



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 r.

Sygn. akt P 32/15

BAS-WPTK-222/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 01. 2016
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11 września 2014 r. (sygn. akt P 32/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, **jest niezgodny** z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Niniejsza sprawa została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11 września 2014 r. (sygn. akt P 32/15). Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona.

Uwzględniając ugruntowaną w polskim porządku prawnym zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej wprost, mającą zastosowanie w szczególności w odniesieniu do prawa proceduralnego (wyroki TK z: 11 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 60/03; 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03 oraz postanowienie TK z 29 października 2013 r., sygn. akt P 55/11) oraz z uwagi na to, że w niniejszej sprawie nie aktualizuje się żadna z przesłanek wymienionych w art. 134 pkt 1-3 ustawy o TK z 2015 r., nakazująca stosowanie prawa dotychczasowego, postępując się *argumentum a contrario*, należy uznać, że udział Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym reguluje prawo nowe.

II. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Przedmiotem kontroli wszczętej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej także: pytający sąd) jest art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.; dalej: u.ś.p.), który stanowi: „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”.

Przywołany przepis został zakwestionowany w związku z ust. 1 i ust. 3 art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), które brzmią odpowiednio: „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” oraz „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”.

2. Jak wynika z *petitum* postanowienia o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu budzi rekonstruowana z przywołanych przepisów norma „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 ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia”.

Zważywszy wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez pytający sąd konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle przesłanek warunkujących dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej (pkt IV niniejszego pisma).

3. Pytający sąd sformułował pytanie prawne na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z września 2013 r. (znak:) Zakład Ubezpieczeń Społecznych w W (dalej: ZUS lub organ rentowy) odmówił L R (dalej: ubezpieczona) prawa do zasiłku chorobowego za okresy od sierpnia 1999 r. do maja 2000 r. oraz od września 2000 r. do października 2000 r., jednocześnie zobowiązując ją do

zwrotu za wskazane okresy zasiłku chorobowego w kwocie zł brutto, wraz z odsetkami – zł brutto. Podstawą wydania niniejszej decyzji było ustalenie przez ZUS, że ubezpieczona w przywołanych okresach wykonywała pracę zarobkową na rzecz pracodawcy – I w W

Dążąc do weryfikacji przywołanego rozstrzygnięcia organu rentowego, ubezpieczona wniosła odwołanie, które jest przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd.

III. Zarzuty pytającego sądu

1. Kontestowana regulacja nie zawiera ograniczenia czasowego dla wydania przez ZUS decyzji zobowiązującej ubezpieczonego do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (*in casu* – zasiłku chorobowego). Formułując zarzut złamania przez zakwestionowaną regulację zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), pytający sąd wskazuje, że: „[...] na skutek zastosowania objętej pytaniem prawny normy prawnej (z uwzględnieniem przyjętego przez Sąd Najwyższy i podzielonego przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji stanowiska, niedopuszczającego do przedawnienia prawa Zakładu Ubezpieczeń do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych), osoba ubezpieczonej, która pobrała nienależnie świadczenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, 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, jakimi powinno charakteryzować się demokratyczne państwo prawne, jakim jest Rzeczpospolita Polska” (pytanie prawne, s. 7-8).

2. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podnosi także, że wynikająca z zaskarżonych przepisów norma narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Powyższy zarzut pytający sąd uzasadnia tym, że: „nie znajduje racjonalnego uzasadnienia stan rzeczy, w którym ubezpieczony, na rzecz którego zostało wypłacone nienależne świadczenie z zasiłku chorobowego, pozostawać

będzie stale w niepewności co do tego, do kiedy organ rentowy może skutecznie domagać się od niego zwrotu wypłaconych świadczeń, bowiem zgodnie z przyjętą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych interpretacją, uprawnienie takie przysługiwałoby mu bezterminowo, zaś dziesięcioletni okres przedawnienia roszczenia rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranego świadczenia [art. 84 ust. 7 u.s.u.s.]. Z drugiej zaś strony, charakteru takiego nie ma uprawnienie przysługujące ubezpieczonemu w razie uiszczenia przez niego na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nienależnie pobranej składki na ubezpieczenia społeczne. Roszczenie to przedawnia się z upływem 5 letniego terminu, co wynika wprost z art. 24 ust. 6g u.s.u.s. Stan taki stwarza nierówność pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a ubezpieczonymi, bowiem prawa tych podmiotów w analogicznych stanach faktycznych kształtowane są w sposób odmienny” (pytanie prawne, s. 9).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK z 1997 r., każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wymagania formalnoprawne, których dochowanie warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego określa art. 63 ustawy o TK z 2015 r., będący w zasadzie powtórzeniem dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie, przewidzianych w art. 32 ust. 1 i ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienia TK z: 15 września 2015 r., sygn. akt P 89/15 oraz sygn. akt P 111/15; 24 listopada 2015 r., sygn. akt P 64/14). Z tego względu należy stwierdzić, że do oceny dopuszczalności orzekania *in meriti* w niniejszej sprawie aktualność zachowuje orzecznictwo trybunalskie, w którym sąd konstytucyjny objaśniał treść oraz znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w świetle postanowień ustawy o TK z 1997 r.

Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą

pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r.; sygn. akt P 48/07; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powoływaną tam literaturą; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 17 ust. 1 u.ś.p. w zw. z art. 84 ust. 1 oraz ust. 3 u.s.u.s. i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne. Zastrzeżenia nasuwa jednak spełnienie przesłanki funkcjonalnej, a więc sama niezbędność wypowiedzi trybunalskiej dla rozstrzygnięcia sprawy *in concreto* z uwagi na przyjętą przez pytający sąd konstrukcję przedmiotu zaskarżenia.

Inicjator niniejszego postępowania wyraźnie wskazuje, że kwestionuje normę odczytywaną z trzech przepisów dwóch różnych ustaw: u.ś.p. oraz u.s.u.s.

Sejm nie kwestionuje możliwości takiego sposobu ujęcia przedmiotu kontroli, bowiem w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, choć skutki jego orzeczeń skierowane są wobec przepisów prawa, to przedmiotem kontroli konstytucyjności są zawsze normy w tych przepisach wyrażone (por. wyroki TK z: 9 listopada 2005 r., sygn. akt P 11/05; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; zob. także A. Jamróz, *Norma prawna i przepis prawny w pracy Trybunału Konstytucyjnego. Kilka refleksji* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 316 i n.).

Pytający sąd uczynił zatem głównym przedmiotem kontroli art. 17 u.ś.p. ustanawiający przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego, którymi są:

wykonywanie pracy zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy oraz wykorzystywanie zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem. W ujęciu związkowym z przywołanym przepisem, zakwestionowano art. 84 ust. 1 u.s.u.s. (statuujący obowiązek zwrotu, wraz odsetkami nienależnie pobranego świadczenia) oraz art. 84 ust. 3 u.s.u.s. (ograniczenie żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy lub 3 lata).

Analiza *petitum* pytania prawnego oraz jego uzasadnienia skłaniają Sejm ku stwierdzeniu, że taka konstrukcja przedmiotu kontroli nie koresponduje z problemem konstytucyjnym zdiagnozowanym przez pytający sąd. A tym samym ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności przywołanego przez pytający sąd przedmiotu kontroli nie będzie wpływać na jego przyszłe orzeczenie.

Uzasadniając taki pogląd, należy sięgnąć do realiów sprawy, na kanwie której pytający sąd przedstawił pytanie prawne. Pod adresem ubezpieczonej została wydana decyzja administracyjna, ustalająca, iż w okresach: od sierpnia 1999 r. do maja 2000 r. oraz od września 2000 r. do października 2000 r., mając orzeczoną niezdolność do pracy i pobierając z tego tytułu świadczenie chorobowe, wykonywała pracę zarobkową, co aktualizowało jedną z przesłanek utraty przez ubezpieczoną prawa do zasiłku (art. 17 ust. 1 u.ś.p.). Co istotne, sąd uznał, że w świetle zebranego materiału dowodowego, okoliczność nienależnego pobrania przez ubezpieczoną świadczenia w przywołanych okresach należy uznać za wysoce prawdopodobną (pytanie prawne, s. 6).

Pytający sąd nabył jednak wątpliwości, czy standardom konstytucyjnym odpowiada prawna możliwość wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń w każdym nieograniczonym czasie, aż do śmierci ubezpieczonej (*in casu*, po 13 latach od pobrania ostatniego należnego świadczenia) i wskazał jako element przedmiotu zaskarżenia postanowienia art. 84 ust. 1 i ust. 3 u.s.u.s.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają

zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Wymaga to odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie. Relacja ta określana jest mianem przesłanki funkcjonalnej. Jest ona spełniona, gdy sąd pytający wykazał, że: „rozstrzygnięcie zawistej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów” (postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. akt P 5/11; podobnie np. postanowienia TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12; 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11; 6 listopada 2013 r., sygn. akt P 24/13; 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 50/11; 10 grudnia 2014 r., sygn. akt P 27/14 i 18 grudnia 2014 r., sygn. akt P 26/14).

W świetle poczynionych ustaleń, Sejm dostrzega konieczność modyfikacji konstrukcji przedmiotu zaskarżenia, bowiem w opinii Sejmu, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne będzie ocena konstytucyjności art. 17 ust. 1 u.ś.p. w związku z art. 84 ust. 1 u.s.u.s.

Przemawiają za tym trzy argumenty. Po pierwsze, pytający sąd, precyzując zakres zaskarżenia, wyraźnie wskazuje, że jego wątpliwości dotyczą możliwości wydania „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 ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia” (*petitum* pytania prawnego), a taka treść jest interpretowana przez Sąd Najwyższy (dalej: SN) z art. 84 ust. 3 u.s.u.s. (o czym w dalszej części stanowiska). W konsekwencji, po drugie, argumentacja wykorzystana w pytaniu prawnym dotyczy tylko i wyłącznie problematyki braku ograniczenia temporalnego do wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń i zobowiązującej ubezpieczoną do ich zwrotu. Po trzecie wreszcie, pytający sąd, realizując wymóg płynący z art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., wywodzi „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy” i wskazuje, że: „[...] orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie uznania niezgodności powołanej normy prawnej ze wskazanymi w pytaniu przepisami Konstytucji RP, pozwoli na doprecyzowanie przedziału czasowego, w jakim Zakład Ubezpieczeń Społecznych uprawniony jest do wydania decyzji ustalającej należność z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego oraz zobowiązującej do ich zwrotu” (pytanie prawne, s. 10).

Zdaniem Sejmu, kontestowaną przez pytający sąd normę należy interpretować autonomicznie z art. 84 ust. 3 u.s.u.s. (zagadnienie zawartości normatywnej tego przepisu z perspektywy judykatów SN zostanie omówione w kolejnym punkcie stanowiska).

Jednocześnie Sejm pragnie zaznaczyć, że ma świadomość, iż: „sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie jako podstawy rozstrzygnięcia sąd rozważa w trakcie interpretacji i stosowania prawa” (postanowienie TK z 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; zob. także m.in. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08 i 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07). Orzekając w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny wyraził wszakże pogląd, zgodnie z którym „zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany, niż wymagania dotyczące skargi konstytucyjnej sformułowane w art. 79 Konstytucji. W tym ostatnim wypadku nakazane jest bowiem wskazanie aktu normatywnego, «na podstawie którego» orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; zob. też wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02 i 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). Pojęcie „wpływu” jest bowiem „szersze i mniej skonkretyzowane” niż pojęcie podstawy orzeczenia, do którego odnosi się art. 79 Konstytucji. Trybunał akcentował to później kilkakrotnie (zob. np. wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07 oraz postanowienia TK z: 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09 i 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; zob. też aprobus E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. M. Laskowska, J. Wawrzyniak, Warszawa 2009, s. 560-572).

Odnosząc przywołane ustalenia judykatury i doktryny, Sejm pragnie zauważyć, że w perspektywie zarzutów niniejszej sprawy, przywołanie art. 17 ust. 1 u.ś.r. jako pierwszoplanowego przedmiotu kontroli i art. 84 ust. 1 u.s.u.s. jako jego

otoczenia normatywnego jawi się jako nieporozumienie, trudno bowiem uznać, że przepisy te współkształtują kwestionowaną przez pytający sąd normę.

W ocenie Sejmu, uprawnia to, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, która kluczowe znaczenie przypisuje istocie sprawy, a nie jej oznaczeniu (por. wyroki TK z: 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10), do zmiany przywołanego w *petitum* przedmiotu kontroli poprzez wskazanie, że jest nim norma wywodzona przez pytający sąd z art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Jednocześnie Sejm dostrzega, że pytający sąd upatruje niekonstytucyjności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w nieuzasadnionym pominięciu legislacyjnym, mającym polegać na niewskazaniu w tym przepisie terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego. Taka stylizacja zarzutu nakazuje rozważyć, czy przedstawiony sądowi konstytucyjnemu problem stanowi przypadek podlegającego kognicji trybunałskiej pominięcia prawodawczego, czy też jest przykładem zaniechania legislacyjnego, względem którego Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji kontrolnych (por. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07). 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 (zob. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09 i powołane tam orzecznictwo). Skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia prawodawczego zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje „jakościowa tożsamość” albo przynajmniej „daleko idące podobieństwo” treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która – zdaniem inicjatora postępowania – powinna była w tym przepisie się znaleźć. Dopiero taki zabieg pozwala rozróżnić sytuację „regulacji fragmentarycznej (niepełnej)” od sytuacji „zaniechania ustawodawczego”, do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02).

W tym względzie Sejm wyraża pogląd, że pytający sąd zasadnie powiązał zarzut pominięcia prawodawczego z treścią art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Materia unormowana w tym przepisie (tj. zagadnienie limitowania kwoty dochodzonych

nienależnie pobranych świadczeń do wysokości środków wypłaconych w okresie do trzech lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty) oraz materia, która – zdaniem sądu pytającego – powinna była zostać ujęta tam przez ustawodawcę (tj. kwestia terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji nakazującej zwrot pobranych nienależnie zasiłków) wykazują podobieństwo pozwalające na objęcie kontrolą konstytucyjności normy interpretowanej przez inicjatora postępowania z przywołanego przepisu u.s.u.s.

Mając na uwadze powyższe, Sejm proponuje korektę sposobu ujęcia zakresu zaskarżenia art. 84 ust. 3 u.s.u.s., a w jej konsekwencji poddanie kontroli konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

Przy proponowanej rekonstrukcji uwzględniony został zarówno sens normatywny zaskarżonego przepisu (zdeterminowany orzecznictwem SN), konkretny tryb kontroli konstytucyjności, treść zarzutów, jak również ich uzasadnienie. Należy przy tym podkreślić, że intencją Sejmu nie jest korygowanie *meritum* pytania prawnego, ale jedynie jego doprecyzowanie i dostosowanie do istoty wynikających z jego uzasadnienia zarzutów, odzwierciedlających intencje podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym.

3. Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie pytający sąd nie zakwestionował literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, lecz treść wydobytą z przepisów w orzecznictwie (przez użycie sformułowania „rozumiana w ten sposób, że ...”; *petitum* pytania prawnego), należy rozstrzygnąć, czy tak określony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wymaga podkreślenia, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału. W jego kompetencjach nie leży również określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Działalność trybunalska ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału

Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji).

Jednocześnie – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – Sejm dostrzega, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli „określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07).

Dopuszczalność merytorycznej oceny art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakwestionowanym przez pytający sąd zakresie jest zatem uzależniona od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony przez inicjatora kontroli problem konstytucyjny wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób utrwalony w procesie jej stosowania (zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05). W świetle *acquis constitutionnel* tylko stała, powszechna, powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności.

4. Problem konstytucyjny podniesiony w pytaniu prawnym inicjującym niniejsze postępowanie polega na tym, że kontestowana regulacja umożliwi ZUS, bez ograniczenia czasowego, wydanie decyzji zobowiązującej ubezpieczonego do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (*in casu* – zasiłku chorobowego). Zdaniem pytającego sądu, oznacza to, że: „prawo do żądania zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia (wykonywane w drodze wydania decyzji ustalającej

należności z tego tytułu i zobowiązującej do ich zwrotu) jest bezterminowe i nie ulega przedawnieniu”.

Problem istnienia albo braku ograniczenia temporalnego prawa wydania przez organ rentowy przedmiotowej decyzji powstał na gruncie treści art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

W tym miejscu należy przypomnieć, że pytanie prawne zostało przedstawione przy okazji rozpatrywania przez sąd odwołania ubezpieczonej od decyzji ZUS obligującej ją do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, a więc świadczenia wypłacanego na podstawie u.ś.p. Jednocześnie trzeba podkreślić, że ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych stosuje się do wszystkich ubezpieczeń społecznych, w tym m.in. do ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa (por. art. 1 pkt 3 u.s.u.s.). Z art. 84 ust. 5 u.s.u.s., zgodnie z którym ust. 2-4 i ust. 8 tego artykułu nie stosuje się, jeżeli przepisy szczególne określające zasady przyznawania i wypłacania świadczeń stanowią inaczej, nie wynika, że art. 84 ust. 3 i ust. 7 u.s.u.s. – regulujący kwestie przedawnienia zwrotu nienależnie pobranych zasiłków, o czym dalej – nie ma w ogóle zastosowania do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w tym do zasiłków chorobowych. Kwestia zwrotu nienależnie pobranych zasiłków chorobowych nie może być rozważana w kategoriach „zasad przyznawania i wypłacania świadczeń”, o czym mowa w art. 84 ust. 5 u.s.u.s. (por. wyrok SN z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt I UK 194/11). Żaden z przepisów u.ś.p. nie reguluje odmiennie niż art. 84 ust. 3 u.s.u.s. kwestii zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

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

Sposób rozumienia i liczenia terminów wskazanych terminów „przedawnienia” stał się przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego, który w różnych składach „poszukiwał” punktu odniesienia dla rozpoczęcia biegu terminu 12 miesięcy lub 3 lat, wskazanych w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. W judykaturze SN prezentowany był pogląd, wyrażony w wyrokach z: 11 grudnia 2007 r., sygn. akt I UK 145/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 154/08 oraz w uchwale z 16 października 2009 r., sygn. akt I UZP 10/09, zgodnie z którym trzyletni termin żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń należy liczyć od dnia wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu.

Jednocześnie jednak w wyroku z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 124/08, SN stwierdził, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s. 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 (podobnie wyrok SN z 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09).

Dostrzegając problem rozbieżności w orzecznictwie, postanowieniem z 9 stycznia 2012 r., sygn. akt III UK 33/11, SN w składzie trzyosobowym zgłosił do powiększonego składu SN pytanie prawne w brzmieniu: „Czy trzyletni termin 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, czy od daty wstrzymania wypłaty świadczenia?”

Wątpliwości co do sposobu liczenia terminu, w czasie którego ZUS może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, rozstrzygnął SN w uchwale 7 sędziów z 16 maja 2012 r., sygn. akt II PZ 1/12, stwierdzając, że: „ZUS ma prawo żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za 3 ostatnie lata, począwszy od dnia otrzymania ostatniej wypłaty. Żądanie to nie ulega przedawnieniu”. Tym samym Sąd Najwyższy odstąpił od wcześniej prezentowanego poglądu.

W świetle stanowiska wyrażonego przez SN w przywołanej uchwale, rację ma pytający sąd, stwierdzając, że na gruncie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. trudno mówić o „przedawnieniu” żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Uprawnione jest raczej twierdzenie, że mamy do czynienia z ograniczeniem kwoty dochodzonych

nienależnie pobranych świadczeń, przez limitację okresu, za jaki były pobierane. O ile bowiem ZUS może żądać zwrotu tylko tych świadczeń, które zostały wpłacone na przestrzeni maksymalnie trzech lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty, to decyzja w tym przedmiocie może być wydana zarówno po roku, jak i 20 latach od ostatniej wypłaty.

Uzasadniając pogląd wyrażony w uchwale z 16 maja 2012 r., SN wywiódł, że art. 84 ust. 7 u.s.u.s., zgodnie z którym dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (obejmujących – zgodnie z art. 84 ust. 4 u.s.u.s. – kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją oraz kwoty odsetek i kosztów upomnienia) biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności (czyli obejmującej wysokość nienależnie pobranych świadczeń przewidzianych do zwrotu). W art. 84 ust. 7 u.s.u.s. powiązano więc początek biegu terminu przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z uprawomocnieniem się decyzji organu rentowego ustalającej wysokości tych kwot (art. 84 ust. 4 u.s.u.s.). W konsekwencji, SN przyjął, że okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranego świadczenia (art. 84 ust. 3 u.s.u.s.), nie jest terminem przedawnienia, gdyż termin ten biegnie od daty wymagalności żądania zwrotu, które staje się wymagalne wraz z uprawomocnieniem się decyzji ustalającej wysokość kwot nienależnie pobranych świadczeń (art. 84 ust. 7 u.s.u.s.), pomieszczonych w decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W judykaturze zaakceptowano pogląd SN, że z art. 84 ust. 3 u.s.u.s. „nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie pod rygorem przedawnienia «roszczeń»” (wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 29 czerwca 2015 r., sygn. akt VII Ua 38/15; por. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 12 listopada 2013 r., sygn. akt III AUa 1625/13).

Podsumowując tę część rozważań, zdaniem Sejmu należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w składzie 7 sędziów w sposób niewątpliwy ustalił treść art. 84 ust. 3 u.s.u.s. i że jest ona zbieżna z normą zaskarżoną przez pytający sąd. Z tego względu nie można mieć wątpliwości co do możliwości merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy przez sąd konstytucyjny.

5. Jedynie dla kompletności rozważań, Sejm pragnie zastrzec, że ma świadomość, iż norma kwestionowana w niniejszym postępowaniu była przedmiotem zaskarżenia w procedurze kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym z 20 października 2010 r. przedstawionym przez Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na możliwość rozpoznania niniejszej sprawy, bowiem postanowieniem z 13 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 45/10) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ze względu na brak wpływu wypowiedzi trybunalskiej na rozstrzygnięcie sądu pytającego. Tym samym nie aktualizuje się przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zasady: *ne bis in idem* czy *rei iudicatae*.

6. Z uwagi na rozbieżności między *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem, w części poświęconej analizie formalnoprawnej Sejm pragnie odnieść się do sposobu przywołania przez pytający sąd wzorców kontroli konstytucyjności.

Primo, jakkolwiek Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wskazał w *petitum* pytania prawnego jako podstawę kontroli zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), nie precyzując jednocześnie, z którą z wynikających z niej zasad wiąże zarzuty niekonstytucyjności, to w kontekście przedstawionych w uzasadnieniu zarzutów i argumentacji sformułowanej na ich poparcie (pytanie prawne, s. 7-8) należy przyjąć, że pytający sąd podnosi wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Secundo, pytający sąd przywołał w *petitum* jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji (jednocześnie sygnalizując – przez dodanie skrótu „ust.” – że zamierza uczynić wzorcem kontroli jeden z ustępów art. 32 Konstytucji, jednak z uwagi – najprawdopodobniej – na omyłkę pisarską, nie uczynił tego), tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego podnosi zarzuty złamania przez zaskarżoną regulację art. 32 ust. 1 Konstytucji (pytanie prawne, s. 8-9).

Uwzględniając powyższe Sejm uznaje, że intencją pytającego sądu jest poddanie ocenie merytorycznej zgodności zaskarżonej regulacji z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe założenie znajduje odzwierciedlenie w dalszych wywodach oraz w konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu.

V. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasada bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz powiązana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego, mają swoje źródło w art. 2 Konstytucji.

Opierają się one, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[...] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Stąd też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa „[...] 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 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest

także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34 i wskazane tam orzecznictwo). Wymaga ona „aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 63).

2. Analiza zgodności

1. Naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa pytający sąd powiązał z możliwością wydania przez organ rentowy w nieograniczonym czasie decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń i nakazującej ich zwrot, bowiem prekluzja zawarta w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. „obejmuje okres do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia”, nie determinuje jednak maksymalnego terminu na wystąpienie przez ZUS z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Jak podniesiono w pkt. IV.4 niniejszego stanowiska, taki sposób rozumienia „okresu przedawnienia” w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. przyjął SN w uchwale 7 sędziów z 16 maja 2012 r., sygn. akt II PZ 1/12.

Trzeba przypomnieć, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego wynika z ust. 1 art. 84 u.s.u.s. W wyroku z 3 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 210/09, SN wyjaśnił, że odesłanie do zasad prawa cywilnego nie dotyczy określenia terminu, od którego dłużnik pobierający nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego opóźnia się z jego zwrotem.

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

„1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części,

jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania;

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

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

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

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

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

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

Jednocześnie warto zauważyć, że w świetle art. 84 ust. 7 u.s.u.s., wykonalność decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń przedawnia się po upływie 10 lat od jej uprawomocnienia się (tzw. przedawnienie egzekucji). Zarazem, wobec odpowiedniego stosowania przepisów art. 24 ust. 5-5c

u.s.u.s., nie ulegają przedawnieniu należności zabezpieczone hipoteką lub zastawem.

2. Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej normy ważne jest to, że została ona wydobyta z przepisu, który dotyczy przedawnienia. W tej perspektywie trzeba mieć na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z postanowień ustawy zasadniczej nie da się wywieść konstytucyjnego prawa do przedawnienia, czy choćby ekspektatywy takiego prawa. Przedawnienie nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym i nawet, gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone (por. wyroki z TK: 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10; 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10; 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11; postanowienie TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/08). Z tego względu, wobec braku konstytucyjnej regulacji problematyki przedawnienia zobowiązań podatkowych, Trybunał wyraził pogląd, że wprowadzenie do systemu prawnego tej instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy (por. np. wyrok TK z 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; przywoływane już postanowienie TK w sprawie o sygn. akt Ts 389/08). Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Zgodnie z zapatrywaniem sądu konstytucyjnego, „[o]graniczona swoboda ustawodawcy dotyczy zwłaszcza przepisów, które mają dla podatnika [w sprawie o sygn. akt P 30/11 chodziło o zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego – uwaga własna] charakter gwarancyjny. Tego rodzaju przepisami są przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia, możliwości jego przerwania lub zawieszenia, a także długości samego terminu przedawnienia” (przywołany powyżej wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 30/11).

Kapitałne znaczenie dla rozważań w niniejszej sprawie ma przywoływany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 41/10, który skorygował dotychczasowe podejście sądu konstytucyjnego do instytucji przedawnienia. Jak bowiem podniósł Trybunał: „Jakkolwiek przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, to jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, 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”.

3. Mając na uwadze powyższe ustalenia, w opinii Sejmu poddana kontroli regulacja nie broni się w konfrontacji z wynikającym z art. 2 Konstytucji obowiązkiem ustawodawcy „ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności” (wyrok TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10).

De lege lata, mamy do czynienia z podwójnym ograniczeniem możliwości egzekwowania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, z perspektywy art. 84 ust. 3 u.s.u.s., limitowana jest kwota dochodzonych nienależnie pobranych świadczeń (wypłacone w okresie do trzech lat przed datą otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty). Po drugie, w świetle art. 84 ust. 7 u.s.u.s., do 10 lat od uprawomocnienia się, ograniczona jest możliwość wykonalności decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Nie sposób jednak nie dostrzec, że ZUS jest uprawniony do wydania przedmiotowej decyzji w nieograniczonym czasie, choćby po kilkudziesięciu latach od zaprzestania pobierania nienależnych świadczeń.

W opinii Sejmu, chociaż instytucja przedawnienia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń najczęściej sankcjonuje naruszenie przez ubezpieczonego warunków przyznania lub spożytkowania tego świadczenia, to jednak, skoro została wprowadzona do systemu prawnego, musi realizować stawiane jej zadania. Jednym z nich zaś jest stabilizowanie stosunków społecznych poprzez wygaszanie z upływem czasu zadawnionych roszczeń o zwrot nienależnie pobranych świadczeń.

Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 41/10, stabilizacja stosunków społecznych jest wartością konstytucyjną zakotwiczoną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Sejm dostrzega także inne, oprócz przedłużającego się stanu niepewności ubezpieczonego co do jego zobowiązań względem ZUS, negatywne konsekwencje funkcjonującej w obrocie prawnym kwestionowanej normy. Przede wszystkim, skoro poddany kontroli przepis uprawnia organ rentowy do wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnych świadczeń i zobowiązującej do ich zwrotu w nieograniczonym czasie, to organ taki po znacznym upływie czasu może mieć utrudnione zadanie realizacji prawdy obiektywnej, która powinna towarzyszyć przy wydawaniu decyzji administracyjnej na podstawie art. 84 ust. 4 u.s.u.s. Także adresat takiej decyzji, chcąc ją zweryfikować, poddawszy ją kontroli sądowej, będzie miał najprawdopodobniej trudności w przedłożeniu dowodów na poparcie twierdzeń, że świadczenia, które pobierał np. przed 20 laty, były mu należne. Stan taki rodzi pytania o realne (a nie tylko iluzoryczne) możliwości korzystania z instrumentów ochrony prawnej względem niekorzystnych dla ubezpieczonego decyzji organu rentowego.

4. Warto także podkreślić, że problem z niepodlegającym przedawnieniu prawem ZUS do wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych opłat oraz zobowiązującej do ich zwrotu wraz z odsetkami dostrzegł już SN w uchwale z 16 maja 2012 r., stwierdzając, że: „[w]prawdzie przyjęcie, że 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», bo przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie regulują «w żadnym zakresie terminu jej wydania», budzi istotne wątpliwości aksjologiczne, jeżeli zważyć, że wyjątkowo nie ulegają przedawnieniu zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości (art. 43 Konstytucji RP), tyle że 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 «zdażył» z wydaniem stosownej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, które pobrała nienależne świadczenia”.

5. Zważywszy poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest niezgodny** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

6. Powyższego wniosku Sejmu nie zmienia fakt, że w świetle art. 84 ust. 8 u.s.u.s. organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin ich płatności albo rozłożyć je na raty, jeżeli: 1) zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności lub 2) kwota nienależnie pobranych świadczeń nie przewyższa kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Obowiązanie tego przepisu nie stanowi wystarczającej gwarancji stabilizacji sytuacji ubezpieczonego, który pobierał nienależne mu świadczenia, a to z dwóch powodów. Po pierwsze, przepis ten zawiera pojęcie nieostre, określające przesłankę skorzystania z niego przez ZUS, ustawodawca przewiduje bowiem, że organ może działać na jego podstawie jeżeli „zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności”. To więc organ rentowy *casu ad casum* będzie wypełniał treścią pojęcie „uzasadnionych okoliczności” i miarkował, czy są one szczególnie uzasadnione. Po drugie, nawet gdy ZUS uzna, że doszło do aktualizacji przesłanki „szczególnie uzasadnionych okoliczności”, nie musi odstępować od żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, art. 84 ust. 8 u.s.u.s. przewiduje bowiem w tym zakresie, poprzez zastosowanie sformułowania „Zakład może [...]”, uznaniowość w zakresie podjęcia działania przez organ.

VI. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb

analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też

np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Analiza zgodności

1. Dokonując oceny zgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy wpieryw ustalić, czy na tle tego przepisu mamy do czynienia z podmiotami podobnymi. Pierwszym etapem „testu równości” jest bowiem rozstrzygnięcie, czy zachodzi podobieństwo adresatów norm prawnych, a zatem czy możliwe jest wskazanie faktycznej lub prawnej cechy wspólnej, uzasadniającej konieczność równego traktowania tych podmiotów.

Pytający sąd wyraźnie wskazuje źródło naruszenia zasady równości, upatrując go w tym, że ustawodawca potraktował odrębnie ZUS i ubezpieczonych w zakresie temporalnych możliwości dochodzenia symetrycznych roszczeń.

Podmiot inicjujący niniejsze postępowanie, identyfikując cechę relewantną porównywanych podmiotów, co zakładałoby konieczność ich równego traktowania w zakresie dochodzenia roszczeń, wskazał na „nienależność” środków finansowych uiszczanych na rzecz drugiego podmiotu. Z punktu widzenia ubezpieczonego chodzi o możliwość dochodzenia nienależnie uiszczonych przez niego składek na ubezpieczenia społeczne, co jest ograniczone 5 letnim terminem przedawnienia, jednoznacznie wskazanym w art. 24 ust. 6g u.s.u.s. Z perspektywy ZUS istotny jest brak czasowego ograniczenia możliwości wydania decyzji administracyjnej ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń i zobowiązującej do ich zwrotu.

2. W kontekście problematyki niniejszej sprawy trzeba przypomnieć, że – zgodnie 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. Jednym z głównych aktów prawnych realizujących prawo do zabezpieczenia społecznego jest ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. System ubezpieczeń społecznych obejmuje następujące

elementy: ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe (art. 1 u.s.u.s.).

Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne obejmuje z mocy ustawy osoby określone w art. 6 ust. 1-2 u.s.u.s. (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 76 i n.). Stosunek ubezpieczenia społecznego może być również oparty na dobrowolnym uczestnictwie osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego (art. 7, art. 9, art. 10 i art. 11 u.s.u.s.; zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 104 i n.).

Stosunek ubezpieczenia społecznego łączy co do zasady trzy podmioty: Zakład jako ubezpieczyciela, ubezpieczonego oraz płatnika (zob. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 331). Na stosunek ubezpieczenia społecznego składa się obowiązek składkowy płatnika (ubezpieczonego) oraz obowiązek wypłaty określonych w ustawie świadczeń ubezpieczonemu przez ZUS w wypadku ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego (odpowiednio: art. 6 oraz art. 16 i n. u.s.u.s.).

Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny: „Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Z jednej strony, strony tego stosunku mają wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku, są równe i powinny być jednakowo traktowane. Jednocześnie jednak Zakład występuje także w odrębnej roli – podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego, a więc niejako jako *iudex in re sua* (zob. wyrok TK z 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97, pkt 5). Do stosunku ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 123 u.s.u.s.)” (wyrok TK z 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08).

Z tego względu, w opinii Sejmu, nie można zgodzić się z tezą przyjętą przez pytający sąd, że w realiach rozpatrywanej sprawy, między obiema kategoriami porównywanych podmiotów można dopatrzeć się „cechy istotnej”, która pozwoliłaby na uznanie ich za podobne z punktu widzenia stosowania zasady równości w perspektywie temporalnego ograniczenia możliwości żądania zwrotu nienależnie pobranych/opłaconych środków pieniężnych.

W świetle poglądu sądu konstytucyjnego, „w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego należy odróżnić sferę działań władczych Zakładu od pozostałych

elementów stosunku prawnego pomiędzy Zakładem a płatnikiem (ubezpieczonym)” (wspomniany wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 28/09). W przywoływanym judykacie, powołując się na stanowisko doktryny, Trybunał uznał, że ZUS jako zakład publiczny jest uprawniony do działań władczych wobec ubezpieczonych i płatników ZUS, które polegają na kształtowaniu przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, zgodnie z prawem przedmiotowym.

W tym miejscu Sejm uznaje za przydatne odwołanie się do szczegółowych wywodów trybunalskich, dokonanych na kanwie sprawy o sygn. akt P 28/09. Trybunał ocenił wówczas sposób ukształtowania rozliczeń nienależnych świadczeń składkowych pomiędzy ZUS i płatnikiem (ubezpieczonym) i uznał, że: „nienależne opłacenie składki jest świadczeniem poza zakresem obowiązku składkowego” i z tego względu „[r]ozliczenia nienależnie opłaconych składek wykraczają zatem poza stosunek ubezpieczenia społecznego” i w konsekwencji „[...] nie wchodzi w zakres władczej relacji pomiędzy Zakładem i płatnikiem (ubezpieczonym) i powinny być konstruowane na zasadzie równorzędności podmiotów – tak jak relacje cywilnoprawne”.

Z przywołanych ustaleń, *a contrario* wynika, że w sytuacji, w której ZUS pozostaje we władczej relacji wobec płatników (ubezpieczonych), nie jest wymagana (czy nawet możliwa) równość podmiotów.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że zakres działań władczych zakładu publicznego jest determinowany celem jego działania (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 111 i n.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, będącego państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, z którego finansowane są przede wszystkim wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego (art. 54 u.s.u.s.) i Funduszu Rezerwy Demograficznej, którego środki mogą być wykorzystane wyłącznie na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

Do sfery działań władczych ZUS należy także, obok egzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.), dochodzenie nienależnie pobranych świadczeń (art. 84 u.s.u.s.), których wypłata na rzecz osób nieuprawnionych uszczupla środki pozostające w pieczy organu rentowego. Kwestię tę przesądza fakt, że wystąpienie z żądaniem zwrotu nienależnie

pobranym świadczeń przyjmuje formę procesową decyzji administracyjnej, czyli władczego, jednostronnego rozstrzygnięcia organu, podlegającego przymusowej egzekucji.

3. Na gruncie u.s.u.s. dochodzi w istocie do znaczącego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonego (płatnika) i ZUS w zakresie terminu dochodzenia należności nienależnie opłaconych na rzecz drugiej strony stosunku ubezpieczeniowego. W przypadku roszczeń ubezpieczonego (płatnika) o zwrot nienależnie opłaconych składek art. 24 ust. 6g u.s.u.s. przewiduje pięcioletni termin przedawnienia, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6b u.s.u.s.) lub od dnia opłacenia składek, w wypadku braku stosownego zawiadomienia.

Natomiast ZUS może wystąpić do ubezpieczonego z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wydając względem niego w każdej chwili decyzję, której dopiero wykonalność przedawnia się z upływem 10 lat od nabycia przez nią cechy prawomocności (art. 84 ust. 7 u.s.u.s.).

Na kanwie niniejszej sprawy uprawniony jest pogląd, że ustawodawca wyraźnie odmiennie ukształtował sytuację prawną dwóch różnych podmiotów w kontekście temporalnych warunków dochodzenia roszczeń. Jednakże, podmiot wskazany w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. nie należy do tej samej kategorii podmiotów co adresaci art. 24 ust. 6g tej ustawy, a więc nie można uznać, że odmiennie uregulowanie ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości. Zasadę tę należy bowiem traktować „[...] jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

4. Niezależnie od poczynionych ustaleń, Sejm pragnie w tym miejscu zauważyć, że nawet różne potraktowanie podmiotów posiadających cechę relewantną nie musi oznaczać naruszenia zasady wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jeśli prawna dyferencjacja usprawiedliwiona jest ochroną innych wartości konstytucyjnych. *In casu* można byłoby podjąć próbę uzasadnienia nieograniczonej czasem kompetencji organu rentowego do wystąpienia z żądaniem zwrotu nienależnych świadczeń koniecznością dbania o stan środków finansowych

(mających wszakże – w świetle art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – status środków publicznych) powierzonych ZUS do rozdysponowania pozostałym ubezpieczonym lub wolą ustawodawcy „napiętnowania” osób pobierających nienależne świadczenia, z powołaniem się na sprawiedliwość społeczną. W świetle konstatacji, że w analizowanej sprawie porównywane podmioty nie posiadają cechy relewantnej, przeprowadzenie testu równości okazuje się nieuprawnione.

5. Z powyższych względów Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński