



III.7060.1105.2015.LN

Pan  
Andrzej Rzepliński  
Prezes  
Trybunału Konstytucyjnego

KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	28. 01. 2016
L.dz. ....	L. zał. ....

*sygn. akt P 131/15*

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 sierpnia 2015 r. (sygn. akt ): czy norma prawna wynikająca z art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w związku z art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana w ten sposób, że dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu przekraczający 15 lat od daty wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest zgodna z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP na podstawie art. 56 pkt 10 oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015 r., poz. 1064 ze zm.)

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2015 r., poz. 121 ze zm.) w zakresie, w jakim ustanawia granice dochodzenia kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych bez względu na upływ czasu od daty ostatniej ich wypłaty jest niezgodny z zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa oraz pewności prawa wynikającymi z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.**

## UZASADNIENIE

**I.1.** Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt

, skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujące pytanie prawne: 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 w związku z art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana w ten sposób, że dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu przekraczający 15 lat od daty wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest zgodna z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP?

**I.2.** Pytanie prawne zostało sformułowane na podstawie następującego stanu faktycznego. Organ rentowy odmówił ubezpieczonej prawa do świadczenia rehabilitacyjnego z funduszu wypadkowego oraz postanowił zobowiązać ją do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za wskazany okres. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy stwierdził, że ubezpieczona w okresie pobierania świadczenia rehabilitacyjnego świadczyła pracę, za którą otrzymała wynagrodzenie. Od powyższej decyzji ubezpieczona złożyła odwołanie do Sądu pytającego. Organ rentowy powołał jako podstawę prawną decyzji przepisy art. 17 ust. 1 i 3, art. 22, art. 66, art. 68 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. 2014 r., poz. 159, dalej jako: ustawa zasiłkowa) oraz art. 84 ust. 1-4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2015 r., poz. 121 ze zm., dalej jako: ustawa systemowa). ZUS wniósł o oddalenie odwołania, podtrzymując argumentację zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

**I.3.** Sąd pytający wskazał, że zagadnienie zgodności z Konstytucją przepisów normujących ramy czasowe, za które Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (art. 84 ust. 3 ustawy systemowej), określone przez ustawodawcę na 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”, było już przedmiotem pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie o sygn. P 45/10 postanowieniem z dnia 13 grudnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, z uwagi na brak wpływu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie Sądu w sprawie, w której skierowane zostało pytanie prawne.

Sąd pytający stwierdził ponadto, że obecnie prezentowana wykładnia powyższego przepisu na gruncie obowiązującego stanowiska judykatury wydaje się być dostatecznie jasna. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego, określone w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej przysługujące ZUS prawo do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za 3 ostatnie lata, począwszy od dnia otrzymania ostatniej wypłaty, nie ulega przedawnieniu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 124/08, OSNP 2010 nr 13-14 poz. 169, w uchwale z dnia 16 maja 2012 r., III UZP 1/ 12, M.P.Pr. 2012 nr 6, poz. 28).

**I.4.** Sąd pytający doszedł do wniosku, iż ukształtowany z uwzględnieniem dyrektywy wykładni zakładającej racjonalność działań ustawodawcy, system ubezpieczeń społecznych winien uwzględniać zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności nie zawierać sprzeczności ani luk w unormowaniach, zaś w pierwszym rzędzie powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić należyte poszanowanie praw jednostki. W szczególności niedopuszczalnym jest, by regulacje te godziły w stabilność i pewność obrotu prawnego, w konsekwencji zastosowania przepisów stwarzając stany, w których dochodziłoby do zaistnienia trwałej, nie dającej się usunąć niepewności jednostek co do swoich praw i obowiązków. Niewątpliwie, z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w niniejszej sprawie, bowiem na skutek zastosowania objętej pytaniem prawnym normy prawnej (z uwzględnieniem przyjętego przez Sąd Najwyższy i podzielonego przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji stanowiska, niedopuszczającego do przedawnienia prawa do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych), ubezpieczona, która pobrała nienależnie świadczenie od ZUS, przez nieograniczony czas pozostawać będzie w niepewności co do stanu i wysokości swoich zobowiązań względem organu rentowego. Stan taki uznać należy za godzący w pewność i stabilność obrotu, którymi powinno charakteryzować się demokratyczne państwo prawne, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wynikająca z powyższego przepisu dyrektywa nakazuje równe traktowanie podmiotów przez władze publiczne, jak

również zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji w życiu publicznym, społecznym i gospodarczym, od której nie przewiduje się, co do zasady, żadnych odstępstw. Tymczasem przyjęte przez organ rentowy rozumienie normy prawnej wywiedzionej z przepisów art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy zasiłkowej oraz w związku z art. 84 ust. 1 i ust. 3 ustawy systemowej prowadzi do wniosku, iż ZUS nie ma żadnych ograniczeń czasowych w wydaniu decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranego świadczenia oraz nakazującej jego zwrot. Zdaniem Sądu pytającego sytuację tą należy przeciwstawić analogicznej sytuacji prawnej osoby ubezpieczonej, której przysługiwałoby wobec organu rentowego roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne. Sytuacja prawna tej kategorii podmiotów uregulowana jest jednoznacznie i precyzyjnie w art. 24 ust. 6g. ustawy systemowej, który stanowi, że nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 6b (tj. zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek, które stosownie do ust. 6a powołanego przepisu mogą być zwrócone) bądź opłacenia składek, w przypadku braku takiego zawiadomienia. Przepis ten limituje pod względem czasowym możliwość przymusowego dochodzenia przez ubezpieczonego od ZUS nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne. Opisanej wyżej sytuacji podmiotów, którym przysługuje względem ZUS wierzytelność z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, przeciwstawić należy nieporównywalnie korzystniejszą sytuację ZUS w przypadku wypłacenia przez niego na rzecz ubezpieczonego nienależnego świadczenia. Przyjmując bowiem rozumienie powołanej w treści pytania normy prawnej przyjęte przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji, prawo do domagania się zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia rehabilitacyjnego (wykonywane poprzez wydanie decyzji ustalającej wysokość nienależnie wypłaconych świadczeń i zobowiązującej do ich zwrotu) ma charakter bezterminowy, i może zostać wykonane niezależnie od długości czasu, który upłynął od dnia wypłacenia ostatniego z nienależnie pobranych świadczeń do dnia wydania takiej decyzji. Termin przedawnienia tego roszczenia, unormowany w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej wynosi 10 lat, jednakże jego bieg rozpoczyna się dopiero od daty uprawomocnienia się tej decyzji. Tak ukształtowana sytuacja prawna ZUS, w porównaniu do sytuacji prawnej osób ubezpieczonych (którym przysługuje roszczenie o zwrot nienależnie pobranych składek na ubezpieczenia społeczne), stwarza, w ocenie Sądu, pewną nierówność. Należy przy tym mieć również na względzie, iż ZUS, działając jako podmiot wyspecjalizowany, którego jednym z ustawowych zadań jest dysponowanie środkami finansowymi funduszy ubezpieczeń społecznych, w tym ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, wypłata określonych w ustawie świadczeń z ubezpieczeń społecznych, oraz pozbawienie prawa do nich w razie zajścia okoliczności

określonych w przepisach szczególnych, ma z mocy ustawy pozycję znacznie bardziej uprzywilejowaną aniżeli pozycja osoby ubezpieczonej, pobierającej świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Nie kwestionując pozycji ustrojowej ZUS, który z mocy ustawy dysponuje szerokim zakresem kompetencji, należy jednakże zwrócić uwagę, iż nie znajduje racjonalnego uzasadnienia stan rzeczy, w którym ubezpieczony, na rzecz którego zostało wypłacone nienależne świadczenie rehabilitacyjne, pozostawać będzie stale w niepewności co do tego, do kiedy organ rentowy może skutecznie domagać się od niego zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń, bowiem zgodnie z przyjętą przez ZUS interpretacją, uprawnienie takie przysługiwałoby mu bezterminowo, zaś dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranego świadczenia (art. 84 ust. 7 ustawy systemowej). Z drugiej zaś strony, charakteru takiego nie ma uprawnienie przysługujące ubezpieczonemu w razie uiszczenia przez niego na rzecz ZUS nienależnie pobranej składki na ubezpieczenia społeczne. Roszczenie to zawsze przedawnia się z upływem 5-letniego terminu, co wynika wprost z art. 24 ust. 6g ustawy systemowej. Stan taki stwarza nierówność pomiędzy ZUS a ubezpieczonymi, bowiem prawa tych podmiotów w zbliżonych stanach faktycznych kształtowane są w sposób odmienny.

**II.1.** Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że określony przez sąd przedmiot zaskarżenia jest zbyt szeroki. Przepis art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej przewiduje, że ubezpieczony 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. Z kolei art. 84 ust. 1 ustawy systemowej wynika, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11. Natomiast w świetle ust. 3 tego artykułu ustawy systemowej 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.

Przypomnieć trzeba także, że jako podstawa prawna decyzji zobowiązującej ubezpieczoną do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego organ rentowy wskazał art. 17 ust. 1 i ust. 3, art. 22, art. 66, art. 68 ustawy zasiłkowej oraz art. 84

ust. 1-4 ustawy systemowej. W związku z tym należy zauważyć, że to art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej określa następstwa sytuacji, w której świadczenie z ubezpieczenia chorobowego zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego albo wskutek okoliczności, o których mowa w art. 15-17 i art. 59 ust. 6 i 7 ustawy zasiłkowej. Przepis ten nie został jednak zakwestionowany przez Sąd pytający. Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, wypłacone kwoty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, które zostały pobrane nienależnie, podlegają potrąceniu z należnych ubezpieczonemu zasiłków bieżących oraz z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do okoliczności, które stanowią przesłankę zastosowania tego przepisu, należy również sytuacja będąca podstawą wydania przez ZUS decyzji kwestionowanej przez ubezpieczoną w odwołaniu rozpoznawanym przez sąd pytający, a mianowicie – okoliczność wykonywania działalności zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy. Ponieważ art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej nie reguluje w sposób kompleksowy problematyki zwrotu nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego, zasady, tryb i terminy rozliczania zasiłków z ubezpieczenia chorobowego określają przepisy ustawy systemowej (art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. c).

Natomiast przepisem o charakterze ogólnym, który określa zasady, tryb i terminy zwrotu wszelkich świadczeń z ubezpieczenia społecznego nienależnie pobranych przez ubezpieczonego, jest właśnie art. 84 ustawy systemowej. Definiuje on również, co należy rozumieć pod pojęciem „nienależnie pobranych świadczeń” (ust. 2). Stanowisko, że regulacja zawarta w art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej nie wyłącza stosowania art. 84 ustawy systemowej potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. Ten ostatni przepis stosuje się – na mocy art. 1 pkt 3 ustawy systemowej – również na gruncie ustawy zasiłkowej, chyba że ustawa zasiłkowa stanowi odmiennie (por. np. wyrok SN z: 19 lutego 2014 r., sygn. akt I UK 331/13, OSNP nr 6/2015, poz. 83). Art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej jest więc regulacją szczególną jedynie w zakresie w nim określonym. W sposób odmienny reguluje w szczególności wysokość kwoty podlegającej zwrotowi (zwrotowi podlega wyłącznie kwota rzeczywiście pobranego nienależnego zasiłku, lecz – inaczej niż przewiduje to art. 84 ust. 1 ustawy systemowej – nie ciąży na ubezpieczonym obowiązek uiszczenia odsetek), a także sposób egzekucji nienależnie pobranych zasiłków chorobowych (potrącenie z bieżących zasiłków oraz z innych przysługujących świadczeń z ubezpieczeń społecznych albo – w razie braku prawa do takich świadczeń – ściągnięcie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W zakresie zaś, w jakim przepis ten nie stanowi inaczej, przewidziane w art. 84 ustawy systemowej zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia mają zastosowanie również w przypadku świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy systemowej, ustępów 2-4 i 8 tego przepisu nie

stosuje się, jeżeli przepisy szczególne określające zasady przyznawania i wypłacania świadczeń stanowią inaczej. W konsekwencji, wobec braku odmiennych uregulowań w art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej, do spraw dotyczących zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego zastosowanie znajduje także art. 84 ust. 3 ustawy systemowej.

Należy podkreślić, że kwestia ustalenia początku biegu terminów określonych w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej była przedmiotem kontrowersji w orzecznictwie sądowym. W wielu wyrokach Sąd Najwyższy przyjmował, że terminy te należy liczyć od dnia wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu świadczenia (zob. wyroki SN z: 11 grudnia 2007 r., sygn. akt I UK 145/07, OSNP nr 1-2/2009, poz. 28; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08, OSNP nr 11-12/2010, poz. 148). Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale z 16 października 2009 r., sygn. akt I UZP 10/09 (OSNP nr 7-8/2010, poz. 96) oraz podtrzymane w późniejszym orzecznictwie (zob. wyrok SN z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt III UK 214/10, Lex nr 1095955). Taki sposób wykładni art. 84 ust. 3 ustawy systemowej oznaczał, że ZUS nie miał możliwości wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, jeśli od momentu jego pobrania minęły już 3 lata (a w przypadku, gdy osoba ubezpieczona zawiadomiła organ wypłacający świadczenie o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczenia albo wstrzymania jego wypłaty – 12 miesięcy). Odmienny pogląd został przyjęty w wyroku Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08 (OSNP nr 13-14/2010, poz. 169), a następnie potwierdzony w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12 (OSNP nr 23-24/2012, poz. 290; dalej: uchwała SN z 2012 r.).

W tych 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; natomiast 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, „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, która pobrała nienależne świadczenia” (z uzasadnienia tej uchwały).

**II.2.** Obecnie możemy już mówić o jednolitej i stałej wykładni sądowej art. 84 ust. 3 ustawy systemowej i z tego powodu treść normatywna tego przepisu w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich może być przedmiotem kontroli konstytucyjności, także w postępowaniu wszczętym na skutek przedstawienia pytania prawnego przez sąd (por. np. postanowienie TK z 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 13).

**II.3.** Dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie znaczenie ma również to, że sąd pytający upatruje niekonstytucyjności art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w nieuzasadnionym pominięciu legislacyjnym, mającym polegać – w ocenie sądu – na braku unormowania w tym przepisie terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału nie ulega wątpliwości, że pytanie prawne może dotyczyć konstytucyjności aktu normatywnego w zakresie, w jakim jest on pozbawiony określonych elementów, które – z uwagi na regulację konstytucyjną – ustawodawca powinien był uwzględnić (por. np. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39, oraz przywołane tam judykaty). Trybunał ma bowiem kompetencję do kontroli tzw. pominięć prawodawczych. Pod pojęciem tym należy rozumieć sytuację, gdy ustawodawca unormował określoną dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Badana regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne, jeśli z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne ze względu na przedmiot i cel tej regulacji (zob. spośród wielu, wyroki TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). Brak argumentów wskazujących na konieczność weryfikacji tego poglądu na gruncie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika wobec braku określenia w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie



pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego należy uznać, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym.

**III.1.** Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wysunięty przez sąd pytający zarzut niezgodności art. 84 ust. 3 ustawy systemowej z art. 2 Konstytucji oraz przedstawioną na jego uzasadnienie argumentację. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego przez zakwestionowany art. 84 ust. 3 ustawy systemowej sąd pytający wiąże z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, 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). 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).

Oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. np. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 oraz wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako

instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00).

Dopuszczalność wystąpienia przez organ rentowy w dowolnym czasie (bezterminowo) z żądaniem zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy systemowej budzi, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zastrzeżenia w konfrontacji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, w szczególności narusza zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i „nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”.

**III.2.** Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie zawarte w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej jest niezgodne także z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, przy czym swoboda wyboru przez ustawodawcę określonych rozwiązań nie jest nieograniczona. W szczególności, dokonując wyboru w zakresie regulacji ustawowych na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca zwykły musi uwzględniać inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy zasada pewności prawa. Zasady te nie zostały uwzględnione, gdyż art. 84 ust. 3 ustawy systemowej kreuje mechanizm pozwalający organowi rentowemu wystąpić w każdym czasie, nawet po wielu latach, z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wypłaconych w przeszłości na podstawie decyzji o prawie do zabezpieczenia społecznego. Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację stosunków społecznych.

Interes publiczny łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50). Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego, wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego

przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych), może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (zob. wyroki TK z: 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102; 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35).

Instytucja zwrotu świadczeń służy zrekompensowaniu straty, jaką Fundusz (w istocie wszyscy ubezpieczeni) poniósł wskutek wypłaty nieprzysługującego świadczenia. Z tego względu zwrot nienależnie pobranego świadczenia powinien odpowiadać wysokości kwoty, o którą został bezpodstawnie uszczuplony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08, OSNP 2010, nr 11-12, poz. 148).

Z art. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności. Brak ograniczenia w czasie takich decyzji organu rentowego łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia usprawiedliwionego interesu publicznego podstawowym celem art. 84 ust. 3 ustawy systemowej jest realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego w granicach wymaganych przez Konsytuację. Osoby, które mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim, są w stanie samodzielnie zarobkować, nie są w ogóle objęte zakresem prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lutego 2014 r. w sprawie SK 18/13 orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej w zakresie, w jakim stanowi podstawę utraty prawa do zasiłku chorobowego ubezpieczonego, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonywał pracę zarobkową, uzyskując wynagrodzenie przekraczające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14).

Wypłacone w tych okolicznościach świadczenia, jako nienależnie pobrane z ubezpieczeń społecznych, podlegają obowiązkowo zwrotowi wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. W praktyce zdarza się, że ubezpieczony z dużym opóźnieniem zostaje zobowiązany do zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Przykładowo decyzje takie zapadają przy okazji postępowania o ustalenie

prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, w toku którego ZUS ma możliwość zweryfikować zasadność przyznania ubezpieczonym wszystkich świadczeń z ustawy zasiłkowej w całym okresie ich aktywności zawodowej. Z informacji udostępnionych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (pismo Departamentu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 listopada 2015 r., znak DUS-053-487-KW/15) wynika, że w 2014 r. ZUS wydał w toku takich postępowań 127 decyzji wraz z odsetkami oraz 126 decyzji bez odsetek, a w 2014 r. odpowiednio 104 decyzje z odsetkami oraz 135 decyzji bez odsetek.

Ujawniony po wielu latach fakt pobierania nienależnego świadczenia z ubezpieczeń społecznych, skutkujący obowiązkiem jego zwrotu co do zasady wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, wskazuje, że ustawodawca zbyt małą wagę przywiązuje do socjalnej obrony jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego. W tym przypadku nie dochodzi do właściwego zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego.

Brak regulacji wygaszających wraz z upływem czasu stan niepewności ubezpieczonych w kwestii pobrania nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych i obowiązku ich zwrotu należy zatem uznać za pozostający w niezgodności z zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa oraz pewności prawa wynikającymi z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich