

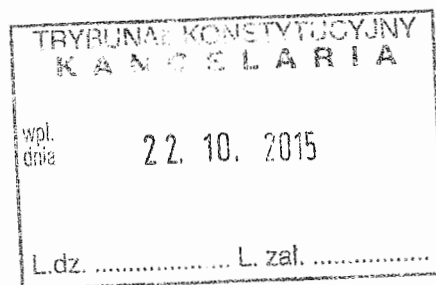


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 22 października 2015 r.

Sygn. akt P 64/14

BAS-WPTK-2742/14



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 7 listopada 2014 r. (sygn. akt P 64/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

Niniejsza sprawa została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd) z 7 listopada 2014 r. (sygn. akt P 64/14). Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2014 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Inicjując niniejsze postępowanie, pytający sąd zakwestionował art. 67 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.; dalej: u.ś.p.). Poddany kontroli przepis stanowi:

„1. Roszczenie o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego oraz opiekuńczego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.

2. (uchylony).

3. Jeżeli niezgłoszenie roszczenia o wypłatę zasiłku nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby uprawnionej, termin 6 miesięcy liczy się od dnia, w którym ustała przeszkoda uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia.

4. Jeżeli niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu płatnika składek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1, albo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat”.

2. Kontrolowany przepis budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, „w jakim nie przewiduje możliwości przedawnienia żądania przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego zasiłku” (*petitum* pytania prawnego).

3. Konstytucyjność badanego przepisu inicjator postępowania kwestionuje na tle następującego stanu faktycznego:

W związku z wnioskiem E R (dalej: ubezpieczona) o ustalenie prawa do emerytury, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B (dalej: ZUS, organ rentowy) dokonał weryfikacji pobierania zasiłków chorobowych przez ubezpieczoną w całym okresie jej aktywności zawodowej. W wyniku przeprowadzonej kontroli ZUS ustalił, że ubezpieczona, będąc zatrudnioną w P w wymiarze , w trakcie orzeczonej niezdolności do pracy, w okresie od stycznia 1995 r. do lutego 1995 r. świadczyła pracę na rzecz S

w B W związku z powyższym, września 2013 r. ZUS wydał decyzję (sygn.) zobowiązującą ubezpieczoną do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego za przywołany okres świadczenia pracy u innego pracodawcy.

Dążąc do weryfikacji tego rozstrzygnięcia, ubezpieczona wniosła odwołanie, którego rozpoznanie jest przedmiotem postępowania toczącego się przed pytającym sądem.

III. Zarzuty pytającego sądu

1. Kontestowana regulacja nie zawiera ograniczenia czasowego dla wydania przez ZUS decyzji zobowiązującej ubezpieczonego do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (*in casu* – zasiłku chorobowego). Formułując zarzut naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, wywodzone z zasady

demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), pytający sąd wskazuje, że: „[...] niewprowadzenie w ustawie zasiłkowej instytucji przedawnienia ograniczającej czasowo możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie pobranego zasiłku narusza określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa, z uwagi na brak zapewnienia stabilności sytuacji prawnej jednostki. W chwili obecnej, aż do śmierci ubezpieczonego istnieje stan niepewności w przedmiocie możliwości zobowiązania go do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. Trzeba zaś zauważyć, że możliwe jest to również w sytuacji gdy nastąpił znaczny upływ czasu od wydania decyzji o przyznaniu zasiłku chorobowego, a organy państwa w międzyczasie nie wykonywały wobec ubezpieczonego żadnych czynności sprawdzających jej prawidłowość i zasadność” (pytanie prawne, s. 10).

2. Pytający sąd sformułował jednocześnie względem art. 67 u.ś.p. zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Argumentem przemawiającym za niezgodnością przedmiotu kontroli z przywołanym standardem konstytucyjnym – zdaniem inicjatora postępowania – jest to, że symetryczne roszczenie ubezpieczonego o wypłatę zasiłku przez ZUS ograniczone jest terminem przedawnienia. Pytający sąd zauważa, że: „O ile bowiem prawa majątkowe ZUS są zabezpieczone krótkimi terminami przedawnienia roszczeń dochodzonych od tej instytucji, to roszczenia odwrotne, do ubezpieczonych, nie podlegają przedawnieniu w ogóle” (pytanie prawne, s. 11). Innymi słowy, w opinii pytającego sądu, ustawodawca niekonstytucyjnie zróżnicował ochronę praw majątkowych, posługując się kryterium podmiotu, któremu prawa te przysługują.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Analiza uzasadnienia pytania prawnego skłania Sejm do sformułowania wątpliwości co do spełnienia przez pismo inicjujące niniejsze postępowanie wymogów warunkujących dopuszczalność jego rozpoznania.

W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK z 1997 r., każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub

ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, określana w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem funkcjonalnej, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powoływaną tam literaturą; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Rejonowy w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 67 u.ś.p. i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne. Trzecią z wcześniej wskazanych przesłanek dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego, zwaną przesłanką funkcjonalną, jest zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy. Zależność ta polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału musi mieć wpływ na wynik postępowania toczącego się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne i w związku z tym jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na sposób rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy (zob. postanowienia TK z: 26 lipca

2012 r., sygn. akt P 17/12; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07 oraz wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). W związku z powyższym, wymieniona przesłanka determinuje dopuszczalny przedmiot kontroli przed Trybunałem, ograniczając ją wyłącznie do tych przepisów prawnych, które mają stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądu występującego z pytaniem prawnym.

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

Konieczna staje się tym samym ocena, czy i w jakim zakresie przepis (przepisy) wskazane przez pytający sąd stanowią podstawę rozstrzygnięcia w zawisłej przed nim sprawie. W przeciwnym razie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nabierze cech kontroli abstrakcyjnej.

3. Przechodząc do rozważenia dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego – w kontekście spełnienia przesłanki funkcjonalnej – w pierwszej kolejności należy odnieść się do przedmiotu sprawy toczącej się przed pytającym sądem, na kanwie której doszło do przedstawienia pytania prawnego, oraz do przedmiotu kontroli powołanego w *petitum* pytania prawnego.

Ubezpieczona zainicjowała postępowanie odwołaniem od decyzji ZUS, która zobowiązywała ją do zwrotu zasiłku chorobowego nienależnie pobieranego przez nią w dniach stycznia – lutego 1995 r. Podstawą wniesienia odwołania przez ubezpieczoną był zarzut przedawnienia roszczenia ZUS o zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Pytający sąd, analizując postanowienia u.ś.p. doszedł do przekonania, że w istocie przepisy tej ustawy nie dają podstaw do uwzględnienia przywołanego zarzutu przedawnienia i sformułował pogląd, zgodnie z którym przepis taki powinien być wystawiony w art. 67 u.ś.p. Postanowienia tego przepisu określają terminy przedawnienia roszczenia o wypłatę zasiłków regulowanych u.ś.p. Charakter prawny przedawnienia żądania wypłaty świadczenia z mocy prawa, o którym mowa w art. 67 u.ś.p. , potwierdził SN w wyroku z 19 lutego 2008 r. (sygn. akt II UK 114/07), w którym przyjął, że: „[...] przedawnienie roszczenia o zasiłek chorobowy następuje *ipso iure*, co oznacza, że ubezpieczony po upływie okresów przedawnienia traci prawo do zasiłku i nie ma procesowych możliwości ubiegania się o jego wyrównanie”. Tym samym, co podkreśla się również w literaturze przedmiotu, „przedawnienie” regulowane rozważanym przepisem polega na tym, „iż żądanie wypłaty konkretnego świadczenia ubezpieczeniowego po upływie wskazanego tam terminu wygasa z mocy prawa” (D. Wajda, *komentarz do art. 67 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* [w:] *Spółeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Legalis 2012, nb. 4) i jednocześnie „[...] ma inny charakter, niż przedawnienie roszczeń majątkowych określone w KC (art. 117-125 KC). Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wypłata konkretnego świadczenia z ubezpieczenia chorobowego nie jest następstwem istnienia więzi obligacyjnych pomiędzy osobą uprawnioną do świadczenia a podmiotem zobowiązanym do jego wypłaty – jak to ma miejsce w przypadku stosunków cywilnoprawnych. Obowiązek wypłaty świadczenia przez podmiot do tego zobowiązany (ZUS, płatnika składek) jest wynikiem pozostawania osoby ubezpieczonej w stosunku ubezpieczenia społecznego i nabycia przez tę osobę z mocy prawa (w razie spełnienia przez nią wszystkich przesłanek ustawowych) uprawnienia do określonego świadczenia pieniężnego ze środków FUS” (*ibidem*, nb.1).

W tym miejscu należy przypomnieć, że pytający sąd przedstawił pytanie prawne przy okazji rozpatrywania odwołania ubezpieczonej od decyzji ZUS

obligującej ją do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. Jak zresztą wskazuje sam pytający sąd (pytanie prawne, s. 2), podstawę prawną decyzji ZUS stanowiły: art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.; regulujący kwestie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych) oraz art. 18 u.ś.p. (postanowienia dotyczące świadczenia rehabilitacyjnego), art. 66 u.ś.p. (przepis regulujący postępowanie w przypadku ustania prawa do zasiłku lub ustalenia, że prawo takie nie przysługiwało) i art. 68 u.ś.p. (dający podstawę uprawnieniom kontrolnym ZUS i płatnikom składek).

W opinii Sejmu, sytuację prawną ubezpieczonej należy oceniać w perspektywie nie art. 67 u.ś.p., ale art. 84 u.s.u.s. Trzeba bowiem podkreślić, że ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych stosuje się do wszystkich ubezpieczeń społecznych, w tym m.in. do ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa (por. art. 1 pkt 3 u.s.u.s.). Z art. 84 ust. 5 u.s.u.s., zgodnie z którym ust. 2-4 i 8 tego artykułu nie stosuje się, jeżeli przepisy szczególne określające zasady przyznawania i wypłacania świadczeń stanowią inaczej, nie wynika, że art. 84 ust. 3 i ust. 7 u.s.u.s. – regulujące kwestie przedawnienia zwrotu nienależnie pobranych zasiłków, o czym dalej – nie mają w ogóle zastosowania do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w tym do zasiłków chorobowych. Kwestia zwrotu nienależnie pobranych zasiłków chorobowych nie może być rozważana w kategoriach „zasad przyznawania i wypłacania świadczeń”, o czym mowa w art. 84 ust. 5 u.s.u.s. (por. wyrok SN z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt I UK 194/11). Żaden z przepisów u.ś.p. nie reguluje odmiennie niż art. 84 ust. 3 u.s.u.s. kwestii zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Kwestię zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego reguluje przede wszystkim art. 84 u.s.u.s. Oprócz definicji świadczenia nienależnie pobranego (ust. 2), określa on zasady dochodzenia przez organ rentowy jego zwrotu. Zgodnie z ust. 1 art. 84 u.s.u.s., osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego, zobowiązana jest do jego zwrotu wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. W wyroku z 3 lutego 2010 r. (sygn. akt I UK 210/09), SN wyjaśnił, że odesłanie do zasad prawa cywilnego nie dotyczy określenia terminu, od którego dłużnik pobierający nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego opóźnia się z jego zwrotem.

Za kwoty nienależnie pobranych świadczeń, w świetle art. 84 ust. 2 u.s.u.s., uważa się:

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

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

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, należy odróżnić świadczenia nienależnie wypłacone przez organ rentowy od świadczeń nienależnie pobranych przez ubezpieczonego. Obowiązkiem zwrotu objęte są wyłącznie świadczenia nienależnie pobrane (L. Ramlo [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, komentarz do art. 84, LEX/el. 2015, nr 414171).

Warunkiem uznania, że *in casu* mamy do czynienia ze świadczeniem nienależnie pobranym, jest więc:

1) brak prawa do świadczenia oraz posiadanie świadomości tego faktu przez osobę przyjmującą świadczenie w związku ze stosownym pouczeniem (art. 84 ust. 2 pkt 1 u.s.u.s.; por wyroki: Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt III AUa 548/12; SN Izba Pracy z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt I UK 174/09);

2) wypłacenie go na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenie (art. 84 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 25 lutego 2015 r., sygn. akt III AUa 855/14).

W świetle ust. 4 art. 84 u.s.u.s., kwoty nienależnie pobranych świadczeń podlegają zwrotowi po uprzednim uprawomocnieniu decyzji administracyjnej w przedmiocie ustalenia obowiązku zwrotu. Przywołane kwoty nienależnie pobranych świadczeń podlegają potrąceniu z wypłacanych ubezpieczonemu świadczeń, a jeżeli prawo do świadczeń nie istnieje – ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.).

4. Jednocześnie, co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, art. 84 u.s.u.s. reguluje także sytuacje ograniczające możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Ustęp 3 tego artykułu przewiduje, że: „Nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata”. W perspektywie dalszych rozważań istotne jest, że tożsamą zawartość normatywną zawiera art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 748; dalej: ustawa emerytalna).

Sposób rozumienia i liczenia wskazanych terminów „przedawnienia” wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 16 maja 2012 r. (sygn. akt II PZ 1/12), stwierdzając, że: „ZUS ma prawo żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za 3 ostatnie lata, począwszy od dnia otrzymania ostatniej wypłaty. Żądanie to nie ulega przedawnieniu”. Sędziowie odpowiedzieli na pytanie prawne trzosobowego składu sędziowskiego SN, które dotyczyło tego, w jaki sposób liczyć trzyletni termin wynikający z art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, w czasie którego organ rentowy może żądać nienależnie pobranego świadczenia. Były bowiem wątpliwości, czy należy go liczyć od daty wydania decyzji ZUS nakazującej zwrot takiego świadczenia, czy też od dnia otrzymania wypłaty. Tym samym Sąd Najwyższy odstąpił od wcześniej prezentowanego poglądu wyrażonego w wyrokach z: 11 grudnia 2007 r. (sygn. akt I UK 145/07) i 16 grudnia 2008 r. (sygn. akt I UK 154/08) oraz w uchwale z 16 października 2009 r. (sygn. akt I UZP 10/09), w których uznał, że trzyletni termin żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń należy liczyć od dnia wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu.

W świetle poglądu wyrażonego przez SN w uchwale z 16 maja 2012 r., rację ma pytający sąd, stwierdzając, że na gruncie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. trudno mówić o „przedawnieniu” żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Uprawnionym jest raczej twierdzenie, że mamy do czynienia z ograniczeniem kwoty dochodzonych nienależnie pobranych świadczeń, przez limitację okresu, za jaki były pobierane. O ile bowiem ZUS może żądać zwrotu tylko tych świadczeń, które zostały wypłacone

na przestrzeni maksymalnie trzech lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty, to decyzja w tym przedmiocie może być wydana zarówno po roku, jak i 20 latach od ostatniej wypłaty.

Uzasadniając pogląd wyrażony w uchwale z 16 maja 2012 r., SN wywiódł, że art. 84 ust. 7 u.s.u.s., zgodnie z którym dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (obejmujących – zgodnie z art. 84 ust. 4 u.s.u.s. – kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją oraz kwoty odsetek i kosztów upomnienia) biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności (czyli obejmującej wysokość nienależnie pobranych świadczeń przewidzianych do zwrotu). W art. 84 ust. 7 u.s.u.s. powiązано więc termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z uprawomocnieniem się decyzji organu rentowego ustalającej wysokości tych kwot (art. 84 ust. 4 u.s.u.s.). W konsekwencji, SN przyjął, że okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranego świadczenia (art. 83 ust. 3 u.s.u.s.), nie jest terminem przedawnienia, gdyż termin ten biegnie od daty wymagalności żądania zwrotu, które staje się wymagalne wraz z uprawomocnieniem się decyzji ustalającej wysokość kwot nienależnie pobranych świadczeń (art. 84 ust. 3 u.s.u.s.), pomieszczonych w decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W judykaturze zaakceptowano pogląd SN, że z art. 83 ust. 3 u.s.u.s. „nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie pod rygorem przedawnienia «roszczeń»” (wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 29 czerwca 2015 r., sygn. akt VII Ua 38/15).

Wykonalność decyzji ustalających obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń przedawnia się więc po upływie 10 lat. Wobec odpowiedniego stosowania przepisów art. 24 ust. 5-5c u.s.u.s. nie ulegają przedawnieniu należności zabezpieczone hipoteką lub zastawem.

De lege lata mamy więc do czynienia z podwójnym ograniczeniem możliwości egzekwowania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, z perspektywy art. 84 ust. 3 u.s.u.s., limitowana jest kwota dochodzonych nienależnie pobranych świadczeń (wypłacone na przestrzeni do trzech lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty) oraz po drugie, w świetle art. 84 ust. 7 u.s.u.s., do 10 lat od uprawomocnienia się, ograniczona jest

możliwość wykonalności decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Zważywszy poczynione ustalenia, w opinii Sejmu, należy uznać, że przepisem, który reguluje zasady zwrotu świadczeń nienależnie pobranych, w tym ograniczenia możliwości dochodzenia tych świadczeń, jest art. 84 u.s.u.s. i ten przepis powinien zostać wskazany przez pytający sąd jako przedmiot zaskarżenia w niniejszym postępowaniu.

5. Pogląd Sejmu o niedopuszczalności oceny art. 67 u.ś.p. dodatkowo wspiera argument wywodzony z konstrukcji zarzutów, opartej na pominięciu legislacyjnym. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że wskazany przez pytający sąd zakres zaskarżenia prowadzi do wniosku, iż nie domaga się on usunięcia z obrotu całego art. 67 u.ś.p., ale przede wszystkim zbadania, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. Ze stylizacji przedstawionych zarzutów wynika bowiem, że w istocie zakwestionowany został brak możliwości przedawnienia żądania zwrotu nienależnie pobranych zasiłków. Z tego względu dopuszczalność merytorycznej kontroli tego zarzutu jest uwarunkowana uprzednim ustaleniem, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, czy z pominięciem prawodawczym.

W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie ma w jego kompetencjach orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. W praktyce nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność kontroli regulacji niepełnych, czyli takich, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych mają zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomijają treści istotne. „Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95).

Jednocześnie należy zauważyć, że przywołane rozróżnienie nie jest oparte na tak precyzyjnych kryteriach, by w praktyce nie mogły występować trudności z zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako zaniechania albo pominięcia (zob. np. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; por. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*

[w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowskiiego*, red. J. Czajowski i in., Kraków 2007, s. 397 i n.). Formułując wskazówkę przydatną dla diagnozy wady badanych przez siebie regulacji, Trybunał przyjął, że: „oddzielenie zaniechania ustawodawczego i regulacji niepełnej wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Przy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09). Co istotne, Trybunał wskazał, iż: „w wypadku tego rodzaju zarzutów [pominięcia legislacyjnego – uwaga własna] wnioskodawcy muszą precyzyjnie określić co ich zdaniem ustawodawca pominął w danym akcie prawnym” (wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Trzeba podkreślić, że pytający sąd wyraźnie wskazuje, czemu daje wyraz w *petitum* pytania prawnego i jego uzasadnieniu, że konstytucyjnie pożądane byłoby uwzględnienie w art. 67 u.ś.p. możliwości przedawnienia żądania przez ZUS (rozumianego jako wydanie decyzji) zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Taka konstrukcja budzi zastrzeżenia Sejmu, ponieważ w tym wypadku nie aktualizuje się postulowana w orzecznictwie trybunalskim przesłanka „jakościowej tożsamości” czy też „podobieństwa materii” nieuregulowanej z normami wynikającymi z tego przepisu.

6. Niezależnie od poczynionych ustaleń, Sejm pragnie podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się jednoznacznie, że: „Ustawa o TK [z 1997 r. – uwaga własna], rozwijając regulację konstytucyjną, określa także warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne (art. 32 ustawy o TK [z 1997 r. – uwaga własna]). W szczególności nakłada na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 32 ust. 3 ustawy o TK [z 1997 r. – uwaga własna]). Niespełnienie przesłanek wymaganych przy kontroli konkretnej powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku” (postanowienie TK z 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10; por. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r.,

sygn. akt P 13/12). Innymi słowy: „Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego usunięcie z systemu prawnego spowoduje, że rozstrzygnięcie sprawy przez sąd w stanie prawnym bez tego przepisu będzie inne aniżeli rozstrzygnięcie sprawy z jego uwzględnieniem. Wspomniany art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. zobowiązuje zatem sąd do wskazania, w jaki sposób jego rozstrzygnięcie byłoby odmienne w razie pozbawienia kwestionowanego przepisu jego mocy obowiązującej (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40)” – postanowienie TK z 12 marca 2015 r., sygn. akt P 16/13.

Trybunał podkreśla przy tym, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu zadającego pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 16 października 2012 r. sygn. akt P 29/12 oraz wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Uwzględniając powyższe, w opinii Sejmu, zasadne jest przyjęcie, że Sąd Rejonowy w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Nie wskazał bowiem, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało sformułowane. Jak ustalił Trybunał w przywoływanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. akt P 20/04, „[w] rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego”. Tymczasem pytający sąd, przedstawiając pytanie prawne, w zasadzie ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, iż: „Przepis ten [art. 67 u.ś.p. – uwaga własna] ma podstawowe znaczenie dla ustalenia treści prawa materialnego i oceny zgłoszonego przez odwołującą zarzutu przedawnienia, a brak jest możliwości usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię przedmiotowego przepisu [...]” (pytanie prawne, s. 12). W opinii Sejmu, trudno uznać, że pytający sąd wypowiedział się odnośnie do wpływu trybunalskiej derogacji kwestionowanej normy na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy.

Jakkolwiek można przyjąć, że wpływ odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez Sąd Rejonowy w Białymstoku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych mógł być dla sądu ewidentny, a więc niewymagający

dokładniejszego przybliżenia, to niezależnie od tego, pominięcie wyjaśnienia tej kwestii w pytaniu prawnym należy kwalifikować jako uchybienie formalne inicjatora postępowania. Jednocześnie trzeba dodać, że Sejmowi znany jest pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym, wskazanie przez pytający sąd, że kwestionowany przepis stanowił materialno-prawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia stanowi wystarczające wykazanie spełnienia przesłanki funkcjonalnej i że oczywistym jest, iż: „stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wywarłoby bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu” (wyrok TK z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt P 43/12; zob. też postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt P 9/10). Zważywszy brak jednolitej oceny trybunalskiej przywołanej wadliwości pytania prawnego, Sejm poprzestaje na zasygnalizowaniu swojej wątpliwości co do spełnienia tej przesłanki formalnej przez pytanie prawne.

7. Reasumując, kwestia oceny możliwości uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia w sprawie zawisłej przed sądem pytającym nie jest w żadnym zakresie zależna od funkcjonowania w porządku prawnym art. 67 u.ś.p. Sejm, zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.), wyraża pogląd, że akceptacja kontroli art. 67 u.ś.p. w niniejszym postępowaniu oznaczałaby naruszenie wymogu spełnienia przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne je inicjujące.

Wobec powyższego postępowanie powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska