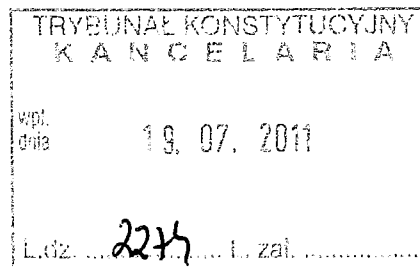


Lublin, dnia 12 lipca 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12.

00-918 Warszawa,



Skarżący:

J S

Reprezentowany przez

adw. Krzysztofa Kukuryka (nr wpisu 813),

prowadzący Kancelarię Adwokacką w
Lublinie, przy ul. Sądowej 6/2

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżącego **J S**, jako pełnomocnik ustanowiony z urzędu na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w L z dnia kwietnia 2011 r., sygn. akt , wnoszę o stwierdzenie niezgodności **art. 67 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.)** z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim przewiduje on, że w sytuacji, w której niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat.

Zaskarżony przepis ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa stanowił podstawę prawną oddalenia przez **Sąd Rejonowy w L** wyrokiem z dnia lutego 2010 r., sygn. akt VII **żądania skarżącego dotyczącego odsetek od nieterminowej wypłaty zasiłku chorobowego, apelację od którego to wyroku Sąd Okręgowy w L oddalił wyrokiem z dnia grudnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt** – doręczonym skarżącemu w dniu 3 lutego 2011 r. Wyrok ten jest prawomocny i nie przysługują od niego środki odwoławcze, ani skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Wskazuję, że skarżący złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do złożenia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie w dniu lutego 2011 r. Wniosek ten został rozpoznany w dniu kwietnia 2011 r. (postanowienie doręczone zostało pełnomocnikowi w dniu 29 kwietnia 2011 r.).

Powołany przepis ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wprowadzenie nierówności w terminach dochodzenia roszczeń przez płatników składek na ubezpieczenia społeczne i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, uprzywilejowując w sposób nieuzasadniony Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Bezzasadne różnicowanie możliwości rozliczenia wzajemnych należności płatnika (ubezpieczonego) i ZUS narusza tym samym konstytucyjną gwarancję równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. W tym zakresie kwestionowany przez skarżącego przepis narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zagwarantowana w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej została naruszona przez wprowadzenie w ustawowej regulacji systemu ubezpieczeń społecznych, który to system opera się na wzajemności obowiązków Państwa i obywatela, przepisu przewidującego krótszy termin dochodzenia roszczeń z ubezpieczenia społecznego niż termin przewidziany dla dochodzenia roszczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, tym samym naruszając gwarancje wynikającą z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wnoszę ponadto o przyznanie na moją rzecz, jako pełnomocnika ustanowionego z urzędu w przedmiotowej sprawie, wynagrodzenia z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, według norm przepisanych. Oświadczam przy tym, iż opłaty za udzieloną przeze mnie pomoc prawną z urzędu nie zostały zapłacone w całości ani w części.

UZASADNIENIE

W okresie od dnia kwietnia 2000 roku do dnia września 2000 roku J . . . S. poważnie chorował i przebywał na zwolnieniu lekarskim. ZUS po złożeniu przez skarżącego pierwszych zwolnień lekarskich za okres od kwietnia 2000 roku do dnia maja 2000 roku, odmówił mu wypłaty za ten okres zasiłku chorobowego, uznając, że skarżący nie podlegał ubezpieczeniu chorobowemu, gdyż ubezpieczenie to, jako dobrowolne ubezpieczenie ustało z dniem 1 stycznia 1999 roku. Wyrokiem z dnia września 2002 roku, sygn. akt . . . , Sąd Okręgowy w L . . . ustalił, że skarżący J . . . S podlegał dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od dnia 1 stycznia 1999 roku i jest uprawniony do zasiłku chorobowego za okres od dnia maja 2000 roku do dnia lipca 2000 roku.

Na zwolnieniu lekarskim skarżący przebywał łącznie od dnia kwietnia 2000 roku do dnia września 2000 roku i jesienią 2002 roku, po uprawomocnieniu się powyższego wyroku Sądu Okręgowego w L . . . , ZUS wypłacił mu z ponad dwuletnim opóźnieniem zasiłek chorobowy, nie określając na przekazie pocztowym okresu jakiego dotyczyła wypłacona kwota i co na nią się składa.

Po upływie ok. 9 lat ZUS, mając zapewniony przepisami ustawy o ubezpieczeniach społecznych (dalej: u.o.s.u.s.) 10 letni termin dochodzenia należności od ubezpieczonego, zażądał od skarżącego opłacenia składek za powyższy okres choroby i przebywania na zwolnieniu lekarskim. W dniu czerwca 2009 roku skarżący otrzymał decyzję ZUS z dnia czerwca 2009 roku, którą to decyzją ZUS stwierdził, że na dzień czerwca 2009 roku na jego koncie figuruje zadłużenie z tytułu składek za okres kwiecień - maj 2000 roku i za grudzień 1999 roku z należnymi odsetkami, z czego kwota ta wynosi w sumie:

- z tytułu składek . . . zł,
- z tytułu odsetek na dzień wydania decyzji . . . zł

i decyzja ta stanowi podstawę do wystawienia tytułów wykonawczych.

Decyzją z dnia września 2009 roku () ZUS odmówił skarżącemu prawa do wypłaty odsetek w związku z opóźnioną wypłatą zasiłku chorobowego za okres od dnia maja 2000 roku do dnia września 2009 roku. Jako podstawę prawną odmowy ZUS wskazał art. 64 ust.1 i art 67 ust. 1 i 4 o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.) oraz art. 85 u.o.s.u.s. Skarżący w dniu października 2009 roku odwołał się więc od tej decyzji ZUS do Sądu Rejonowego w L . Sąd ten oddalił odwołanie. Apelacja od tego wyroku została oddalona przez Sąd Okręgowy w L , w sprawie sygn. akt . W wyroku tym Sąd Okręgowy przyznał rację skarżącemu, że ZUS winien zapłacić skarżącemu należne odsetki, jednak zgodnie z zaskarżonym niniejszą skargą przepisem **art 67 ust. 4** o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, z mocy tego przepisu **żądanie o odsetki uległo przedawnieniu.**

W rozpatrywanej sprawie pomimo wygranej sprawy sądowej o ustalenie prawa do zasiłku chorobowego (wyrok z dnia września 2002 roku, sygn. akt), skarżący został pozbawiony części zasiłku chorobowego za pierwszy okres choroby i należnych odsetek od wypłaconego z dwu letnią zwłoką zasiłku za następny okres choroby. ZUS natomiast po 9 latach, mając **oparcie w przepisie art.24 ust. 4, stwierdzającym, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat**, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, zażądał od niego zapłaty nienależnych mu w przypadku skarżącego składek z odsetkami przewyższającymi dwukrotnie kapitał stanowiący wysokość nienależnych składek.

W uzasadnieniu powyższego wyroku z dnia września 2002 roku, sygn. akt , Sąd Okręgowy w L stwierdził, że skarżący od 1 stycznia 1999 roku podlegał ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu niezdolności do pracy z mocy obu ustaw o ubezpieczeniu społecznym tj ustawy z dnia 18 grudnia 1976 roku o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (tekst jedn.Dz.U. Nr 46 poz.250 z 1989 r) i ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U Nr 137 poz 887 z późn. zm) i na podstawie art. 6 ust.1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. Nr 60 poz 636 z 1989 roku) wobec czego przysługuje mu zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy z powodu choroby przez okres trwania tej niezdolności.

Zakwestionowany niniejszą skargą przepis niesie istotne ograniczenie uprawnień ubezpieczonych w zakresie ich roszczeń o zasiłek chorobowy i zapłatę należnych odsetek. Ocena zgodności zakwestionowanego art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej z Konstytucją wymaga więc ustalenia konstrukcji terminu określonego w tym przepisie na podstawie całości regulacji dotyczącej roszczeń o niewłaściwie wypłacony zasiłek chorobowy.

Rekonstrukcja normy wynikającej z zakwestionowanego art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej oraz skutków prawnych określonego w tym przepisie terminu wymaga uwzględnienia pozostałych unormowań zawartych w art.67. Wg ust. 1 tego artykułu roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje. Ust. 3 stanowi zaś, że jeżeli niezgłoszenie roszczenia o wypłatę zasiłku nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby uprawnionej, termin 6 miesięcy liczy się od dnia w którym ustała przyczyna uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia.

Zakwestionowany ust 4 art. 67 ustawy zasiłkowej **nie określa natomiast daty od jakiej liczy się upływ 3 lat.** Przepis ten w ust. 4 rozszerza ochronę ubezpieczonego poprzez wydłużenie okresu przedawnienia roszczenia o zasiłek, a tym samym o należne odsetku do trzech lat, w przypadku gdy niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu płatnika składek (płatnika uprawnionego do wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego), albo **ZUS.** Oznacza to, że ubezpieczony ma możliwość

wniesienia roszczenia o zasiłek oraz należne odsetki w terminie trzech lat, jeżeli organ rentowy jako płatnik zasiłku popełnił błąd polegający na błędnym rozstrzygnięciu kwestii prawa do zasiłku i jego wysokości, jak również na błędnym działaniu w zakresie wypłacania zasiłku. Logiczne byłoby więc przyjęcie, że jest to dzień w którym ustała przyczyna uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia o właściwą wypłatę zasiłku oraz odsetek, inaczej mówiąc o korektę zasiłku niewłaściwie wypłaconego ubezpieczonemu z wyłącznej winy płatnika składek lub ZUS-u, oraz należnych z tego tytułu odsetek, czyli dzień w którym ubezpieczony powziął wiadomość o niewłaściwościach będących następstwem błędu płatnika składek lub ZUS-u.

W komentarzach ZUS do zaskarżonego artykułu 64 ust. 4 ustawy zasiłkowej stosuje się jednak bezpodstawnie zasadę przyjęcia jako daty początku przedawnienia (tak jak stanowi ust. 1 tego artykułu), ostatni dzień okresu, za który zasiłek przysługuje, mimo że przepis art. 67 ust 4 ustawy zasiłkowej o tym absolutnie nie stanowi. Ponadto przepis art.67 ust.4, jak również inne przepisy ustawy zasiłkowej **nie przewidują przerwania ani zawieszenia tego terminu w uzasadnionych okolicznościach**, czyli w odniesieniu do roszczeń płatnika o wypłacenie mu należnych zobowiązań ZUS-u względem niego, brak jest jakichkolwiek możliwości zawieszenia lub przerwania biegu terminu ich dochodzenia, zakreślonego w tym przepisie.

Porównując zatem zakwestionowany przepis art.67 ust.4 ustawy zasiłkowej z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowiących o prawach ZUS w kwestii dochodzenia roszczeń ZUS względem ubezpieczonego, skarżący wskazuje, że art. 24 ust. 4 u.s.u.s gwarantuje organowi rentowemu **dziesięcioletni okres dochodzenia** należności z tytułu składek.

Art. 84 ust.7 tejże ustawy ustanawia **dziesięcioletni okres dochodzenia** należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Na pojęcie należnych składek zgodnie z art. 24 ust.2 u.s.u.s składają się m.in. składki, **odsetki** i opłata dodatkowa.

Oba artykuły u.s.u.s, art.67 ust.4 i art. 84 ust.7 ustanawiają więc **okresy ponad trzykrotnie dłuższe** dochodzenia należności od ubezpieczonego, niż termin dochodzenia przez ubezpieczonego należności z tytułu zasiłku chorobowego i należnych odsetek, jakie **z wyłącznej winy ZUS** nie zostały mu wypłacone. Ponadto, w art. 24 ust. 5-5e u.s.u.s uregulowane zostały przypadki, w których termin przedawnienia należności z tytułu składek i nienależnie pobranych świadczeń w ogóle nie biegnie, ulega przerwaniu bądź zawieszeniu.

Porównanie określonego w zakwestionowanym art. 64 pkt.4 ustawy zasiłkowej 3 - letniego terminu dochodzenia roszczeń wobec ZUS z 10-letnim terminem dochodzenia roszczeń ZUS wobec płatników prowadzi do wniosku o wyraźnym różnicowaniu sytuacji prawnej organu rentowego i podmiotu ubezpieczonego, który doznaje dyskryminacji, polegającej na braku równoprawnej możliwości „odzyskania” niewypłaconego mu z wyłącznej winy ZUS zasiłku chorobowego, oraz **należnych odsetek od wypłaconego po zakreślonym przepisami 30 dniowym terminie zasiłku chorobowego**.

Ubezpieczeni tracą prawo, już po upływie 3 lat bez podania zresztą daty od jakiej należy liczyć ten trzy letni okres dochodzenia zasiłku chorobowego i należnych odsetek od wypłaconego po terminie zasiłku mimo, że niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było **następstwem błędu ZUS**, podczas gdy należności organu rentowego z tytułu składek i nienależnie pobranych świadczeń przedawniają się dopiero po 10 latach **od daty ich wymagalności**.

Zakwestionowany przepis narusza zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów mających tę samą cechę: **roszczenie z tytułu ubezpieczenia**.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a z art. 32 ust. 2, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W swoim orzecznictwie (wyrok w sprawie o sygn. P 10/01, pkt 4) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną. Ust.1 art.32 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Z kolei ust. 2 tego artykułu precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Wyraża uniwersalny charakter zasady równości i określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy do różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości, które jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione pewne warunki, a mianowicie:

- kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Tak więc ustawodawca dysponuje na gruncie Konstytucji szerokim zakresem swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego, co w odniesieniu do zasady równości oznacza, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy.

Ustawodawca, nakładając obowiązki lub przyznając określone uprawnienia, nie może jednak określać kręgu podmiotów objętych tymi obowiązkami lub uprawnieniami **w sposób dowolny**, jak ma to miejsce w przypadku zaskarżonego przepisu.

Ustanowione obowiązki oraz przyznane uprawnienia powinny, w miarę możliwości obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez przedstawione wyżej kryteria dopuszczalnego różnicowania tych podmiotów.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób.

Rozważenia wymaga więc czy ubezpieczony oraz ZUS mają wspólną cechę istotną, na tle której doszło do zróżnicowania pozycji prawnej tych dwóch podmiotów.

Istotną cechą wspólną ZUS i płatnika (ubezpieczonego), jeśli chodzi o terminy określone w art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej oraz art. 24 ust. 4 i art. 84 ust.7 u.s.u.s jest sytuacja rozliczenia wzajemnych należności. Stosunek prawny pomiędzy ZUS i ubezpieczonym ma charakter publicznoprawny.

Przedmiotem niniejszej skargi jest sposób ukształtowania rozliczeń z tytułu niewypłaconych świadczeń z winy ZUS i należnych ubezpieczonemu odsetek od niezgodnie z prawem wypłaconego świadczenia chorobowego, które jest świadczeniem poza zakresem obowiązku składkowego.

Skarżący wskazuje na naruszenie wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości podmiotów wobec prawa w ten sposób, że roszczenia ZUS względem ubezpieczonych ulegają przedawnieniu po 10 latach, z zawieszeniem biegu przedawnienia

wskutek wszczęcia postępowania ubezpieczeniowego; natomiast w przypadku roszczeń płatnika (ubezpieczonego) wobec ZUS z tytułu niewypłacenie mu zasiłku w całości lub w części z wyłącznej winy ZUS oraz należnych z tego tytułu odsetek, przewiduje tylko trzyletni termin dochodzenia roszczeń przez ubezpieczonych (płatników), bez podania daty od jakiej należy ten okres liczyć i termin ten **nie ulega przerwaniu ani zawieszeniu bez względu na okoliczności.**

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. 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.).

Stosunek ubezpieczenia społecznego łączy co do zasady trzy podmioty: ZUS jako ubezpieczyciela, ubezpieczonego oraz płatnika, który może być jednocześnie ubezpieczonym. Na stosunek ubezpieczenia społecznego składa się obowiązek składkowy płatnika (ubezpieczonego) oraz obowiązek wypłaty określonych w ustawie świadczeń ubezpieczonemu przez ZUS. Wykonywanie zaś zadań płatników w ramach systemu ubezpieczeń społecznych podlega kontroli ZUS. Stosunek ubezpieczenia społecznego jest więc specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Strony tego stosunku mają wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku.

ZUS występuje także w odrębnej roli – podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego, a więc niejako jako iudex in re sua (co potwierdził wyrok TK z 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97, pkt 5). W orzecznictwie reprezentowany jest pogląd o autonomii prawa ubezpieczeń społecznych wobec prawa cywilnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 września 2007 r., sygn. akt I UK 90/07, OSNAPiUS nr 19-20/2008, poz. 301, s. 856; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 maja 2006 r., sygn. akt III AUa 356/06, OSA nr 2/2007, poz. 4). Władcze uprawnienia ZUS wobec płatników (ubezpieczonych) dotyczą w szczególności realizacji obowiązku składkowego na ubezpieczenie społeczne. Składka na ubezpieczenie określana jest w piśmiennictwie jako świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym, gdzie:

- przymusowość oznacza, że należności z tytułu składek mogą być dochodzone w trybie właściwym do ściągania opłat publicznych i podatków.
- celowość oznacza obowiązek przeznaczenia funduszy pochodzących ze składek wyłącznie na wypłatę świadczeń.
- odpłatność zakłada związek między obowiązkiem uiszczania składek a prawem do świadczeń, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń.

Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne zostały określone w art. 15-32 u.s.u.s. Składki te są należnościami publicznoprawnymi podlegającymi odprowadzeniu na konto Zakładu. Nieopłacone w terminie, oraz należności z tytułu odsetek podlegają ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

Zgodnie z art. 31 u.s.u.s., do należności ZUS z tytułu składek stosuje się odpowiednio wybrane przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Na podstawie tego

przepisu odpowiednie zastosowanie znajdują m.in. art. 73 § 1 pkt 1 i 5 oraz art. 77b § 1 i 2 ordynacji podatkowej.

Na gruncie zaskarżonego przepisu, organ rentowy i ubezpieczony występują jako strony materialnoprawnego stosunku ubezpieczenia społecznego, będącego jak wyżej wskazano specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Jako podmioty mające wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku, są równe i powinny być jednakowo traktowane między innymi w zakresie przestrzegania terminów istotnych dla ustalenia prawa do świadczeń i skutków niezachowania tych terminów (w tym obowiązku zapłaty odsetek).

Wprawdzie w trakcie ustalania prawa do świadczenia ubezpieczonego, organ rentowy występuje także w odrębnej roli - podmiotu ustalającego to prawo, jednak okoliczność ta nie może być podstawą do łagodniejszego traktowania go jako podmiotu zobowiązanego do wypłacania w określonym terminie świadczenia, w szczególności obowiązku odsetkowego. Wręcz przeciwnie - to ubezpieczony jako strona słabsza winien być faworyzowany.

Ocena zgodności zakwestionowanego art. 67 pkt. 4 ustawy zasiłkowej z Konstytucją wymaga ustalenia konstrukcji terminu określonego w tym przepisie na podstawie całości regulacji dotyczącej niewłaściwego niewypłacenia ubezpieczonemu należnego zasiłku chorobowego, a tym samym należnych odsetek od nieterminowej wypłaty należnego świadczenia.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 67 pkt. 4 ustawy zasiłkowej „Jeżeli niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu płatnika składek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1, albo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat”.

ZUS może zaś obecnie, przy 10-letnim terminie przedawnienia, zapewnionym przepisami prawa, zwlekać z powiadomieniem ubezpieczonego o ewentualnym zadłużeniu bez żadnych ujemnych konsekwencji dla siebie. Co miało miejsce w przypadku skarżącego i skutkami opieszałości ZUS-u został obciążony skarżący jako ubezpieczony, który z kolei nie może dochodzić swoich praw w związku z 3-letnim przedawnieniem swojego roszczenia względem ZUS. Jest to niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W art. 64 ust.4 brakuje również rozwiązania prawnego, które gwarantowałoby ochronę praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego), przerywając bieg terminu dochodzenia należnego zasiłku chorobowego, niewłaściwie wypłaconego ubezpieczonemu z winy ZUS i **należnych w tym względzie odsetek**, w sytuacji, gdy płatnik (ubezpieczony) podjął działania prawne zmierzające do ich wypłaty. Co z kolei ma zapewnione ZUS, bowiem np. art. 84 u.s.u.s., na podstawie którego w sytuacji przyczynienia się ubezpieczonego do pobrania nienależnego świadczenia, ZUS-owi nie tylko przysługuje przedawnienie z przerwami określonymi w art. 24 ust. 5 i n., ale również termin przedawnienia liczony jest dopiero od dnia uprawomocnienia decyzji ustalającej te należności.

Brak możliwości przerywania biegu terminu określonego w zakwestionowanym przepisie powoduje, że prawa majątkowe płatnika (ubezpieczonego) w pewnych stanach faktycznych, jak ma to miejsce w przypadku skarżącego, okazują się iluzoryczne, ponieważ nawet przy ich należytych dochodzeniu przed właściwym organem, niezawiniony przez płatnika (ubezpieczonego) upływ czasu prowadzi do wygaśnięcia tych praw w trakcie ich dochodzenia – niezależnie od korzystnego dla płatnika rozstrzygnięcia sporu.

Podobny problem był przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), w którym Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją terminu przedawnienia roszczeń deliktowych za szkody na osobie wyrządzone przez działanie organów władzy publicznej. Trybunał orzekł, że niedopuszczalne są rozwiązania prawne, które zakładają pozór prawa podmiotowego poszkodowanego. Upływ

czasu może być, w zgodzie z postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków społecznych, dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia.

Istotą przedawnienia roszczeń majątkowych jest jednak sytuacja, w której roszczenie już powstało, istniało, ergo wystąpiły realne możliwości jego dochodzenia. Nie może być natomiast z punktu widzenia rudymenarnych zasad sprawiedliwości i reguł prawidłowej legislacji utrzymywany w systemie mechanizm prowadzący de facto do kreacji pozornego prawa majątkowego, a więc prawa, które powstając, staje się od razu nieskuteczne, gdyż podlega w tym samym momencie przedawnieniu. Tego rodzaju koncepcja kreacji swoistego nudum ius wprowadza w błąd ewentualnych beneficjentów prawa, tworząc złudzenie istnienia na danym odcinku skutecznych instrumentów ochrony prawnej.

Nie ma wątpliwości, że taka sytuacja jest również niedopuszczalna w przypadku regulacji przedawnienia przy rozliczaniu wzajemnych roszczeń majątkowych wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego między ZUS a płatnikiem (ubezpieczonym).

Z sytuacją taką mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdzie występuje różnicowanie ochrony prawnej ZUS i płatnika przez przyznanie temu ostatniemu iluzorycznej ochrony praw majątkowych. Różnicowanie to jest tym bardziej nieuzasadnione, że w stosunku prawnym między ZUS-em a płatnikiem ZUS jest stroną silniejszą, a skarżący jako ubezpieczony – stroną słabszą i w sytuacji nierówności stron stosunku prawnego ustawodawca powinien powstrzymać się od uchwalania regulacji, które ograniczałyby ochronę prawną słabszej strony stosunku prawnego, bądź wręcz ją jej pozbawiały.

Sankcja w postaci obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę w przyznaniu lub wypłacie świadczenia i jej dochodzenie w terminie w jakim ZUS dochodzi swoich roszczeń, czyli 10 letnim okresie winna pełnić funkcję dyscyplinującą organ rentowy i rekompensować powstałą szkodę ubezpieczonego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce organ rentowy jest stroną silniejszą w stosunku do ubezpieczonego. Dysponuje bowiem wyspecjalizowaną obsługą prawną oraz księgową, jak również nieporównywalnie większymi niż płatnicy składek środkami materialnymi. Nie znajduje uzasadnienia fakt słabszej ochrony praw majątkowych płatnika względem ZUS poprzez ograniczenie możliwości dochodzenia przez niego należnych świadczeń z tytułu choroby i należnych z tego tytułu odsetek do 3 lat, w przeciwieństwie do terminu dziesięciu lat przysługującego Zakładowi. Zakwestionowany przepis narusza bowiem chronione przez Konstytucję prawa majątkowe płatnika. W tym zakresie art. 64 ust.4 ustawy zasiłkowej jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych powyżej względów wniesienie skargi konstytucyjnej winno być zasadne, bowiem art. 67 pkt. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że jeżeli niewypłacanie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat jest niezgodny z Konstytucją, bowiem różnicuje pozycję płatnika (ubezpieczonego) i ZUS w zakresie ochrony praw majątkowych, ponieważ nie dopuszcza możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w tym przepisie.

A D W O K A T

Krzysztof Kukuryk

Załączniki:

1. Wyrok Sądu Rejonowego w L. z lutego 2010 r., sygn. akt ;
2. wyrok Sądu Okręgowego w L. z grudnia 2010 r., sygn. akt ;
3. postanowienie z dnia kwietnia 2011 r.,