



Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 21/15

P 32/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	22. 12. 2015
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy norma prawna, wynikająca z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159 ze zm.) w związku z art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.), rozumiana w ten sposób, że dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest zgodna z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.) w zakresie, w

jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Rejonowy dla Warszawy – Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przedstawił wątpliwości co do konstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (zwanej dalej ustawą zasiłkową) w związku z art. 84 ust. 1 i ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zwanej dalej u.s.u.s.).

Pytanie to zostało skierowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia września 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w W odmówił ubezpieczonej, L R , prawa do zasiłku chorobowego za okresy: od dnia sierpnia 1999 r. do dnia maja 2000 r. i od dnia września 2000 r. do dnia października 2000 r. oraz zobowiązał ubezpieczoną do zwrotu tych świadczeń, jako nienależnych za wymienione wyżej okresy, w kwocie zł brutto wraz z odsetkami w kwocie zł brutto.

Sąd pytający, rozpoznający odwołanie L R od wyżej wymienionej decyzji ZUS, podniósł, że w okresach wskazanych w decyzji ZUS ubezpieczona świadczyła pracę i z tego powodu nie budzi wątpliwości, że zachowanie to wypełniało dyspozycję art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Sąd jednocześnie zwrócił uwagę na wadliwość decyzji ZUS w zakresie dotyczącym naliczenia odsetek od wyliczonej kwoty zł sumy nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

Uzasadniając wątpliwości co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów, Sąd pytający przypomniał, że art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej stanowi, iż ubezpieczony, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonuje pracę zarobkową lub wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z jego celem, traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia. Z kolei, art. 84 ust. 1 u.s.u.s. nakłada na osobę, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego, obowiązek zwrotu takiego świadczenia wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11 tegoż artykułu. Art. 84 ust. 3 u.s.u.s. wyznacza zaś okres, za jaki organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń. Zgodnie z tym przepisem, nie można żądać zwrotu świadczeń za okres ostatnich 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenie zawiadomiła organ wypłacający świadczenie 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.

Przepisy te, podkreśla Sąd pytający, nie określają ram czasowych żądania przez organ rentowy od ubezpieczonego zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego. Oznacza to, że organ rentowy może żądać zwrotu zasiłku chorobowego, tak jak miało to miejsce w sprawie L R , po upływie niemal 13 lat od jego wypłaty ubezpieczonej.

Prawo organu rentowego do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, na gruncie obowiązującego stanowiska judykatury, jest bowiem bezterminowe i nie ulega przedawnieniu. Przedawnieniu ulegają jedynie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, ustalone w prawomocnej decyzji organu rentowego (art. 84 ust. 7 u.s.u.s.).

Zdaniem Sądu pytającego, przyjęcie w orzecznictwie takiej wykładni art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej w zw. z art. 84 ust. 1 i ust. 3 u.s.u.s., że prawo do żądania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnie pobranych świadczeń nie jest ograniczone ramami czasowymi, pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenia art. 2 Konstytucji przez tak rozumiane przepisy art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej w zw. z art. 84 ust. 1 i ust. 3 u.s.u.s. Sąd pytający upatruje w tym, że godzą one w stabilność i pewność obrotu prawnego, stwarzając stany, w których dochodzi do zaistnienia trwałej, niedającej się usunąć niepewności jednostki co do swoich praw i obowiązków. Ubezpieczony bowiem przez czas nieograniczony pozostaje w niepewności co do stanu i wysokości swoich zobowiązań względem organu rentowego.

Z kolei, niezgodność kwestionowanych przepisów z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, w ocenie Sądu pytającego, wyraża się w uprzywilejowanej pozycji Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do pozycji ubezpieczonego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych może bowiem bez ograniczeń czasowych domagać się od ubezpieczonego zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, podczas gdy prawo ubezpieczonego do zwrotu nienależnie opłaconych składek na to ubezpieczenie jest ograniczone czasowo. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 6g u.s.u.s., nienależnie opłacone składki podlegają przedawnieniu z upływem 5 lat od daty otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek. Z porównania rozwiązania przyjętego

w zakwestionowanych przepisach z regulacją art. 24 ust. 6g u.s.u.s., w ocenie Sądu pytającego, wynika, że w analogicznych stanach faktycznych prawa ubezpieczonego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych są ukształtowane odmiennie, co nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym pod adresem zakwestionowanych przepisów poprzedzić należy rozważeniem dopuszczalnego przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym w niniejszej sprawie.

Przedmiotem kontroli Sąd pytający uczynił art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, zgodnie z którym: „[u]bezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia”.

Przepis ten został zakwestionowany w związku z art. 84 ust. 1 oraz ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które mają następujące brzmienie:

„1. Osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu, wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11. (...)

3. 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”.

Art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej przewiduje zatem utratę prawa do zasiłku chorobowego w określonych przypadkach, tj. w razie wykonywania pracy w

okresie orzeczonej niezdolności do pracy lub wykorzystywania zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia, zaś art. 84 ust. 1 u.s.u.s. nakłada na ubezpieczonego obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego wraz z odsetkami. Odsetek od kwot nienależnie pobranych świadczeń, zgodnie z art. 84 ust. 11 u.s.u.s., do którego odsyła art. 84 ust. 1 u.s.u.s., nie nalicza się w przypadku, „[j]eżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający te świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane”.

Przepisy art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej i art. 84 ust. 1 u.s.u.s. o takiej treści nie pozostają zatem w związku z problemem przedstawionym przez Sąd pytający, dotyczącym konstytucyjności rozwiązania, które nie ogranicza w czasie możliwości dochodzenia od ubezpieczonego należności z tytułu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego.

Kwestii, za jaki okres organ rentowy może dochodzić zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, w tym nienależnie pobranych zasiłków chorobowych, dotyczy natomiast przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Ustawa zasiłkowa bowiem - odmiennie niż ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną, w art. 138 - nie zawiera przepisów regulujących materię zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby i macierzyństwa, w tym przepisów określających okresy, za jakie organ rentowy może dochodzić zwrotu nienależnie pobranych zasiłków chorobowych.

Zatem, skoro wątpliwości Sądu pytającego budzi przyjęta w judykaturze taka wykładnia przepisów prawa, że w razie wydania przez organ rentowy decyzji nakazującej ubezpieczonemu zwrot nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, za okres ostatnich 3 lat (lub 12 miesięcy) wstecz, okres ten liczony jest od dnia ostatniej wypłaty nienależnego świadczenia i obowiązek

zwrotu nie jest ograniczony w czasie, to przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być jedynie przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s., jako przepis dotyczący okresu, za jaki mogą być dochodzone należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie zaś przepisy art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej i art. 84 ust. 1 u.s.u.s.

Postępowanie w zakresie kontroli art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej w związku z art. 84 ust. 1 u.s.u.s., na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym podlega więc umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Kolejny problem dotyczy oceny spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej, gdyż Sąd pytający konstytucyjnej ocenie poddał, opisaną w petitum pytania prawnego, wykładnię art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Na wstępie należy zatem zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontroli wykładni przepisów prawa.

Zgodnie jednak z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (tak: postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia). Jak ponadto wskazał Trybunał Konstytucyjny "stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. (...) Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą

stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)"» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. SK 16/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 85].

Rozważenia zatem wymaga, czy pytanie prawne w niniejszej sprawie zmierza do uzyskania wiążącej wykładni przepisu art. 84 ust. 3 u.s.u.s., czy też przedmiotem pytania jest, wynikająca z tego przepisu, norma uprawniająca organ rentowy do wydania decyzji dotyczącej zwrotu przez ubezpieczonego nienależnie pobranego świadczenia, bez względu na upływ czasu od pobrania przez ubezpieczonego takiego świadczenia.

Jak słusznie wskazuje Sąd pytający, art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, rozumiane w ten sposób, że trzyletni okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, należy liczyć od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu tego świadczenia, były poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim.

W postanowieniu z dnia 13 grudnia 2011 r., w sprawie o sygn. P 45/10, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane tym pytaniem prawnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż nie została spełniona przesłanka funkcjonalna owego pytania prawnego. Podnoszone przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim argumenty dotyczyły sfery stanowienia prawa i koncepcji kształtowania przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Sąd pytający dążył do zakwestionowania wykładni przepisów, jaka wynikała z uchwały Sądu Najwyższego z 16 października 2009 r., iż „[t]rzyletni okres wynikający z art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...), za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, należy liczyć od daty wydania decyzji

zobowiązującej do zwrotu tego świadczenia” (sygn. akt I UZP 10/09, OSNP z 2010 r. Nr 7-8, poz. 96). Trybunał Konstytucyjny zwrócił „w związku z tym uwagę, że kontrola wykładni przepisów wynikającej z orzecznictwa sądowego byłaby dopuszczalna jedynie wówczas, gdyby wykładnia taka miała charakter stały i była jednolicie stosowana przez sądy (...) W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że art. 138 ust. 4 ustawy FUS należy rozumieć w ten sposób, iż wskazany w tym przepisie okres należy liczyć od dnia zaprzestania wypłaty świadczeń (por. M. Bartnicki, Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, red. K. Antonów, Warszawa 2009). Taką samą interpretację przyjmuje się w odniesieniu do art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. W. Dobek, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń-Warszawa 2007, s. 466-467)” [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 10, poz. 125].

W sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza nie zachodzi sytuacja podobna do tej, jaka miała miejsce przy rozpoznawaniu sprawy o sygn. P 45/10. W okresie, jaki upłynął od wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia w sprawie o sygn. P 45/10, w judykaturze ukształtowało się bowiem stanowisko odmienne od zaprezentowanego w uchwale Sądu Najwyższego, sygn. akt I UZP 10/09, kwestionowanego przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim. Orzecznictwo to dotyczy wprawdzie głównie art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, niemniej jednak, ze względu na tożsamy brzmienie tego przepisu i art. 84 ust. 3 u.s.u.s., jest ono adekwatne dla ustalenia treści art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Stosownie bowiem do art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, „[n]ie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń za okres dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ rentowy o zajściu okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymanie wypłaty świadczeń w całości lub w części, a mimo to świadczenia były jej nadal

wypłacane, w pozostałych zaś wypadkach - za okres dłuższy niż 3 lata, z zastrzeżeniem ust. 5”.

W orzecznictwie dotyczącym problemu, od jakiego momentu (czynności) należy liczyć wstecz okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnego świadczenia, i tym samym określać kwotę świadczeń podlegającą zwrotowi, początkowo nie było prezentowane jednolite stanowisko.

W judykaturze przyjmowano, iż art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej ogranicza możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego do świadczeń nienależnie pobranych w okresie 3 lat (12 miesięcy w przypadkach, o których mowa w tych przepisach) przypadających bezpośrednio przed wydaniem decyzji [vide – powołana wyżej uchwała Sądu Najwyższego, sygn. akt I UZP 10/09, wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2007 r., I UK 145/07 (OSNP z 2009 r. Nr 1-2, poz. 28) i z dnia 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08 (OSNP z 2010 r. Nr 11-12, poz. 148)].

W orzecznictwie prezentowane było również stanowisko, iż „art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) ustanawia granice dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot do wysokości świadczeń pobranych w okresie 12 lub 36 miesięcy; nie wprowadza natomiast terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia. Przepis ten nie odnosi się do decyzji organu, lecz oznacza, że za podstawę obliczenia roszczenia wynikającego z nienależnie pobranych kwot należy wziąć ostatnie ze świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej” [wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08 (OSNP z 2010 r. Nr 13-14, poz. 169)].

Omawiany problem był również przedmiotem uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego.

W dniu 16 maja 2012 r., w sprawie o sygn. akt III UZP 1/12, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, iż „[t]rzyletni okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 138 ust. 4

ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...), obejmuje okres do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia” (OSNP z 2012 r. Nr 23-24, poz. 290).

W uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że „według dominujących poglądów judykatury i doktryny prawa ubezpieczeń społecznych, należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie przedawniają się. Wprawdzie z art. 87 ust. 7 ustawy systemowej wynika, że należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności, które in principio określa jako należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, tyle że twierdzi się, iż w art. 83 ust. 3 tej ustawy oraz w art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach nie mamy do czynienia z instytucją przedawnienia roszczeń majątkowych w tym znaczeniu, że po upływie określonego terminu przedawnienia możliwe jest uchylenie się od zaspokojenia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Taki wniosek ma uzasadniać analiza art. 84 ust. 7 ustawy systemowej, zgodnie z którym dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (obejmujących - zgodnie z art. 84 ust. 4 tej ustawy - 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 ustawy systemowej połączono termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z uprawomocnieniem się decyzji organu rentowego ustalającej wysokości tych kwot (art. 84 ust. 4 tej ustawy). W konsekwencji, przyjmuje się, że okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranego świadczenia (art. 83 ust. 3 ustawy systemowej), 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 tej ustawy), pomieszczonych w decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych” (*op. cit.*).

Uchwała ta, a także ostatnie orzecznictwo zostały obszernie omówione przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. P 64/14, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż w «ostatnich orzeczeniach Sąd Najwyższy uznał, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie reguluje terminu przedawnienia obowiązku (określonego decyzją organu rentowego) zwrotu nienależnie pobranych świadczeń ani też nie uzależnia wielkości (rozmiaru) żądanego zwrotu od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, ale wyznacza maksymalne wielkości (kwoty) nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu domaga się organ rentowy; terminy określone w tym przepisie obejmują okres od ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia. Jednocześnie Sąd Najwyższy dostrzegł, że przyjęcie, iż organ rentowy nie jest związany (ograniczony) jakimkolwiek terminem przedawnienia do wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która może być „wydana kiedykolwiek, w dowolnym czasie”, budzi „istotne wątpliwości aksjologiczne”, tyle tylko że, jak podkreślił SN, „Sąd Najwyższy nie może w drodze wykładni (interpretacyjnie) wykreować instytucji przedawnienia zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, chociaż dostrzega potrzebę (*de lege ferenda*) interwencji legislacyjnej po to, aby ograniczyć możliwość żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń po wielu latach od ich nienależnego pobrania, byleby organ rentowy «zdążył» z wydaniem stosowanej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, któr[a] pobrała nienależne świadczenia” (z uzasadnienia uchwały SN z 2012 r.). Sposób wykładni art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, przyjęty przez SN w uchwale SN z 2012 r., jest jednak

kwestionowany w literaturze przedmiotu – w szczególności w zakresie, w jakim odnosi się do świadczeń krótkoterminowych lub jednorazowych, jak zasiłek chorobowy (zob. K. Brzozowska, E. Dawidowska-Myszka, *Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Sądowy” z 2015, nr 7-8, s. 111-114)» (str. 16-17 postanowienia doręczonego Prokuratorowi Generalnemu).

Z obecnego orzecznictwa wynika zatem, iż art. 84 ust. 3 u.s.u.s. stanowi podstawę do ustalenia wysokości należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, określając jedynie okres, za jaki organ rentowy może żądać zwrotu należności, liczony wstecz od ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia. Przepis ten nie ogranicza natomiast w czasie możliwości wydania przez organ rentowy decyzji w tej sprawie.

Przyjąć zatem należy, iż w niniejszym postępowaniu art. 84 ust. 3 u.s.u.s. może podlegać kontroli w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia.

Podzielić należy sformułowany przez Sąd pytający zarzut niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s., w opisanym wyżej zakresie, z art. 2 Konstytucji oraz przedstawioną argumentację. W jej uzupełnieniu podnieść należy, co następuje.

Zasiłek chorobowy jest świadczeniem, którego celem jest zrekompensowanie ubezpieczonemu zarobku, utraconego na skutek niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub innym zdarzeniem zrównanym z chorobą (art. 6 ustawy zasiłkowej).

Prawo do zasiłku chorobowego oraz jego wysokość, zgodnie z art. 61 ustawy zasiłkowej, ustala płatnik składek, jeśli zgłasza do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 pracowników, zaś w pozostałych przypadkach – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wypłata zasiłków chorobowych przez

pracodawcę ma jednak „charakter wyłącznie techniczny. Pracodawcy wypłacają bowiem zasiłki już nie ze swoich środków, ale ze środków funduszu chorobowego, rozliczając się z ZUS składkami (I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne*, t. 3, *Ubezpieczenia chorobowe...*, s. 107). Pracodawca ustala prawo do zasiłku i jego wysokość. Błędy popełnione przez pracodawców obciążają ich samych. Jeśli więc pracodawca dokona nienależnej wypłaty, będzie musiał zwrócić ZUS nadpłacony zasiłek” (A. Rzetecka-Gil: *Komentarz do art.61 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, system informatyczny Lex).

Jednocześnie w ustawie zasiłkowej przewidziane zostały przypadki utraty przez ubezpieczonego prawa do zasiłku chorobowego. Dotyczą one takich zachowań ubezpieczonego, które prowadzą do powstania samego ryzyka ubezpieczenia na wypadek choroby, jak np. powstanie niezdolności do pracy w wyniku umyślnego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez tego ubezpieczonego (art. 15 ust. 1 ustawy zasiłkowej), lub, jak w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym, miały miejsce w czasie korzystania ze zwolnienia lekarskiego, tj. wykonywanie, w okresie orzeczonej niezdolności do pracy, pracy zarobkowej lub wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego w sposób niezgodny z jego celem (art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Ustawa zasiłkowa nie zawiera jednak przepisów zaliczających wypłacone zasiłki chorobowe, do których prawo ubezpieczony utracił, do świadczeń nienależnych.

Wprawdzie, zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, „[j]eżeli świadczenie zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego lub wskutek okoliczności, o których mowa w art. 15-17 i art. 59 ust. 6 i 7, wypłacone kwoty podlegają potrąceniu z należnych ubezpieczonemu zasiłków bieżących oraz z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, to jednak w orzecznictwie przyjmuje się, że przepis ten określa jedynie w szczególności sposób zasady potrącenia oraz egzekucji, nie wyłącza natomiast stosowania art.

84 u.s.u.s (*vide* - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt I UK 212/13, OSNP z 2015 r. Nr 3, poz. 40 oraz powołane w nim orzecznictwo).

Zatem, o tym, jakie kwoty świadczeń stanowią kwoty nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, rozstrzyga art. 84 ust. 2 u.s.u.s., stanowiący, że:

„Za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się:

- 1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- 2) świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia”.

Z kolei, zakwestionowany art. 84 ust. 3 u.s.u.s. wyznacza czasowe granice możliwości żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń - za okres nie dłuższy niż 3 lata, a gdy pobierający świadczenie powiadomi organ wypłacający świadczenie o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymania ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, za okres nie dłuższy niż rok.

Jak już wyżej wskazano, obecnie, od czasu podjęcia przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uchwały z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12, w orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że trzyletni okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej oraz art. 84 ust. 3 u.s.u.s., obejmuje okres do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia. «Organ rentowy nie jest natomiast ograniczony jakimkolwiek terminem przedawnienia do wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która może

być "wydana kiedykolwiek, w dowolnym czasie", bo przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie regulują w żadnym zakresie terminu jej wydania» (*op. cit.*).

Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż naruszenie, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego przez zakwestionowane rozwiązanie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Sąd pytający wiąże z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy zatem odnotować, iż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, chociaż nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji, to jednak niewątpliwie należą do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, pkt III.2). Adresatami zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana też mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, "by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny" (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, pkt III.9). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania

organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, pkt 1II.2)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. P 26/10, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 5, poz. 43].

Ustawa zasadnicza nie wyraża wprawdzie prawa do przedawnienia, ale w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że „ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu - wraz z upływem czasu - stanu niepewności. Z aksjologii konstytucyjnej opartej na fundamencie przyrodzonej oraz niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) wynika obowiązek tworzenia prawa zorientowanego na dobro każdej osoby ludzkiej. Chociaż nie wyklucza to ustanowienia adekwatnych i dolegliwych sankcji w razie naruszenia prawa, nie mogą one prowadzić do ekonomicznego uzależnienia jednostki od państwa” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. P 41/10, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 6, poz. 65].

Przyjęte w ustawie zasiłkowej i ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązania, dotyczące utraty prawa do zasiłku chorobowego oraz obowiązku zwrotu nienależnych świadczeń chorobowych, znajdują konstytucyjne uzasadnienie.

Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie o sygn. SK 18/13, wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego „przysługiwać ma obywatelom m.in. w

sytuacji niezdolności do pracy ze względu na chorobę. Ma być zatem świadczeniem stanowiącym zastępcze źródło utrzymania osób, które z uwagi na wystąpienie wspomnianego ryzyka, utraciły możliwość zdobywania środków finansowych na swoje utrzymanie. Ograniczenie kręgu uprawnionych do takiego świadczenia wyłącznie do osób, które w ogóle nie zarobkują, a więc pozostają bez jakiegokolwiek źródła utrzymania nie jest zatem nadmierne wzięwszy pod uwagę podstawową funkcję zabezpieczenia społecznego, jakim - w omawianym tu zakresie - jest zapewnienie zastępczego finansowania utraconego wynagrodzenia. Gwarancje wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji wiążą prawo do świadczeń z taką niezdolnością do pracy, spowodowaną m.in. chorobą, która uniemożliwia zdobycie środków utrzymania. Stosownie do tego ustawodawca przewidział zatem, że osoby, które mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim, są w stanie samodzielnie zarobkować, nie są w ogóle objęte zakresem prawa do zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to nie prowadzi zatem do nadmiernego ograniczenia tego prawa, ale zapewnia jego realizację w takim zakresie, jaki mieści się w granicach wymaganych przez Konstytucję” [OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 2, poz. 15].

Niewątpliwie też dla realizacji prawa ubezpieczonych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego niezbędne jest wprowadzenie instrumentów prawnych zapewniających ochronę środkom zgromadzonym w funduszu chorobowym na wypłatę zasiłków oraz mechanizmów służących przeciwdziałaniu finansowaniu przez wszystkich ubezpieczonych zasiłków tym osobom, które w czasie zwolnienia od pracy otrzymują wynagrodzenie lub zwolnienie to wykorzystują niezgodnie z jego przeznaczeniem.

Instytucją realizującą m. in. takie zadania jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Do zakresu zadań ZUS należy bowiem m. in. ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b u.s.u.s.), a także kontrolowanie ubezpieczonych co do

prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem (art. 68 ust. 1 ustawy zasiłkowej).

Państwowa jednostka organizacyjna, jaką jest ZUS, jest więc wyposażona w takie instrumenty prawne, które umożliwiają stwierdzenie, czy ubezpieczony w czasie zwolnienia od pracy pobiera wynagrodzenie lub czy wykorzystuje to zwolnienie niezgodnie z jego przeznaczeniem.

Zatem, w sytuacji, gdy przez kilkanaście lat, tak jak w sprawie, w związku z którą wniesione zostało pytanie prawne Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza, organ rentowy nie podejmuje kroków prawnych w celu uzyskania zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń, to ustawodawca, dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, powinien przewidzieć regulacje, które będą sprzyjały wygaszaniu, wraz z upływem czasu, stanu niepewności ubezpieczonych. Ustalenie okresu, którego upływ spowoduje niemożność dochodzenia zwrotu świadczeń nienależnych, należy, oczywiście, do ustawodawcy.

Z tych względów uznać należy, iż art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Pod adresem art. 84 ust. 3 u.s.u.s., w opisanym wyżej zakresie, Sąd pytający sformułował również zarzut niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenia zasady równości przez kwestionowany przepis Sąd pytający upatruje w zróżnicowaniu sytuacji prawnej ubezpieczonego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, polegającym na tym, że organ rentowy w każdym czasie może domagać się od ubezpieczonego zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, podczas gdy ubezpieczony może domagać się zwrotu nienależnie opłaconych składek przez okres pięciu lat od otrzymania

zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

Należy zatem zauważyć, iż, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną, powinni być traktowani według jednakowej miary, zaś ewentualne zróżnicowanie oparte być musi na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru tego, a nie innego kryterium różnicowania (cechy relewantnej) podlegać musi każdorazowej ocenie. Konstytucyjnie dopuszczalne są zatem wyjątki od zasady równości, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Zatem, aby można było dokonać oceny przepisu z punktu widzenia zasady równości, w pierwszej kolejności należy wyodrębnić cechę relewantną grupy podmiotów, w ramach której dochodzi do naruszenia nakazu równego traktowania.

W świetle przedstawionego przez Sąd pytający uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady równości przez art. 84 ust. 3 u.s.u.s., nie można mówić, na gruncie tego przepisu, o istnieniu cechy relewantnej ZUS i ubezpieczonego.

Sąd dokonuje bowiem porównania różnych sytuacji prawnych ubezpieczonego i organu rentowego.

Porównanie to dotyczy terminów wzajemnych rozliczeń między ubezpieczonym a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych należności z różnych

tytułów, a mianowicie - terminu dochodzenia przez ubezpieczonego (płatnika) od organu rentowego należności z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) z „bezterminowym” dochodzeniem przez ZUS od ubezpieczonego nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Nadmienić przy tym należy, iż, zgodnie z art. 24 u.s.u.s., terminy wzajemnych rozliczeń z tytułu składek są takie same dla ZUS i ubezpieczonego (płatnika).

W tej sytuacji nie można więc uznać, że istnieje cecha wspólna ubezpieczonego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - dochodzenie wzajemnych roszczeń z tytułu zasiłków chorobowych.

W rezultacie, stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim kwestionowany przepis dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego