



PG VIII TK 40/14

SK 15/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpi. dnia	14. 10. 2014
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J S o stwierdzenie niezgodności art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.) – w zakresie, w jakim przewiduje, że roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat w przypadku, w którym jego niewypłacenie w całości lub części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Skarżący J S zakwestionował zgodność art. 67 ust. 4 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.; dalej jako ustawa o świadczeniach w razie choroby) – w zakresie, w jakim przewiduje, że roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat w przypadku, w którym jego niewypłacenie w całości lub części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. Skarżący w okresie od kwietnia 2000 r. do dnia września 2000 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: jako ZUS, organ rentowy albo Zakład) po otrzymaniu zwolnień, odmówił wypłaty zasiłku chorobowego za okres od kwietnia 2000 r. do maja 2000 r. uznając, że Skarżący nie podlegał ubezpieczeniu chorobowemu. Wyrokiem z dnia września 2002 r. sygn. akt , Sąd Okręgowy w L ustalił, że Skarżący podlegał dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu i był uprawniony do uzyskania zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy za okres od dnia maja 2000 r. do dnia lipca 2000 r.

Zasiłek ten Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił Skarżącemu w 2002 r. po uprawomocnieniu się wyroku.

Decyzją z dnia czerwca 2009 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustalił, że Skarżący zalega z opłatą składek na ubezpieczenie chorobowe za grudzień 1999 r. i kwiecień – maj 2000 r. oraz że stan jego zadłużenia na dzień czerwca 2009 r. wynosi zł oraz zł z tytułu odsetek.

Jednocześnie decyzją z dnia września 2009 r. (znak:

) ZUS odmówił Skarżącemu prawa do odsetek w związku z opóźnioną wypłatą zasiłku chorobowego, za okres od dnia maja 2000 r. do września 2000 r. Jako podstawę prawną odmowy wskazał na przepis art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych [Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm. (dalej: jako ustawa systemowa)]. Odwołanie od powyższej decyzji, Sąd Rejonowy w L wyrokiem z dnia lutego 2010 r. (sygn. akt) oddalił. Sąd Okręgowy w L wyrokiem z dnia grudnia 2010 r. (sygn. akt) oddalił apelację złożoną od wyroku I instancji.

W uzasadnieniu wydanych rozstrzygnięć organy orzekające stwierdziły, że roszczenie o wypłatę odsetek uległo przedawnieniu, na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Skarżący zarzucił, że w sprawie naruszona została zasada równości zawarta w art. 32 Konstytucji przez to, że przepis prawa wprowadza nierówność w terminach dochodzenia roszczeń przez ubezpieczonego i Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Powyższe zróżnicowanie terminów, narusza również zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustanowienie dla ubezpieczonego krótszego terminu dochodzenia roszczeń z ubezpieczenia społecznego, niż dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nadto narusza zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawa urzeczywistniającą zasadę sprawiedliwości społecznej. Tym samym, stwierdził Skarżący, naruszone zostały gwarancje wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi Skarżący wskazał, że art. 67 ust. 4 ustawy o oświadczeniach w razie choroby, ustanawia 3 letni termin przedawnienia roszczenia ubezpieczonego o wypłatę zasiłku, podczas gdy przepisy art. 24 ust. 4 i art. 87 ust. 7 ustawy systemowej, ustanawiają trzykrotnie dłuższe okresy dochodzenia należności przez ZUS.

Przepis art. 84 ust. 7 ustawy systemowej gwarantuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych 10 letni okres dochodzenia należności z tytułu nienależnie pobranych przez ubezpieczonego świadczeń, a art. 24 ust. 4 tej ustawy 10 letni okres dochodzenia należności z tytułu zaległych składek. Pojęcie składek, w myśl art. 24 ust. 2 ustawy systemowej, obejmuje także odsetki.

Natomiast roszczenie płatnika (ubezpieczonego) powstałe z tytułu niewypłacenia mu przez ZUS w całości lub w części zasiłku i należnych odsetek wskutek błędu organu przedawniają się po upływie 3 lat, licząc od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.

Porównując regulacje obu ustaw w zakresie terminów dochodzenia roszczeń przysługujących ubezpieczonemu wobec ZUS i ZUS wobec ubezpieczonego, Skarżący stwierdził, że kwestionowany przypis różnicuje sytuację prawną organu rentowego i podmiotu ubezpieczonego, dyskryminując ubezpieczonego. Brak jest po stronie ubezpieczonego równoprawnej możliwości „odzyskania” niewypłaconego mu z wyłącznej winy ZUS zasiłku chorobowego oraz należnych odsetek.

Poza bezzasadnym zróżnicowaniem terminu przedawnienia roszczeń, kwestionowany przepis nie zawiera rozwiązania prawnego w postaci przerwania oraz zawieszenia biegu terminu przedawnienia roszczenia. Tymczasem przepisy art. 24 ust. 5–5c ustawy systemowej określają przypadki zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia. Wymienione przepisy określają również, w sposób korzystny dla organu rentowego, początek biegu terminu przedawnienia,

licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej należności (art. 84 ust. 7) i od dnia wymagalności (art. 24 ust. 4).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Skarżący stwierdził, że kwestionowany przepis bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów, mających tę samą cechę tj. wzajemne roszczenia z tytułu stosunku ubezpieczenia społecznego. Podkreślił, że ustawodawca posiada szeroki zakres swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego, to jednak przyznając uprawnienia lub nakładając obowiązki określonego kręgu podmiotów nie może tego czynić w sposób dowolny. Z konstytucyjnej zasady równości wynika obowiązek jednakowego traktowania adresatów norm prawnych charakteryzujących się taką samą cechą relewantną. ZUS i ubezpieczony (płatnik) posiadają cechę wspólną w sytuacji, gdy rozliczają wzajemne należności. W związku z tym, powinni być równi. Tymczasem sposób ukształtowania uprawnień ubezpieczonego w zakresie terminów dochodzenia niewypłaconych mu z winy ZUS świadczeń i należnych odsetek, narusza zasadę równości wobec prawa oraz równej ochrony praw majątkowych.

Skarżący przyznał, że stosunek ubezpieczenia jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym, ponieważ ZUS występuje jednocześnie w roli podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego, (*iudex in re sua*) to jednak, w zakresie terminów przedawnienia roszczeń obie strony stosunku powinny być traktowane jednakowo. Zakład, przy 10 letnim terminie przedawnienia, argumentował Skarżący, może zwlekać z powiadomieniem ubezpieczonego o ewentualnym zadłużeniu, bez ujemnych konsekwencji za opieszałość.

Takie ukształtowanie uprawnień powoduje, że majątkowe prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego staje się iluzoryczne. Stanowi ono *nudum ius*. Skarżący wskazał na sytuację, w której niezawiniony przez

ubezpieczonego upływ czasu (długotrwały proces) spowoduje wygaśnięcie roszczenia, bez zaspokojenia uprawnionego.

Różnicowanie sytuacji organu rentowego i ubezpieczonego jest tym bardziej nieuzasadnione, gdyż ZUS jest stroną silniejszą co oznacza, że ustawodawca – zdaniem Skarżącego – powinien powstrzymać się od uchwalenia regulacji, która ograniczałaby ochronę prawną słabszej strony.

Skarga nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu, z następujących powodów.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w toku wstępnego rozpoznania skargi (por. postanowienie z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46 i powołane tam orzeczenia).

Z punktu widzenia zasadności kontynuacji postępowania, wątpliwości odnoszą się do wskazanego w petitum skargi przedmiotu zaskarżenia.

W myśl art. 79 Konstytucji, w postępowaniu inicjowanym skargę konstytucyjną przedmiotem kontroli może być jedynie przepis, na podstawie którego sąd (lub organ administracji publicznej) orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie Skarżącego był wyrok z dnia grudnia 2010 r. Sądu Okręgowego w L (sygn. akt) oddalającego jego apelację, wobec uznania, że „[p]rawo do odsetek od świadczenia nieprzyznanego na skutek błędu organu rentowego (...) przedawnia się po upływie 3 lat” (str. 7 uzasadnienia wyroku).

Sąd Odwoławczy w rozstrzygnięciu tym uznał za prawidłowe ustalenia faktyczne i prawne Sądu pierwszoinstancyjnego, który przyjął, że skoro, zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy o świadczeniach w razie choroby, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat w wypadku gdy niewypłacenie świadczenia było następstwem błędu ZUS, to złożenie przez Skarżącego wniosku o wypłatę odsetek od nieterminowej wypłaty po upływie 3 lat od okresu, za który zasiłek przysługuje, powoduje, że jego roszczenie o odsetki uległo przedawnieniu. Tym samym Sąd przyjął, że nie zachodzą podstawy do wypłaty odsetek na mocy art. 85 ustawy systemowej (str. 4 uzasadnienia wyroku).

Z treści omówionego orzeczenia wynika, że podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Skarżącego stanowił art. 67 ust. 4 ustawy o świadczeniach w razie choroby. Przepis ten w swoim literalnym brzmieniu odnosi się do przedawnienia roszczenia o wypłatę zasiłku, którego niewypłacenie było następstwem błędu ZUS. W wydanym przez Sąd Okręgowy orzeczeniu, przepis art. 67 ust. 4 o świadczeniach w razie choroby zastosowany został do rozstrzygnięcia sprawy o zapłatę odsetek od kwoty wypłaconego Skarżącemu przez organ rentowy zasiłku, która zasądzona została prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w L z dnia września 2002 r., za okres od maja do lipca 2000 r.

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że roszczenie główne (roszczenie o zasiłek chorobowy) nie przedawniło się, lecz wygasło przed terminem przedawnienia na skutek wykonania świadczenia (wypłaty zaległego zasiłku chorobowego).

Natomiast Sąd Okręgowy przyjął, że roszczenie o odsetki przedawniło się wraz z przedawnieniem roszczenia o niewypłacony zasiłek – a więc po upływie 3 lat – z powołaniem się na treść art. 67 ust. 4 ustawy o świadczeniach w razie choroby – mimo że Skarżący domagał się odsetek od wypłaconej mu już kwoty zasiłku.

W myśl bowiem art. 85 ust 1 ustawy systemowej, „[j]eżeli Zakład – w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego (...) – nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności”.

Przy czym w orzecznictwie przyjmuje się, że dla obowiązku wypłaty odsetek konieczne jest stwierdzenie naruszenia prawa przez organ rentowy prawomocnym wyrokiem sądu zmieniającym decyzję organu rentowego i przyznającym prawo do świadczenia (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt III Ava 1085/13). W sprawie Skarżącego – co wcześniej podkreślono – naruszenie prawa przez organ rentowy stwierdził Sąd Okręgowy w L wyrokiem z dnia września 2002 r. (sygn. akt).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił Skarżącemu zaległy zasiłek chorobowy bez odsetek, mimo że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 12, poz. 104), „[o]dsetki wypłaca się z urzędu łącznie z wypłatą opóźnionego świadczenia”, a zatem bez wniosku ubezpieczonego.

Zagadnienie przedawnienia roszczeń o odsetki było przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Zasada, zgodnie z którą roszczenie o odsetki za opóźnienie przedawnia się najpóźniej z chwilą przedawnienia roszczenia, nie znajduje zastosowania do takich stanów faktycznych, w których roszczenie o świadczenie główne wygasło przed upływem terminu przedawnienia, np. na skutek wykonania. W takim

przypadku podstawowe znaczenie ma zdarzenie powodujące wygaśnięcie roszczenia głównego a nie upływ terminu jego przedawnienia.

Wygaśnięcie roszczenia głównego oznacza, że roszczenie to istniało i tym samym daje podstawę do uznania, że pozostałe w mocy roszczenia uboczne (np. o odsetki) uległy z chwilą tego zdarzenia niejako przekształceniu w roszczenia samodzielne. Dlatego też przedawnienie roszczeń ubocznych powinno być odtąd rozpatrywane całkowicie samodzielnie (por. uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. III CZP 42/04, Biuletyn Sądu Najwyższego 2005/1/9 oraz wyrok z dnia 24 maja 2005 r., sygn. VCK 655/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/V%20CK%20655-04-1.pdf>).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że nie ma kompetencji do dokonywania oceny, czy sąd dokonał prawidłowej subsumcji stanu faktycznego i wykładni zastosowanego przepisu wykorzystanych w wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia.

Mimo uczynionego zastrzeżenia, niezbędne stało się jednak przedstawienie stanu faktycznego i prawnego sprawy, w której toczyło się postępowanie, zakończone wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia, aby można było ustalić, czy złożona skarga konstytucyjna spełnia przesłanki formalne z uwagi na przedmiot zaskarżenia.

Skarżący zakwestionował w petitum skargi konstytucyjność art. 67 ust 4 ustawy o świadczeniach w razie choroby „w zakresie, w jakim przewiduje on, że w sytuacji, w której niewypłacenie zasiłku w całości lub części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat”.

Przytoczony zakres zaskarżenia art. 67 ust 4 ustawy o świadczeniach w razie choroby, sformułowany w petitum skargi konstytucyjnej, wskazuje, że zakres ten istotnie różni się od zakresu w jakim przepis ten znalazł zastosowanie w sprawie Skarżącego.

Przedmiotem postępowania organu rentowego i sądowego nie była kwestia przyznania bądź nieprzyznania zasiłku. Skarżący bowiem wystąpił o zapłatę odsetek od wypłaconego mu z opóźnieniem zasiłku, do wypłaty którego organ rentowy był zobowiązany z mocy wyroku z dnia września 2002 r. Sądu Okręgowego w L (sygn.). Ostateczne orzeczenie Sądu, na kanwie którego skierowana została skarga konstytucyjna, odnosić się mogło jedynie do roszczenia o wypłatę odsetek, które – w ocenie Sądu – należało uznać za przedawnione.

Wprawdzie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący łączy kwestię dochodzenia należności z tytułu niewypłaconego zasiłku i zapłaty odsetek, jednakże w sytuacji gdy Skarżący należne świadczenie już uzyskał, postępowanie w jego sprawie mogło toczyć się jedynie o zapłatę odsetek za wypłacenie go z opóźnieniem. Przedmiotem ostatecznego orzeczenia Sądu nie było orzekanie o przedawnieniu roszczenia o zasiłek.

Brak „łącznika” między sprawą, która była przedmiotem rozstrzygnięcia a przepisem zaskarżonym we wskazanym zakresie w petitum skargi, nie pozwala przyjąć, że spełniona została przesłanka wskazana w art. 79 Konstytucji.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które – po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem z założenia abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu

normatywnego, w pierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Nie zmienia to faktu, że dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny merytoryczna ocena konstytucyjności kwestionowanej w skardze regulacji normatywnej ma naturalnie charakter abstrakcyjny, a w konsekwencji orzeczenie TK wywiera skutki *erga omnes*, choć w szczególności dotyczy skarżącego jako podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienie z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

W konsekwencji, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego