon, *op. cit.*, s. 53). Natomiast zgodnie z art. 84 ust. 7 u.s.u.s., należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po 10 latach od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej ww. należności. Ustawodawca ustalił zatem okres egzekucji tych należności.

Świadczenie nienależne staje się wymagalne, to jest podlega zwrotowi, od momentu uprawomocnienia się decyzji administracyjnej ustalającej te należności. Od tego zdarzenia można żądać odsetek. Ustalenie, od kiedy dłużnik – pobierający świadczenie nienależne z ubezpieczenia społecznego – opóźnia się z jego zwrotem, następuje na podstawie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Zagadnienie to nie jest bowiem objęte odesłaniem do zasad prawa cywilnego (zob. wyrok SN z 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09).

Egzekucja kwot nienależnie pobranych świadczeń, także od płatnika składki, następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 84 ust. 4 u.s.u.s.).

### **III. Zarzuty skarżącej**

1. Skarżąca wskazuje, że naruszenie podstawowych zasad ustrojowych: pewności prawa i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, skutkuje naruszeniem prawa własności.

Zgodnie z obowiązującą regulacją prawną płatnik składek może zostać pociągnięty do odpowiedzialności nawet po 20, 30 i 40 latach od momentu

przekazania nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczenia. Jego odpowiedzialność jest zatem nieograniczona w czasie. Roszczenia o zwrot świadczenia nienależnego od płatnika składek nie podlegają przedawnieniu, nie ma wobec nich zastosowania instytucja dawności. Celem regulacji ustanawiających określony okres przedawnienia jest zapewnienie pewności obrotu oraz eliminacja sytuacji umożliwiających istnienie trwałych i nierozzerwalnych stosunków prawnych między podmiotami, a także problemów dowodowych, które pojawiają się wraz z dochodzeniem roszczeń powstałych w związku ze zdarzeniami sprzed kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat. Płatnik składek powinien znać dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzenia powodującego powstanie takiego obowiązku.

Skarżąca wyjaśnia, że: „Zasadą ogólną na gruncie stosunków prywatnoprawnych jest to, że roszczenia majątkowe ulegają po pewnym czasie przedawnieniu, tj. że z jego upływem osoba obowiązana może uchylić się od spełnienia obowiązku, który odpowiada treści roszczenia. Na gruncie stosunków publicznoprawnych instytucja przedawnienia przyjęła odmienny charakter, przejawiający się w tym, że organy państwa (władzy) nie mają w ogóle prawa po upływie okresu przedawnienia ingerować władczo w sferę rozliczeń podmiotów z organami władzy publicznej [...] Powołane instytucje publiczne mają mieć określony czas na zbadanie prawidłowości w funkcjonowaniu i rozliczeniu się z podmiotów z obowiązków publicznoprawnych” (skarga, s. 4). Nieograniczone w czasie żądanie spełnienia obowiązku publicznoprawnego zakłóca zaufanie obywateli do państwa. Organy państwowe posiadają bowiem instrumenty kontrolne, które powinny wykorzystywać do bieżącej weryfikacji stosownej dokumentacji.

Skarżąca przyjmuje, że roszczenie zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń od płatnika składek ma charakter mieszany. Stanowi ono bowiem surogat naprawienia szkody oraz równocześnie zobowiązanie publicznoprawne wymierzone na podstawie decyzji administracyjnej organu rentowego, a zatem w istocie stanowi sankcję administracyjną. Jej zastosowanie stanowi uszczuplenie zasobów majątkowych skarżącej (pismo uzupełniające, s. 2). Sankcja ta jest nieproporcjonalna.

2. Ponadto skarżąca stawia zarzut braku precyzji kwestionowanego przepisu. Płatnik składek – jej zadaniem – nie może odtworzyć dokładnej treści spoczywającego na nim obowiązku daniowego (pismo uzupełniające, s. 1-2).

3. Skarżąca dowodzi, że została naruszona również zasada zakazu retroakcji prawa. Stwierdza, że: „[U]stalenie odpowiedzialności następcy prawnego płatnika składek na podstawie przepisów z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wywodząc podstawy tej odpowiedzialności z czynności, które miały miejsce w czasie, kiedy przedmiotowy przepis nie obowiązywał stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady zakazu retroakcji” (skarga, s. 6).

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Podstawowym wzorcem kontroli jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji. Naruszenie tej zasady ustrojowej następuje – zdaniem skarżącej – w związku z jej prawem do własności, wyrażonym w art. 64 Konstytucji. Artykuł 64 Konstytucji składa się z trzech ustępów o następującym brzmieniu:

a) „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1);

b) „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2);

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

Treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji jest statuowanie prawa podmiotowego „każdego” do własności. Przepis ten stanowi rozwinięcie i uzupełnienie podstawowej zasady ustrojowej ochrony własności ustanowionej w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Ochronę prawa własności ustanawia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prawo to należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako gwarancję równej dla wszystkich ochrony prawa własności. W drugim aspekcie ochroną jest objęty każdy, komu przysługuje prawo majątkowe bez względu na posiadane cechy osobowe właściciela. Z przepisu tego wynika zatem konstytucyjne prawo do ochrony własności o charakterze prawa podmiotowego (postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06; wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03). Zdaniem Sejmu,

w niniejszej sprawie art. 64 ust. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli wyłącznie w drugim aspekcie, to jest jako przepis ustanawiający prawo do ochrony własności. Natomiast aspekt równej ochrony musi pozostać poza zakresem kontroli, gdyż skarżąca nie uzasadniła zarzutu jego naruszenia (o czym dalej).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią (formalne i materialne) kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie zawierając jednak wszystkich konstytucyjnych obwarowań wyznaczających jego swobodę regulacyjną (zob. wciąż aktualny wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Odnosi się on wyłącznie do prawa własności, poza zakresem normowania pozostawiając prawo dziedziczenia i inne prawa majątkowe.

2. Skarżąca jako wzorzec kontroli wskazuje również art. 31 ust. 3 Konstytucji (pismo uzupełniające, s. 3). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Rozważenia wymaga zatem kwestia wzajemnej relacji art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W szczególności chodzi o relację, która zachodzi między wymienionymi powyżej przesłankami ograniczania praw i wolności, a szczegółową klauzulą ograniczającą określoną w art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W cytowanym powyżej wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasadę proporcjonalności ograniczeń praw statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwrócił przy tym uwagę na okoliczność, iż określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona

przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (podobnie wyrok TK 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

3. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że wysunięcie w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia prawa podmiotowego gwarantowanego przez art. 64 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalne i umożliwia mu merytoryczne wypowiedzenie się w sprawie zgodności zakwestionowanej regulacji z tym wzorcem kontroli również wówczas, gdy przedmiotem badania był przepis nakładający na jednostkę daninę publiczną. „Niewątpliwie nakładanie ciężarów publicznych (w tym także podatków) i konieczność ich zapłaty, jest ingerencją w sferę chronioną konstytucyjnie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych ogranicza prawo do korzystania z własności, jak również do czerpania z niej godziwych pożytków” (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04; zob. także wyroki TK z: 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 6 stycznia 2009 r., sygn. akt SK 22/06; 7 lipca 2009 r., sygn. akt SK 49/06; 9 listopada 2010 r., sygn. akt SK 10/08).

Sąd konstytucyjny podkreślał, że chociaż ciężary publiczne prawidłowo nałożone nie mogą zostać uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych, to granicą ingerencji podatkowej jest istota prawa własności (zob. przykładowo wyroki TK z: 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06; 6 stycznia 2009 r., sygn. akt SK 22/06). Ponadto, zarzut niezgodnego z art. 64 Konstytucji naruszenia praw majątkowych może nastąpić także wówczas, gdy

przepisy prawa daninowego powodujące uszczerpienie majątkowe były dotknięte wadliwością w postaci uchybienia w sposobie nałożenia podatku, np. wkroczenie przez przepis rozporządzenia w materię ustawową (zob. wyroki TK z: 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04; 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06; 7 lipca 2009 r., sygn. akt SK 49/06). Naruszenie konstytucyjnych warunków przyzwoitej legislacji, wynikających z art. 2 Konstytucji, w tym wymogów jasności i określoności przepisów podatkowych, oznacza niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności podatnika gwarantowaną przez art. 64 Konstytucji (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06)

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpodstawne jest utożsamianie naruszenia art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku i doznany w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. Nakładanie ciężarów i świadczeń publicznych nie może być z założenia uznawane za niekonstytucyjną ingerencję w prawa majątkowe podatnika. Obowiązek podatkowy znajduje bezpośrednie „zakotwiczenie” w przepisach ustawy zasadniczej, posiada odrębną i własną podstawę, a zatem ustawodawca został konstytucyjnie upoważniony do stanowienia przepisów prawa daninowego, których istotą jest ograniczenie praw majątkowych. Wynika on przede wszystkim z art. 84 Konstytucji, który nakłada powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, i niejako zwalnia ustawodawcę z obowiązku usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej, ustanawiając władztwo podatkowe państwa (zob. postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 31 marca 2009 r., sygn. akt Ts 189/06; 25 maja 2009 r., sygn. akt Ts 121/07; zob. także wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Tym samym „pobieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być uznane za ingerencję w sferę prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; zob. także wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02).

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że pobieranie podatków (danin publicznych) nie może być uznane za ingerencję w sferę prawa własności, chyba że – jak wskazywano już powyżej – stanowi ukrytą formę konfiskaty mienia (wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00).

4. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, gdy jest to konieczne

w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia mogą zostać ustanowione wyłącznie w ustawie i nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ponadto, ustawowa regulacja ograniczająca prawo lub wolność konstytucyjną musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Zasada ta ustanawia zakaz nadmiernej ingerencji. Aby ustalić, czy taka nadmierna ingerencja w prawo lub wolność nie zachodzi, należy odpowiedzieć na pytania: a) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonego przez nią skutku (kryterium przydatności), b) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności), c) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych na podmioty prawne (kryterium proporcjonalność *sensu stricto*). Powyższe kryteria muszą zostać spełnione łącznie (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s.181-182 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem i literaturą przedmiotu).

5. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest pochodną wobec zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej kolejne zasady pochodne II stopnia, w tym bezpieczeństwa prawnego (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 19 i 37).

Jak twierdzi doktryna prawa: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36, por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Także Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w kwestii bezpieczeństwa prawnego: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech

przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. [...] Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach. [...] Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

6. Wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli konstytucyjności, jakim jest nakaz poprawnej legislacji, wyraża jeden z aspektów zasady państwa prawnego ujętej w art. 2 Konstytucji. Jest on funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 3 grudnia



2002 r., sygn. akt P 13/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów. Dla zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: a) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, b) przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie, c) przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92; 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; postanowienie TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 oraz wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99; 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

Należy wskazać, że stopień określoności przepisu należy oceniać uwzględniając gałąź prawa, do której on należy. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż przepisy prawa karnego oraz daninowego muszą spełniać najwyższe standardy określoności z uwagi na to, że dotyczą praw i wolności człowieka (wyroki TK z: 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99, 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06).

Równocześnie z orzecznictwa Trybunału wynika również, że nie każdy brak precyzji przepisu oznacza naruszenie zasady określoności prawa, lecz dopiero taki, którego stopień osiąga pewien pułap. Zdaniem sądu konstytucyjnego: „[N]iejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

7. Zasada *lex retro non agit* została doprecyzowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stoi na stanowisku, iż: „Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które «nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń [...], które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych». Nadanie normom mocy wstecznej następuje gdy «ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie». Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie” (wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca ma zatem prawo, nie naruszając art. 2 Konstytucji, odstąpić od przestrzegania tej zasady. Może mieć to miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach i poza sferą prawa karnego; odstępstwa muszą następować w drodze ustawy, a ich zastosowanie musi być konstytucyjnie usprawiedliwione, np. ze względu na sprawiedliwość społeczną (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 43).

Podkreślenia wymaga fakt, iż Trybunał rozróżnia retroaktywność prawa od retrospektywności. „Można zatem stwierdzić, że [...] mamy do czynienia tylko z nakazem zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów,

ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zajmował stanowisko, że tego rodzaju regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością) nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04).

## V. Analiza zgodności

1. Podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy istnieje wynikające z Konstytucji prawo do przedawnienia roszczeń oraz czy zaniechanie jego uregulowania w ustawie może stanowić naruszenie prawa własności.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć, że nie istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia”, czy choćby ekspektatywa takiego prawa. Konstytucja nie zawiera przepisu, który w jakiegokolwiek formie przyznawałby prawo do przedawnienia (zob. wyroki TK z: 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; postanowienia TK z: 7 września 2009 r., sygn. akt TS 389/08; z tej samej daty, sygn. akt Ts 390/08). Trybunał Konstytucyjny prezentuje powyższe stanowisko na gruncie prawa karnego i daninowego. W tym ostatnim wypadku stwierdził *explicite*, że decyzja, czy w ogóle wprowadzać do systemu prawa przedawnienie zobowiązań podatkowych, mieści się w szerokim marginesie swobody regulacyjnej ustawodawcy (wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10).

Jednocześnie wskazać trzeba, że sąd konstytucyjny wyraził pogląd, że w sferze stosunków prywatnoprawnych zasadą ogólną polskiego prawa cywilnego jest przyjęcie rozwiązań określanych mianem dawności, wśród których należy również wyróżnić przedawnienie roszczeń. Dawność służyć ma wzmocnieniu pewności obrotu, funkcjonować jako instrument gwarantujący pewność prawa i bezpieczeństwo stosunków prawnych (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt

SK 14/05; zob. również cytowany w skardze wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). Jednakże zwrócić należy uwagę, iż w obu wskazanych powyżej wyrokach problemem konstytucyjnym nie był brak terminu przedawnienia, lecz jego wadliwe ukształtowanie, które umożliwiło zbyt szybką „utrata” prawa do skutecznego dochodzenia roszczenia na skutek zastosowania instytucji dawności. Z wypowiedzi tych, zdaniem Sejmu, nie wynika jednak, że w stosunkach prywatnoprawnych (inaczej niż w prawie publicznym) istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia. *Nota bene* nawet gdyby przyjąć, że w sprawach cywilnoprawnych takie prawo istnieje, nie jest to równoznaczne z tym, że miałyby ono zastosowanie do roszczenia o zwrot świadczenia nienależnie pobranego, o którym mowa w art. 84 ust. 6 u.s.u.s. Konieczne byłoby jeszcze wykazanie, że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny i nie można w tym wypadku odstąpić od objęcia go instytucją dawności.

3. Niezależnie od wątków cywilistycznych, które pojawiają się w skardze konstytucyjnej, skarżąca wskazuje, że roszczenie o zwrot świadczenia nienależnego ma (również) charakter zobowiązania publicznoprawnego.

W literaturze podkreśla się, że ww. roszczenie jest w rzeczywistości roszczeniem odszkodowawczym *ex delicto* (zob. S. Płażek i Z. Salamon, *op. cit.*, s. 56). Jednakże należy zwrócić uwagę, że staje się ono wymagalne dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej ustalającej te należności (zob. sformułowanie użyte w art. 84 ust. 7 u.s.u.s.). Instytucję zwrotu nienależnie pobranych świadczeń kształtują przepisy prawa ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z zasadą autonomii prawa ubezpieczeń społecznych przepisy prawa cywilnego, poza wyraźnym odesłaniem w stosunku do odsetek, nie mają zastosowania wobec roszczenia o zwrot świadczenia nienależnego. Jego egzekucja następuje na podstawie przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji; może być ono zabezpieczone hipoteką przymusową i ustawowym prawem zastawu (art. 84 ust. 4 i 4a u.s.u.s.). Ponadto jest ściśle związane ze stosunkiem ubezpieczenia, którego podmiotami są: ubezpieczony, organ rentowy oraz płatnik składek. Relacja pomiędzy płatnikiem składek a organem rentowym nie jest równorzędna. To organ rentowy ustala należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Cel instytucji zwrotu nienależnie pobranych świadczeń lokuje się w sferze prawa publicznego. Jak podkreśla się w orzecznictwie: „Celem przepisów o nienależnym świadczeniu i jego

zwrocie jest doprowadzenie do sytuacji, w której pobierający to świadczenie nie będzie wzbogacony. Celem art. 84 ustawy systemowej [u.s.u.s. – uwaga własna] jest też ochrona Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odzyskanie kwot, które zostały wypłacone niezgodnie z przepisami” (wyrok SN z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08; zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w P z lipca 2009 r., sygn. akt ; wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08).

Charakter stosunku ubezpieczenia społecznego Trybunał Konstytucyjny omówił w wyroku z 26 maja 2010 r. (sygn. akt P 29/08). Stwierdził wówczas, iż:

- a) stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznym, który łączy, co do zasady, trzy podmioty: ZUS jako ubezpieczyciela, ubezpieczonego oraz płatnika;
- b) prawo ubezpieczeń społecznych, jak wynika z orzecznictwa sądów powszechnych, jest autonomiczne względem prawa cywilnego, którego przepisy mają zastosowanie wyłącznie gdy ustawa tak stanowi (do stosunku ubezpieczenia społecznego zgodnie z art. 123 u.s.u.s., jeśli nie ma odrębnej regulacji w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.]);
- c) składki na ubezpieczenie społeczne stanowią należność publicznoprawną;
- d) przedawnienie administracyjne prowadzi do wygaśnięcia obowiązku administracyjnego; takim obowiązkiem jest obowiązek składkowy (wniesienia składki na ubezpieczenie społeczne), a jego przedawnienie ma charakter publicznoprawny; przedawnienie roszczenia względem ZUS o zwrot nienależnie opłaconych składek ma inny charakter;
- e) prawo do zwrotu nienależnie wniesionych składek stanowi pochodne wobec stosunku ubezpieczeniowego prawo płatnika (ubezpieczonego) do rozliczenia z ZUS z tytułu nienależnie wniesionych składek i jest instytucją bliższą prawu cywilnemu niż administracyjnemu;
- f) w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego należy odróżnić sferę działań władczych ZUS od pozostałych elementów stosunku prawnego pomiędzy ZUS a płatnikiem (ubezpieczonym); ZUS jako zakład publiczny jest uprawniony do działań władczych wobec ubezpieczonego i płatnika poprzez kształtowanie przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, zgodnie z prawem przedmiotowym; do władczej sfery działań ZUS należy między

innymi egzekwowanie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne; zakres działań władczych zakładu publicznego jest determinowany jego celem.

Na podstawie powyższych wypowiedzi sądu konstytucyjnego można stwierdzić, że roszczenie o zwrot świadczeń nienależnie pobranych jest (również) zobowiązaniem publicznoprawnym. Powstaje bowiem w związku ze stosunkiem ubezpieczenia społecznego, który ma charakter publicznoprawny. Na pracodawcy-płatniku składek ciąży wynikający ze stosunku ubezpieczenia obowiązek wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości (art. 125 u.e.r.). Jego naruszenie poprzez przekazanie organowi rentowemu nieprawdziwych danych, mające wpływ na prawo do świadczenia albo jego wysokość, powoduje pobranie świadczenia nienależnego, którego zwrotu ma prawo żądać organ rentowy. Roszczenie przysługuje organowi publicznemu, a jest skierowane przeciwko płatnikowi. Nie jest zatem prawem płatnika, jak w przypadku nienależnie opłaconych składek, których wniesienie nie było związane z obowiązkiem opłacenia składek lecz stanowiło nadpłatę. Ewentualne przedawnienie roszczenia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia, gdyby ustawodawca je wprowadził, prowadziłoby do wygaśnięcia obowiązku względem organu rentowego, obowiązku administracyjnego ukształtowanego przez organ rentowy. O trafności tej tezy świadczy chociażby to, że zgodnie z art. 84 ust. 3 u.s.u.s. oraz art. 138 ust. 4 u.e.r. ograniczeniu ulega wysokość kwot nienależnie pobranych świadczeń. Mianowicie organ rentowy może żądać zwrotu jedynie kwot nienależnie pobranych świadczeń za okres nie dłuższy niż ostatnie 3 lata, a nie w pełnej wysokości wypłaconych świadczeń. A zatem, w decyzji ustalającej wskazuje się dochodzone należności, których zwrot zwalnia z obowiązku płatnika składek. W pozostałym zakresie świadczenia nienależnie pobrane nie podlegają zwrotowi. Ponadto świadczenie nienależne powstaje, gdyż organ rentowy dokonał wypłaty świadczenia ze względu na wypełnienie obowiązku ubezpieczeniowego. Ma ono zatem ścisły związek z takim obowiązkiem. Natomiast sam obowiązek wystawienia prawidłowej dokumentacji ubezpieczeniowej ma naturę publicznoprawną. Jego naruszenie może zostać zakwalifikowane jako wykroczenie (zob. art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.), a nawet występki (zob. art. 219 k.k.). I wreszcie o publicznoprawnym charakterze roszczenia o zwrot świadczenia nienależnie pobranego, również od płatnika składek, świadczy cel tej instytucji (*ratio legis*). Jak wskazuje Sąd Najwyższy:

„[C]elem omawianej regulacji jest ochrona środków pieniężnych zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odzyskanie świadczeń, które zostały wypłacone niezgodnie z przepisami prawa ubezpieczeń społecznych. Regulacja ta służy więc zrekompensowaniu Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych «straty», jaką Fundusz (w istocie wszyscy ubezpieczeni) poniósł wskutek wypłaty nieprzysługującego świadczenia” (wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08).

4. Pracodawca jest zobowiązany do gromadzenia dokumentacji pracowniczej i wydawania świadectwa pracy (zob. art. 94 pkt 9a oraz art. 97 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej jako k.p.). Jest także zobligowany, jako płatnik składek, do wydawania pracownikom lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości (art. 125 u.e.r.). Niewłaściwe wykonanie tych zobowiązań może powodować wypłatę świadczenia nienależnego, w wypadku gdy przekazanie nieprawdziwych informacji miało wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość i powstanie uszczerbku majątkowego po stronie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (organ rentowy ustalił niezgodnie z przepisami istnienie prawa do świadczenia albo zawyżył jego wysokość). Niewykonanie obowiązku wystawienia dokumentacji pracowniczej zgodnie z prawdą, w tym świadectwa pracy, może także spowodować powstanie szkody po stronie pracownika-ubezpieczonego, jeśli na podstawie dokumentów wystawionych przez pracodawcę organ rentowy wadliwie ustalił prawo do świadczenia lub jego wysokość (np. odmówił niezgodnie z prawem ustalenia prawa do świadczenia albo ustalił je w zbyt niskiej wysokości). Po stronie pracownika powstaje wówczas szkoda majątkowa.

Ustawodawca zróżnicował konstrukcje wspomnianych dwóch modeli roszczenia związanych z wystawieniem błędnej dokumentacji: roszczenia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia od płatnika składek przysługującego organowi rentowemu oraz roszczenia odszkodowawczego od pracodawcy-płatnika składek przysługującego pracownikowi. Roszczenia organu rentowego znajdują podstawę w przepisach ubezpieczenia społecznego. Natomiast roszczenie pracownika o odszkodowanie z tytułu naprawienia szkody powstałej na skutek naruszenia obowiązku pracodawcy-płatnika składek do wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia i ich

wysokości nie może opierać się na przepisach ubezpieczeniowych. Artykuł 125 u.e.r. w zakresie relacji pracownik-płatnik składek nie został opatrzony żadną sankcją. Podstawę roszczenia odszkodowawczego stanowią natomiast przepisy prawa pracy. Pracownik dysponuje bowiem nie tylko roszczeniem o realizację obowiązku wydania stosownych zaświadczeń, ale także roszczeniem odszkodowawczym wskutek jego niewykonania. Podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną pracownikowi wynikającą z nienależytego wykonania obowiązku prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy i akt osobowych pracownika stanowi art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p. (zob. wyrok SN z 13 października 2004 r., sygn. akt II PK 36/04; uchwała siedmiu sędziów SN z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I PZP 5/10). Roszczenie pracownika ulega przedawnieniu na podstawie art. 291 § 1 k.p. Różnicowanie konstrukcji ww. roszczeń (roszczenie organu rentowego nie ulega przedawnieniu, roszczenie pracownika ulega przedawnieniu) wynika – zdaniem Sejmu – z ich charakteru prawnego. Roszczenie pracownika ma charakter wyłącznie cywilnoprawny, roszczenie organu rentowego jest zobowiązaniem publicznoprawnym.

Powyższe argumenty pozwalają uznać, że roszczenie o zwrot świadczenia nienależnego wobec płatnika składek stanowi, jak twierdzi skarżąca, zobowiązanie publicznoprawne. Względem takiego zobowiązania nie przysługuje natomiast konstytucyjne prawo do przedawnienia.

5. Istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy są tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt P 26/10). Sąd konstytucyjny ocenił wówczas zgodność przepisu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) regulującego dopuszczalność przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podstawowym zarzutem, który uzasadniać miał niekonstytucyjność przepisu, było przyjęcie rozwiązania polegającego na dopuszczalności wielokrotnego przerywania biegu przedawnienia oraz nieokreśleniu ostatecznego terminu przedawnienia. Trybunał stwierdził, że:

- a) podtrzymuje swoją linię orzeczniczą, iż w prawie daniowym nie ma konstytucyjnego prawa do przedawnienia;



- b) obowiązek zapłaty zobowiązania podatkowego należy rozpatrywać w perspektywie art. 84 Konstytucji, który ustanawia powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych; przepis ten z jednej strony, zobowiązuje każdego do posłuszeństwa i podporządkowania się nałożonym na niego ciężarom publicznym, z drugiej zaś strony, nakłada na ustawodawcę wymóg wprowadzenia adekwatnych do potrzeb gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie od podatników ich zobowiązań fiskalnych;
- c) niewywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych godzi nie tylko w interes finansowy Skarbu Państwa, ale również narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadom sprawiedliwości społecznej; w świetle zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej nie można zaakceptować sytuacji, w której niektórzy podatnicy uchylają się od wypełniania ciężącego na nich obowiązku, korzystając jednakże ze świadczeń publicznych finansowanych z podatków płaconych przez pozostałych podatników;
- d) pożądanym konstytucyjnie sposobem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest szeroko rozumiana zapłata podatku.

Ostatecznie Trybunał uznał, że badany przepis jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa.

Zdaniem Sejmu, powyższe uwagi Trybunału Konstytucyjnego są adekwatne także w rozpatrywanej sprawie. Również w prawie ubezpieczeń społecznych, w zakresie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym, nie można twierdzić, że istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, które są świadczeniami publicznymi w rozumieniu art. 84 Konstytucji, należy rozpatrywać w analogicznym kontekście. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, pojęcie świadczeń publicznych, zgodnie ze specyfiką pojęć konstytucyjnych, należy uznać za zakresowo najszersze spośród używanych w prawie o finansach publicznych. Kwalifikowaną kategorią świadczeń publicznych są daniny publiczne, do których należą podatki. Za daninę publiczną uważa się świadczenia powszechne, przymusowe i bezzwrotne, ustalone jednostronnie i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, komentarz do art. 84, s. 1-2).

Natomiast związane ze stosunkiem ubezpieczenia roszczenie o zwrot nienależnie pobranego świadczenia jest przymusowe (podlega egzekucji administracyjnej), ustalane jednostronnie (decyzją organu rentowego ustalającą należności świadczeń nienależnie pobranych; art. 84 ust. 7 u.s.u.s.), pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego (FUS; art. 51 u.s.u.s.) oraz w celu realizacji zadań publicznych (uzupełnienia „straty” jaka powstała w FUS, a którą w rzeczywistości ponieśli wszyscy ubezpieczeni, na skutek wypłaty nieprzystługującego świadczenia). Artykuł 84 Konstytucji nakłada zaś na ustawodawcę wymóg wprowadzenia adekwatnych do potrzeb gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie zobowiązań publicznoprawnych. Takim instrumentem jest między innymi brak terminu przedawnienia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Dolegliwość takiej konstrukcji łągodzi art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 u.e.r. (ograniczenia żądania zwrotu do kwot nienależnych świadczeń wypłaconych za okres trzech lat). Niewywiązanie się przez płatnika składki z zobowiązania publicznego – zwrotu świadczenia nienależnie pobranego na skutek upływu terminu przedawnienia – godzi w interes ubezpieczonych i utrudnia zapewnienie stabilności finansowej funduszu ubezpieczeniowego, która warunkuje realność wypłaty świadczeń. Zdaniem Sejmu, pożądanym konstytucyjnie sposobem wygaśnięcia zobowiązania dotyczącego świadczeń nienależnie pobranych jest zatem – analogicznie jak w wypadku podatków – ich zwrot.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, podobnie jak w omawianym powyżej wyroku TK z 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt P 26/10), iż przedmiot kontroli jest zgodny z zasadą lojalności państwa wobec obywatela.

6. Gdyby nawet uznać, że konstrukcja roszczenia o zwrot świadczenia nienależnego jest bliska roszczeniu o zwrot nienależnie opłaconych składek (nadpłaconych składek) i tym samym ma charakter cywilnoprawny, to i wówczas taka konstatacja nie jest równoznaczna z przyjęciem tezy skarżącej, że istnieje wobec takiego roszczenia konstytucyjne prawo do przedawnienia.

Po pierwsze, podkreślić należy, że ustawodawca ma daleko idącą swobodę w określaniu okresu przedawnienia (wyroki TK z: 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04). Zdaniem Sejmu, ma on również prawo do rezygnacji z jego ustanowienia, zwłaszcza jeśli przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne. Konstytucyjnym przepisem upoważniającym do rezygnacji

z ustanowienia okresu przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie pobranych świadczeń jest art. 67 ust. 1 Konstytucji. Udziela on prawodawcy prawo do ustalenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Określenie konstrukcji świadczeń nienależnie pobranych, w tym tryb ich ściągalności, objęcie instytucją dawności lub rezygnacja z wyznaczenia okresu przedawnienia, mieści się w konstytucyjnym upoważnieniu. Tym samym art. 67 ust. 1 Konstytucji wyznacza szeroko ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy w tym zakresie.

Po drugie, celem rezygnacji z wprowadzenia okresu przedawnienia jest umożliwienie naprawienia, choćby w ograniczonym zakresie (zob. art. 84 ust. 3 u.s.u.s.), szkody jakiej doznał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a w rzeczywistości wszyscy ubezpieczeni. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, regulacje mające na celu zapewnienie stabilności finansowej funduszu ubezpieczeniowego, która warunkuje realność wypłaty świadczeń, znajdują oparcie w wartościach konstytucyjnych (wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). W tym wypadku – zdaniem Sejmu – należy dać pierwszeństwo interesowi wszystkich ubezpieczonych przez interesem jednostki, która swoim działaniem spowodowała bezprawne uszczuplenie zasobów finansowych Funduszu.

Po trzecie, za konstytucyjnym obowiązkiem określenia terminu przedawnienia (zakładając że jednak można taki wywieść dla roszczeń cywilnoprawnych), w wypadku roszczeń o zwrot świadczeń nienależnie pobranych, nie powinna przemawiać ochrona pewności obrotu prawnego i stabilności stosunków prawnych, gdyż w relacji organ rentowy – płatnik nie mamy do czynienia z obrotem prywatnoprawnym, a organ rentowy nie jest jego uczestnikiem. Podmioty te nie są równorzędne (organ rentowy kształtuje sytuację prawną płatnika składek).

7. Ponadto – o czym już wspomniano – zgodnie z art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 u.e.r. nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego za okres dłuższy niż ostatnie trzy lata. Tym samym następuje zmniejszenie dolegliwości orzeczenia o zwrocie pobranych kwot, które mogły być pobierane przez wiele lat. Ustawodawca wprowadził również termin przedawnienia egzekucji roszczenia o zwrot. Jego bieg rozpoczyna się wraz z ustaleniem kwot podlegających zwrotowi w drodze decyzji administracyjnej, to jest od momentu, w którym roszczenie stało się wymagalne.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Sens (istota) przedawnienia roszczeń majątkowych wiązany być jednak powinien jedynie z sytuacją, w której roszczenie już powstało, *ergo* wystąpiły realne możliwości jego dochodzenia. Nie może być natomiast z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, której powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05).

Powyższe uwagi wypowiedziane w sprawie kontroli długości terminu przedawnienia cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych *ex delicto* z tytułu zaistniałej szkody na osobie, są – *mutatis mutandis* – aktualne również wobec roszczeń o zwrot nienależnie pobranych świadczeń. Ze względu na to, że świadczenie z ubezpieczenia społecznego są przyznawane w drodze decyzji administracyjnej i na tej podstawie wypłacane, ich zwrot jako świadczeń nienależnie pobranych może stać się wymagalny dopiero w momencie wydania decyzji ustalającej kwoty należne do zwrotu (wyrok SN z 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09). Tym samym bieg terminu przedawnienia może się rozpocząć dopiero od momentu ustalenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń.

8. W cytowanym już wyroku z 26 maja 2010 r. (sygn. akt P 29/08) na marginesie głównych rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Porównanie art. 80 ordynacji podatkowej z art. 24 ust. 7 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. brakuje rozwiązania prawnego, które gwarantowałoby ochronę praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego), przerywając bieg terminu dochodzenia nienależnie opłaconej składki w sytuacji, gdy płatnik (ubezpieczony) podjął działania prawne zmierzające do zwrotu nadpłaty. Do podobnej konkluzji prowadzi art. 84 u.s.u.s., na podstawie którego w sytuacji przyczynienia się użytkownika do pobrania nienależnego świadczenia, Zakładowi nie tylko przysługuje przedawnienie z przerwami określonymi w art. 24 ust. 5 i n., ale również termin przedawnienia liczony jest dopiero od dnia uprawomocnienia decyzji ustalającej te należności”.

Wypowiedź ta, choć istotna, nie może przesądzać o rozstrzygnięciu analizowanej sprawy i prowadzić do uznania zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny. Po pierwsze, ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlegał inny

przedmiot kontroli (art. 24 ust. 7 u.s.u.s.), który ustanawiał okres przedawnienia dla roszczenia płatnika składek o zwrot nienależnie opłaconych składek, a nie kwestii roszczenia organu rentowego względem płatnika. Podstawą kontroli nie była zaś zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasada pewności prawa powiązana z prawem do ochrony własności, lecz zasada równości wynikająca z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Po drugie, teza Trybunału odnosząca się do art. 84 u.s.u.s. została z uwagi na zakres zaskarżenia sformułowana na marginesie, już po dokonaniu oceny materialno-prawnych aspektów sprawy. Sąd konstytucyjny nie mógł zatem skonfrontować wszystkich argumentów przemawiających za utrzymaniem mechanizmu bezterminowego podniesienia roszczenia o zwrot nienależnie pobranych świadczeń ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli. Po trzecie, zdaniem Sejmu, powyższa wypowiedź odnosi się do oceny całego mechanizmu zwrotu świadczeń nienależnie pobranych, a nie tylko roszczenia względem płatnika składek. Warto zwrócić również uwagę, że wypowiedź Trybunał odnosiła się wyłącznie do sytuacji, w której użytkownik przyczynia się do pobrania nienależnego świadczenia. Nie dotyczy ona zatem sytuacji, w której płatnik składek jest odpowiedzialny za wprowadzenie organu rentowego w błąd i wypłatę świadczenia nienależnego. Nie odnosi się zatem do dyspozycji art. 84 ust. 6 u.s.u.s.

9. Odnosząc się do zarzutu skarżącej, iż płatnik składek w rzeczywistości ponosi odpowiedzialność za bierność i bezczynność organu władzy publicznej, trzeba stwierdzić, że źródłem niezgodnego z prawem wypłacania świadczeń jest przekazanie organowi rentowemu nieprawdziwych danych przez płatnika składek. Do istoty zwrotu świadczenia należy zatem wprowadzenie w błąd organu rentowego (art. 84 ust. 6 w związku z art. 84 ust. 2 u.s.u.s. i art. 138 ust. 2 u.e.r.). Nie można zatem przerzucać odpowiedzialności za działanie płatnika składki na organ rentowy. Wymaganie, aby wykrycie błędu nastąpiło w określonym, a najlepiej najkrótszym czasie, jest ze wszech miar pożądane, ale nie zawsze będzie możliwe do spełnienia. Może bowiem ono zależeć od działań samego ubezpieczonego lub płatnika składki, którzy przekazując organowi rentowemu kolejne informacje pozwolą mu ustalić, że popełnił błąd, ustalając prawo do świadczenia (ewentualnie ustalając zbyt wysokie świadczenie). Taka sytuacja miała miejsce w przypadku skarżącej. Organ rentowy po uzyskaniu dodatkowych dokumentów od J. M w styczniu 2007 r., na podstawie

których można było ustalić fakt przekazania nieprawdziwych danych przez płatnika składek, już w lutym 2007 r. wydał decyzję o zwrocie nienależnie pobranych składek. Zwrócić należy uwagę, że niektóre dokumenty wystawiane przez pracodawcę są przekazywane ZUS dopiero wraz z wystąpieniem o ustalenie prawa do świadczenia. W związku z tym nie można wymagać, aby dokonywał on kontroli dokumentacji ubezpieczonego przed złożeniem odpowiedniego wniosku lub wystąpieniem zdarzenia, które inicjuje działanie organu z urzędu o konkretne świadczenie (zob. art. 116 u.e.r.).

Przeciwdziałać nadmiernemu obciążaniu osoby zobowiązanej ma natomiast regulacja art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 u.e.r., w wypadku gdyby okres pobierania świadczeń nienależnych był długoletni. Płatnik składek odpowiada bowiem jedynie za nienależnie wypłacone świadczenia za okres ostatnich trzech lat, licząc od daty decyzji zobowiązującej do ich zwrotu (zob. uchwała SN z 16 października 2009 r., sygn. akt I UZP 10/09).

10. Nie można zgodzić się również z zarzutem skarżącej, iż zakres jej odpowiedzialności jest nieprecyzyjnie uregulowany, i że nie mogła poznać dokładnej treści i wysokości ciążących na niej obowiązków daniowych w chwili zdarzenia powodującego jego powstanie.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń przez pracodawcę-płatnika składek został uregulowany w art. 84 ust. 6 u.s.u.s., a jego istota od wejścia w życie ustawy nie uległa zmianie. Jedyna nowelizacja zaskarżonego przepisu polegała na zastąpieniu zwrotu „pracodawca” sformułowaniem „płatnik składek” (art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 8, poz. 64). Z punktu widzenia skarżącej, która była zarówno pracodawcą jak i płatnikiem składek, jest ona zatem irrelevantna.

Nie sposób także podzielić stanowiska, że obowiązek zwrotu świadczeń nienależnych przez pracodawcę-płatnika składek w przypadku wypełnienia przesłanek ustawowych był znany skarżącej dopiero od dnia wejścia w życie art. 84 ust. 6 u.s.u.s. W poprzednim stanie prawnym (w momencie wystawiania świadectwa pracy J. M. w 1990 r.) obowiązywał bowiem jego odpowiednik wyrażający identyczną treść normatywną; statuował obowiązek zwrotu świadczeń nienależnych przez zakład pracy (zob. art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r.

o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.).

Z tych powodów teza o niemożliwości precyzyjnego odtworzenia obowiązków pracodawcy-płatnika składek jest nieprzekonująca.

11. Skarżąca podnosi, że zakwestionowana regulacja, pomijająca okres przedawnienia, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności.

Zdaniem Sejmu, nie można wyodrębnić konstytucyjnego prawa do przedawnienia, zwłaszcza wobec zobowiązań publicznoprawnych. Ustawodawca, kształtując model zwrotu nienależnie pobranych świadczeń od płatnika składek, nie był zatem konstytucyjnie zobowiązany do ustanowienia instytucji dawności. Skoro nie istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia, to jego brak nie może stanowić nieproporcjonalnego ograniczenia.

Prawo do przedawnienia nie jest składnikiem konstytucyjnego prawa własności, ani innych praw majątkowych. Należałoby raczej powiedzieć, że obowiązywanie instytucji przedawnienia ogranicza prawo własności, swe aksjologiczne źródła lokując w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych (B. Kordasiewicz, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, t. II, s. 539; zob. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

Ponadto, jak stwierdzono wcześniej, roszczenie o zwrot nienależnie pobranych świadczeń od płatnika składek jest zobowiązaniem publicznoprawnym, do którego ma zastosowanie art. 84 Konstytucji. Natomiast zgodnie z wyrokiem TK z 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02), dopuszczalność regulacji prawnej dotyczącej obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych „nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, chociaż jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją” (wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00; 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00; 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03; 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04; zob. jednakże wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt

SK 23/01). Można zatem przyjąć, iż ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalna.

Ze względu na wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, które dopuszczają kontrolę regulacji statuujących zobowiązania publicznoprawne z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01) Sejm pragnie wskazać co następuje.

Bezspornie warunek formalny ograniczenia prawa konstytucyjnego *in casu* został spełniony; podstawa wystąpienia z żądaniem o zwrot świadczeń nienależnie pobranych znajduje się w ustawie. Celem wprowadzenia tej regulacji, jak wskazuje się powyżej, jest uzupełnienie „straty” jakiej doznał Fundusz Ubezpieczeń Społecznych na skutek niezgodnego z prawem zachowania płatnika składki, a zatem umożliwienie organowi rentowemu działania w interesie wszystkich ubezpieczonych przez zapewnienie stabilności finansowej funduszu. Tak sformułowany cel mieści się, zdaniem Sejmu, w definicji pojęcia porządku publicznego, rozumianego jako stan stosunków społecznych zapewniającego niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 177). Również wypełnia on merytoryczne kryterium dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wyłącznie w przypadku ochrony wolności i praw innych osób, w tym przypadku wszystkich ubezpieczonych, którym art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego.

Odnosząc się do stawianego w piśmie uzupełniającym zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, trzeba wskazać, że art. 84 ust. 6 u.s.u.s. spełnia zarówno kryterium przydatności, jak i proporcjonalności *sensu stricte*. Stanowi on skuteczny instrument egzekwowania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Natomiast zrównoważenie proporcji efektu regulacji do nałożonych ciężarów gwarantuje art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 u.e.r., które ograniczają zakres żądania do należności pobranych za ostatnie trzy lata, liczone od uprawomocnienia się decyzji ustalającej zobowiązanie.

Oceniając, czy zakwestionowana regulacja jest konieczna, trzeba odwołać się do wywodów poczynionych wcześniej, w pkt V.9 niniejszego pisma. Uzyskanie świadczeń nienależnych wynika z przekazania organowi rentowemu nieprawdziwych danych. Organ rentowy może ustalić, że błędnie, niezgodnie z przepisami określił prawo do świadczenia dopiero wtedy, kiedy uzyska nowe informacje, niekiedy od samych zainteresowanych. Okres ten, choć powinien być maksymalnie skrócony,



może trwać latami. Przed zbytnią dolegliwością chroni płatnika ograniczenie żądania zwrotu należności wypłaconych za ostatnie trzy lata. Choć ZUS posiada instrumenty kontrolne (zob. art. 86-91b u.s.u.s.), to w przypadku zatajenia określonych informacji, czy też podania nieprawdziwych danych wpływających na prawo do świadczenia (jego wysokość) w inny sposób, ustalenie nieprawidłowości w ściśle wyznaczonym czasie byłoby znacznie utrudnione, o ile nie niemożliwe bez uzyskania przez ZUS dodatkowych uprawnień kontrolnych. Nie można przy tym wykluczyć, że taka zmiana mogłaby z kolei pozostawać w konflikcie z innymi prawami i wolnościami jednostek, np. prawem do prywatności czy swobodą działalności gospodarczej. Za koniecznością utrzymania regulacji pozwalającej bezterminowo żądać nienależnie pobranych świadczeń, która – co należy jeszcze raz podkreślić – zakłada również utrzymanie ograniczenia kwoty żądania do należności wypłaconych za ostatnie trzy lata, przemawia interes ubezpieczonych. W wypadku przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie pobranych świadczeń powstałego uszczerbku nie można byłoby w żaden sposób naprawić, a ujawnioną „stratę” FUS musieliby zrekompensować wszyscy ubezpieczeni (teoretycznie np. przez podwyższenie składki) albo podatnicy (przez zwiększenie wpłat do FUS z budżetu państwa).

Zdaniem Sejmu, kwestionowana regulacja nie narusza także istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji). Płatnik składek jest bowiem zobowiązany jedynie do naprawienia wyrządzonej swoim zachowaniem szkody. Zwrotowi podlega wyłącznie nienależna nadwyżka. Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego, zwrot świadczenia nienależnie pobranego nie może prowadzić do wzbogacenia FUS i musi odpowiadać wysokości, o którą środki finansowe FUS zostały uszczuplone. Tym samym, przykładowo, w wypadku przekazania organowi rentowemu nieprawdziwych danych, które miały wpływ na ustalenie prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do prac, choć w rzeczywistości zainteresowany spełniał jedynie kryteria ustalenia dla niego prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, organ rentowy może żądać jedynie różnicy pomiędzy wypłaconym świadczeniem a świadczeniem, które byłoby należne, gdyby zainteresowany zachował się zgodnie z prawem (zob. wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08). Ponadto odpowiedzialność płatnika składek jest ograniczona (zob. cytowane już art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 u.e.r.), a odsetki od nienależnie pobranych świadczeń są naliczane dopiero od dnia doręczenia

decyzji obligującej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (zob. B. Gudowska, *op. cit.*, s. 850 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

12. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że art. 84 ust. 6 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika składek odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą pewności prawa w związku z art. 64 ust. 1-3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Kolejnym zarzutem skarżącej wobec art. 84 ust. 6 u.s.u.s. jest brak precyzji (niedookreśloność) przepisu, co powoduje jego niezgodność z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Zagadnienie to zostało częściowo omówione wcześniej (zob. pkt V.10 pisma), w tym miejscu należy jedynie uzupełniająco stwierdzić, że obowiązki prowadzenia dokumentacji ubezpieczeniowej pracodawcy-płatnika składek są wyraźnie określone w przepisach prawa pracy (art. 97 k.p.) oraz prawa ubezpieczeń społecznych (art. 125 u.e.r.; zob. także art. 96 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Także treść art. 84 ust. 6 u.s.u.s. jest precyzyjna i jasna, a jego stosowanie nie powoduje trudności praktycznych (orzecznictwo sądów jest jednolite). Zagadnienie prawne, które mogło budzić wątpliwości, tj. zakres odesłania do zasad prawa cywilnego, rozstrzygnął jednoznacznie Sąd Najwyższy (zob. wyroki SN z: 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08).

Podobnie, nie można podzielić tezy skarżącej, że brak określenia okresu przedawnienia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń powoduje niedookreśloność (brak precyzji) regulacji. Z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika bowiem bezspornie, że płatnik składek, o ile wypełnia warunki ustawowe, zawsze musi liczyć się z obowiązkiem zwrotu świadczenia nienależnie pobranego przez świadczeniobiorcę (zob. też np. I. Jędrusik-Jankowska, *op. cit.*, s. 155).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 84 ust. 6 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie określa czasowego zakresu ponoszenia przez płatnika

składek odpowiedzialności za przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w związku z art. 64 ust. 1-3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

14. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera przepisów przejściowych odnoszących się do zagadnienia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Nie jest to jednakże jednoznaczne – jak twierdzi skarżąca – z powstaniem luki intertemporalnej. „Milczenie” ustawodawcy oznacza bowiem, że zasadne jest zastosowanie normy intertemporalnej bezpośredniego działania prawa nowego.

W sprawie skarżącej organ rentowy zażądał zwrotu nienależnie pobranych świadczeń od płatnika składek na podstawie wówczas (w 2007 r.) obowiązującego przepisu, to jest art. 84 ust. 6 u.s.u.s. Nie można zatem twierdzić, że zastosował ten przepis retroaktywnie. Słusznie natomiast wskazuje skarżąca, że jedna z przesłanek – przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczenia albo na jego wysokość – zaszła przed wejściem w życie zakwestionowanego przepisu. Jedynie w tym aspekcie można rozważać ewentualną retroaktywność art. 84 ust. 6 u.s.u.s.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w poprzednim stanie prawnym (w tym także w momencie wystawiania świadectwa pracy J. M. w 1990 r.) obowiązywał przepis wyrażający identyczną treść normatywną. Artykuł 37 ust. 6 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) statuował obowiązek zwrotu świadczeń nienależnych przez zakład pracy, jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem ZUS przez zakład pracy nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokości. Również obowiązek wydawania zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości wynikał z ówczesnych przepisów (art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; art. 97 § 1 k.p.; przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie świadectw pracy i opinii, Dz. U. Nr 45, poz. 269 ze zm.).

A zatem, sytuacja prawna pracodawcy-płatnika składek nie uległa zmianie. Nie można zasadnie twierdzić, że ustawodawca retroaktywnie nałożył na skarżącą obowiązki nieznanne jej w momencie wystąpienia przesłanki zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (przekazania nieprawdziwych danych). Stan prawny był bowiem w tym aspekcie niezmienny.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 84 ust. 6 u.s.u.s. jest **zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu retroakcji w związku z art. 64 ust. 1-3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz