

RCL DPiO 5604-57/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 19 KWIETNIA 2012 R., SYGN. AKT P 41/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 2 maja 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, poz. 476.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis **art. 94 ust. 2** ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 lipca 2011 r., **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zwanej dalej „ustawą o świadczeniach”, został uchylony na mocy art. 3 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 808). Zatem utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji nastąpiła z dniem wejścia w życie ww. ustawy, tj. z dniem 20 lipca 2011 r., czyli jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału samo uchylenie zakwestionowanego przepisu nie wystarcza do stwierdzenia, że nastąpiła utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Należy uznać bowiem, że norma zachowuje moc obowiązującą, dopóki możliwe jest jej zastosowanie do sytuacji przeszłych, teraźniejszych i przyszłych. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczne było zbadanie konstytucyjności analizowanego przepisu, gdyż przepis ten w praktyce był nadal stosowany.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepis art. 94 ust. 2 ustawy o świadczeniach stanowił, że zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne nie można dochodzić, jeżeli od dnia ich opłacenia upłynęło 5 lat. Powyższe oznaczało, że termin dochodzenia roszczenia po stronie płatnika składek był krótszy niż termin dochodzenia roszczenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.), do której stosowania odsyłał ust. 1 art. 94 ustawy o świadczeniach, wynosił 10 lat. Wprowadzenie takiego rozwiązania doprowadziło do braku symetrii w reżimie ochrony interesów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz płatników składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Zaskarżony w analizowanej sprawie przepis formalnie został uchylony ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw przy okazji realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08. Uchylenie powyższego przepisu spowodowało, że od dnia 20 lipca 2011 r. stosowany był 10 –letni okres przedawnienia w odniesieniu do wzajemnych rozliczeń płatników składek i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie, jak podkreślił Trybunał, samo uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań prawodawczych nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał dany przepis. Uchylenie nie stanowi więc o całkowitym wyeliminowaniu określonego przepisu z porządku prawnego. Badając analizowany przepis Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nadal może być on stosowany do składek opłaconych przed dniem 20 lipca 2011 r. i dlatego zdecydował się zbadać przedmiotową sprawę.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 (istotną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Jak zauważył Trybunał ogólnie rzecz ujmując Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz płatnicy składek (ubezpieczeni) zarówno w systemie ubezpieczenia zdrowotnego, jak

i społecznego nie są, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, podmiotami równymi, mającymi relewantną cechę wspólną. Przeciwnie, wykazują cechy charakterystyczne dla stosunków administracyjnoprawnych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako organ rentowy pozostaje we władczej relacji nadrzędności wobec płatników zobowiązanych do uiszczania składek. Ale w tym szczególnym aspekcie, jakim jest regulacja terminów przedawnienia roszczeń z tytułu nienależnie opłaconych składek, relacja między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, a płatnikiem składek przestaje mieć jedynie publiczno-prawny charakter, i zaczyna upodabniać się do stosunku cywilnoprawnego opartego na zasadzie równości stron. Potwierdzeniem powyższej tezy jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08, w którym Trybunał orzekł, że nienależne opłacenie składki jest świadczeniem poza zakresem obowiązku składkowego. Spełnienie na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych świadczenia bez podstawy prawnej nie stanowi wykonania obowiązków w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego, nawet jeśli spełnienie takiego świadczenia przez płatnika (ubezpieczonego) wiąże się pośrednio ze stosunkiem ubezpieczenia społecznego. Rozliczenia nienależnie opłaconych składek wykraczają zatem poza stosunek ubezpieczenia społecznego. Z tego powodu nie wchodzi w zakres władczej relacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i płatnikiem (ubezpieczonym) i powinny być konstruowane na zasadzie równorzędności podmiotów – tak jak relacje cywilnoprawne. Powyższe oznacza, że pomiędzy płatnikiem składek, a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dochodzenia wzajemnych należności istnieje wspólna cecha relewantna. Tym samym zróżnicowanie terminu przedawnienia roszczeń obydwu tych podmiotów jest niekonstytucyjne.

Powyżej przedstawione tezy zachowują aktualność w niniejszej sprawie. Wobec przedstawionych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 94 ust. 2 ustawy o świadczeniach, gdyż powoduje on brak symetrii między terminami przedawnienia wzajemnych należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz płatników składek na ubezpieczenie zdrowotne. Ponadto, Trybunał nie dostrzegł innego konstytucyjnego aspektu, który uzasadniałby to zróżnicowanie.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Z uwagi na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności analizowanego przepisu w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 lipca 2011 r., wyrok ten nie wywoła na przyszłość skutków, gdyż przepisu tego nie stosuje się już do sytuacji przyszłych.

Sądy natomiast od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału, nie będą uwzględniać derogowanego z systemu prawa art. 94 ust. 2 ustawy o świadczeniach, co oznacza, że przepis ten nie będzie stanowił podstawy odmowy zwrotu nienależnie opłaconych składek. Ponadto podkreślenia

wymaga, że nie kwestionowano samego pięcioletniego terminu przedawnienia, ale „niesymetryczność” terminów pochodzenia roszczeń pomiędzy płatnikami składek, a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Z tej racji w sprawach toczących się przed sądami do wszystkich nieprzedawnionych roszczeń zastosowanie ma ustawa, która uchylili niekonstytucyjny przepis i jej reguła intertemporalna. Powyższe oznacza, że do takich roszczeń o zwrot nienależnie opłaconych składek stosuje się zatem dziesięcioletni termin przedawnienia.

Niezależnie od powyższego zauważenia wymaga, że ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378), prawodawca dokonał kolejnej zmiany w zakresie terminu dochodzenia roszczeń, zgodnie z którą należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia w którym stały się wymagalne. Ponadto wprowadził regulację przejściową, zgodnie z którą do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy nowe wprowadzające 5- letni termin dochodzenia roszczeń, z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Powyższe oznacza, że termin dochodzenia roszczeń zarówno dla płatników składek jak i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ponownie wynosi 5 lat, jednakże co do zasady jest on zgodny ze stanowiskiem Trybunału, gdyż nie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na fakt, iż zaskarżony przepis został formalnie uchylony, a wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sądy powszechne również nie są już zobligowane do jego stosowania, nie zachodzi potrzeba wykonania niniejszego wyroku Trybunału. W sprawach z zakresu dochodzenia należności z tytułu nienależnie opłaconych składek zastosowanie będą miały zasady ogólne określone w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym jest Minister Zdrowia.

Opracowała:
Anna Markowska

30.07.2012r.
Olga Jolczyk

T. Kłopotnik

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
M. Wysocka
dr Barbara Wysocka