



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 listopada 2017 r.

Pozycja 222

POSTANOWIENIE

z dnia 11 października 2017 r.

Sygn. akt Ts 127/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący i sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 16 czerwca 2016 r. (data nadania) K.G. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 84 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) w związku z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego zakwestionowany w skardze art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników narusza zasady: „określoności i spójności systemu prawa w zakresie obejmującym przedawnienie wierzytelności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz innych wierzytelności z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 2 Konstytucji); „równego traktowania i równości w prawie podmiotów podobnych”, tj. takich, którym przysługują świadczenia publicznoprawne (art. 32 Konstytucji); „równej ochrony praw podmiotowych” (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zakwestionowane w skardze przepisy naruszają także prawo skarżącego do „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, rozumian[ę] materialnie, [tj.] jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Do ingerencji we wskazane zasady i prawa doszło – jak zarzucił skarżący – przez „nieściśle określenie rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia wierzytelności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, jako

daty uprawomocnienia się decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenia, a więc uzależnionej od zdarzenia przyszłego i niepewnego”.

Postanowieniem z 23 listopada 2016 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 28 listopada 2016 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że wydanie merytorycznego orzeczenia jest niedopuszczalne. Jak wskazał Trybunał, zakwestionowane w skardze art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie były podstawą wyroku Sądu Okręgowego w K. z marca 2016 r., tj. orzeczenia – wskazanego przez skarżącego – jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a także poprzedzających je rozstrzygnięć. Trybunał zwrócił uwagę na to, że w art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustalony został termin przedawnienia egzekucji. Tymczasem w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi do Trybunału sądy orzekały o zgodności z obowiązującym prawem decyzji Prezesa KRUS z czerwca 2014 r. Badały więc, czy istniały podstawy do nałożenia na skarżącego obowiązku zwrotu pobranych przez niego świadczeń, nie orzekały natomiast o przedawnieniu wykonalności tych decyzji. Zdaniem Trybunału te przepisy mogłyby być przedmiotem skargi konstytucyjnej, gdyby na ich podstawie zostało wydane orzeczenie o wykonalności decyzji Prezesa KRUS z czerwca 2014 r. Materialnoprawną podstawą zapadłych w sprawie skarżącego rozstrzygnięć był natomiast art. 84 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiący, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem art. 84 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Treść wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń ukształtował także art. 84 ust. 3 ustawy, w myśl którego 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 postanowieniu z 23 listopada 2016 r. Trybunał zasygnalizował, że przedstawiony w skardze problem braku ram czasowych, w których organ emerytalno-rentowy może domagać się zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, był już przedmiotem rozważań sądu konstytucyjnego. W wyroku z 5 lipca 2016 r. (P 131/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 52) Trybunał orzekł, że art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim „dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu od daty wypłaty tego świadczenia”, jest niezgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak zauważył Trybunał: „Nieograniczenie żadnym terminem możliwości żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Jakkolwiek kroki podejmowane przez organ rentowy mają na celu przywrócenie prawidłowego kształtu rozliczeń z ubezpieczonym, nieokreślenie ostatecznego terminu, kiedy można od ubezpieczonego dochodzić zwrotu świadczenia, bezpośrednio oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa prawnego. Niemożność przewidzenia czasowej perspektywy działań ZUS niewątpliwie przyczynia się do powstania stanu niepewności co do ostatecznego kształtu praw i obowiązków ubezpieczonych”. W związku z tym Trybunał uznał za celowe wprowadzenie czasowego ograniczenia możliwości żądania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Mechanizm ten – jak podkreślił Trybunał – byłby komplementarny z art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. przepisem dotyczącym przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń „utrwalonych” w decyzji organu rentowego. Jednocześnie Trybunał stanął na stanowisku, że art. 84 ust. 3

ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak cechy relewantnej, uzasadniającej równe traktowanie organu emerytalno-rentowego i ubezpieczonych. Trybunał jednocześnie nadmienił, że wyrok w sprawie P 131/15 nie musi być dla skarżącego prawnie obojętny. W myśl bowiem art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W zażaleniu z 5 grudnia 2016 r. skarżący zakwestionował postanowienie Trybunału, wniósł o uwzględnienie złożonego środka odwoławczego i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie. Skarżący zarzucił Trybunałowi naruszenie art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez jego błędną interpretację, tj. uznanie, że ustanawia on termin przedawnienia egzekucji, a nie termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie popranych świadczeń, a ponadto naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przez uznanie, że zakwestionowane w skardze przepisy nie były podstawą ostatecznego orzeczenia oraz poprzedzających je rozstrzygnięć.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącego nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Zdaniem Trybunału kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty sformułowane w zażaleniu nie podważają poczynionych w nim ustaleń i nie zasługują na uwzględnienie z poniżej przedstawionych przyczyn.

4. Zarzuty sformułowane w zażaleniu koncentrują się na niewłaściwej – zdaniem skarżącego – wykładni art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Skarżący dowodzi, że przedstawiony przez Trybunał pogląd, zgodnie z którym przepis ten określa termin przedawnienia egzekucji należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, tudzież wykonalności decyzji w przedmiocie zwrotu tych świadczeń, choć – jak zauważa skarżący – nie jest odosobniony w doktrynie, to jednak „jest ewidentnie sprzeczny z literalną wykładnią in-

terpretowanego przepisu. Sam art. 84 ust. 7 [ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych] wyraźnie określa bowiem, że jego regulacja obejmuje termin przedawnienia należności, a nie egzekucji, czy też wykonalności decyzji, o których nie wspomniano w nim nawet jednym słowem”.

5. Wprawdzie w art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest mowa o przedawnieniu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, to jednak statuowana w nim instytucja nie dotyczy sytuacji, w której po upływie określonego terminu możliwe jest uchylenie się od zaspokojenia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Skarżący nie wziął pod uwagę tego, że w myśl powyższego przepisu dziesięcioletni okres przedawnienia biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenie. W art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca połączył więc termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z uprawomocnieniem się decyzji organu rentowego ustalającej wysokość tych kwot. W konsekwencji – jak zauważył Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów tego sądu z 16 maja 2012 r. (sygn. akt III UZP 1/12, OSNP nr 23 – 24/2012, poz. 290) – przyjmuje się, że okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranego świadczenia, 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, pomieszczonych w decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Termin ten odnosi się do „przedawnienia egzekucji należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń” (zob. także B. Gudowska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, s. 851, 852, a także L. Ramlo, [w:] *Komentarz do art. 84 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Lex 2015, poz. 35).

Charakter powyższego terminu przesądził więc o tym, że zakwestionowany w skardze art. 84 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie był podstawą decyzji Prezesa KRUS, które dopiero ustaliły wysokość kwot nienależnie pobranych przez skarżącego świadczeń, i zobowiązały go do ich zwrotu. Przepis ten nie kształtował także orzeczeń sądów stwierdzających zgodność tych decyzji z obowiązującym prawem.

6. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że w postanowieniu z 23 listopada 2016 r. zasadnie ustalił, że analizowana skarga nie spełnia podstawowego warunku wskazanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, i dlatego prawidłowo odmówił nadania jej dalszego biegu.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, więc Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowił jak w sentencji.