



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 czerwca 2017 r.

Pozycja 45

POSTANOWIENIE

z dnia 1 czerwca 2017 r.

Sygn. akt P 32/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 czerwca 2017 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie:

czy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, ze zm.) w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.) – rozumiany 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 daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia – jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 11 września 2014 r. (sygn. akt VII U 405/13) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa)

w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) – rozumiany 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 daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia – jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) nakazującej zwrot zasiłku chorobowego z funduszu chorobowego wraz z odsetkami.

Zaskarżoną decyzją – wydaną 16 września 2013 r. – ZUS odmówił ubezpieczonej prawa do zasiłku chorobowego za okresy od 31 sierpnia 1999 r. do 31 maja 2000 r. oraz od 19 września 2000 r. do 2 października 2000 r., a także zobowiązał ubezpieczoną do zwrotu zasiłku chorobowego z funduszu chorobowego za wskazane okresy w kwocie 15 207,30 zł brutto wraz z odsetkami w kwocie 30 665,70 zł brutto.

Ubezpieczona zaskarżyła decyzję ZUS, zarzucając tej decyzji błąd w ustaleniach faktycznych oraz naruszenie przepisów prawa. Złożyła ponadto wniosek o przedstawienie przez sąd Trybunałowi pytania prawnego.

Na gruncie stanu faktycznego sprawy, sąd pytający stwierdził, że we wskazanych w decyzji ZUS okresach ubezpieczona rzeczywiście wykonywała pracę, za którą pobierała wynagrodzenie, choć jednocześnie pobierała zasiłek chorobowy. Okoliczność ta musiała – zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej – skutkować utratą prawa do zasiłku i stanowiła podstawę żądania przez ZUS zwrotu świadczeń na zasadach wskazanych w art. 84 ust. 1 i 3 ustawy systemowej. Sąd pytający dostrzegł wadliwość sposobu naliczenia wysokości odsetek od kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Organ rentowy naliczył te odsetki od dnia następującego po dniu, w którym nastąpiła wypłata zasiłków, do dnia wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu świadczeń.

1.2. Przed przystąpieniem do wskazania zasadniczych argumentów za niekonstytucyjnością zakwestionowanej regulacji, sąd pytający powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego, zdaniem sądu, wynika dostatecznie jasno, w jaki sposób należy interpretować art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. W świetle judykatury przysługujące ZUS prawo do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za 3 ostatnie lata, począwszy od dnia otrzymania ostatniej wypłaty, wykonywane w drodze wydania decyzji ustalającej należność z tego tytułu i zobowiązującej do jego zwrotu, jest bezterminowe i nie ulega przedawnieniu. Przedawnieniu mogą ulec jedynie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ustalone w decyzji organu rentowego – po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się tej decyzji (art. 84 ust. 7 ustawy systemowej).

W ocenie sądu pytającego, ani z art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, ani z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy systemowej nie da się wywieść normy, która określałaby ramy czasowe, w jakich organ mógłby domagać się zwrotu świadczenia. W efekcie możliwe są sytuacje (takie jak ta, na której tle skierowane jest pytanie prawne), gdy decyzje zobowiązujące do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wydawane są przez ZUS po upływie wielu lat od dnia pobrania świadczenia (*in concreto* po upływie niemalże 13 lat).

1.3. Sąd pytający wyraził pogląd, że system ubezpieczeń społecznych powinien być ukształtowany w taki sposób, żeby zapewniać należyte poszanowanie praw jednostek. Powinność ta wynika z zasad sprawiedliwości społecznej, a także racjonalności i spójności przepisów prawa. Regulacje w dziedzinie zabezpieczenia społecznego nie mogą godzić w stabilność i pewność obrotu prawnego, tworząc sytuacje, które rodziłyby trwałą, niedającą się usunąć

niepewność jednostek co do treści praw i obowiązków. Taka sytuacja wystąpiła na gruncie zakwestionowanych przepisów, których stosowanie – w sposób zgodny z wykładnią przyjętą w orzecznictwie sądowym, nieprzewidującą czasowych ograniczeń możliwości wydania przez ZUS decyzji nakazujących zwrot nienależnie pobranych świadczeń – powoduje, że osoba ubezpieczona, która pobrała nienależnie świadczenie, przez nieograniczony czas będzie w niepewności co do stanu i wysokości zobowiązań względem ZUS.

Z tego względu sąd pytający uznał, że zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy naruszają zasadę pewności i stabilności obrotu, jakimi powinno charakteryzować się demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji).

1.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji sąd pytający wskazał, że o ile ZUS nie ma żadnych czasowych ograniczeń możliwości wydania decyzji o nakazie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, o tyle roszczenie osób ubezpieczonych o zwrot przez ZUS nienależnie opłaconych składak ulega przedawnieniu po 5 latach. Przewidziany w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej 10-letni termin przedawnienia roszczeń ZUS dotyczy jedynie należności ustalonych w decyzji organu oraz biegnie od daty uprawomocnienia się tej decyzji. Ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia przez ubezpieczonego od ZUS zwrotu składek wynika natomiast z art. 24 ust. 6g ustawy systemowej.

Sąd pytający nie kwestionuje ustrojowej funkcji ZUS jako wyspecjalizowanego podmiotu powołanego do dysponowania środkami finansowymi funduszków ubezpieczeń społecznych, w związku z którą korzysta on w świetle ustawy ze znacznie korzystniejszej pozycji prawnej niż osoby pobierające świadczenia. Nie uzasadnia to jednak tego, że ubezpieczony, który pobrał świadczenie w sposób nienależny, jest stale w niepewności, do kiedy organ rentowy może skutecznie domagać się zwrotu świadczenia. Jednocześnie uprawnienie ubezpieczonego do dochodzenia od ZUS nienależnie pobranej składki przedawnia się z upływem 5 lat. W analogicznych stanach faktycznych prawa obu podmiotów są więc kształtowane w sposób odmienny, co rodzi, zdaniem sądu pytającego, nierówność niedopuszczalną w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 21 grudnia 2015 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, wnosząc o orzeczenie, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w zakresie, w jakim 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 daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno być umorzone z powodu niedopuszczalności orzekania.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów przedstawionych przez sąd pytający, Prokurator Generalny podniósł kwestię dopuszczalnego przedmiotu orzekania. Jego zdaniem, ani art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, ani art. 84 ust. 1 ustawy systemowej nie mają związku z problemem konstytucyjnym, którego dotyczy pytanie, a mianowicie z brakiem regulacji prawnej ograniczającej w czasie możliwość dochodzenia przez ZUS od ubezpieczonego zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego. W tym zakresie postępowanie przed Trybunałem należy umorzyć. Dopuszczalnym przedmiotem kontroli może być natomiast art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, który dotyczy okresów, w jakich organ rentowy może dochodzić zwrotu z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

2.2. Prokurator Generalny podzielił argumentację sądu pytającego w zakresie, w jakim dotyczy ona zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa

i stanowionego przez nie prawa. Co prawda realizacja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w wypadku niezdolności do pracy z powodu choroby (art. 67 ust. 1 Konstytucji) wymaga ustanowienia instrumentów chroniących środki zgromadzone na ten cel i przeciwdziałających finansowaniu przez wszystkich ubezpieczonych zasiłków tym osobom, które w czasie zwolnienia od pracy otrzymują wynagrodzenie lub zwolnienie to wykorzystują niezgodnie z przeznaczeniem, jednakże kontrola ubezpieczonych należy do zadań ZUS. W sytuacji gdy przez kilkanaście lat organ rentowy nie podejmuje działań mających na celu uzyskanie zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń, ustawodawca, aby zapewnić bezpieczeństwo prawne jednostek, powinien przewidzieć rozwiązania, które będą sprzyjały wygaszaniu stanów niepewności wraz z upływem czasu.

2.3. Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, albowiem żeby w ogóle można było dokonać oceny zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady równości, najpierw należałoby wyodrębnić wspólną cechę relewantną porównywanych podmiotów. Tymczasem w świetle argumentów przedstawionych przez sąd pytający nie sposób, w ocenie Prokuratora Generalnego, mówić o istnieniu na tle art. 84 ust. 3 ustawy systemowej cechy relewantnej wspólnej dla ZUS i ubezpieczonego. Sąd pytający dokonuje w istocie porównania różnych sytuacji prawnych organu rentowego i ubezpieczonego. Porównanie dotyczy wzajemnych rozliczeń należności z różnych tytułów, a mianowicie dochodzenia przez ubezpieczonego od organu rentowego należności z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, co jest ograniczone 5-letnim terminem (art. 24 ust. 6g ustawy systemowej), oraz „beztimowego” dochodzenia przez organ od ubezpieczonego nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że zgodnie z art. 24 ustawy systemowej terminy wzajemnych rozliczeń z tytułu składek są takie same dla ZUS oraz ubezpieczonego.

3. W piśmie z 21 stycznia 2016 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, który jednocześnie wniósł o orzeczenie przez Trybunał, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w którym ZUS 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, a jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów Marszałek Sejmu wskazał, że sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia w *petitum* pytania nie koresponduje z problemem prawnym dostrzeżonym przez sąd. Wątpliwość sądu wzbudziła możliwość wydania przez ZUS decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń – wobec braku maksymalnego terminu – w każdym momencie. Ta norma wyinterpretowana jest przez Sąd Najwyższy z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. Dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przez sądem pytającym nie ma więc znaczenia ocena konstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej i art. 84 ust. 1 ustawy systemowej. Oba przepisy nie współkształtują bowiem zakwestionowanej przez sąd normy.

3.2. W opinii Marszałka Sejmu, zakwestionowana regulacja nie daje się pogodzić z nakazem ukształtowania przez ustawodawcę takich rozwiązań prawnych, które sprzyjać będą wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności.

Marszałek Sejmu wskazał, że ustawa systemowa przewiduje pewne ograniczenia dotyczące możliwości egzekwowania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Zażąda kwotę należności podlegających zwrotowi do wysokości świadczeń wypłaconych

w ciągu 3 lat przed dniem otrzymania ostatniej nienależnej wypłaty (art. 84 ust. 3 ustawy systemowej), a także określa, że wykonalność decyzji nakazującej zwrot przedawnia się po upływie 10 lat. W ustawie systemowej nie zostały jednak przewidziane granice czasowe wydania decyzji przez organ rentowy. Marszałek Sejmu uwzględnił to, że przedawnienie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń jest sankcją za naruszenie przez ubezpieczonego przesłanek przyznania lub warunków spożytkowania świadczenia. Zaznaczył jednak, że skoro przedawnienie zostało wprowadzone do systemu prawnego, to powinno realizować cele, jakie są mu stawiane. Polegają one na stabilizowaniu stosunków społecznych przez wygaszanie wraz z upływem czasu zadawnionych roszczeń o zwrot nienależnie pobranych świadczeń. Stabilizacja stosunków społecznych jest wartością chronioną konstytucyjnie, powiązaną z zasadą bezpieczeństwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że oprócz przedłużania stanu niepewności ubezpieczonego co do jego zobowiązań wobec ZUS zakwestionowana regulacja rodzi też inne negatywne konsekwencje. Skoro bowiem organ rentowy jest uprawniony do wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń i zobowiązującej do ich zwrotu w nieograniczonym czasie, to po upływie lat może on mieć trudności z realizacją zasady prawdy obiektywnej warunkującej prawidłowość wydania decyzji administracyjnej. Również ubezpieczony natrafi najprawdopodobniej na trudności w przedłożeniu dowodów na poparcie twierdzeń, że świadczenia, które pobierał (np. przed 20 laty), były mu należne. Stan ten rodzi zatem, zdaniem Marszałka Sejmu, pytanie o realne (a nie tylko iluzoryczne) możliwości korzystania ze środków dochodzenia ochrony prawnej przed niekorzystnymi decyzjami organu rentowego.

Z tych względów Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w zakresie, w jakim nie wyznacza terminu, w jakim ZUS może wydać decyzję o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, oceny tej nie zmienia okoliczność, że stosownie do art. 84 ust. 8 ustawy systemowej ZUS może odstąpić od żądania zwrotu należności w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć ją na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności lub kwota nienależnie pobranych świadczeń nie przewyższa kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Art. 84 ust. 8 ustawy systemowej nie jest wystarczającą gwarancją stabilizacji sytuacji ubezpieczonego, ponieważ, po pierwsze, zawiera nieostre pojęcie „szczególnie uzasadnionych okoliczności”, dające organowi rentowemu swobodę uznania, a po drugie, statuuje nie obowiązek, lecz jedynie możliwość, odstąpienia przez ZUS od dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych.

3.3. Norma stanowiąca przedmiot pytania prawnego, wywiedziona z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, jest natomiast zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu nie zgodził się z tezą sądu pytającego, jakoby na gruncie badanego przepisu ZUS i osoba ubezpieczona należeli do kategorii „podmiotów podobnych” mających wspólną cechę istotną, która nakazywałaby równe traktowanie w zakresie ograniczeń odnoszących się do pobranych (odpowiednio: opłaconych) środków pieniężnych. W wypadku gdy ZUS pozostaje we władczej relacji wobec ubezpieczonych, równość tych podmiotów nie jest ani wymagana, ani nawet możliwa. Do sfery działań władczych ZUS należy też dochodzenie nienależnie pobranych świadczeń, których wypłata osobom nieuprawnionym uszczupla środki pozostające w pieczy organu rentowego. O owej władczej relacji świadczy przede wszystkim to, że zwrot nienależnie pobranych świadczeń nakazywany jest w trybie decyzji administracyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Na podstawie postanowienia z 11 września 2014 r. (sygn. akt VII U 405/13) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372, ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa) w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) – rozumiany 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 daty ostatniej wypłaty nienależnie pobranego świadczenia – jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W myśl art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej 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.

Stosownie do art. 84 ust. 1 ustawy systemowej osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. Art. 84 ust. 3 tej ustawy stanowi zaś, 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 wypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata.

1.3. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego dotyczyły braku wskazania w przepisach ram czasowych, w jakich Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), który wypłacił nienależne świadczenie, mógłby domagać się jego zwrotu. Sądy pytający uznał, że ani art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, określający maksymalny okres, za jaki ZUS może żądać zwrotu świadczeń, ani art. 84 ust. 7 tejże ustawy, przewidujący 10-letni termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (liczony od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności), nie wskazują maksymalnego terminu, w jakim organ może w ogóle wydać decyzję o obowiązku zwrotu. Oparł się przy tym na stanowisku Sądu Najwyższego, który stwierdzał, że należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie przedawniają się w tym sensie, że z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie pod rygorem przedawnienia „roszczeń”. W efekcie „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»” (uchwała 7 sędziów SN z 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12, Lex nr 1148246).

W tym stanie prawnym sąd pytający doszedł do wniosku, że zakwestionowane przepi-

sy godzą w stabilność i pewność obrotu prawnego, rodząc nieusuwalną niepewność jednostek co do treści ich praw i obowiązków. Naruszają przez to zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Są ponadto niezgodne z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, ponieważ o ile przepisy ustawowe nie przewidują czasowego ograniczenia wydania przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranego świadczenia i nakazującej jego zwrot, o tyle art. 24 ust. 6g ustawy systemowej wprost przewiduje, że roszczenia osoby ubezpieczonej względem ZUS o zwrot nienależnie opłaconych składek ulegają przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek albo – w wypadku braku takiego zawiadomienia – opłacenia składek.

2. Umorzenie postępowania ze względu na zmianę stanu normatywnego.

2.1. Oceniając dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, Trybunał stwierdził, że 14 grudnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 1921; dalej: ustawa zmieniająca).

2.2. Na mocy art. 1 ustawy zmieniającej do art. 84 ustawy systemowej dodany został nowy ustęp 7a. Stanowi on, że w wypadku osoby, która nienależnie pobrała świadczenie, decyzji ustalającej kwotę nienależnie pobranego świadczenia i nakazującej jego zwrot nie wydaje się później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia zmian prawnych, projektodawca rządowy wskazywał, że w świetle dotychczasowej regulacji „organ rentowy nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem do wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Bezspornym jest fakt, iż osoba, która pobrała nienależnie świadczenie z ubezpieczeń społecznych, musi liczyć się (...) z koniecznością jego zwrotu. Przepisy przewidujące konieczność zwrotu nienależnie pobranych świadczeń są jak najbardziej zasadne. Jednakże istnieje uzasadniona konieczność wskazania okresu, w którym byłoby możliwe wydanie decyzji umożliwiającej dochodzenie nienależnie pobranego świadczenia. Wprowadzenie ograniczenia czasowego dla możliwości wydania przez organ rentowy decyzji ustalającej wysokość kwoty nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczeń społecznych służy również realizacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. (...) Oczekiwany efektem wejścia w życie regulacji będzie ochrona pewności i stabilności porządku prawnego oraz wykluczenie roszczeń organu rentowego, które wobec znacznego upływu czasu od daty ich powstania, w momencie spełnienia byłyby odezwane od faktycznej sytuacji ubezpieczonego” (druk sejmowy nr 803/VIII kadencja).

2.3. Trybunał uznał, że zmiana stanu normatywnego, polegająca na dodaniu art. 84 ust. 7a ustawy systemowej, zdezaktualizowała zarzuty konstytucyjne, jakie przedstawił sąd pytający w pytaniu prawnym rozpoznawanym w niniejszym postępowaniu. Uczyniła także zadość oczekiwaniom Sądu Najwyższego, który w przywołanej uchwale o sygn. akt III UZP 1/12 wskazał na potrzebę interwencji legislacyjnej po to, „aby ograniczyć możliwość żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń po wielu latach od ich nienależnego pobrania, byleby organ rentowy «zdążył» z wydaniem stosownej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, które pobrała nienależne świadczenia”. Stosownie do art. 84 ust. 7a ustawy systemowej organ rentowy nie może już wydać decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranego świadczenia i nakazującej jego zwrot po upływie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie.

Trybunał stwierdził ponadto, że nowe rozwiązanie prawne znajduje zastosowanie także do spraw zawisłych przed sądami w związku z wniesionymi odwołaniami od decyzji wydanych przez ZUS przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 tej ustawy art. 84 ust. 7a ustawy systemowej stosuje się do rozpoznawania odwołań od decyzji ustalających kwoty nienależnie pobranych świadczeń oraz kwot odsetek i kosztów upomnienia, wniesionych i nierozpoznanych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Dotyczy to również sprawy, na kanwie której sąd pytający przedstawił pytanie prawne rozpoznawane przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

2.4. W tych okolicznościach, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Trybunał stwierdził konieczność umorzenia postępowania z powodu zmiany stanu prawnego, jaka objęła regulację zakwestionowaną przez sąd pytający.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.