

97/8/A/2007

**WYROK**

z dnia 11 września 2007 r.

**Sygn. akt P 11/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Marian Grzybowski  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 września 2007 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Lublinie:

czy art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95 i Nr 82, poz. 558), rozumiany w ten sposób, że za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uznaje się dzień wpływu prawomocnego orzeczenia tylko w sytuacji, gdy za nieustalenie tych okoliczności nie ponosi odpowiedzialności organ rentowy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Sąd Apelacyjny w Lublinie, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd), pytaniem prawnym z 1 lutego 2007 r. (uzupełnionym pismem procesowym z 9 marca 2007 r.) przedstawił zagadnienie prawne mające wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy. Sąd wniósł o zbadanie zgodności art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 września 2007 r. w Dz. U. Nr 175, poz. 1235.

Pytanie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego: Decyzją z 9 marca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Lublinie (dalej: ZUS), odmówił Marii J. wypłaty odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie renty z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ organ odwoławczy (Sąd Okręgowy) w wyroku ustalającym prawo wnioskodawczyni do świadczenia nie orzekł o odsetkach. Od decyzji z 9 marca 2005 r. Maria J. złożyła odwołanie, kwestionując prawidłowość odmowy przyznania jej odsetek. Wyrokiem z 20 lutego 2006 r. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie ubezpieczonej. W ocenie Sądu Okręgowego roszczenie wnioskodawczyni nie zasługuje na uwzględnienie, bo jej niezdolność do pracy ustalona została dopiero w toku postępowania sądowego (prowadzonego w innej sprawie tego Sądu), w której wyrok ustalający prawo zapadł 28 października 2004 r. Sąd pierwszej instancji wskazał, że w art. 118 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy o FUS ustawowy termin wypłaty świadczenia został określony na 30 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Według Sądu ta ostatnia okoliczność odpowiada dacie przedstawienia dowodów pozwalających na ustalenie niezdolności do pracy. Dlatego Sąd oddalił odwołanie ubezpieczonej.

Odpowiedź na pytanie co do konstytucyjności wskazanego przepisu, ma – zdaniem Sądu – znaczenie, gdyż w praktyce możliwe są dwie różne sytuacje. Po pierwsze – roszczenie ubezpieczonej o zapłatę odsetek może być nieuzasadnione (skoro odpis wyroku z uzasadnieniem, a więc wyroku nieprawomocnego, został doręczony pozwanemu organowi rentowemu 14 stycznia 2005 r., to w myśl art. 118 ust. 1a ustawy o FUS termin 30-dniowy biegnie najwcześniej od 29 stycznia 2005 r., czyli po upływie terminu wniesienia apelacji). Po drugie – roszczenie wnioskodawczyni o zapłatę odsetek należy uwzględnić w razie stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanego w pytaniu prawnym przepisu, gdyż zastosowanie miałyby dotychczasowe unormowania i ich wykładnia (dniem wyjaśnienia ostatniej okoliczności byłby 28 października 2004 r., a więc dzień wydania nieprawomocnego wyroku organu odwoławczego ustalającego prawo do świadczenia i od tego dnia biegłby termin 30-dniowy przewidziany w art. 118 ust. 1 ustawy o FUS).

Zdaniem Sądu, przedstawiony problem wyodrębnia się w sytuacji, gdy organ rentowy wywodzi apelację od wyroku sądu pierwszej instancji ustalającego prawo do świadczenia i jego apelacja zostaje oddalona. Wtedy różnica między dniem wyjaśnienia ostatniej okoliczności według art. 118 ust. 1a ustawy o FUS a dotychczasową regulacją jest znaczna, bo może wynosić wiele miesięcy, a nawet lat.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd wskazał, że 1 lipca 2004 r. wszedł w życie art. 118 ust. 1a ustawy o FUS, który zmodyfikował regulację dotyczącą wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji w sytuacji, gdy prawo do świadczenia lub jego wysokość zostały ustalone orzeczeniem organu odwoławczego. Art. 118 ust. 1a ustawy o FUS ma następujące brzmienie: „W razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego”. Zdaniem Sądu, wskazany przepis niesie istotne ograniczenie uprawnień ubezpieczonych w zakresie ich roszczeń o zapłatę odsetek. W istotny sposób przyczynia się do opóźnienia w nabyciu przez nich prawa do świadczeń i stanowi niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie organów rentowych. Organy te mogą przedłużać postępowanie sądowe bez żadnych ujemnych konsekwencji dla siebie, a skutkami tego opóźnienia są obciążani ubezpieczeni. Sąd konfrontuje art. 118 ust. 1a ustawy o FUS z treścią art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji oznacza także równe traktowanie stron procesowych przez ustawodawcę w regulacjach normatywnych ich dotyczących. Zgodnie zaś z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Uzależnienie początku terminu ustawowego od chwili doręczenia

organowi rentowemu prawomocnego wyroku ustalającego prawo do świadczenia stanowi jaskrawe faworyzowanie tego organu. Organ ten bierze przecież udział w postępowaniu sądowym i dysponuje wyspecjalizowaną obsługą prawną, ma więc możliwość oceny orzeczeń wydawanych w toku tego postępowania. W sytuacjach odwrotnych – gdy organ rentowy występuje z roszczeniem przeciwko ubezpieczonemu, ten nie korzysta z podobnej ochrony. Długotrwałość procesu przynosi negatywny dla niego skutek w postaci wzrostu kwoty odsetek. Jest to więc nierówne traktowanie stron procesu przez ustawodawcę, z których tylko jedna bez żadnych konsekwencji dla siebie może przedłużać postępowanie. Możliwie niezwłoczne przyznanie świadczenia leży zaś w słusznym interesie ubezpieczonego. Sankcja w postaci obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie w przyznaniu lub wypłacie świadczenia pełni więc funkcję dyscyplinującą organ rentowy i rekompensuje szkodę ubezpieczonego. Umożliwienie organowi rentownemu odkładania w czasie przyznania świadczenia dokonuje się ze szkodą dla świadczeniobiorcy i naruszenia jego interes.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 12 lipca 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 118 ust. 1a ustawy o FUS jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu stwierdził, że kwestionowany przepis może stwarzać pewne trudności interpretacyjne. Prokurator Generalny zauważa, że norma prawna zawiera określenie „również”, co wskazuje, że dotyczy ona tylko jednej z możliwych sytuacji, o których mowa w art. 118 ust. 1 ustawy o FUS, i nie przesądza, iż w każdym wypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd, doręczenie wyroku prawomocnego jest dniem wyjaśnienia ostatniej okoliczności potrzebnej do wydania decyzji. To do sądu należy ustalenie, która okoliczność była niezbędna do tego, aby organ rentowy mógł wydać decyzję, i kiedy dane zdarzenie miało miejsce.

Prokurator Generalny wskazał, że regulacja w zakresie terminów wydania decyzji i wypłaty świadczenia nie budzi zastrzeżeń sądu pytającego. Kwestionowany przepis stwierdza bowiem, jak należy określić „dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji” w sytuacji, gdy prawo do renty zostało stwierdzone w postępowaniu odwoławczym. Nie można takiej regulacji uznać za wadliwą. Odsetki należą się za czas opóźnienia, liczony od dnia wymagalności. Trudno natomiast uznać, że wymagalność roszczenia powstała przed realną możliwością wydania decyzji przez organ rentowy, gdy sporna kwestia nie została jeszcze rozstrzygnięta w trybie przewidzianym w stosownych przepisach. W rozpatrywanym przez sąd wypadku chodzi o wyrok sądowy stwierdzający prawo do renty. Bez tego wyroku organ rentowy nie miał podstaw do wydania decyzji, toteż uznanie przez ustawodawcę, że dzień jego doręczenia jest „dniem wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”, nie może budzić konstytucyjnych zastrzeżeń. Gdyby uznać, że wątpliwości sądu dotyczą kwestii, czy w omawianej sytuacji termin wydania decyzji należy liczyć od dnia doręczenia wyroku pierwszej instancji, czy od dnia, w którym upływa termin jego zaskarżenia, to zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestie te związane są ze stosowaniem prawa i nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W opinii Prokuratora Generalnego, badana norma prawna odnosi się do sytuacji, gdy określona przesłanka przyznania przez organ rentowy emerytury lub renty albo wysokości tego świadczenia zależy od rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, rozpoznający odwołanie ubezpieczonego od negatywnej dla niego decyzji ZUS. Jest zatem zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak więc adresatami badanej regulacji są ubezpieczeni ubiegający się o świadczenie przewidziane w ustawie, których wnioski zostały załatwione odmownie, ze względu na ocenę organu rentowego, iż brak podstaw do jego przyznania. Następną cechą relewantną, łączącą daną grupę ubezpieczonych, jest skorzystanie przez

nich z trybu odwoławczego, zakończonego korzystnym dla nich prawomocnym rozstrzygnięciem. Wszystkie osoby znajdujące się w takiej sytuacji ustawodawca traktuje jednakowo. Dla wszystkich został bowiem ustanowiony taki sam sposób ustalania daty wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – nieadekwatny i nie pozostaje w związku z prawem każdego do sprawiedliwego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. O niekonstytucyjności przepisu nie może przesądzać przypuszczenie, że uczestnik danej regulacji prawnej zechce go wykorzystać niezgodnie z prawem. Sąd pytający nie uwzględnia także, że „gospodarzem” postępowania sądowego jest sąd i to do niego należy prowadzenie sprawy z należytą starannością, w sposób wykluczający przewlekłość postępowania. W razie dopuszczenia do nieuzasadnionej przewlekłości postępowania sądowego, stronie poszkodowanej służy roszczenie odszkodowawcze, przewidziane w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 31 sierpnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 118 ust. 1a ustawy o FUS jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu stwierdził, że użyte w zaskarżonym przepisie określenie „dzień wpływu prawomocnego orzeczenia” może oznaczać tylko i wyłącznie dzień, w którym doręczone stronom orzeczenie organu odwoławczego miało już walor prawomocności. Orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia (art. 363 § 1 k.p.c.). W wypadku gdy prawo do świadczenia lub jego wysokości zostały ustalone orzeczeniem sądu, strony mogą wnieść apelację w terminie dwutygodniowym od doręczenia stronie skarżącej wyroku z uzasadnieniem (art. 369 § 1 k.p.c.). W przeciwnym razie orzeczenie staje się prawomocne z upływem tego terminu. Przyjęte w kwestionowanym przepisie rozwiązanie, traktujące dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego jako dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji organu rentowego, nie pozostaje w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), o czym świadczą wydawane wyroki, ustalające prawo do świadczenia lub jego wysokości.

Bezzasadna jest także wątpliwość sądu co do zgodności art. 118 ust. 1a ustawy o FUS z art. 32 Konstytucji. Przedmiotem unormowania tego przepisu nie są bowiem kwestie dotyczące zasady równości. Cechą wspólną adresatów zaskarżonego przepisu jest to, że ubiegają się o świadczenia z ubezpieczenia społecznego i ich wniosek został negatywnie rozpatrzony przez organ rentowy oraz skorzystali z prawa odwołania się od decyzji organu rentowego i odwołanie to zostało uwzględnione. Jak z tego wynika, zaskarżony przepis nie wprowadził żadnego zróżnicowania sytuacji prawnej osób, do których jest skierowany.

## II

Na rozprawę 11 września 2007 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Ze względu na nieobecność przedstawiciela sądu zadającego pytanie prawne, przebieg postępowania w sprawie przed wniesieniem pytania do Trybunału Konstytucyjnego i istotę tegoż pytania zreferowała sędzia sprawozdawca. Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego jest art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej ustawa o FUS). Art. 118 ust. 1a został dodany do ustawy o FUS przez art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264). Zmiana weszła w życie 1 lipca 2004 r.

Art. 118 ust. 1a ustawy o FUS ma następujące brzmienie: „W razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego”. Sąd pytający w toku prowadzonego postępowania powziął wątpliwości co do konstytucyjności tego przepisu, wskazując na jego niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) i art. 45 ust. 1 Konstytucji (zasada prawa do sądu). Stwierdził, że przepis prowadzi do ograniczenia uprawnień ubezpieczonych do zapłaty odsetek i wprowadza tym samym uprzywilejowanie organu rentowego. Powoduje to nierówność wobec prawa i ogranicza prawo do sądu.

2. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność art. 118 ust. 1a ustawy o FUS wymaga przedstawienia kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje wskazany przepis.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o s.u.s.), jeżeli organ rentowy – w terminie przewidzianym w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów lub umów międzynarodowych – nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest obowiązany do wypłaty ustawowych odsetek określonych w przepisach prawa cywilnego. Nie dotyczy to sytuacji, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które ZUS nie ponosi odpowiedzialności. Wypłacanie odsetek zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 12, poz. 104).

Przepis art. 85 ust. 1 ustawy o s.u.s. pozostaje w bezpośrednim związku z art. 118 ust. 1 ustawy o FUS, zgodnie z którym organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji, z uwzględnieniem ust. 2 i 3 oraz art. 120. Uzupełnieniem treści art. 118 ust. 1 ustawy o FUS jest art. 118 ust. 1a, który to przepis budzi wątpliwości pytającego Sądu. Przepis poddany kontroli dookreśla nieostre pojęcie, jakim jest „dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”, wskazując, że może to być również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego.

Jak podnosi się w doktrynie i orzecznictwie, „wyjaśnienie okoliczności niezbędnych do wydania decyzji” polegać może, między innymi, na: przedłożeniu przez wnioskodawcę brakujących dowodów lub złożeniu stosownego oświadczenia (o ile zaniebano uczynić tego we wniosku), rozstrzygnięciu (w rozmowie osobistej, telefonicznie, faksem lub w drodze korespondencji) z wnioskodawcami, pracodawcami (płatnikami składek), urzędami oraz innymi podmiotami wątpliwości powstałych przy analizie dokumentacji, zwłaszcza dotyczącej przebiegu zatrudnienia i wysokości zarobków, ocenie

rozbieżności występujących w materiale dowodowym, uzyskaniu orzeczenia lekarza orzecznika w sprawach świadczeń, do których prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji, rachunkowym wyliczeniu wysokości świadczenia (por. wyrok SN z 8 stycznia 1991 r., sygn. akt II URN 120/90 oraz K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 402).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy zgodzić się z twierdzeniem, że przez wyjaśnienie „ostatniej niezbędnej okoliczności” trzeba rozumieć wyjaśnienie ostatniej okoliczności koniecznej do ustalenia samego istnienia prawa wnioskodawcy do świadczenia. Organ rentowy nie powinien zatem zwlekać (nawet dążąc do korzystniejszego ustalenia uprawnień zainteresowanego) z wydaniem decyzji do czasu rozstrzygnięcia okoliczności, które mogą mieć wpływ na nieznaczne podwyższenie świadczenia (por. K. Antonów, M. Bartnicki, *op.cit.*, s. 402).

3. Należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 85 ustawy o s.u.s. zasadą jest wypłata przez organ rentowy ustawowych odsetek określonych w przepisach prawa cywilnego, jeśli organ nie dokona tej wypłaty w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy jest zwolniony jednak z obowiązku wypłaty odsetek, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

W orzecznictwie sądowym można odnaleźć wiele przykładów nieprawidłowego działania organu rentowego, za które organ ten „ponosi odpowiedzialność” i – w razie opóźnienia z tego powodu ustalenia prawa do świadczenia lub jego wypłaty – zobligowany jest do wypłaty należnych odsetek. Są to w szczególności wypadki bezpodstawnego pozostawienia bez rozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do renty inwalidzkiej (zob. wyrok SN z 12 sierpnia 1998 r., sygn. akt II UKN 171/98, OSNAP nr 16/1999, poz. 521). Organ rentowy ponosi też odpowiedzialność za nieprawidłowe orzeczenie w sprawie niezdolności do pracy do celów rentowych wydane przez lekarza orzecznika ZUS lub komisję lekarską ZUS.

Wydanie przez organ rentowy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia w sytuacji, gdy było możliwe wydanie decyzji zgodnej z prawem, w szczególności, gdy ubezpieczony wykazał wszystkie przesłanki świadczenia, oznacza, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność, choćby nie można było mu zarzucić niestaranności w wykładni i zastosowaniu prawa (por. wyrok SN z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt I UK 159/04, OSNP nr 19/2005, poz. 308).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym milczenie organu rentowego nie można uznać za okoliczność, za którą nie ponosi on odpowiedzialności. Sąd Najwyższy stwierdził, że w wypadku gdy ZUS nie sprawdził w postępowaniu kontrolnym rzetelności zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy, uzasadnione jest przyznanie odsetek od 30 dnia po przedstawieniu przez ubezpieczonego tych zaświadczeń, a nie od daty wyroku sądu ustalającego prawo do zasiłku chorobowego (zob. wyrok SN z 7 lutego 2006 r., sygn. akt I UK 191/05, OSNP nr 1-2/2007, poz. 28). Jest to zatem kolejny przykład postępowania, w wyniku którego organ rentowy „ponosi odpowiedzialność” i ponosić powinien związane z tym postępowaniem dalsze konsekwencje prawne.

4. W doktrynie zwraca się uwagę, że regulacja zawarta w art. 118 ust. 1a ustawy o FUS stwarza możliwość uniknięcia wypłaty odsetek przez organ rentowy w sytuacji, w

której odmówi on ustalenia prawa do świadczenia (albo kwestionować będzie jego wysokość), ze względu na istnienie wątpliwości co do spełnienia przesłanek nabycia świadczenia. We wszystkich wypadkach, gdy postępowanie wyjaśniające przedłużyłoby się z przyczyn leżących po stronie organu rentowego, w jego interesie będzie wydanie decyzji odmownej i zmuszenie tym samym zainteresowanego do skierowania sprawy na drogę sądową (zob. K. Ślebzak, *Prawna problematyka odsetek za opóźnienie w ustalaniu świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2006, s. 96).

W związku z tym w piśmiennictwie formułuje się pogląd, że w kontekście art. 85 ust. 1 ustawy o s.u.s. sens normy wyrażonej w art. 118 ust. 1a ustawy o FUS można odczytać w następujący sposób: „Za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uznaje się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia, o ile za nieustalenie tych okoliczności odpowiedzialności nie ponosi organ rentowy” (por. K. Ślebzak, *op.cit.*, s. 107 oraz podobnie K. Antonów, M. Bartnicki, *op.cit.*, s. 403). Podkreśla się także, że gdyby odrzucić taką interpretację przepisów regulujących odpowiedzialność organu rentowego, to art. 118 ust. 1a ustawy o FUS nie tylko wyłączałby odpowiedzialność organu rentowego, ale również ograniczałby konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) w sytuacji, w której uprawniony korzystałby z prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 Konstytucji). Ubezpieczony ponosiłby wówczas ujemne skutki (brak prawa do odsetek) z powodu złożenia odwołania od decyzji odmawiającej ustalenia prawa do świadczenia (lub zaniżającej jego wysokość), jeżeli tylko organ rentowy podniósłby, że okoliczności będące podstawą wydania decyzji były sporne (por. K. Ślebzak, *op.cit.*, s. 107-108).

Istotne znaczenie dla tej wykładni ma także użycie w kwestionowanym przepisie wyrazu „również”. To znaczy, że dzień doręczenia prawomocnego orzeczenia sądu, w razie gdy prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd, nie jest jedynym możliwym początkiem biegu terminu wydania przez organ rentowy decyzji w sprawie ustalenia prawa do świadczenia i wypłaty tego świadczenia. Początek biegu tego terminu można wskazać wcześniej – byłby to dzień, w którym organ rentowy mógł ustalić to prawo, gdyby działał prawidłowo.

5. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w pierwszej kolejności należy poddać analizie art. 118 ust. 1a ustawy o FUS pod względem jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy je różniące (por. uzasadnienie wyroku TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Jedną z podstawowych kwestii, którą należy rozstrzygnąć, jest to, czy w analizowanym wypadku zarzucana przez sąd w pytaniu prawnym nierówność wobec prawa ma miejsce, a jeżeli tak, to czy w sferze prawa materialnego, czy też procesowego.

Zdaniem Sądu, w analizowanym wypadku równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oznacza konieczność równego traktowania stron procesowych przez ustawodawcę w regulacjach normatywnych ich dotyczących. Art. 118 ust. 1a ustawy o FUS ogranicza zakres odpowiedzialności organu rentowego jako strony procesu. Tym

samym stwarza nierówność wobec prawa, gdyż organ rentowy i ubezpieczony w postępowaniu sądowym powinni być traktowani jako równoprawne strony tego sporu prawnego, mające równe prawa i równe obowiązki. Sąd pytający prezentuje zatem pogląd, że ową nierówność wobec prawa należy rozpatrywać jako nierówność stron procesowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z taką tezą nie można się zgodzić. Sposób traktowania organu rentowego i ubezpieczonego jako stron procesowych w postępowaniu w sprawie o roszczenie ze stosunku ubezpieczenia społecznego regulują przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 459-art. 477<sup>16</sup>), a nie ustawa o emeryturach i rentach z FUS. Należy zauważyć, iż przepisy tego kodeksu w wielu kwestiach wręcz uprzywilejowują ubezpieczonego jako stronę słabszą. Problem leży więc nie w procedurze lecz w treści prawa materialnego, a konkretnie zaskarżonego art. 118 ust. 1a ustawy o FUS. Na gruncie tego przepisu, organ rentowy i ubezpieczony występują jako strony materialnoprawnego stosunku ubezpieczenia społecznego, będącego specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym. Jako podmioty mające wobec siebie obowiązki i prawa wynikające z tego stosunku, są równe i powinny być jednakowo traktowane między innymi w zakresie przestrzegania terminów istotnych dla ustalenia prawa do świadczeń i skutków niezachowania tych terminów (w tym obowiązku zapłaty odsetek).

Inna sprawa, że w trakcie ustalania prawa do świadczenia ubezpieczonego, organ rentowy występuje także w odrębnej roli – podmiotu ustalającego to prawo, a więc niejako jako *iudex in re sua*. Ta okoliczność nie może być jednak 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.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że uprawnienie do świadczenia rentowego, zgodnie z art. 100 ustawy o FUS, powstaje co do zasady *ex lege* z dniem spełnienia wszystkich ustawowo określonych przesłanek, tj. wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Faktycznie jednak świadczenie zostaje „przyznane” decyzją organu rentowego najwcześniej od dnia złożenia wniosku o ustalenie prawa do niego. Ten „piętrowy” mechanizm nabywania prawa do świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego sam w sobie jest krzywdzący dla ubezpieczonego. Dochodzą do tego niejasne przepisy o terminach do ustalenia i wypłaty świadczeń, które mogą być interpretowane w sposób prowadzący do zwolnienia organu rentowego od odpowiedzialności za skutki jego nieprawidłowego działania.

Stosując art. 118 ust. 1a ustawy o FUS, organ rentowy za początek biegu terminu ewentualnej wypłaty odsetek przyjmuje dzień wpływu prawomocnego orzeczenia w każdym wypadku, gdy prawo do świadczenia (bądź do określonej wysokości świadczenia) zostało ustalone przez organ odwoławczy (sąd). Przy zastosowaniu takiej interpretacji zaskarżonego przepisu, można przyjąć, że art. 118 ust. 1a ustawy o FUS pośrednio wyłącza odpowiedzialność organu rentowego za popełnione błędy. Ubezpieczony w konsekwencji ponosi ujemne skutki (brak prawa do odsetek) złożenia odwołania od decyzji odmawiającej ustalenia prawa do świadczenia (lub zaniżającej jego wysokość). Organ rentowy może zatem przedłużać postępowanie sądowe bez żadnych ujemnych konsekwencji dla siebie. Skutkami tego opóźnienia jest obciążany ubezpieczony, który nie może dochodzić prawa do odsetek.

Nierówne traktowanie obu podmiotów polega na tym, że w sytuacji gdy organ rentowy występuje z roszczeniem przeciwko ubezpieczonemu (np. o zwrot nienależnego świadczenia), ten, w razie przegrania procesu, jest zobowiązany do zwrotu świadczenia wraz z odsetkami od dnia jego wymagalności, a nie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu nakazującego zwrot. Długotrwałość procesu przynosi ubezpieczonemu negatywny skutek w postaci wzrostu kwoty odsetek. W opinii Trybunału Konstytucyjnego

jest to niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jedna ze stron (organ rentowy) może bez żadnych konsekwencji dla siebie przedłużać postępowanie, nie narażając się na zapłatę odsetek. Druga strona (ubezpieczony) takiej możliwości nie ma. Słuszne wydaje się też twierdzenie sądu pytającego, że sankcja w postaci obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie w przyznaniu lub wypłacie świadczenia pełnić może funkcję dyscyplinującą organ rentowy i może rekompensować powstałą przez długotrwałe postępowanie szkodę ubezpieczonego. Umożliwienie organowi rentowemu odkładania w czasie przyznania świadczenia dokonuje się ze szkodą świadczeniobiorcy i z naruszeniem jego interesu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce organ rentowy jest stroną silniejszą w stosunku do ubezpieczonego. Dysponuje bowiem wyspecjalizowaną obsługą prawną i ma możliwość właściwego stosowania prawa materialnego oraz przewidywania orzeczeń wydawanych przez sądy.

Reasumując, należy stwierdzić, że w zakresie stosowania odsetek i związanych z nimi terminów, od których zależy ustalenie prawa do świadczenia (lub jego wysokości), organ rentowy i ubezpieczony powinni być traktowani jednakowo. Umożliwia to inna niż stosowana przez organ rentowy interpretacja art. 118 ust. 1a ustawy o FUS, zaprezentowana w doktrynie (por. K. Ślebzak, *op.cit.*, s. 107), uwzględniająca kontekst normatywny art. 85 ust. 1 ustawy o s.u.s. Zgodnie z tą interpretacją, normę wyrażoną w kwestionowanym art. 118 ust. 1a ustawy o FUS należy odczytać w następujący sposób: Za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji w sprawie świadczenia rentowego lub emerytalnego uznaje się dzień wpływu do organu rentowego prawomocnego orzeczenia sądu ustalającego prawo do tego świadczenia, o ile za nieustalenie tych okoliczności we wcześniejszym terminie nie ponosi odpowiedzialności organ rentowy. Tę interpretację, nadającą zaskarżonemu przepisowi treść zgodną z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, przyjmuje Trybunał.

6. W niniejszej sprawie wystąpiła konieczność wydania rozstrzygnięcia interpretacyjnego (jak w sentencji), ze względu na możliwość różnych interpretacji zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście badanego przepisu, trzeba odróżnić dwie podstawowe grupy stanów faktycznych, które mają wpływ na prawo do odsetek.

Po pierwsze – sytuacje nieprawidłowego działania (w tym zaniechania) organu rentowego, wyłączające – przy zastosowaniu wykładni zaskarżonego przepisu przyjmowanej przez organy rentowe – obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczenia lub jego wypłaty.

Po drugie – opóźnienia w działaniu samego ubezpieczonego lub płatnika, polegające np. na nieprzedłożeniu (mimo żądania organu rentowego) dokumentów koniecznych do ustalenia prawa. W tej sytuacji nie budzi wątpliwości, że odpowiedzialność powinien ponosić płatnik lub ubezpieczony (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 czerwca 2003 r., sygn. akt III AUa 324/02, „Prawo Pracy” nr 1/2004, s. 42). Konsekwencją takiego postępowania powinno być pozbawienie ubezpieczonego prawa do odsetek.

Trybunał Konstytucyjny opiera się w swym orzekaniu na zasadzie domniemania zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Oznacza to, że zarzuty skierowane przeciwko zaskarżonym przepisom tylko wówczas uzasadniają orzeczenie niekonstytucyjności, gdy w toku postępowania zostanie wykazane, że żadna z dopuszczalnych wykładni zaskarżonego przepisu nie pozwala na nadanie danej regulacji takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (por. wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96). Wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu nie

powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie zaskarżonemu przepisowi takiego rozumienia, które doprowadzi do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (por. orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 41-53). Zawsze wtedy gdy możliwe jest takie wyłożenie przepisu, aby był on zgodny z Konstytucją, należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego (zob. orzeczenie TK z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10). Takie też jest postępowanie Trybunału w rozstrzyganej aktualnie sprawie.

Zaskarżony przepis art. 118 ust. 1a ustawy o FUS jest zgodny z Konstytucją, o ile za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uznaje się dzień wpływu do organu rentowego prawomocnego orzeczenia sądu tylko w sytuacji, gdy za nieustalenie tych okoliczności we wcześniejszym terminie nie ponosi odpowiedzialności organ rentowy. Jeżeli odpowiedzialność leży po stronie organu rentowego, termin do wydania decyzji i wypłaty świadczenia powinien być liczony od wcześniejszej daty, w której organ rentowy, gdyby działał prawidłowo, powinien był wydać decyzję, a ubezpieczony powinien mieć prawo do odsetek za stosowny okres.

7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli zawarty w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny w kontekście kontroli art. 118 ust. 1a ustawy o FUS. Powołany wzorzec stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

W wyroku z 28 lipca 2004 r. (sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72), Trybunał Konstytucyjny przypominał, że gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują – oprócz prawa dostępu do sądu (tj. prawa do uruchomienia postępowania przed sądem) prawo do wyroku sądowego, czyli prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu, uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swych racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć (zob. wyroki TK: z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98 oraz z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31).

Z art. 118 ust. 1a ustawy o FUS nie wynika w żaden sposób ograniczenie ubezpieczonego w zakresie prawa do sądu. Ubezpieczony nie jest pozbawiony prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ma prawo uruchomić procedurę przed sądem i uzyskać wiążące rozstrzygnięcie danej sprawy; nie zostało też naruszone jego prawo do sprawiedliwej procedury. Przedstawiony powyżej ujemny skutek

– tj. ograniczenie prawa do odsetek w razie ustalenia prawa do świadczenia ubezpieczeniowego orzeczeniem sądu – ma wyłącznie charakter materialnoprawny i w związku z tym art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli.

8. Rozstrzygnięcie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego wymaga wskazania skutków prawnych wyroku.

Można przyjąć, że na gruncie dotychczasowych przepisów zasadą było, iż organ rentowy w praktyce uznawał, że 30-dniowy termin wydania decyzji w sprawie świadczenia i jego wypłaty w razie, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd, biegnie zawsze od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia sądu, niezależnie od tego, co sprawiło, że to sąd, a nie organ rentowy, ustalił prawo. Po rozstrzygnięciu Trybunału termin ten powinien być liczony od dnia doręczenia wyroku sądu tylko wtedy, gdy ustalenie prawa do świadczenia dopiero w postępowaniu sądowym nie było następstwem okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność organ rentowy. W przeciwnym wypadku, gdy opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczenia było spowodowane okolicznościami, za które odpowiada organ rentowy (np. błędna interpretacja przepisów, zaniechanie podjęcia określonych działań z urzędu, błędne orzeczenie lekarza orzecznika ZUS lub komisji lekarskiej ZUS w sprawie niezdolności do pracy), termin ten będzie liczony od dnia, w którym organ rentowy, gdyby działał prawidłowo, powinien był ustalić prawo do świadczenia.

Oznacza to, że w wypadku wystąpienia przez ubezpieczonego z roszczeniem o zapłatę odsetek, obowiązkiem sądu jest nie tylko kontrola legalności decyzji w sprawie ustalenia prawa do świadczenia, ale również ocena, czy za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczenia odpowiedzialność ponosi organ rentowy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.