

35/4/A/2010

WYROK

z dnia 26 maja 2010 r.

Sygn. akt P 29/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Marek Kotlinowski

Ewa Łętowska

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 maja 2010 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim: czy art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74) jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 7 lutego 2008 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: sąd pytający) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74; dalej: u.s.u.s. lub ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) jest zgodny z art. 32 Konstytucji. Pytanie zostało przedstawione Trybunałowi w związku z toczącym się przed sądem postępowaniem odwoławczym z wniosku Ireneusza N. (dalej: ubezpieczony) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: ZUS, Zakład).

Ubezpieczony w okresie od 23 maja 1993 r. do 30 września 2000 r. pobierał rentę z tytułu niezdolności do pracy. Świadczenie to zostało wstrzymane decyzją ZUS z 19 grudnia 2000 r. Wyrokiem z 24 maja 2007 r., po siedmioletnim postępowaniu odwoławczym, Sąd Apelacyjny w Szczecinie ostatecznie potwierdził częściową, trwałą niezdolność ubezpieczonego do pracy od 19 grudnia 2000 r., uwzględniając roszczenie ubezpieczonego w całości.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 czerwca 2010 r. w Dz. U. Nr 105, poz. 668.

Od 2001 r. ubezpieczony dokonywał wpłaty składek ubezpieczeniowych, co, wobec uznania go ostatecznie za niezdolnego do pracy stanowi nadpłatę składek ubezpieczeniowych w okresie od 2 stycznia 2001 r. do 31 stycznia 2005 r.

10 sierpnia 2007 r. ubezpieczony wystąpił do ZUS o zwrot nadpłaconych składek. 9 października 2007 r. ZUS postanowił o zwrocie ubezpieczonemu nadpłaconych składek za okres od sierpnia 2002 r. do grudnia 2004 r. Jednocześnie odmówił zwrotu nadpłaty składek na Fundusz Pracy powstałej w okresie od marca 2001 r. do lipca 2001 r. oraz na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych powstałej w okresie od lutego 2001 r. do lipca 2002 r., w łącznej kwocie 5470,14 zł. Podstawą odmowy zwrotu nadpłaty w przytoczonym zakresie jest art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zakład stwierdził przy tym niemożność wypłaty tej kwoty w gotówce, natomiast uznał za możliwe zaliczenie tej kwoty na poczet przyszłych wpłat składek ubezpieczeniowych. W rozpatrywanym stanie faktycznym ubezpieczony nie będzie jednak już nigdy zobowiązany do zapłaty składek ubezpieczeniowych, co uniemożliwia mu skorzystanie z możliwości zaliczenia nadpłaty na poczet przyszłych składek.

29 listopada 2007 r. ubezpieczony wniósł do sądu pytającego odwołanie od decyzji ZUS w zakresie, w jakim odmówiono mu zwrotu nadpłaconych składek. Ubezpieczony argumentuje, że w jego przypadku nadpłata składek powstała w wyniku początkowo błędnej decyzji Zakładu odmawiającej przyznania prawa do renty z tytułu częściowej, trwałej niezdolności do pracy, skorygowanej w toku siedmioletniego postępowania w 2007 r. w ten sposób, że w całości uwzględnione zostało roszczenie ubezpieczonego.

Na gruncie powyższego stanu faktycznego sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości podmiotów wobec prawa. Sąd pytający podkreślił, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych określa w art. 24 ust. 4 dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu składek, czyli dwukrotnie dłuższy niż termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek przez ubezpieczonych (płatników). Ponadto ustawa przewiduje również zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności ZUS w różnych sytuacjach, w tym wówczas, gdy wydanie decyzji jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Natomiast w odniesieniu do roszczeń płatnika o zwrot nadpłaconych składek brak jest możliwości zawieszenia lub przerwania biegu terminu ich dochodzenia, zakreślonego w zakwestionowanym przepisie. W rozpatrywanej sprawie długotrwałość toczącego się procesu o ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy przyniosła ubezpieczonemu, pomimo wygranej sprawy sądowej, negatywny skutek w postaci braku możliwości domagania się zwrotu części nadpłaconych składek.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2008 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, zgodnie z którym zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Porównanie określonego w zakwestionowanym art. 24 ust. 7 u.s.u.s. pięcioletniego terminu dochodzenia roszczeń wobec ZUS z 10-letnim terminem przedawnienia roszczeń ZUS wobec płatników prowadzi do wniosku o wyraźnym zróżnicowaniu sytuacji prawnej organu rentowego i podmiotu ubezpieczonego. Marszałek Sejmu nie poruszył przy tym kwestii różnicy pomiędzy zastosowanym, w przypadku należności organu rentowego, przedawnieniem i terminem zawitym obowiązującym, jeśli chodzi o należności ubezpieczonego wobec ZUS. W stosunku do podmiotów, które są lub będą w przyszłości dłużnikami ZUS z tytułu składek, na podstawie art. 24 ust. 6a u.s.u.s. ZUS dokona zaliczenia należności ubezpieczonego na poczet tych składek. Krótszy, pięcioletni termin ma natomiast istotne znaczenie dla tych ubezpieczonych, którzy nie są i nie będą w przyszłości dłużnikami ZUS z tytułu składek. W ocenie Marszałka Sejmu grupa ta doznaje *sui generis* dyskryminacji, polegającej na braku równoprawnej możliwości „odzyskania”

nadpłaconych składek, to znaczy braku prawa do żądania zwrotu tych składek w takim samym okresie, w jakim organ rentowy może egzekwować należność z tytułu składek nieopłaconych. Ubezpieczeni tracą prawo dochodzenia zwrotu nienależnych składek już po upływie 5 lat od ich opłacenia, podczas gdy należności organu rentowego z tytułu składek przedawniają się po 10 latach od daty ich wymagalności.

W opinii Marszałka Sejmu, zróżnicowanie terminów egzekwowania należności ZUS z tytułu składek należnych i dochodzenia zwrotu składek nienależnie opłaconych nie służy realizacji celu ustawy, jakim jest wzmocnienie ochrony interesu publicznego w zakresie ściągальności składek zaległych.

Marszałek Sejmu dodał, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s. został zmieniony ustawą z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 67, poz. 411; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.), która weszła w życie 8 maja 2008 r. Artykuł 24 ust. 7 u.s.u.s. w aktualnym brzmieniu określa ubezpieczonym (płatnikom) dziesięcioletni termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 grudnia 2009 r. podzielił stanowisko sądu pytającego, uznając zakwestionowany przepis za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał ponadto, że pomimo zmian przepisu objętego pytaniem prawnym na podstawie ustawy nowelizującej z 2008 r., pytanie prawne powinno zostać rozstrzygnięte przez Trybunał co do *meritum*. W świetle art. 5 ustawy nowelizującej z 2008 r., w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, ubezpieczony ubiegający się o zwrot nienależnie opłaconych składek nie będzie mógł skorzystać z wydłużonego do 10 lat terminu dochodzenia roszczeń, ponieważ jego roszczenia dotyczą składek, co do których w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej upłynął już pięcioletni termin ich dochodzenia.

W opinii Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przepis narusza zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów mających tę samą cechę: mających roszczenie z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że pierwotnie art. 24 u.s.u.s. przewidywał pięcioletni termin zarówno dochodzenia należności ZUS z tytułu składek, jak i roszczeń ubezpieczonego (płatnika) z tytułu nienależnie opłaconych składek. Do zróżnicowania terminów doszło od 1 stycznia 2003 r., kiedy 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). Na gruncie tej ustawy wydłużony został do 10 lat termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

W opinii Prokuratora Generalnego, niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu zachodzi zatem w odniesieniu do płatników, wobec których termin dochodzenia nienależnie opłaconych składek upłynął w okresie pomiędzy 1 stycznia 2003 r. a 7 maja 2008 r.

II

Na rozprawie przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres pytania prawnego.

1.1. Przedmiot. Przedstawione Trybunałowi pytanie prawne dotyczy art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych; u.s.u.s.).

Sąd pytający sformułował pytanie prawne na gruncie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym do 7 maja 2008 r.:

Art. 24 ust. 7. „Zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat”.

Zakwestionowany przepis ustanawia pięcioletni termin, po upływie którego niemożliwe staje się dochodzenie przez płatnika (ubezpieczonego) zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Termin ten liczony jest od chwili opłacenia nienależnej składki.

Odmienne uregulowane zostały należności ZUS z tytułu należności składkowych. Art. 24 ust. 4 u.s.u.s. stanowi, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Ponadto, w art. 24 ust. 5-6 u.s.u.s. uregulowane zostały przypadki, w których termin przedawnienia należności z tytułu składek w ogóle nie biegnie, ulega przerwaniu bądź zawieszeniu.

Sąd pytający 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 nienależnie opłaconej składki art. 24 ust. 7 u.s.u.s. przewiduje pięcioletni termin dochodzenia roszczeń przez ubezpieczonych (płatników). Termin ten nie ulega przerwaniu ani zawieszeniu bez względu na okoliczności.

1.2. Zakres. Wątpliwości odnośnie do zgodności art. 24 ust. 7 u.s.u.s. z Konstytucją dotyczą dwóch aspektów zakwestionowanego aktu normatywnego.

Po pierwsze, sąd pytający wyraził zastrzeżenia co do pięcioletniego terminu dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek przez ubezpieczonego (płatnika), podczas gdy dla roszczeń ZUS z tytułu zaległych składek ustawa przewiduje termin dziesięcioletni.

W odniesieniu do tego zarzutu Prokurator Generalny słusznie zauważył, że odnosi się on wyłącznie do składek, co do których termin określony w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. upłynął między 1 stycznia 2003 r. a 7 maja 2008 r. Tylko bowiem w tym okresie zachodziło zakwestionowane przez sąd pytający zróżnicowanie terminów dochodzenia wzajemnych należności przez płatnika i ZUS. Zawężenie czasowe zakresu pytania prawnego w tym aspekcie wiąże się z kilkakrotnymi zmianami ustawowych terminów dochodzenia należności ZUS wobec płatników (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.) oraz dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek przez płatników (art. 24 ust. 7 u.s.u.s.).

W swoim pierwotnym brzmieniu, ustalonym w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887), art. 24 u.s.u.s. przewidywał równy, pięcioletni okres dochodzenia należności składkowych przez ZUS (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.) oraz należności ubezpieczonych z tytułu nadpłaconych składek (art. 24 ust. 7 u.s.u.s.). W art. 24 ust. 5-6 określone zostały szczegółowo przypadki, w których bieg przedawnienia należności ZUS ulega przerwaniu. Taki sam okres przewidywała poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, ze zm.).

Na podstawie ustawy 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, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2003 r.,

ustawodawca wydłużył okres przedawnienia należności wobec ZUS z tytułu składek z 5 do 10 lat. Nie towarzyszyła temu jednak zmiana terminu dochodzenia zwrotu należności płatników wobec ZUS, określonego w zakwestionowanym art. 24 ust. 7 u.s.u.s. jako termin pięcioletni. Po upływie tego terminu płatnik (ubezpieczony) nie może dochodzić zwrotu nadpłaconych składek. W przypadku podmiotów, które pozostają dłużnikami ZUS, ZUS zarachowuje natomiast kwotę nadpłaconych składek na poczet długu. Podmioty nie będące dłużnikami ZUS nie mają możliwości odzyskania nadpłaconych składek.

Z kolei ustawą z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 67, poz. 411; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), która weszła w życie 8 maja 2008 r., ustawodawca nadał art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nowe brzmienie, zgodnie z którym „zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia minęło 10 lat”. Nowelizacja ta przywróciła stan jednakowej długości okresu przedawnienia wzajemnych roszczeń ZUS i płatników (ubezpieczonych). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2008 r., wydłużenie do dziesięciu lat terminu dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek nie znajduje zastosowania do składek opłaconych przed 8 maja 2003 r.

W związku z powyższym, pytanie prawne w zakresie, w jakim dotyczy różnicowania długości terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., jest ograniczone do stanu prawnego z okresu od 1 stycznia 2003 r. do 7 maja 2008 r., a zatem dotyczy wyłącznie składek nienależnie opłaconych w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie.

Po drugie, sąd pytający wskazał na nieuzasadnione różnicowanie terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., zwracając uwagę na brak możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu tego terminu w uzasadnionych okolicznościach. W ocenie sądu pytającego, zakwestionowany art. 24 ust. 7 u.s.u.s. zakreśla termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek w taki sposób, że po upływie tego terminu płatnik (ubezpieczony) niebędący dłużnikiem ZUS z innego tytułu, nie ma żadnej możliwości dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek, również w sytuacji, gdy płatnik (ubezpieczony) wszczął dochodzenie swego roszczenia przed upływem tego terminu, a ustawowy termin upłynął ze względu na długotrwałość postępowania sądowego o ustalenie podstawy prawnej tego roszczenia.

2. Dopuszczalność orzekania w sprawie przez Trybunał.

2.1. Dopuszczalność pytania prawnego.

W pierwszej kolejności Trybunał rozważył dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 193 Konstytucji w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno zatem spełniać następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem wnoszącym pytanie prawne. Przesłanki te zostały szczegółowo określone w postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, pkt 1.4.).

W rozpatrywanej sprawie niewątpliwie zaistniały przesłanki podmiotowa i przedmiotowa: pytanie prawne postawione zostało przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim i dotyczy konkretnego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Od zawartej w tym przepisie normy prawnej, która określa termin dochodzenia przez ubezpieczonego (płatnika) zwrotu nienależnie opłaconych składek oraz zasady jego obliczania, zależy rozstrzygnięcie sądu pytającego w zawisłej przed nim sprawie. Z tego powodu zachodzi również przesłanka funkcjonalna, co przesądza o dopuszczalności pytania prawnego.

2.2. Nowelizacja zakwestionowanego przepisu przed orzekaniem przez Trybunał. Trybunał rozważył również ewentualny wpływ zmian zakwestionowanego przepisu na dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie. Zakwestionowany przez sąd pytający przepis został zmieniony ustawą zmieniającą z 2008 r. Od wejścia w życie tej ustawy 8 maja 2008 r., termin dla dochodzenia składek od zakładu ubezpieczeń z art. 24 ust. 7 u.s.u.s. został wydłużony do 10 lat.

2.2.1. Kwestia zróżnicowania długości terminów dochodzenia rozliczeń ubezpieczonego i ZUS. Trybunał rozważył konsekwencje usunięcia przez ustawodawcę z dniem 8 maja 2008 r. zakwestionowanej przez sąd pytający różnicy długości terminów dla dopuszczalności orzekania przez Trybunał. Od wejścia w życie 8 maja 2008 r. ustawy zmieniającej z 2008 r. doszło do zrównania terminu dochodzenia zwrotu nienależnych składek przez ubezpieczonego z terminem przedawnienia przewidzianym w przypadku dochodzenia zapłaty zaległych składek przez ZUS. Wskazane przez sąd pytający jako zasadniczy problem konstytucyjny w pytaniu prawnym zróżnicowanie długości terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek względem terminu przedawnienia należności ZUS z tytułu zaległości składkowych zachodziło do 7 maja 2008 r.

Na temat konsekwencji utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów przed rozpatrzeniem ich przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał wypowiedział się m.in. w postanowieniu z 1 września 2004 r. (sygn. P 17/02, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 85, pkt 4). Utrata mocy obowiązującej przepisu w dotychczasowym brzmieniu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Takie rozwiązanie prawne jest zgodne z ogólnymi funkcjami i założeniami dotyczącymi kognicji Trybunału Konstytucyjnego, jako organu powołanego do badania m.in. hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Wyznacza też zasadę, wedle której kontroli zgodności z Konstytucją podlegają akty, które zachowują moc obowiązującą i wyznaczają określonym podmiotom (adresatom tych norm) odpowiednie reguły postępowania w oznaczonych okolicznościach (zob. postanowienie TK z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11, pkt 2).

Jednocześnie w dotychczasowym orzecznictwie TK ustalił się pogląd, że utrata mocy obowiązującej musi mieć charakter rzeczywisty, a nie pozorny, dlatego zakres zmian podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, dokonując powszechnie obowiązującej wykładni ustawy pod rządami ustawy o TK z 1985 r., stwierdził: „Uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Pogląd ten należy – *mutatis mutandis* – odnieść również do zmiany przepisu»” (postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. K 10/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 88, pkt 3). Przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35, pkt 3).

W wyroku z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, pkt 3) Trybunał orzekł ponadto, że uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie

swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia „nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą.

W niniejszej sprawie, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2008 r., wydłużenie do dziesięciu lat terminu dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek nie znajduje zastosowania do składek opłaconych przed 8 maja 2003 r. Sprawa, w związku z którą zostało wniesione pytanie prawne, dotyczy nienależnych składek opłaconych w latach 2001-2002. W związku z tym, nowelizacja art. 24 ust. 7 u.s.u.s. dokonana w 2008 r. nie zmieniła sytuacji prawnej ubezpieczonego (płatnika) w rozpatrywanej sprawie. Zatem, na mocy przepisu przejściowego, art. 24 ust. 7 u.s.u.s. w zakwestionowanym brzmieniu nie utracił mocy obowiązującej i znajduje zastosowanie do stanu faktycznego w sprawie toczącej się przed sądem pytającym. W związku z tym zakwestionowany akt normatywny może być przedmiotem orzekania przez Trybunał.

2.2.2. Kwestia zróżnicowania konstrukcji terminu określonego art. 24 ust. 7 u.s.u.s. W zakresie, w jakim zakwestionowany przepis określa moment opłacenia nienależnej składki jako moment początkowy biegu terminu przedawnienia, a jednocześnie statuuje bezwzględny charakter terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek, zakwestionowany przepis pozostał niezmieniony do chwili orzekania przez Trybunał. W tym zakresie przepis ten niewątpliwie obowiązuje w chwili orzekania przez Trybunał i rozpatrzenie pytania prawnego w tym zakresie jest dopuszczalne.

Pytanie prawne jest zatem dopuszczalne i podlega rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Zasady rozliczeń nienależnie opłaconych składek między ZUS a płatnikiem.

3.1. Stosunek ubezpieczenia społecznego. 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. (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 76 i n.). 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.; zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 104 i n.).

Stosunek ubezpieczenia społecznego łączy co do zasady trzy podmioty: Zakład jako ubezpieczyciela, ubezpieczonego oraz płatnika (zob. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, nb. 485, s. 331). Na stosunek ubezpieczenia społecznego składa się obowiązek składkowy płatnika (ubezpieczonego) oraz obowiązek wypłaty określonych w ustawie świadczeń ubezpieczonemu przez Zakład (odpowiednio: art. 6 oraz art. 16 i n. u.s.u.s.). Wykonywanie zadań płatników w ramach systemu ubezpieczeń społecznych podlega kontroli Zakładu (art. 86 i n. u.s.u.s.).

Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Z jednej strony, strony tego stosunku mają wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku, są równe i powinny być jednakowo traktowane. Jednocześnie jednak Zakład występuje także w odrębnej roli – podmiotu ustalającego prawa podmiotu ubezpieczonego, a więc niejako jako *iudex in re sua* (zob.

wyrok TK z 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97, pkt 5).

Do stosunku ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 123 u.s.u.s.). W przypadkach ściśle określonych w ustawie znajdują także zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). 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).

Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny. Ubezpieczony, który uważa, że nie zastosowano wobec niego zasady równego traktowania, ma prawo dochodzić roszczeń z tytułu ubezpieczeń z ubezpieczenia społecznego przed sądem. Przepis art. 83 u.s.u.s. stosuje się odpowiednio (art. 2a u.s.u.s.).

3.2. Składka na ubezpieczenie społeczne. Władcze uprawnienia Zakładu wobec płatników (ubezpieczonych) dotyczą w szczególności realizacji obowiązku składkowego na ubezpieczenie społeczne. Składka na ubezpieczenie określana w piśmiennictwie jako świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym. „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. Jeśli jednak zdarzenie (ryzyko) nie zajdzie, składka nie podlega zwrotowi” (I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 52).

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 należności z tytułu odsetek podlegają ściągnięciu 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.

3.3. Nienależnie opłacone składki. Zastosowane w art. 24 ust. 6a-8 u.s.u.s. pojęcie nienależnie opłaconej składki nie zostało zdefiniowane w ustawie. Nie ulega jednak wątpliwości, że „nienależnie opłacona składka” nie stanowi składki ustalonej w oparciu o zasady określone w art. 15-32 u.s.u.s., czyli obowiązkowego świadczenia w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego. W piśmiennictwie uznaje się, że pojęcie to obejmuje zarówno przypadki, w których istniała podstawa prawna świadczenia składkowego, ale zostało ono spełnione w kwocie wyższej niż należna (nadpłata), jak również w przypadku opłacenia składki bez podstawy prawnej (zob. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. Jacek Wantoch-Rekowski, uw. nr 12 do art. 24 u.s.u.s., s. 203). Nadpłata składki ubezpieczeniowej uregulowana została przy tym szczegółowo w art. 19 u.s.u.s. Zgodnie z art. 19 ust. 6a, do składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek stosuje się przepisy o nienależnie opłaconych składkach (art. 24 ust. 6a-8 u.s.u.s.).

3.4. Postępowanie w przypadku opłacenia nienależnych składek. Zasady postępowania w przypadku opłacenia nienależnych składek są określone w art. 24 ust. 6a-7 u.s.u.s.

Zgodnie z art. 24 ust. 6a u.s.u.s., nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez Zakład z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik złoży wniosek o ich zwrot. Podstawowym sposobem postępowania Zakładu w przypadku nienależnie opłaconej składki jest jej zaliczenie na poczet innych zaległości płatnika. Na wniosek płatnika, ZUS ma obowiązek zastosować alternatywną metodę rozliczenia z płatnikiem: zwrot płatnikowi kwoty nienależnie opłaconych składek.

W związku z tym, Zakład ma obowiązek zawiadomić płatnika składek o kwocie nienależnie opłaconych składek, które zgodnie z art. 24 ust. 6a u.s.u.s. mogą być zwrócone, chyba że nie stanowią więcej niż 5% najniższego wynagrodzenia (art. 24 ust. 6b u.s.u.s.). W przypadku braku płatnika składek lub jego następcy prawnego, Zakład zawiadamia ubezpieczonego o kwocie nienależnie opłaconych składek w części sfinansowanej przez ubezpieczonego i na jego wniosek zwraca nienależnie opłacone składki (art. 24 ust. 6f u.s.u.s.).

Płatnik składek (ubezpieczony) może złożyć wniosek o zwrot nienależnie opłaconych składek po stwierdzeniu, że składki zostały nienależnie opłacone, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6c u.s.u.s.).

Nienależnie opłacone składki podlegają zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku (art. 24 ust. 6d u.s.u.s.). Zgodnie z art. 24 ust. 6e u.s.u.s., jeżeli nienależnie opłacone składki nie zostaną zwrócone w tym terminie, podlegają oprocentowaniu w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych, od dnia złożenia wniosku o zwrot przez płatnika.

Zgodnie z art. 24 ust. 7 u.s.u.s. w brzmieniu objętym pytaniem prawnym, zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat.

Przytoczone przepisy u.s.u.s. nie regulują wprost przypadków, w których w momencie opłacenia składki jest sporne, czy jest ona należna, i dopiero w późniejszym, w stosunku do chwili dokonania wpłaty, momencie może dojść do ustalenia, że dana składka jest nienależna.

4. Konstrukcja terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek z art. 24 ust. 7 u.s.u.s.

Ocena zgodności zakwestionowanego art. 24 ust. 7 u.s.u.s. z Konstytucją wymaga ustalenia konstrukcji terminu określonego w tym przepisie na podstawie całości regulacji dotyczącej zwrotu nienależnie opłaconych składek.

4.1. Termin i jego skutki prawne. Zgodnie z zakwestionowanym art. 24 ust. 7 u.s.u.s., po upływie określonego w tym przepisie terminu, „zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić”. Takie sformułowanie przepisu wskazywałoby na termin zawity, jednak Prokurator Generalny trafnie zauważa, że upływ terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie prowadzi do wygaśnięcia prawa do zwrotu nienależnej składki. Rekonstrukcja normy wynikającej z zakwestionowanego art. 24 ust. 7 u.s.u.s. oraz skutków prawnych określonego w tym przepisie terminu wymaga uwzględnienia pozostałych unormowań dotyczących zwrotu nienależnych składek, a w szczególności art. 24 ust. 6a u.s.u.s. (zob. wyżej, pkt 3.4.). Upływ terminu określonego w

art. 24 ust. 7 u.s.u.s. zamyka wprowadzie uprawnionemu możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki, jednak nadal Zakład jest obowiązany dokonać zaliczenia składki na poczet innych lub przyszłych zobowiązań składkowych płatnika (art. 24 ust. 6a w związku z art. 24 ust. 7 u.s.u.s.).

4.2. Bieg terminu. Termin, określony w zakwestionowanym przepisie jako termin pięcioletni, liczony jest od daty opłacenia nienależnej składki. Zakwestionowany przepis ani inne przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie przewidują przerwania ani zawieszenia tego terminu w uzasadnionych okolicznościach. Zwrot nadpłaconej składki na podstawie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. zależy od inicjatywy ubezpieczonego. W sytuacji, kiedy istnienie nadpłaty jest sporne, istnieje ryzyko, że nawet gdyby ubezpieczony wszczął dochodzenie zwrotu nadpłaconej składki natychmiast po jej opłaceniu, dochodzenie zwrotu należności przed ZUS oraz instancjami odwoławczymi może potrwać dłużej niż pięć (lub nawet dziesięć) lat. Tak stało się w sprawie, w związku z którą sformułowane zostało rozpatrywane przez Trybunał pytanie prawne.

4.3. Charakter prawny terminu. Termin określony w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie odpowiada konstrukcji przedawnienia administracyjnego. Przedawnienie w prawie administracyjnym jest konstruowane odmiennie od prawa prywatnego. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, podobnie jak w innych gałęziach prawa administracyjnego, przedawnienie oznacza wygaśnięcie obowiązku składkowego – art. 31 u.s.u.s. w związku z art. 59 § 1 pkt 9 i § 2 pkt 5 ordynacji podatkowej (zob. *Ustawa o systemie...*, uw. 9 do art. 24 u.s.u.s., s. 202). Co do zasady, upływ czasu ma charakter materialnoprawny i prowadzi do wygaśnięcia obowiązku administracyjnego.

Przedawnienie administracyjne dotyczy obowiązku administracyjnego (zob. np. art. 16 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, *Biuletyn RPO Materiały* nr 60/2008 – *Prawo do dobrej administracji*). Zakwestionowany art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie dotyczy jednak obowiązku administracyjnego, lecz pochodnych wobec stosunku ubezpieczenia społecznego praw płatnika (ubezpieczonego) do rozliczenia z Zakładem z tytułu nienależnie wniesionych składek. Z tego powodu w swej istocie zwrot nienależnie opłaconych składek jest instytucją bliższą prawu cywilnemu niż administracyjnemu.

Termin określony w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie jest jednak również terminem przedawnienia w rozumieniu kodeksu cywilnego. W orzecznictwie sądowym utrzymało się stanowisko o autonomii przepisów u.s.u.s. wobec przepisów kodeksu cywilnego o przedawnieniu. Według Sądu Najwyższego: „zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne można domagać się w terminach określonych w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych (aktualnie na podstawie art. 24 ust. 7 [...]), a nie przy zastosowaniu terminów przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych (art. 118 k.c.)”. W przypadku nienależnie opłaconych składek „nie ma potrzeby sięgania do przepisów określających terminy przedawnienia roszczeń prawa cywilnego (art. 118 k.c.)”, ponieważ „przepisy lub instytucje prawa cywilnego mogą być stosowane na gruncie ubezpieczeń społecznych tylko na podstawie wyraźnego przepisu prawa ubezpieczeń społecznych” (wyrok z 21 października 2008 r., sygn. akt II UK 71/08, OSNP nr 7-8/2010, poz. 104 oraz powołany tam wyrok z 8 stycznia 1999 r., sygn. akt II UKN 398/98).

Podobnie kształtuje się orzecznictwo Sądu Najwyższego w kwestii autonomii prawa ubezpieczeń społecznych przy zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. W wyroku w powołanej już sprawie o sygn. akt I UK 90/07, Sąd ten orzekł, że „w przypadku nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego brak jest podstaw do stosowania art. 409 i 410 k.c., gdyż jest to uregulowane w prawie ubezpieczeń społecznych, które w tym zakresie nie zawiera odesłania do przepisów prawa cywilnego”.

5. Wzorzec kontroli.

5.1. Artykuł 32 Konstytucji. Jako wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu sąd pytający wskazał art. 32 Konstytucji. Zgodnie z art. 32 ust. 1, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z art. 32 ust. 2, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

W swoim orzecznictwie Trybunał wskazał, że art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną (zob. wyrok w sprawie o sygn. P 10/01, pkt 4). Jego ustęp 1 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 ustęp 2 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. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W wyroku w sprawie o sygn. P 10/01 Trybunał orzekł, że ustawodawca dysponuje na gruncie Konstytucji szerokim zakresem swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy. Prawodawca, nakładając obowiązki lub przyznając określone uprawnienia, nie może jednak określać kręgu podmiotów objętych tymi obowiązkami lub uprawnieniami w sposób dowolny. 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. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy ustanowione regulacje prawne nie prowadzą do istotnego naruszenia wymienionych kryteriów.

Jednocześnie, 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. Takie ujęcie zasady równości nakazuje jednocześnie odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie mają. Ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca

wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne (zob. zamiast wielu wyrok TK z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65, pkt 3).

5.2. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotem rozstrzyganej sprawy jest kwestia równej ochrony praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego) względem innych płatników (ubezpieczonych) oraz ZUS. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji pozostają w nierozdzielalnym związku. Artykuł 64 ust. 2 stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepisowi temu Trybunał Konstytucyjny poświęcił wiele uwagi w orzecznictwie (zob. zamiast wielu wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172, pkt 1.3.1.). Wymieniony wzorzec kontroli daje wyraz zasadzie, że każde prawo majątkowe podlega ochronie prawnej, a na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur je chroniących, ale także obowiązek negatywny – powstrzymania się od uchwalania regulacji, które mogłyby prawa te pozbawić ochrony albo ochronę tę ograniczać. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Wymienioną gwarancją konstytucyjną objęte jest prawo podmiotowe, które pozwala realizować określony interes majątkowy, nawet gdy wynika on ze stosunków innych niż cywilnoprawne, a przepisy chroniące prawa majątkowe zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli.

W związku z tym Trybunał uznał za konieczne rozpoznanie sprawy z wykorzystaniem art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli łącznie z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Kwestia zgodności z Konstytucją pięcioletniego terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek.

Sąd pytający zgłosił wątpliwości co do zgodności z Konstytucją zróżnicowania sytuacji prawnej ZUS w przypadku dochodzenia należności od płatników (ubezpieczonych) oraz sytuacji prawnej płatników (ubezpieczonych) w przypadku dochodzenia zwrotu od ZUS nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Sąd pytający wskazał na zróżnicowanie ochrony praw majątkowych płatników oraz ZUS jeśli chodzi o długość terminu dochodzenia wzajemnych należności.

6.1. Istotna cecha wspólna ZUS i płatnika (ubezpieczonego). Zgodnie z przywołanym wyżej wyrokiem TK w sprawie P 10/01, ustanowione obowiązki oraz przyznane uprawnienia powinny – w miarę możliwości – obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Trybunał rozważył, czy płatnik oraz ZUS mają wspólną cechę istotną, na tle której doszło do zróżnicowania pozycji prawnej tych dwóch podmiotów.

Sąd pytający wskazuje, że istotną cechą wspólną ZUS i płatnika (ubezpieczonego), jeśli chodzi o termin określony w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., jest sytuacja rozliczenia wzajemnych należności.

Trybunał rozważył, czy dopuszczalne jest porównywanie sytuacji prawnej Zakładu i płatnika (ubezpieczonego) w tym zakresie. Stosunek prawny pomiędzy ZUS i płatnikiem (ubezpieczonym) ma charakter publicznoprawny. Do stosunku ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy o postępowaniu administracyjnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 123 u.s.u.s.; zob. wyżej pkt 3.1.).

W ramach stosunku ubezpieczenia społecznego należy odróżnić sferę działań władczych Zakładu od pozostałych elementów stosunku prawnego pomiędzy Zakładem a płatnikiem (ubezpieczonym) – (zob. wyżej pkt 3.1.). ZUS jako zakład publiczny jest uprawniony do działań władczych wobec ubezpieczonych i płatników ZUS. Polegają one na kształtowaniu przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, zgodnie z prawem przedmiotowym (zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 364-365). Do tej sfery działań ZUS należy między innymi egzekwowanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.). Zakres działań władczych zakładu publicznego jest determinowany celem jego działania (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 111 i n.). Poza tym zakresem zakład publiczny nie działa w sposób władczy i jest podmiotem równorzędnym wobec płatnika (ubezpieczonego).

Przedmiotem rozpatrywanej sprawy jest sposób ukształtowania rozliczeń nienależnych świadczeń składkowych pomiędzy Zakładem i płatnikiem (ubezpieczonym). Nienależne opłacenie składki jest świadczeniem poza zakresem obowiązku składkowego. Spełnienie na rzecz ZUS 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 i płatnikiem (ubezpieczonym) i powinny być konstruowane na zasadzie równorzędności podmiotów – tak jak relacje cywilnoprawne. Należy dodać, że również z funkcji kontrolnych Zakładu wobec płatników w ramach systemu ubezpieczeń społecznych (zobacz wyżej, pkt 3.1.) nie może wynikać objęcie stosunkiem nadrzędności wypadkowych rozliczeń finansowych pomiędzy płatnikiem a Zakładem.

Trybunał stwierdza, że rozpatrywanej sprawie Zakład i płatnik (ubezpieczony) mają wspólną cechę istotną: są stronami stosunku ubezpieczenia społecznego rozliczającymi wzajemne należności.

6.2. Kwestia różnicowania płatników (ubezpieczonych) względem ZUS. Co do zasady, podmioty mające wspólną cechę istotną wymagają jednakowego traktowania (art. 32 Konstytucji), a ich prawa majątkowe podmiotów w tej samej sytuacji prawnej wymagają jednakowej ochrony (art. 64 ust. 2 Konstytucji) – (zob. wyżej pkt 5). Skoro w zakresie dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek płatnik (ubezpieczony) oraz Zakład mają wspólną cechę istotną, ochrona ich praw majątkowych względem Zakładu nie powinna być słabsza niż ochrona roszczeń majątkowych Zakładu względem płatnika (ubezpieczonego), chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające takie różnicowanie sytuacji Zakładu i płatnika (ubezpieczonego).

Na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zachodzi istotne zróżnicowanie sytuacji prawnej płatnika (ubezpieczonego) i Zakładu w zakresie terminu dochodzenia wzajemnych należności. W przypadku roszczeń płatnika (ubezpieczonego) o zwrot nienależnie opłaconych składek zakwestionowany art. 24 ust. 7 u.s.u.s. w brzmieniu objętym pytaniem prawnym przewiduje termin pięcioletni, z upływem którego dochodzenie zwrotu staje się niemożliwe. Natomiast wszelkie należności ZUS, czy to z tytułu należności składkowych (art. 24 ust. 4 u.s.u.s.), czy to z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ubezpieczeniowych (art. 84 ust. 7 u.s.u.s.), przedawniają się po upływie 10 lat.

Interpretacja ustawy o ubezpieczeniach społecznych oraz jej kolejnych nowelizacji w zakresie długości terminów dochodzenia należności przez Zakład i płatnika (ubezpieczonego) nie wskazują na świadome zastosowanie kryterium różnicowania przez ustawodawcę. Tym bardziej brak jest wartości, których ochronie to różnicowanie miałoby

służyć. O bezzasadności różnicowania w zakresie długości terminów dokonywania wzajemnych rozliczeń między Zakładem a ubezpieczonym świadczy również historia legislacyjna ustawy zmieniającej z 2008 r. Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy (zob. *Druk Sejmu VI Kadencji* nr 244 z 8 lutego 2008 r.), celem wydłużenia terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek do 10 lat w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. było usunięcie dysproporcji pomiędzy prawami płatników i ZUS w zakresie wzajemnego dochodzenia należności.

6.3. Symetryczność pozycji podmiotów prawa publicznego oraz podmiotów prywatnych. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wypowiadał się o konieczności zachowania symetryczności pozycji państwa i podmiotów publicznych wobec podmiotów prywatnych. Istnieje cała linia orzecznicza Trybunału, zgodnie z którą gwarancją zachowania proporcjonalności ograniczania praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (zob. zamiast wielu wyrok TK z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126, pkt 7.2.).

Zachowanie tej symetrii jest szczególnie istotne w zakresie ochrony praw majątkowych w podobnych sytuacjach. W przywołanej sprawie o sygn. P 24/06 Trybunał uznał za niezgodne z art. 32 Konstytucji przyznanie hipotece przymusowej ustanowionej na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego zabezpieczającej zobowiązania podatkowe, zaległości podatkowe i odsetki za zwłokę pierwszeństwa przed hipotekami ustanowionymi na rzecz zabezpieczenia innych należności. Trybunał stwierdził nadto, że wkroczenie państwa w sferę działania właściwą dla podmiotów prywatnoprawnych nakłada znaczne ograniczenia na możliwości państwa. Podobnie w wyroku z 7 maja 2001 r. (sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82, pkt 2), Trybunał stwierdził: „jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego, winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych”.

Stwierdzając nierówność stron w stosunkach prawnych, w których występuje, Trybunał orzekał o niezgodności z Konstytucją przepisów będących źródłem nieuzasadnionego uprzywilejowania silniejszej strony stosunku prawnego. W innej przywołanej już wyżej sprawie o sygn. P 11/07, której przedmiotem była relacja między organem rentowym a ubezpieczonym, Trybunał orzekł, że władcza pozycja organu rentowego w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego 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 mógłby być faworyzowany (pkt 5). Z kolei w wyroku w sprawie o sygn. K 37/07, której przedmiotem była relacja prawna między przewoźnikiem a konsumentem, Trybunał stwierdził, że ustawodawca winien powstrzymać się od uchwalania regulacji, które ograniczałyby właściwą ochronę konsumenta, czy wręcz go jej pozbawiały (pkt 5.2.).

Przykładu równorzędnego traktowania podmiotu zobowiązanego do świadczenia na rzecz państwa i organu władzy publicznej w zakresie wzajemnych rozliczeń dostarczają przepisy ordynacji podatkowej dotyczące postępowania w razie nadpłaty podatku w zestawieniu z przepisami dotyczącymi przedawnienia zobowiązania podatkowego. Art. 80 § 1 ordynacji podatkowej przewiduje pięcioletni termin dochodzenia zwrotu nadpłaconego podatku. Taki sam termin przedawnienia obowiązuje w odniesieniu do zobowiązania podatkowego (art. 70 § 1 ordynacji podatkowej). Przywołany przykład jest tym bardziej zasadny do oceny przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, że ustawa ta

wyraźnie przewiduje stosowanie przepisy ordynacji podatkowej do składek na ubezpieczenia społeczne (art. 31 u.s.u.s.). Art. 80 ordynacji podatkowej nie został wprowadzie wymieniony w art. 31 u.s.u.s. wśród przepisów znajdujących odpowiednie zastosowanie do u.s.u.s., jednak zawiera regulację sytuacji analogicznej do sytuacji zwrotu nienależnie opłaconej składki na podstawie u.s.u.s.

Trybunał stwierdza, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s., wciąż obowiązujący w przypadkach nienależnych składek opłaconych przed 8 maja 2003 r. różnicuje niezgodnie z Konstytucją pozycję płatnika (ubezpieczonego) względem ZUS w zakresie ochrony praw majątkowych, ponieważ nakłada pięcioletni termin dochodzenia należności z tytułu składek ubezpieczeniowych, podczas gdy analogiczny termin dla ZUS wynosi 10 lat.

Konkludując, Trybunał nie znajduje uzasadnienia słabszej ochrony praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego) względem ZUS poprzez ograniczenie możliwości dochodzenia przez niego zwrotu nienależnie opłaconych składek do pięciu lat, w przeciwieństwie do terminu dziesięciu lat przysługującego Zakładowi. 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 sąd pytający art. 24 ust. 7 u.s.u.s. narusza art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7. Kwestia zgodności z Konstytucją konstrukcji terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s.

Trybunał rozważył wątpliwości sądu pytającego co do zgodności konstrukcji zakwestionowanego przepisu z Konstytucją. Sąd pytający wskazał na nieuzasadnione różnicowanie w zakresie konstrukcji terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. i brak możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu tego terminu w uzasadnionych okolicznościach.

W pytaniu prawnym sąd pytający wyraził wątpliwości w związku z różnicowaniem ZUS i płatników (ubezpieczonych).

Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że na gruncie zakwestionowanego art. 24 ust. 7 u.s.u.s. dochodzi nie tylko do różnicowania sytuacji prawnej niektórych płatników względem Zakładu, lecz również względem tych płatników, którzy opłacili nienależną składkę – co których ZUS ma możliwość i obowiązek zaliczenia takiej składki na poczet innych istniejących lub przyszłych zobowiązań z tytułu składek.

7.1. Kwestia różnicowania płatników (ubezpieczonych) i ZUS. Podobnie jak w przypadku długości terminu (zob. wyżej pkt 6) istotna cecha wspólna ZUS i ubezpieczonych (płatników) w zakresie konstrukcji terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. dotyczy możliwości dochodzenia wzajemnych należności.

W przeciwieństwie do terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek przez płatnika (ubezpieczonego), ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje szeroki katalog okoliczności, które prowadzą do braku przedawnienia, zawieszenia bądź przerwania biegu terminu przedawnienia należności ZUS od płatników (ubezpieczonych). Taki katalog przewidziany został w art. 24 ust. 5-6 u.s.u.s. W szczególności art. 24 ust. 5b przewiduje przerwanie biegu przedawnienia od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek do zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Również w innych dziedzinach prawa publicznego w analogicznych sytuacjach istnieje możliwość zawieszenia bądź przerwania biegu terminu przedawnienia roszczenia płatnika symetrycznie do uprawnień ZUS. Przykładem mogą być przepisy ordynacji podatkowej regulujące postępowanie w razie nadpłaty podatku (art. 72-80 ordynacji

podatkowej).

Zgodnie z art. 80 ordynacji podatkowej:

„Art. 80 § 1. Prawo do zwrotu nadpłaty podatku wygasa po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin jej zwrotu.

(...)

§ 3. Złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty, zwrot nadpłaty lub zaliczenie jej na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych przerywa bieg terminu do zwrotu nadpłaty”.

Porównanie art. 80 ordynacji podatkowej z art. 24 ust. 7 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. brakuje rozwiązania prawnego, które gwarantowałoby ochronę praw majątkowych płatnika (ubezpieczonego), przerywając bieg terminu dochodzenia nienależnie opłaconej składki w sytuacji, gdy płatnik (ubezpieczony) podjął działania prawne zmierzające do zwrotu nadpłaty.

Do podobnej konkluzji prowadzi art. 84 u.s.u.s., na podstawie którego w sytuacji przyczynienia się użytkownika do pobrania nienależnego świadczenia, Zakładowi 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 okazują się iluzoryczne, ponieważ nawet przy ich należyтым 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). Sytuacja taka zachodzi jednak w toczącej się przed sądem pytającym sprawie.

Trybunał stwierdza, że niedopuszczalne jest różnicowanie ochrony prawnej Zakładu i płatnika przez przyznanie temu ostatniemu iluzorycznej ochrony praw majątkowych. Różnicowanie jest tu tym bardziej nieuzasadnione, że w stosunku prawnym między Zakładem a płatnikiem Zakład jest stroną silniejszą, a płatnik – stroną słabszą (zob. wyżej, pkt 6.3.). Jak już zostało wskazane (tamże), 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.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s. niezgodnie z Konstytucją różnicuje pozycję płatnika (ubezpieczonego) ZUS w zakresie ochrony praw majątkowych, ponieważ nie dopuszcza możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w tym przepisie. Trybunał nie znajduje uzasadnienia słabszej ochrony praw majątkowych płatnika względem ZUS poprzez ograniczenie możliwości dochodzenia przez niego zwrotu nienależnie opłaconych składek do pięciu lat, w przeciwieństwie do terminu dziesięciu lat przysługującego Zakładowi. Zakwestionowany przepis narusza chronione przez Konstytucję prawa majątkowe płatnika. W tym zakresie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7.2. Kwestia różnicowania płatników (ubezpieczonych). Sytuację prawną płatnika (ubezpieczonego) w kwestionowanym przez sąd pytający art. 24 ust. 7 u.s.u.s. charakteryzuje to, że dokonał opłaty nienależnej składki na rzecz ZUS i ma prawo do jej zwrotu.

Kwestionowany art. 24 ust. 7 w związku z art. 24 ust. 6a u.s.u.s. wprowadza zróżnicowanie sytuacji prawnej płatników (ubezpieczonych) nie tylko w związku z brakiem możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s., ale również w związku z innymi elementami konstrukcji tego terminu: sposobem określenia początku biegu terminu oraz brakiem w niektórych przypadkach alternatywnej możliwości odzyskania nienależnie opłaconej składki po upływie terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s.

Przede wszystkim, płatnik traci możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na podstawie kwestionowanego przepisu – nawet jeżeli prawidłowo i terminowo podjął on wszystkie czynności w celu dochodzenia swoich roszczeń wobec Zakładu. W szczególności nie ma możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. wskutek zainicjowania przez ubezpieczonego (płatnika) postępowania zmierzającego do ustalenia braku podstawy prawnej obowiązku składkowego w danym przypadku. Prowadzi to do odmiennej ochrony praw majątkowych tych ubezpieczonych (płatników), których „nienależność” składki jest sporna, w stosunku do tych w których „nienależność” składki jest niesporna. W sytuacji kiedy uprawniony prawidłowo i terminowo dochodzi swoich roszczeń, wyczerpując dostępne środki prawne, nie mogą obciążać go konsekwencje długotrwałego rozpatrywania jego sprawy przez ZUS bądź sąd.

Rozpatrywaną sprawę należy odróżnić od sytuacji, której dotyczyło pytanie prawne w sprawie o sygn. P 33/07 (zob. wyrok z 15 września 2009 r., OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123), w której Trybunał nie stwierdził naruszenia Konstytucji przez art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające), który określa termin wygaśnięcia roszczenia odszkodowawczego byłego właściciela nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w sytuacji, gdy brak jest ustawowego terminu wydania przez wojewodę decyzji stwierdzającej nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Inaczej niż w rozpatrywanej obecnie sprawie, mechanizm wygaśnięcia praw majątkowych zastosowany w art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających nie skutkował wygaśnięciem roszczeń odszkodowawczych, jeśli były one prawidłowo dochodzone przez podmioty uprawnione. Zgodnie bowiem z art. 73 ust. 4 złożenie wniosku odszkodowawczego w określonym w tym przepisie terminie pozwala na uzyskanie odszkodowania niezależnie od terminu, w jakim efektywnie doszłoby do rozpatrzenia wniosku przez właściwe organy. Decyzja wojewody precyzująca przedmiot wywłaszczenia ma jedynie charakter deklaratoryjny, natomiast podstawę roszczenia odszkodowawczego stanowi samo wywłaszczenie, które miało miejsce z mocy ustawy. Natomiast w zakwestionowanym art. 24 ust. 7 u.s.u.s. termin dochodzenia roszczeń przez uprawnionego jest skonstruowany w taki sposób, że w przypadku niektórych

uprawnionych już w momencie powstania podstawy roszczenia o zwrot nienależnie opłaconej składki (w rozpatrywanej sprawie było to orzeczenie stwierdzające prawo do renty) roszczenia te nie mogą być skutecznie dochodzone ze względu na upływ czasu. Uprawnienie płatnika (ubezpieczonego) wygasłoby w terminie określonym w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. również wtedy, gdyby złożył wniosek o zwrot nienależnie opłaconych składek przed upływem tego terminu.

Należy dodać, że istnienie alternatywnej możliwości odzyskania nienależnie opłaconej składki po upływie ustawowego terminu dochodzenia jej zwrotu prowadzi do zróżnicowania pomiędzy płatnikami (ubezpieczonymi), którzy z tej metody mogą skorzystać, oraz tymi, którzy nie mogą. Płatnicy (ubezpieczeni), którzy w chwili upływu terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. nie mają wobec ZUS innych zobowiązań z tytułu składek ani nie będą ich mieli w przyszłości, z upływem tego terminu tracą zupełnie możliwość odzyskania kwoty nienależnie opłaconej składki. Podmioty te nie mogą bowiem skorzystać z zachowania nienależnie opłaconych składek na poczet należnych składek. W stosunku do pozostałych płatników (ubezpieczonych) ZUS jest obowiązany zaliczyć nienależnie opłacone składki na poczet aktualnych lub przyszłych należności z tytułu składek.

Trzeba też zauważyć, że sposób określenia w zakwestionowanym przepisie momentu rozpoczęcia biegu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki na chwilę „daty ich opłacenia” prowadzi do negatywnego zróżnicowania kategorii płatników, w których przypadku ustalenie, że składka była nienależnie opłacona, następuje w pewien czas po opłaceniu składki. Data opłacenia składki może nie pokrywać się w czasie z datą ustalenia, że składka była nienależnie opłacona. Dzieje się tak wówczas, gdy po opłaceniu składki zapada decyzja bądź orzeczenie stwierdzające brak podstawy prawnej jej opłaty, na przykład orzeczenie stwierdzające wstecz przysługiwanie prawa do renty. W wypadku gdy między datą opłacenia składki a datą wydania prawomocnego orzeczenia stwierdzającego brak podstawy do opłacenia składki upłynął termin co najmniej pięciu lat, płatnik traci możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie zawisłej przed sądem pytającym.

Ani z samej ustawy o ubezpieczeniach społecznych, ani z orzecznictwa bądź piśmiennictwa nie wynika, aby powyższe kryteria różnicowania zostały zamierzone przez ustawodawcę i pozostawały w racjonalnym związku z celem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych bądź też były motywowane koniecznością ochrony określonych wartości uzasadniających różnicowanie według tych kryteriów. Na niedopuszczalność różnicowania ubezpieczonych (płatników) w ich możliwości dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek wskazuje ponadto podstawowa zasada systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych: zasada równego traktowania ubezpieczonych. Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.s.u.s., ustawa stoi na gruncie równego traktowania ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne oraz obliczania wysokości świadczeń (art. 2a ust. 2 pkt 2 i 4 u.s.u.s.).

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 24 ust. 7 u.s.u.s. niezgodnie z Konstytucją różnicuje poziom ochrony praw majątkowych poszczególnych kategorii płatników (ubezpieczonych). W związku z konstrukcją terminu określonego w art. 24 ust. 7 u.s.u.s. dochodzi do nieuzasadnionego obniżenia poziomu ochrony praw majątkowych niektórych kategorii płatników (ubezpieczonych), którzy opłacili nienależną Zakładowi składkę względem innych kategorii płatników (ubezpieczonych). Bezzasadne różnicowanie możliwości rozliczenia przez płatników nienależnie opłaconych składek narusza tym samym konstytucyjną gwarancję równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. W tym zakresie art. 24 ust. 7 u.s.u.s. narusza art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8. Skutki wyroku.

8.1. Wyrok w tej sprawie Trybunał wydał w ramach kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym sądu. Z tej przyczyny związek funkcjonalny, w ramach którego Trybunał kontrolował konstytucyjność, determinuje także skutki niniejszego orzeczenia co do zakresu jego oddziaływania.

Stwierdzenie niekonstytucyjności zróżnicowania sytuacji prawnej ZUS w przypadku dochodzenia należności od płatników (ubezpieczonych) oraz sytuacji prawnej płatników (ubezpieczonych) w przypadku dochodzenia zwrotu od ZUS nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne dotyczy więc tylko wykorzystania wyroku Trybunału 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 i co do których termin zwrotu upłynął w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 8 maja 2008 r.

8.2. Wyrok orzekający w tej sprawie o niekonstytucyjności pięcioletniego terminu dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek przez ubezpieczonego (płatnika), podczas gdy dla roszczeń ZUS z tytułu zaległych składek ustawa przewiduje termin dziesięcioletni, co do których termin z art. 24 ust. 7 u.s.u.s. upłynął między 1 stycznia 2003 r. a 7 maja 2008 r. daje podstawę do ewentualnych wznowień postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji tylko w wypadku orzeczeń oddalających powództwa o zwrot nadpłaconych składek ubezpieczeniowych.

8.3. Wyrok w tej sprawie oznacza również zniesienie istniejącego dotychczas na podstawie kwestionowanego art. 24 ust. 7 u.s.u.s. zróżnicowania poziomu ochrony praw majątkowych w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu nadpłaconych składek ubezpieczeniowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami płatników (ubezpieczonych).

8.4. Niniejszy wyrok pozwala zatem sądowi pytającemu rozstrzygnąć wątpliwość konstytucyjną, decydującą dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, zgodnie z jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.