

RCL DPiO 5604-33/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 26 MAJA 2010 R., SYGN. AKT P 29/08

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 15 czerwca 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 105, poz. 668.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690) jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668) utracił moc z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 15 czerwca 2010 r.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zwana dalej „u.s.u.s.”, w art. 24 ust. 6a wskazuje, iż nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dalej „ZUS”, z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o ich zwrot. Oznacza to, iż istnieją dwie możliwe drogi postępowania w sytuacji nienależnego opłacenia składki, występującej na skutek nadpłaty albo opłacenia składki ubezpieczeniowej bez podstawy prawnej. ZUS zawiadamia płatnika o kwocie nienależnie opłaconych składek, które mogą być zwrócone, chyba że stanowią nie więcej niż 5 % najniższego wynagrodzenia. Po stwierdzeniu przez ZUS, że składki zostały nienależnie

opłacone, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, płatnik może złożyć wniosek o ich zwrot (art. 24 ust. 6c u.s.u.s.). Nienależnie opłacone składki podlegają zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku, a niedotrzymanie powyższego terminu przez ZUS wiąże się z naliczeniem odsetek równym odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych (ust. 6e).

Zgodnie z uznanym za niekonstytucyjny art. 24 ust. 7 u.s.u.s., zwrotu nienależnie opłaconych składek nie można było dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 10 lat, (w brzmieniu art. 24 ust. 7 u.s.u.s. sprzed nowelizacji z 2008 r. – 5 lat). Należy zauważyć, iż upływ terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie prowadził do wygaśnięcia prawa do zwrotu nienależnie opłaconej składki, lecz pozbawiał płatnika możliwości dochodzenia od ZUS roszczeń z tego tytułu. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, upływ tego terminu zamykał wprawdzie możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki, jednak ZUS nadal był zobowiązany zaliczyć tę składkę na poczet innych lub przyszłych zobowiązań składkowych płatnika. Ani przepis art. 24 ust. 7 u.s.u.s. ani inne przepisy u.s.u.s. nie przewidywały możliwości przerwania bądź zawieszenia biegu terminu określonego w ust. 7.

Należy zauważyć, iż w pierwotnym brzmieniu u.s.u.s. przewidywała 5-letni okres przedawnienia należności składkowych, w ciągu którego ZUS mógł dochodzić nieopłaconych składek (art. 24 ust. 4), a także 5-letni termin dochodzenia przez płatnika (ubezpieczonego) zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (art. 24 ust. 7). Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, z późn. zm.), która wydłużyła okres przedawnienia należności wobec ZUS z tytułu składek z 5 do 10 lat. Nie dokonano jednak przy tym zmiany terminu dochodzenia przez płatnika zwrotu nadpłaconych składek, pozostawiając termin 5-letni. Dopiero ustawą z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach o rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, dalej „nowelizacja z 2008 r.”, która weszła w życie 8 maja 2008 r., nadano nowe brzmienie ust. 7 w art. 24 u.s.u.s. wydłużając termin dochodzenia od ZUS nadpłaconych składek z 5 do 10 lat. Nowelizacja z 2008 r. doprowadziła do ponownego zrównania terminu przedawnienia roszczeń ZUS z tytułu należności składkowych oraz terminu dochodzenia przez płatników nadpłaconych składek. Jednocześnie, art. 5 nowelizacji z 2008 r. jednoznacznie wskazywał, iż wydłużenie do 10 lat termin dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek nie ma zastosowania do składek opłaconych przed dniem 8 maja 2003 r.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Przepis art. 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich podmiotów, lecz jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy (kategorii). Podmioty charakteryzujące się w tym samym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Natomiast, zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku, ustawodawca ma obowiązek stanowienia przepisów i procedur je chroniących, a także obowiązek powstrzymania się od uchwalania regulacji, które mogłyby prawa majątkowe pozbawić ochrony albo ochronę tę ograniczyć.

Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Strony stosunku ubezpieczenia społecznego mają wobec siebie prawa i obowiązki z niego wynikające, są wobec siebie równe i powinny być jednakowo traktowane. Równocześnie, ZUS występuje w roli podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego, tym samym jest on uprawniony do działań władczych wobec ubezpieczonych i płatników ZUS, m.in. do egzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Jednak poza tą sferą ZUS nie działa w sposób władczy i jest podmiotem równorzędnym wobec płatnika (ubezpieczonego). Tym samym, rozliczenia nienależnie opłaconych składek nie wchodzą w zakres władczej relacji między ZUS a płatnikiem i powinny być kontynuowane na zasadzie równorzędności podmiotów, tak jak relacje cywilnoprawne. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ochrona praw majątkowych płatników względem ZUS nie powinna być słabsza niż ochrona roszczeń majątkowych ZUS względem płatnika.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s., w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2008 r., był przepisem wciąż obowiązującym do składek opłaconych przed 8 maja 2003 r. Zdaniem Trybunału, przewidywany 5-letni termin dochodzenia przez płatnika (ubezpieczonego) należności z tytułu nadpłaconej składki, podczas gdy analogiczny termin dla ZUS wynosił 10 lat, różnicował w sposób niezgodny z Konstytucją pozycję płatnika względem ZUS, w zakresie ochrony praw majątkowych.

Do nieuprawnionego zróżnicowania pozycji płatnika (ubezpieczonego) i ZUS, w zakresie ochrony praw majątkowych, dochodziło na gruncie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. (zarówno

w brzmieniu przewidującym 5-letni, jak i 10-letni termin), także ze względu na brak możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu tam określonego. W przeciwieństwie do roszczeń dochodzonych przez płatnika, wobec należności z tytułu składek dochodzonych przez ZUS zastosowanie ma art. 24 ust. 5 – 6 u.s.u.s., przewidujący szeroki katalog okoliczności, które prowadzą do braku przedawnienia, oraz zawieszenia bądź przerwania biegu terminu przedawnienia. Przykładem może być art. 24 ust. 5b u.s.u.s., który przewiduje, że bieg terminu zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego, czy też art. 24 ust. 5e wskazujący, iż bieg terminu przedawnienia zawiesza się, jeżeli wydanie decyzji uzależnione jest od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, brak powyższych mechanizmów w przypadku dochodzenia przez płatnika zwrotu nienależnie opłaconych składek powodował, że prawa majątkowe płatnika (ubezpieczonego) w pewnych stanach faktycznych okazywały się iluzoryczne. Nawet przy należytych dochodzeniu praw majątkowych przed właściwym organem, niezawiniony przez płatnika upływ czasu prowadził do wygaśnięcia tych praw w trakcie ich dochodzenia, bez względu na korzystne dla płatnika rozstrzygnięcie sporu.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że art. 24 ust. 7 w związku z ust. 6a u.s.u.s. wprowadzał nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej płatników i ZUS również w związku ze sposobem określenia momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia i dochodzenia wzajemnych roszczeń między tymi podmiotami. Wskazanie momentu rozpoczęcia biegu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki, jako *daty jej opłacenia*, prowadziło do mniej korzystnego ukształtowania sytuacji prawnej tej kategorii płatników, w przypadku których ustalenie, że składka była nienależnie opłacona następowało dopiero po pewnym czasie od jej opłacenia. Niekorzystnie kształtowała się także sytuacja prawna całej powyższej grupy w stosunku do ZUS, w przypadku którego termin przedawnienia liczony jest od dnia wymagalności należności z tytułu składek. Negatywne konsekwencje tak ukształtowanego mechanizmu, objawiały się w sytuacji, gdy między datą opłacenia składki a datą wydania prawomocnego orzeczenia stwierdzającego brak podstawy do jej opłacenia upłynęło co najmniej 5 lat (obecnie 10 lat), w efekcie czego płatnik tracił możliwość dochodzenia nienależnie opłaconej składki, mimo korzystnego rozstrzygnięcia sądu.

Ponadto, na tle art. 24 ust. 7 w związku z ust. 6a u.s.u.s. dochodziło do zróżnicowania między płatnikami ze względu na pozbawienie jednej kategorii płatników alternatywnej możliwości odzyskania nienależnie opłaconej składki po upływie terminu określonego w ust. 7 u.s.u.s. Płatnicy, którzy w chwili upływu terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie mieli wobec ZUS innych zobowiązań z tytułu składek i nie będą ich mieli w przyszłości,

zupełnie tracili możliwość odzyskania przysługującej im należności. Natomiast w stosunku do pozostałych płatników ZUS był (i jest obecnie) zobowiązany do zaliczenia takich składek na poczet aktualnych lub przyszłych należności z tytułu składek. W związku z powyższym doszło do nieuzasadnionego obniżenia poziomu ochrony praw majątkowych niektórych kategorii płatników.

Z punktu widzenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości oraz prawidłowej legislacji nagannym było utrzymywanie w systemie prawa mechanizmu prowadzącego *de facto* do kreacji pozornego prawa majątkowego, które powstając, staje się od razu nieskuteczne. Dlatego też, Trybunał Konstytucyjny wskazując na niedopuszczalne zróżnicowanie ochrony prawnej ZUS i płatnika przez przyznanie temu ostatniemu iluzorycznej ochrony praw majątkowych stwierdził, iż art. 24 ust. 7 u.s.u.s. jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wywarł po pierwsze skutek prospektywny prowadząc do wyeliminowania z systemu prawa normy zawartej w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. Tym samym, jak wskazuje Trybunał, zniesiono istniejące do momentu wejścia w życie przedmiotowego wyroku zróżnicowanie poziomu ochrony praw majątkowych w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu nadpłaconych składek ubezpieczeniowych między poszczególnymi płatnikami.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu do ww. wyroku, określił granice jego retroaktywnego działania. Zaznaczył, iż orzeczona niekonstytucyjność dotyczy wykorzystania ww. wyroku do umożliwienia płatnikowi dochodzenia, na jednakowych podstawach z ZUS, zwrotu tylko nienależnych składek na ubezpieczenie społeczne, opłaconych w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie, co do których termin dochodzenia zwrotu upłynął między 1 stycznia 2003 r. a 8 maja 2008 r.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekając o niekonstytucyjności art. 24 ust. 7 u.s.u.s. wskazał na niedopuszczalność zróżnicowania ochrony prawnej ZUS i płatnika przez przyznanie temu ostatniemu iluzorycznej ochrony praw majątkowych. Wprawdzie stwierdzenie bezwzględnej

niekonstytucyjności art. 24 ust. 7 spowodowało wyeliminowanie z systemu prawa wadliwej konstrukcji terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki od ZUS, jednak konieczne wydaje się podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu uporządkowania i zrównoważenia, na przyszłość, zasad dochodzenia powyższych roszczeń przez płatników (ubezpieczonych).

Ponadto, należy mieć na uwadze przypadki składek nienależnie opłaconych od dnia 8 maja 2003 r. do momentu wejścia w życie ww. wyroku Trybunału, tj. do dnia 15 czerwca 2010 r., dla których, w czasie obowiązywania art. 24 ust. 7 u.s.u.s., termin 10-letni miał upłynąć począwszy od dnia 9 maja 2013 r. a skończywszy na 16 czerwca 2020 r. Wyeliminowanie z obiegu prawnego normy dotyczącej terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek ma zastosowanie również w przypadku powyższych składek powodując, iż dotychczasowe terminy nie będą, a uprawnieni mogą bezterminowo dochodzić swoich roszczeń od ZUS. Powyższą sytuację z całą pewnością należy uporządkować wprowadzając mechanizmy zapewniające właściwy poziom ochrony praw majątkowych płatników, w tym uwzględniając zdarzenia zaszłe po nienależnym opłaceniu składki, mogące mieć wpływ na zawieszenie bądź przerwanie biegu terminu określonego w niekonstytucyjnym art. 24 ust. 7 u.s.u.s.

Należy również rozważyć potrzebę uregulowania kwestii dochodzenia zwrotu składek nienależnie opłaconych w okresie od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 7 maja 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, określając skutki orzeczonej niekonstytucyjności art. 24 ust. 7 u.s.u.s., po pierwsze wskazał na wykorzystanie przedmiotowego wyroku do umożliwienia płatnikowi (ubezpieczonemu) dochodzenia zwrotu takich składek na jednakowych podstawach z ZUS tylko w odniesieniu do okresu od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie. W tej sytuacji, w części przypadków zakończonych decyzją ZUS o odmowie zwrotu składki ubezpieczeniowej, co do których upłynęło 5 lat od dnia ich doręczenia lub ogłoszenia, uchylenie tej decyzji nie będzie możliwe, zgodnie z art. 146 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), dalej „K.p.a.”. Jednak w tym przypadku zastosowanie znajdzie art. 151 § 2 K.p.a., wskazujący iż w przypadkach, w których nie można uchylić decyzji organ ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, ze wskazaniem przyczyn naruszenia, co daje płatnikowi podstawę do dochodzenia odszkodowania.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wskazał na możliwość wznowienia postępowania w wypadku orzeczeń oddalających powództwo o zwrot nadpłaconych składek ubezpieczeniowych. Należy mieć jednak na uwadze, iż zachodzi wątpliwość czy we wszystkich przypadkach zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu oddalającym

powództwo uprawniony będzie miał możliwość dochodzenia swoich roszczeń. Spowodowane jest to okolicznością, iż zgodnie z art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), dalej „K.p.c.”, nie można żądać wznowienia postępowania po upływie 5 lat od uprawomocnienia się wyroku, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Tym samym, rozważenia wymaga podjęcie działań legislacyjnych w powyższym zakresie, w celu umożliwienia płatnikom dochodzenia roszczeń w całym postulowanym przez Trybunał okresie opłacania składek.

Mając na uwadze powyższe, konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu, podnoszonego przez Trybunał Konstytucyjny, określenia równoważnych zasad ochrony praw majątkowych płatników i ZUS, w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu składek ubezpieczeniowych.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Ze względu na zakres przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzebę kompleksowego uregulowania zasad ochrony praw majątkowych płatników i ZUS, w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu składek ubezpieczeniowych, właściwym do wykonania wyroku jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Należy zauważyć, iż o niekonstytucyjności art. 24 ust. 7 u.s.u.s. zadecydowało niewłaściwe skonstruowanie terminu dochodzenia przez płatnika zwrotu nienależnie opłaconej składki ubezpieczeniowej, powodujące nieuprawnione zróżnicowanie ochrony praw majątkowych płatników i ZUS. W przedmiotowej regulacji nie przewidziano możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu, określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., tak jak w przypadku należności z tytułu składek dochodzonych przez ZUS. W sposób niewłaściwy ukształtowany został również moment rozpoczęcia biegu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek, określony jako data jej opłacenia.

Tym samym, podejmując działania legislacyjne, należałoby wprowadzić rozwiązania adekwatne do tych, jakie zastosowano w przypadku dochodzenia należności z tytułu składek przez ZUS. Konieczne jest wprowadzenie, tak jak to miało miejsce w nowelizacji z 2008 r., 10-letniego terminu dochodzenia nienależnie opłaconych składek przez płatnika (ubezpieczonego), przy czym, niezbędne jest określenie okoliczności prowadzących do zawieszenia bądź przerwania biegu terminu, takich jak m.in. złożenie wniosku o zwrot

nienależnie opłaconej składki, czy też podjęcie przez sądem czynności w związku z dochodzeniem tego roszczenia.

Ze względu na przypadki, w których data opłacenia składki nie pokrywa się w czasie z datą ustalenia, że składka była nienależnie opłacona, należy odpowiednio ukształtować moment rozpoczęcia biegu powyższego terminu. W związku z tym, kwestię tę należałoby uregulować wskazując, iż *nie można dochodzić zwrotu nienależnie opłaconej składki, jeżeli od daty stwierdzenia, że została nienależnie opłacona upłynęło 10 lat.*

Rozważenia wymaga także kwestia analogicznego ukształtowania sytuacji płatników, co do których ZUS może zaliczyć nienależnie opłacone składki na poczet zaległych, bieżących lub przyszłych składek oraz płatników nie mających wobec ZUS żadnych zobowiązań – którzy nie będą mieli takich zobowiązań w przyszłości. W tym przypadku można byłoby zastosować analogicznie 10-letni termin, po upływie którego nie zalicza się nienależnie opłaconych składek na poczet zaległych, bieżących, czy też przyszłych zobowiązań płatnika wobec ZUS.

W kwestii ukształtowania sytuacji prawnej osób, które opłaciły nienależnie składki w okresie od dnia 8 maja 2003 r. do momentu wejścia w życie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. do dnia 15 czerwca 2010 r., należałoby przewidzieć odpowiednie wydłużenie terminu, którym były one objęte na mocy niekonstytucyjnego art. 24 ust. 7 u.s.u.s., w przypadkach, gdy zachodziły okoliczności uzasadniające zawieszenie bądź przerwanie biegu terminu dochodzenia roszczenia.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej MPiPS, Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podjął dotychczas prac nad wykonaniem ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, w którym przewiduje się zmianę u.s.u.s. Mając to na uwadze, można byłoby wprowadzić w tym projekcie rozwiązania legislacyjne zmierzające do wykonania przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.