

Dz.U. 2001 Nr 133 poz. 1507

WYROK

z dnia 12 listopada 2001 r.

Sygn. P. 2/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Wiesław Johann – sprawozdawca

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Michał Pruszyński – protokolant

po rozpoznaniu 12 listopada 2001 r. na rozprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, o udzielenie odpowiedzi: czy przepis art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności z art. 32 i art. 47

o r z e k a:

Artykuł 136 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72 poz. 801, Nr 72, poz. 802, Nr 106, poz. 1215; z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678, Nr 84, poz. 948; z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Uzasadnienie:

I

1. Podjętym na rozprawie w dniu 9 marca 2001 r. postanowieniem (*sygn. akt IV U 1864/00*) Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym czy art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.; dalej: ustawa o FUS) jest zgodny z art. 32 i 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotowa wątpliwość zrodziła się na tle następującego stanu faktycznego. W czerwcu 2000 r. wnioskodawca złożył w Oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w

Siedlcach wniosek o wypłatę zaległej renty po zmarłym mężu. Żądała wypłaty świadczenia za okres od kwietnia 1998 r. do maja 1999 r., to jest za czas od daty wstrzymania wypłaty emerytury męża, w związku z jego zaginięciem, do dnia jego śmierci. Decyzją z lipca 2000 r. ZUS odmówił wypłaty niezrealizowanego świadczenia uzasadniając, że wnioskodawczyni złożyła wniosek z przekroczeniem 12-miesięcznego terminu, określonego w art. 136 ust. 3 ustawy o FUS, wobec czego jej roszczenie wygasło. Rozpoznający odwołanie wnioskodawczyni Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych powziął wątpliwość co do zgodności art. 136 ust. 3 ustawy o FUS z art. 32 i 47 Konstytucji.

Będący przedmiotem pytania prawnego przepis ustanawia 12-miesięczny okres dochodzenia niezrealizowanych świadczeń i stanowi, że po jego upływie roszczenia wygasają. Wygaśnięcie *ex lege*, nie zaś przedawnienie roszczeń nie pozostawia sądowi innych możliwości niż oddalenie odwołania. Zdaniem Sądu ustawowa norma godzi w zasady równości i ochrony rodziny i nie koreluje z zawartą w art. 138 ust. 4 i 5 ustawy o FUS regulacją, „dotyczącą możliwości żądania zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń za okres trzech lat”. Zasada równości dotyczy nie tylko obywateli, ale też relacji obywatel – urząd (instytucja). Z przytoczonych przepisów wynika, że obywatelowi przysługuje krótszy termin do dochodzenia jego roszczeń, niż urzędowi, który zwrotu nienależnego świadczenia może dochodzić za okres trzyletni. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie przewiduje żadnej możliwości przywrócenia terminu do dochodzenia roszczeń.

Treść art. 136 ust. 3 ustawy o FUS jest też w opinii Sądu niezgodna z zasadą ochrony rodziny. Jakkolwiek prawo do emerytury jest ściśle związane z osobą uprawnioną i nie należy do spadku, jednak w warunkach polskich świadczenie emerytalne jest często podstawą utrzymania rodziny emeryta. Wieloletnia praktyka każe – zdaniem Sądu – uznać, że materia ubezpieczeń społecznych jest skomplikowana i nieznana ogółowi obywateli, dlatego też dochodzenie słuszych roszczeń nie powinno być ograniczane poprzez stanowienie krótkich terminów wygasania roszczeń.

2. Pismem z 2 lipca 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny stwierdzając, że przepis art. 136 ust. 3 ustawy o FUS nie jest niezgodny z art. 32 i 47 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu powyższego Prokurator Generalny wskazał, że zaległe i niewypłacone uprawnionemu świadczenia emerytalne i rentowe, należne temu podmiotowi za życia nie wchodzi w skład masy spadkowej, są bowiem ściśle związane z osobą świadczeniobiorcy i jej uwarunkowaniami osobistymi. Po śmierci podmiotu uprawnionego, członkowie jego rodziny nabywają własne uprawnienia do świadczeń rodzinnych, co reguluje art. 922 § 2 kodeksu cywilnego. Zaskarżony art. 136 ustawy o FUS stanowi wyjątek od zasady niedziedziczenia uprawnień osobistych. Przepis ten określa krąg podmiotów uprawnionych, niemal tożsamy z kręgiem podmiotów uprawnionych do otrzymania renty rodzinnej. Ów krąg podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń należnych za życia zmarłemu, związany jest z ewentualnością prowadzenia wspólnego gospodarstwa, do utrzymania którego przyczyniłby się on, gdyby otrzymywał świadczenie. Wyrównanie strat nie może jednak – w opinii Prokuratora Generalnego – rozciągać się w nieskończoność, a okres 12-miesięczny jest realny i wystarczający dla zgromadzenia przez rodzinę uprawnionego zmarłego niezbędnej dokumentacji, ponadto zaś nikt nie może tłumaczyć się niezajomością prawa.

Prokurator Generalny nie zgodził się z twierdzeniem Sądu, że zasada równości znajduje zastosowanie również w stosunkach między obywatelem a urzędem, bowiem są to podmioty „o odmiennych cechach relewantnych”.

Niezasadne jest zdaniem Prokuratora Generalnego porównywanie okresu, po upływie którego podmiotowi uprawnionemu wygasają roszczenia z okresem, za który organ rentowy może żądać zwrotu świadczeń nienależnie pobranych.

Skutkiem wygaśnięcia roszczeń, o którym mowa w art. 136 ustawy o FUS, osoba uprawniona, która nie spełniła określonego warunku przestaje być podmiotem danego prawa. Tymczasem art. 138 ustawy dotyczy sytuacji całkowicie odmiennej bowiem nie ustanawia dla organu rentowego terminu, w którym może on wystąpić o zwrot świadczenia, a jedynie wskazuje okres za jaki należy zwrócić nienależnie pobrane świadczenia. Sytuacje te są prawnie nieporównywalne jako, że inne skutki prawne związane są z przedawnieniem roszczeń, a inne z ich wygaśnięciem.

Biorąc pod uwagę szerokie – ograniczone jedynie zasadami konstytucyjnymi – uprawnienia ustawodawcy w przyznawaniu przywilejów prawnych, Prokurator Generalny wskazał, że skoro prawo do świadczeń przyznane zostało ograniczonemu kręgowi osób (z którymi zmarły pozostawał w więzi rodzinno-gospodarczej), to ustawodawca miał prawo ustalić 12-miesięczny okres wejścia tych podmiotów w prawa strony postępowania, wszczętego za życia osoby uprawnionej.

W opinii Prokuratora Generalnego wzorzec konstytucyjny art. 47 nie przystaje do sytuacji rozstrzyganej przez Sąd, który w pytaniu prawnym nie wykazał należycie związku między treścią przepisu zaskarżonego, a prawami chronionymi przytoczoną normą konstytucyjną.

II

1. Na rozprawie 12 listopada 2001 r. przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali zawarte we wcześniejszych pismach stanowisko.

2. Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie stawił się.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawa o FUS w Dziale IX szczegółowo normuje postępowanie w sprawach świadczeń i kwestie wypłaty tych świadczeń. W rozdziale trzecim tego działu zawarte są postanowienia dotyczące ogólnych zasad wypłaty świadczeń, na przykład terminów i sposobów wypłat oraz ich wstrzymywania i wznawiania. Artykuł 136 odnosi się do sytuacji, w której umiera osoba, która złożyła wniosek o przyznanie któregoś ze świadczeń określonych ustawą (wnioskodawca). Jak wskazuje Prokurator Generalny, że przepis ten stanowi w istocie wyjątek od generalnej zasady – ustanowionej w art. 922 § 2 kodeksu cywilnego (dalej: kc) – w myśl której, do spadku nie należą (a zatem nie są przedmiotem dziedziczenia) prawa zmarłego ściśle związane z jego osobą; nie ulega wątpliwości, że do tej kategorii zaliczyć trzeba prawo do świadczeń wymienionych w ustawie o FUS. Wyjątek, o którym mowa jest równocześnie szczególnym przywilejem, a ustawodawca w zakresie przyznawania prawnych przywilejów związany jest jedynie zasadami konstytucyjnymi, bowiem musi precyzyjnie zdefiniować krąg adresatów charakteryzujących się określoną cechą relewantną i nie może naruszyć praw innych osób. Stwierdzić trzeba, że w sprawie niniejszej warunki te zostały spełnione.

Zgodnie z art. 136 ust. 1 świadczenie należne wnioskodawcy – za okres od złożenia przezeń wniosku do dnia jego śmierci – wypłaca się wymienionym w przepisie członkom najbliższej rodziny (w szczególności połączonym ze zmarłym wnioskodawcą więzią gospodarczą), których krąg jest niemal tożsamy z kręgiem osób uprawnionych do renty rodzinnej w myśl art. 67 ustawy o FUS. Będący przedmiotem pytania prawnego przepis art. 136 ust. 3 ustawy o FUS stanowi, że roszczenia o wypłatę powyższych świadczeń wygasają po upływie roku od dnia śmierci osoby, której przysługiwały świadczenia chyba, że w okresie tym złożony

został wniosek o kontynuowanie postępowania. Treścią normy prawnej zawartej w zaskarżonym przepisie jest zatem ustanowienie rocznego terminu dochodzenia roszczeń przez członków rodziny zmarłego, który za życia złożył był wniosek o przyznanie świadczeń; po upływie tego terminu roszczenia owe wygasają. Przepis ten budzi wątpliwości Sądu Okręgowego w Siedlcach w aspekcie zgodności z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i prawem do ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji), przy czym naruszenie zasady równości Sąd upatruje w przyznaniu ZUS prawa do domagania się zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń za okres trzech lat (art. 138 ust. 4 i 5 ustawy o FUS), zaś zarzut naruszenia art. 47 nie jest należycie uzasadniony.

2. Zasada równości, zawarta w art. 32 Konstytucji RP, była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i doczekała się bogatego orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za zbędne ponowne szczegółowe jej definiowanie na potrzeby niniejszej sprawy, i ogranicza się jedynie do mającego zasadnicze znaczenie stwierdzenia, iż równość oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Równość dopuszcza różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się między sobą, natomiast ewentualne zróżnicowanie traktowania podmiotów podobnych musi być uzasadnione, to jest oparte na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru tego, a nie innego kryterium różnicowania podlegać musi każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (por. m.in. *orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w latach 1986-1995 Tom I, s. 133-144*).

Z powyższego wynika, że dla oceny konkretnej regulacji w aspekcie zasady równości konieczne jest ustalenie po pierwsze czy podmioty są podobne czy też różnią się jakąś cechą istotną, po wtóre zaś – o ile podmioty są podobne – czy sytuacja tych podmiotów nie została przez prawodawcę zróżnicowana bezzasadnie, to jest przez zastosowanie kryterium nie znajdującego oparcia w innych zasadach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie do naruszenia zasady równości nie doszło. Naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na fakt, iż obywatel i urząd (instytucja państwowa) nie mają w tym przypadku wspólnej cechy relewantnej, a zatem różnicowanie ich sytuacji jest dopuszczalne i uzasadnione. Zauważyć trzeba, że – jak celnie podnosi Prokurator Generalny – organ rentowy rozpatrując wnioski o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, pełni funkcję władczą, przejawiającą się w możliwości (ale i obowiązku) wydania decyzji w granicach obowiązującego prawa i z zachowaniem przewidzianych prawem procedur. Powyższe nie neguje faktu, że z chwilą gdy skarga zostanie przyjęta przez sąd do rozpoznania, organ który wydał zaskarżoną decyzję przekształca się z organu władczego w stronę postępowania przed tym sądem. Wówczas ten sam obywatel i ten sam organ rentowy stają się podmiotami podobnymi (i ich sytuacja – na przykład w zakresie uprawnień procesowych – nie może być różnicowana, inaczej niż w oparciu o zasady konstytucyjne), zgodnie bowiem z zasadą kontradiktoryjności dochodzi do sporu równouprawnionych stron przed bezstronnym sądem.

Stwierdzenie, że wnioskodawca (a zatem również członkowie jego rodziny) i organ rentowy nie są podmiotami podobnymi, a zatem ich sytuacja nie może być rozpatrywana w aspekcie zasady równości zbędnym czyni rozważanie wzajemnego stosunku norm zawartych w art. 136 ust. 3 i 138 ust. 4 i 5 ustawy o FUS. Na marginesie wskazać jednak trzeba, że przepisy te dotyczą zupełnie różnych i prawnie nieporównywalnych sytuacji. Artykuł 136 ust. 3 ustanawia bowiem roczny termin wygaśnięcia pewnych roszczeń, natomiast art. 138 ust. 4 i 5 dotyczy kwestii zwrotu organowi rentowemu kwot świadczeń nienależnie pobranych, zacych do zagadnienia wygaśnięcia roszczeń w ogóle się nie odnosi gdyż normuje tylko okres, za jaki można żądać zwrotu już wypłaconych świadczeń. Słusznie stwierdza Prokurator Generalny, że

termin wystąpienia z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych kwot (za okres roku albo trzech lat) normowany jest ogólnymi przepisami o przedawnieniu roszczeń, to jest przepisami art. 118 i nast. kc, zaś wygaśnięcie roszczeń i ich przedawnienie są stanami prawnymi nieporównywalnymi. Skoro zaś stosunki prawne, wynikające z art. 136 ust. 3 i art. 138 ustawy o FUS są nierelevantne, ich analiza w aspekcie art. 32 Konstytucji RP byłaby nieodpowiednia.

W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że art. 136 ust. 3 jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Sąd Okręgowy przedstawiając do rozstrzygnięcia kwestię niezgodności art. 136 ust. 3 z art. 47 Konstytucji RP nie wykazał w sposób przekonujący związku pomiędzy konstytucyjnym wzorcem – gwarancją prawnej ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i decydowania o życiu osobistym, a zaskarżonym przepisem dotyczącym wygaśnięcia określonych roszczeń. Wskazać trzeba, że odnoszący się do ochrony prywatności art. 47 Konstytucji zakazuje ustawodawcy nieuzasadnionej ingerencji w sferę stosunków rodzinnych i życia osobistego, natomiast nie dotyczy praw ani obowiązków członków rodzin w zakresie dbałości o ich interes prawny i faktyczny. Natomiast z tą sferą związany jest art. 136 ustawy o FUS, umożliwiający pozyskanie środków na utrzymanie rodziny w razie śmierci osoby wnioskującej o świadczenie z ubezpieczenia społecznego.

Nie wydaje się, aby można było podzielić tezę Sądu Okręgowego, który dla uzasadnienia wątpliwości co do niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu podnosi stopień komplikacji materii ubezpieczeń społecznych i fakt nieznajomości stosownych unormowań przez ogół obywateli. W tej kwestii wskazać trzeba, że publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym (Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim) tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Należy bowiem przypomnieć rzymską paremię *ignorantia iuris nocet*, przejętą i zakorzenioną w polskim systemie prawnym jako fikcja powszechnej znajomości prawa. Zgodnie z tą konstrukcją intelektualną przyjmuje się, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji i zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznajomość dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznajomość prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej.

Z tych też względów Trybunał Konstytucyjny, nie podzielając zarzutu wnioskodawcy uznał, że art. 136 ust. 3 ustawy o FUS nie jest niezgodny ze wskazanym wzorcem i dlatego orzekł jak w sentencji wyroku.