

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 27 grudnia 2011 roku

Sąd Okręgowy w Toruniu – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w składzie:

Przewodniczący Sędzia SO Małgorzata Maleszka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy **D S**

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T

o zwrot składek

w związku z odwołaniem **D S**

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T

z dnia stycznia 2011 roku Nr

postanawia:

udzielić wyjaśnień do pytania prawnego „czy art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz.U. z 2008r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.) jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” poprzez doprecyzowanie, iż uchylenie wskazanego wyżej przepisu ustawą nowelizującą z 28 kwietnia 2011r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808) nie znajduje zastosowania do składek opłaconych przed 20 lipca 2011r, tym samym podstawą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie pozostaje art. 94 ust. 2.



Przewodnicząca:
Sędzia SO Małgorzata Maleszka

Uzasadnienie

Przepis art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) został uchylony przez ustawę z 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808).

Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Toruniu IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i wniósł o stwierdzenie, że art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) uchylony przez ustawę z 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808), jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu stwierdził, że na podstawie art. 3 w związku z art. 7 ustawy nowelizującej, z dniem 20 lipca 2011 r. art. 94 ust. 2 u.ś.o.z. został uchylony. Określony w nim pięcioletni termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne został zastąpiony przez ustawodawcę dziesięcioletnim terminem przedawnienia (art. 24 ust. 6g ustawy ubezpieczeniowej w związku z art. 94 ust. 1 u.ś.o.z.). Konstruując ten termin, ustawodawca posłużył się w art. 94 ust. 1 u.ś.o.z. odesłaniem do zasad i trybu dochodzenia składek na ubezpieczenie społeczne wyrażonych w ustawie ubezpieczeniowej.

Ze względu na wymogi formalne kontroli konstytucyjności prawa, w pierwszej kolejności rozważył, czy zaskarżony przepis wciąż obowiązuje i pozostaje podstawą rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pytający. Udzielenie bowiem odpowiedzi negatywnej będzie skutkować koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: ustawa o TK) ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w kwestii utraty mocy obowiązującej przepisu aktu normatywnego. Uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Przepis obowiązuje w danym systemie prawa tak długo, jak długo można stosować go do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości - w przeciwnym razie utrata mocy obowiązującej ma charakter wyłącznie pozorny, a nie rzeczywisty. Uchylenie przepisu z reguły tworzy sytuację współistnienia „nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01 oraz postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt K 10/02).

Do rzadkości nie należy sytuacja, gdy pomimo uchylenia przepisu prawnego może on być nadal stosowany na podstawie reguł intertemporalnych. Reguł tych w pierwszej

kolejności powinno się poszukiwać w obowiązujących przepisach prawnych, jednak „ich brak nie przesądza jeszcze o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W polskiej kulturze prawnej zostały wykształcone reguły międzyczasowe, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Jeżeli brakuje wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej” (wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08; zob. też wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03).

Rozstrzygnięcie zagadnień intertemporalnych w odniesieniu do zwrotu nienależnych składek na ubezpieczenie zdrowotne nastąpiło w art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej. Zgodnie z jego brzmieniem: "Do nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie upłynął jeszcze termin dochodzenia ich zwrotu, stosuje się art. 24 ust. 6b, 6c, 6g i 6h ustawy [ubezpieczeniowej], w brzmieniu nadanym [ustawą nowelizującą]". Od prawidłowej wykładni regulacji intertemporalnej uzależnione jest stosowanie pięcio- lub dziesięcioletniego terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne w sprawie zawisłej przed sądem pytającym; ustalenie to nie pozostaje także bez wpływu na ewentualne rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania.

Interpretując normę zawartą w art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej, należy zwrócić uwagę na wpływ terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek. Tylko brak upływu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek ("jeżeli nie upłynął jeszcze termin dochodzenia ich zwrotu") pozwoli zastosować nowe przepisy ("stosuje się art. 24 ust. 6b, 6c, 6g i 6h ustawy ubezpieczeniowej"). Z przekazanych Sejmowi pism procesowych sądu wynika, że upłynął już termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne (pierwszy możliwy okres zwrotu składek to grudzień 2005 r.), a tylko brak upływu takiego terminu pozwoliłby (na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej) stosować nowy, dziesięcioletni termin zwrotu nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6g ustawy ubezpieczeniowej). A zatem, stosownie do wniosku a *contrario* z art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej, w wyniku upływu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne w sprawie zawisłej przed sądem pytającym nie znajdzie zastosowania nowy, dziesięcioletni termin

przedawnienia nienależnie opłaconych składek określony w art. 24 ust. 6g ustawy ubezpieczeniowej, z czego wynika, że sąd pytający obowiązany będzie oprzeć swoje rozstrzygnięcie w sprawie na art. 94 ust. 2 u.ś.o.z. Przepis ten, pomimo jego formalnego uchylenia, nie utracił zatem mocy obowiązującej w rozumieniu ustawy o TK i może być przedmiotem orzekania co do *meritum* przez Trybunał Konstytucyjny.

Na mocy ustawy nowelizującej do ustawy ubezpieczeniowej wprowadzono z dniem 20 lipca 2011 r. katalog okoliczności prowadzących do zawieszenia biegu terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6h ustawy ubezpieczeniowej). W myśl art. 94 ust. 1 u.ś.o.z. reguły te stosuje się również do składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wśród wprowadzonych przepisów znalazł się artykuł regulujący zawieszenie biegu terminu przedawnienia, jeżeli wydanie decyzji w sprawie nienależnie opłaconych składek jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd (art. 24 ust. 6h pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej). Zgodnie z przepisami intertemporalnymi, nie znajdzie on jednak zastosowania w sprawie toczącej się przed sądem pytającym (por. art. 5 ust. 4 ustawy nowelizującej). W związku z powyższym, zdaniem Marszałka reprezentującego Sejm, należy potwierdzić dopuszczalność merytorycznego orzekania przez Trybunał w zakresie braku możliwości zawieszenia lub przerwania biegu terminu na skutek wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

Prokurator Generalny w piśmie z 27 września 2011 r. stwierdził, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu podniesiono, że nie ulega wątpliwości, iż art. 94 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych utracił moc obowiązującą w zakwestionowanym w niniejszej sprawie zakresie. Niezależnie od powyższego ustawodawca przewidział mechanizmy zapewniające wyrównanie warunków w zakresie wzajemnego dochodzenia i rozliczeń należności z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne przed dniem wejścia w życie ustawy.

Na mocy art. 5 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy nowelizującej z dnia 28 kwietnia 2011 r., do nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli nie upłynął termin dochodzenia ich zwrotu, będzie

stosowany art. 24 ust. 6b, 6c, 6g, i 6h ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą. Również zawieszenie biegu terminu przedawnienia będzie dotyczyło odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 ust. 6h ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, które wystąpiły przed dniem wejścia w życie ustawy, a to rozwiązanie przejściowe dotyczy sytuacji powoda w sprawie zawisłej przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy uznać, że postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Toruniu winno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w kwestionowanym zakresie. Jednocześnie podkreślił, że brak jest podstaw do przyjęcia, że wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2010 r. sygnatura P 29/08 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat konsekwencji utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów przed rozpatrzeniem ich przez Trybunał Konstytucyjny powołując się między innymi na postanowienie z 1 września 2004 r. (sygnatura P 17/02, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 85, pkt. 4). Utrata mocy obowiązującej przepisu w dotychczasowym brzmieniu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK. Takie rozwiązanie prawne jest zgodne z ogólnymi funkcjami i założeniami dotyczącymi kognicji Trybunału Konstytucyjnego jako organu powołanego do badania m.in. hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Wyznacza też zasadę, wedle której kontroli zgodności z konstytucją podlegają akty, które zachowują moc obowiązującą i wyznaczają określonym podmiotom (adresatom tych norm) odpowiednie reguły postępowania w oznaczonych okolicznościach (postanowienie TK z 3 lutego 2004 r., sygnatura SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11 pkt. 2). Jednocześnie w dotychczasowym orzecznictwie TK ustalił się pogląd, że utrata mocy obowiązującej musi mieć charakter rzeczywisty, a nie pozorny, dlatego zakres zmian podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, dokonując powszechnie obowiązującej wykładni ustawy pod rządami ustawy o TK z 1985 r., stwierdził „uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Pogląd ten należy – *mutatis mutandis* – odnieść również do zmiany przepisu” (postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygnatura K 10/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 88, pkt. 3). Przepis obowiązuje w danym systemie prawa jeżeli można go stosować do

sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygnatura P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35, pkt. 3).

W wyroku z 31 stycznia 2001 r. (sygnatura P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, pkt 3) Trybunał orzekł ponadto, że uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia „nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2010 r. P 29/08).

W niniejszej sprawie, uchylenie art. 94 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) ustawą nowelizującą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808) nie znajduje zastosowania do składek opłaconych przed 20 lipca 2011 r. Sprawa z odwołania D S przeciwko ZUS Oddział w T dotyczy nienależnych składek opłaconych w latach 1999-2005. W związku z tym, nowelizacja u.s.u.s. i uchylenie art. 94 ust. 2 dokonana w 2011 r. nie zmieniła w sytuacji prawnej ubezpieczonej (płatnika) w rozpatrywanej sprawie. Zatem, przepis ten w zakwestionowanym brzemieniu nie utracił mocy obowiązującej i znajduje zastosowanie do stanu faktycznego w sprawie toczącej się przed tut. sądem.

W związku z tym Sąd Okręgowy nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, zgadza się ze stanowiskiem Sejmu wyrażającym się w stwierdzeniu, że art. 94 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) uchylony przez ustawę z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808), jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przewodnicząca:
Sędzia SO Małgorzata Maleszka



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność odpisu z oryginałem

Torun, dnia 27.12.2011

Magdalena Maleszka
Sędzia Okręgowa

Magdalena Maleszka