

52/A/2016

**WYROK**

z dnia 5 lipca 2016 r.  
**Sygn. akt P 131/15\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 lipca 2016 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie:

czy art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, ze zm.), w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.), rozumiane w ten sposób, że dopuszczają wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu przekraczający 15 lat od daty wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, są zgodne z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, 689, 978, 1037, 1066, 1240, 1268, 1269, 1506, 1649, 1830, 1893 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 34 i 615) w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu od daty wypłaty tego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

---

\* W dniu 6 lipca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd, sąd pytający), w postanowieniu z 5 sierpnia 2015 r. (sygn. akt VII U 322/14), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, „czy norma prawna wynikająca z art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w związku z art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych rozumiana w ten sposób, że dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na upływ czasu przekraczający 15 lat od daty wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest zgodna z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w sprawie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) o świadczenie rehabilitacyjne na skutek odwołania ubezpieczonej od decyzji ZUS z 21 marca 2014 r. Na mocy tej decyzji ZUS odmówił ubezpieczonej prawa do świadczenia rehabilitacyjnego za okres od 1 lutego do 25 kwietnia 1998 r. oraz zobowiązał ją do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (1814,40 zł brutto). Według uzasadnienia decyzji, we wskazanym okresie ubezpieczona jednocześnie pobierała świadczenie rehabilitacyjne i świadczyła pracę, za którą otrzymywała wynagrodzenie.

Mimo że twierdzenia organu rentowego – w świetle materiału dowodowego – sąd uznał za „wysoce prawdopodobne”, jego uwadze nie uszedł znaczny odstęp czasu (bez mała szesnaście lat) między wypłatą świadczenia rehabilitacyjnego a wydaniem zaskarżonej decyzji. Podkreśliwszy, że według ujednoliconego poglądu judykatury (m.in. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12, Lex nr 1148246) prawo organu rentowego do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych jest bezterminowe i nie ulega przedawnieniu, sąd pytający podał w wątpliwość konstytucyjność przepisów określających „ramy czasowe, za które Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia”.

1.2. W jego ocenie, zakwestionowana norma prawna narusza art. 2 Konstytucji przez to, że stwarza stan trwałej, niedającej się usunąć „niepewności jednostek co do swoich praw i obowiązków”. Nie do pogodzenia z – cechującymi demokratyczne państwo prawne – pewnością i stabilnością obrotu jest to by ten, kto pobrał nienależnie świadczenie z ubezpieczenia społecznego, pozostawał „przez nieograniczony czas (...) w niepewności co do stanu i wysokości swoich zobowiązań względem organu rentowego”.

1.3. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający skonfrontował aktualne rozwiązanie nienakładające na ZUS żadnych ograniczeń czasowych do wystąpienia z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z sytuacją ubezpieczonego, któremu przysługiwałoby roszczenie o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne. W tym drugim wypadku, zgodnie z art. 24 ust. 6g ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie pięciu lat, licząc od dnia: 1) otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w art. 24 ust. 6b u.s.u.s. (tj. zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek, które mogą być zwrócone); 2) opłacenia składek, w przypadku braku takiego zawiadomienia. To odmienne ukształtowanie, w zbliżonych stanach faktycznych, pozycji prawnej ZUS i osób ubezpieczonych narusza, w ocenie sądu, zasadę równości wobec prawa. Uprzywilejowanie organu rentowego nie ma przy tym racjonalnego uzasadnienia.

1.4. Postanowieniem z 30 listopada 2015 r. sąd, usuwając braki pytania prawnego, wyjaśnił, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału może wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy, na tle której pytanie to zostało sformułowane. Orzeczenie Trybunału pozwoliłoby sądowi pytającemu doprecyzować przedział czasowy, w jakim ZUS uprawniony jest do wydania decyzji ustalającej należność z tytułu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego oraz zobowiązującej do jego zwrotu. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej stworzyłoby podstawę do uwzględnienia odwołania ubezpieczonej i zmiany zaskarżonej decyzji ZUS, stosownie do art. 477<sup>14</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). W przeciwnym wypadku, nie znajdując podstaw do oddalenia odwołania, sąd zobowiązany będzie potwierdzić, że sporne świadczenie podlega zwrotowi w pełnej wysokości.

2. W piśmie z 21 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego za okres 3 lat wstecz liczony od dnia ostatniej wypłaty, bez względu na upływ czasu od daty wypłaty nienależnie pobranego świadczenia, jest niezgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.1. Prokurator Generalny uznał za konieczne doprecyzowanie przedmiotu kontroli konstytucyjności i przyjął, że ani art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.s.p.u.s.), ani art. 84 ust. 1 u.s.u.s. nie regulują ograniczenia w czasie możliwości dochodzenia przez ZUS należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, a co za tym idzie postępowanie w odniesieniu do tych przepisów powinno zostać umorzone. Tym samym problem konstytucyjny przedstawiony przez sąd pytający dotyczy, według Prokuratora Generalnego, wyłącznie art. 84 ust. 3 u.s.u.s., zgodnie z którym: „Nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata”.

Podkreślono przy tym, że przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest jeden ze sposobów wykładni tego przepisu, lecz „rzeczywista” norma prawna uprawniająca ZUS do wydania decyzji dotyczącej zwrotu przez ubezpieczonego nienależnie pobranego świadczenia, bez względu na upływ czasu od pobrania takiego świadczenia. W ten sposób Prokurator Generalny nawiązał do stosunkowo niedawno rozwiązanych wątpliwości interpretacyjnych, występujących na gruncie art. 84 ust. 3 u.s.u.s., które zdecydowały o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zbliżonej do rozpoznawanej sprawie w postanowieniu z 13 grudnia 2011 r. (sygn. P 45/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 125). Wątpliwości te dotyczyły ustalenia momentu (czynności), od których należy liczyć wstecz okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnego świadczenia, i tym samym określać kwotę świadczeń podlegającą zwrotowi. Dominującym w tym względzie jest obecnie pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 maja 2012 r. (sygn. akt III UZP 1/12), według którego organ rentowy nie jest ograniczony żadnym terminem przedawnienia,

jeśli chodzi o wydanie decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a art. 84 ust. 3 u.s.u.s. jedynie wyznacza maksymalne wielkości (kwoty) nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu może się domagać ZUS. Stanowisko to wyparło odmienną interpretację, jakoby art. 84 ust. 3 u.s.u.s. ograniczał możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia do świadczeń pobranych w okresie trzech lat (względnie – dwunastu miesięcy) przypadających bezpośrednio przed wydaniem decyzji (por. uchwała SN z 16 października 2009 r., sygn. akt I UZP 10/09, Lex nr 522964).

2.2. Prokurator Generalny podzielił zarzut niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s., we wskazanym przez sąd pytający zakresie, z art. 2 Konstytucji, akcentując pogwałcenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Nie zakwestionował przy tym słuszności i konstytucyjnego uzasadnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Stwierdził jednak, że „ustawodawca, dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, powinien przewidzieć regulacje, które będą sprzyjały wygaszaniu, wraz z upływem czasu, stanu niepewności ubezpieczonych”. Sytuacja, w której przez kilkanaście lat ZUS nie podejmuje kroków prawnych w celu wyegzekwowania zwrotu nienależnie wypłaconych sum, nie odpowiada standardowi wywiedzionemu z art. 2 Konstytucji. Prawo stało się w tym wypadku „pułapką dla obywatela”, który nie może przewidzieć, zwłaszcza w odległej perspektywie czasowej, konsekwencji prawnych swoich decyzji i działań.

2.3. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że sąd pytający dokonał zbyt pochopnego porównania sytuacji prawnych ubezpieczonego i organu rentowego i błędnie założył istnienie cechy relewantnej, ze względu na którą podmioty te powinny być traktowane jednakowo. Tymczasem porównanie, którym posłużono się w pytaniu prawnym, dotyczy terminów rozliczeń należności z różnych tytułów – terminu dochodzenia przez ubezpieczonego (płatnika) od organu rentowego należności z tytułu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (art. 24 ust. 6g u.s.u.s.) z „bezterminowym” dochodzeniem przez ZUS od ubezpieczonego nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W tej sytuacji nie można mówić, zdaniem Prokuratora Generalnego, o wspólnej cesze relewantnej dotyczącej dochodzenia wzajemnych roszczeń z tytułu świadczenia rehabilitacyjnego, a w konsekwencji art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

3. Pismem z 27 stycznia 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdzając, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim ustanawia granice dochodzenia kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych bez względu na upływ czasu od daty ostatniej ich wypłaty, jest niezgodny z zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa oraz pewności prawa wynikającymi z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wskazany przez sąd pytający przedmiot skarżenia za zbyt szeroki i stosownie do treści zarzutu ograniczył zakres kontroli konstytucyjności do art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Przedstawił przy tym ewolucję stanowiska judykatury odnośnie do początku biegu terminów określonych w tym przepisie, dochodząc do wniosku, że „obecnie możemy już mówić o jednolitej i stałej wykładni sądowej art. 84 ust. 3 [u.s.u.s.]”. Według niej przepis ten nie reguluje terminu przedawnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a jedynie wyznacza maksymalne wielkości (kwoty) świadczeń, których zwrotu domaga się organ rentowy. Zdaniem Rzecznika, treść normatywna art. 84 ust. 3 u.s.u.s. jest na

tylę utrwalona, że może być on przedmiotem kontroli konstytucyjności. Z wnioskiem tym nie koliduje to, że sąd pytający upatruje niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu w pominięciu legislacyjnym, polegającym na nieokreśleniu „terminu ograniczającego możliwość wydania przez ZUS decyzji o zwrocie nienależnie pobranych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego”.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podzielił wysunięty przez sąd pytający zarzut niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji. W jego ocenie, przepis ten narusza wywodzoną z tego postanowienia Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego przez to, że „nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”.

3.3. Rzecznik wniósł ponadto o stwierdzenie niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdaniem Rzecznika, wybór zakresu i formy zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczony i musi uwzględniać zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy zasada pewności prawa. Przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. – kreujący mechanizm, który pozwala ZUS wystąpić w każdym czasie, nawet po wielu latach, z żądaniem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń – nie spełnia tego warunku. Co więcej, w opinii RPO, brzmienie analizowanej normy „wskazuje, że ustawodawca zbyt małą wagę przywiązuje do socjalnej obrony jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego. W tym przypadku nie dochodzi do właściwego zrównoważenia interesu prywatnego i publicznego”.

4. W piśmie z 29 marca 2016 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że ministerstwo skierowało do uzgodnień międzyresortowych oraz z partnerami społecznymi projekt zmiany u.s.u.s. Według założeń nowelizacji, decyzja zobowiązująca do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie będzie mogła być wydana później niż w terminie pięciu lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Ustalenia wstępne.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK). Ustawa ta – pomijając zmiany wprowadzone ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) – została znowelizowana dwukrotnie. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928), a po drugie – ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej

ustawy, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroku – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane do wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. Oznacza to, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte pytaniem prawnym z 5 sierpnia 2015 r., uzupełnionym postanowieniem z 30 listopada 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 ustawy o TK – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. A więc przez dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie ulega zmianie.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK), normuje ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

## 2. Problem konstytucyjny – przedmiot i dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. W rozpoznawanym pytaniu prawnym Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd, sąd pytający) zakwestionował zgodność normy prawnej wyprowadzonej z art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372; dalej: u.ś.p.u.s.), w związku z art. 84 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s.). Zarzut sądu pytającego ogniskuje się wokół kwestii braku ram czasowych, w których ZUS może domagać się zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia społecznego (świadczenia rehabilitacyjnego).

2.2. Tak określony zakres kontroli konstytucyjności każe zastanowić się nad prawidłowością konstrukcji przedmiotu zarzutu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.ś.p.u.s.: „Ubezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia”. Według art. 22 u.ś.p.u.s.: „Do świadczenia rehabilitacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 11 ust. 4 i 5, art. 12, art. 13 ust. 1, art. 15 i art. 17”. Stosownie do art. 84 ust. 1 u.s.u.s.: „Osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11”. Przepis art. 84 ust. 3 u.s.u.s. stanowi natomiast, że: „Nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, a w pozostałych przypadkach – za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata”.

Lektura powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że problem nieograniczenia żadnym terminem możliwości dochodzenia przez organ rentowy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia pojawia się – bezpośrednio – jedynie na gruncie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. Pozostałe przepisy: art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 u.ś.p.u.s. oraz art. 84 ust. 1 u.s.u.s. mają w tym wypadku znaczenie drugoplanowe i, jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, zostały powołane raczej jako wypadkowa stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. Należy však zauważyć, że to nie przyczyny utraty prawa do świadczenia rehabilitacyjnego (do których odnosi się art. 17 ust. 1 w związku z art. 22 u.ś.p.u.s.) lub obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych (określony w art. 84 ust. 1 u.s.u.s.) są przedmiotem wątpliwości natury konstytucyjnej sądu pytającego, lecz właśnie dopuszczalność żądania zwrotu takich świadczeń, bez względu na czas, który upłynął od ich wypłaty.

Ponadto w niniejszej sprawie zakresowo sformułowany zarzut odnosi się, jak się wydaje, do pominięcia prawodawczego. Sąd pytający dąży do rozszerzenia zakresu kwestionowanej normy, sugerując w *petitum* pytania prawnego, konieczność wskazania terminu, po upływie którego ZUS nie mógłby nakazywać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego. Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego wymaga dokładnego zdeterminowania – rzekomo zbyt wąskiej – treści kwestionowanego przepisu. W analizowanej sprawie jedynym przepisem, którego treść normatywna mogłaby zostać rozszerzona zgodnie z sugestiami sądu pytającego jest art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Mając to na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest art. 84 ust. 3 u.s.u.s. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorze-

niu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3. W ramach wstępnych ustaleń Trybunał potwierdza także spełnienie formalnych przesłanek przyjęcia pytania prawnego do rozpoznania.

Bezsporne jest spełnienie przesłanki podmiotowej. Pytanie prawne zadał Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie.

Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową, Trybunał podkreśla, że celem analizy nie jest kontrola sądowej interpretacji art. 84 ust. 3 u.s.u.s. czy też definitywne rozwianie podnoszonych do niedawna w judykaturze wątpliwości co do sposobu wykładni tego przepisu (warianty interpretacyjne, jakie pojawiały się w orzecznictwie Sądu Najwyższego zostały obszernie zreferowane w postanowieniu TK z 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175, co czyni zbędnym opis ewolucji rozumienia art. 84 ust. 3 u.s.u.s.; zob. także postanowienie SN z 9 stycznia 2012 r., sygn. akt III UK 33/11, Lex nr 1369060). Przedmiotem kontroli jest przepis prawny, który uprawnia ZUS do wydania decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, bez względu na czas, jaki upłynął od pobrania przez ubezpieczonego tego świadczenia, tj. art. 84 ust. 3 u.s.u.s., którego rozumienie ostatecznie ugruntowała uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 maja 2012 r., sygn. akt III UZP 1/12, OSNP nr 23-24/2012, poz. 290, Lex nr 1148246, przytoczona w cz. I uzasadnienia.

Zastrzec przy tym należy, że pierwszoplanowym problemem w rozpatrywanej sprawie nie jest kwestia przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uregulowana w art. 84 ust. 7 u.s.u.s., zgodnie z którym: „Należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia uprawnomocnienia się decyzji ustalającej te należności” – lecz nieokreślenie żadnego terminu ograniczającego dopuszczalność wydania przez organ rentowy decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Przedawnieniu miałyby zatem ulegać, jak określił to Sąd Najwyższy w uchwale z 16 maja 2012 r. (sygn. akt III UZP 1/12), możliwość wydania takiej decyzji. Co oczywiste, wskazanie takiego terminu przełożyłoby się na określenie czasowych granic odpowiedzialności ubezpieczonego zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Trybunał uznaje także za zadowalające uzasadnienie pytania prawnego w zakresie zależności między odpowiedzią na nie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem orzekającym *in merito* (przesłanka funkcjonalna). W szczególności należy podkreślić – na co wskazywał sąd pytający – że ze względu na treść art. 477<sup>14</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), rozstrzygnięcie to nie zależy od wskazania konkretnego terminu, po upływie którego wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego byłoby niedopuszczalne. Do uwzględnienia odwołania od decyzji ZUS „wystarczy” obalenie domniemania konstytucyjności art. 84 ust. 3 u.s.u.s.

Powyższe uzasadnia dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

### 3. Analiza zarzutu niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 2 Konstytucji.

3.1. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, art. 84 ust. 3 u.s.u.s. w zakresie, w jakim nie dopuszcza do „przedawnienia prawa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że godzi w stabilność i pewność obrotu prawnego i doprowadza do „zaistnienia trwałej, niedającej się usunąć niepewności jednostek co do swoich praw i obowiązków”.

3.2. Analizę tego zarzutu należy zacząć od przypomnienia utrwalonego w orzecznictwie Trybunału poglądu o braku konstytucyjnego prawa jednostki do przedawnienia, a nawet ekspektatywy takiego prawa (zob. wyroki TK z: 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46; 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W zbliżonych „jakościowo” do niniejszej sprawy orzeczeniach dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych Trybunał postrzegał tę instytucję jako element polityki państwa, pozostawiając uznaniu ustawodawcy wprowadzenie przedawnienia do prawa podatkowego, wybór odpowiedniej konstrukcji oraz terminów (zob. wyrok z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). Rozwijając to stwierdzenie w wyroku z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65, Trybunał podkreślił jednak, że „szeroki margines swobody ustawodawcy w zakresie ukształtowania zasad przedawnienia nie jest absolutny. Ustawodawcę wiąże bowiem, z jednej strony, zasada państwa prawnego (w tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek), z drugiej zaś – potrzeba ochrony wolności i praw obywateli”. Wskazał również, że „ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. (...) [J]ednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności” (zob. także wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62; postanowienie z 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173). Wypowiedzi te harmonizują z poglądem Trybunału wyrażonym w wyroku z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, zgodnie z którym „[n]ie mogą w systemie prawnym istnieć unormowania, które umożliwiają dochodzenie praw czy ich wykonywanie z jednoczesnym nałożeniem na inne podmioty obowiązków im odpowiadających *ad infinitum*, przez czas nieokreślony, oraz takie, które powodują permanentny stan niepewności co do rzeczywistego stanu prawnego” (zob. także wyrok z 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 3).

3.3. Przeniesienie powyższych uwag na grunt rozpoznawanego pytania prawnego wymaga dodatkowego zastrzeżenia. Kwestionowana przez sąd pytający norma prawna odbiega od „klasycznego” ujęcia kwestii przedawnienia, kiedy to ubezpieczony, wskutek upływu czasu i bierności ZUS, zostałby zwolniony z obowiązku spełnienia określonego świadczenia publicznoprawnego. Należy podkreślić, że art. 84 ust. 3 u.s.u.s. jest regulacją o charakterze kompensacyjnym (restytucyjnym), służącą wyrównaniu uszczerbku majątkowego powstałego w funduszu ubezpieczeń społecznych wskutek: 1) wypłaty świadczeń mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części bądź 2) przyznania lub wypłaty świadczeń na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia (art. 84 ust. 2 u.s.u.s.). To, że zobowiązanie, które miałoby zostać umorzone w związku z upływem czasu, powstało przez pobranie nienależnego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, ma istotne znaczenie dla oceny argumentów sądu pytającego i uczestników postępowania. Po uwzględnieniu tej okoliczności, uzasadnieniom stanowisk Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy niekonstytucyjność art. 84 ust. 3 u.s.u.s. powiązali z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, można

postawić zarzut nadmiernego uproszczenia. Wbrew ich twierdzeniom, art. 84 ust. 3 u.s.u.s. nie stanowi pułapki na obywatela, przez którą nie może on układać swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Takie – niewłaściwe – rozumienie ocenianego przepisu pomija jego „odszkodowawczą” funkcję oraz koliduje z intuicyjnie zrozumiałym nakazem, by każdy, kto pobrał nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego, liczył się z obowiązkiem zwrotu korzyści majątkowej uzyskanej bez podstawy prawnej.

3.4. Niezależnie od powyższego, w ocenie Trybunału, zarzut sądu pytającego zasługuje na uwzględnienie. Zdecydowało o tym niewłaściwe wyważenie przez ustawodawcę kolidujących ze sobą interesów ubezpieczonego, który pobrał nienależne świadczenie, i organu rentowego – dysponenta publicznych środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 51 ust. 2 u.s.u.s.). Choć Trybunał nie kwestionuje zasadności obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego czy ustanowienia mechanizmów mających przeciwdziałać wypłacie środków publicznych osobom, które np. wykorzystują zwolnienie od pracy niezgodnie z jego celem, uprawnienie przyznane ZUS w art. 84 ust. 3 u.s.u.s. uznaje za zbyt daleko idące i stwierdza, że przepis ten narusza zasadę stabilizacji sytuacji prawnej jednostki będącej jednym z przejawów jej bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Nieograniczenie żadnym terminem możliwości żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Jakkolwiek kroki podejmowane przez organ rentowy mają na celu przywrócenie prawidłowego kształtu rozliczeń z ubezpieczonym, nieokreślenie ostatecznego terminu, kiedy można od ubezpieczonego dochodzić zwrotu świadczenia, bezpośrednio oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa prawnego. Niemożność przewidzenia czasowej perspektywy działań ZUS niewątpliwie przyczynia się do powstawania stanu niepewności co do ostatecznego kształtu praw i obowiązków ubezpieczonych.

Należy ponadto zauważyć, że to *de facto* bezterminowe uprawnienie przysługuje wyspecjalizowanej państwowej jednostce organizacyjnej, od której można oczekiwać, że powierzone jej na mocy ustawy zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. art. 68 i n. u.s.u.s.) będzie wykonywała rzetelnie i w miarę możliwości – bez zbędnej zwłoki. Oczekiwanie to jest uzasadnione tym bardziej, że ZUS dysponuje koniecznym instrumentarium prawnym, które pozwala mu weryfikować m.in. to, kto jest (nadal) uprawniony do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b u.s.u.s.) oraz kontrolować prawidłowość wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem (art. 68 ust. 1 u.s.p.u.s.). Nie bez znaczenia dla oczekiwania rzetelności i terminowości wykonywania zadań przez ZUS jest także to, że jest on dysponentem publicznych środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 51 ust. 2 u.s.u.s.). Aktualne brzmienie art. 84 ust. 3 u.s.u.s. usprawiedliwia lub, co gorsza, sprzyja opieszałości organu rentowego. Mimo zapewnionych mu środków prawnych i technicznych, ZUS nie musi śpieszyć się z wypełnianiem ustawowych zadań, skoro z decyzją nakazującą zwrot nienależnie pobranego świadczenia może wystąpić właściwie w dowolnym terminie.

Mając powyższe racje na uwadze, Trybunał uznaje za celowe – ze względu na wymóg stabilizacji sytuacji prawnej jednostki (a pośrednio także stabilizacji stosunków społecznych) – wprowadzenie czasowego ograniczenia możliwości żądania przez ZUS zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Mechanizm ten byłby komplementarny do powołanego wcześniej art. 84 ust. 7 u.s.u.s. dotyczącego przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń „utrwalonych” w decyzji organu rentowego. Przyczyniłby się, w płaszczyźnie konstytucyjnej, do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa prawnego jed-

nostek. W praktyce rozwiązanie to pozwoliłoby uniknąć przedłużających się, głównie wskutek trudności dowodowych, postępowań administracyjnych i sądowych, a także zdyscyplinowałoby organ rentowy do dochodzenia zwrotu należnych świadczeń na bieżąco.

#### 4. Analiza zarzutu niezgodności art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Według sądu pytającego, kwestionowana norma prawna jest ponadto niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ZUS może w każdym czasie dochodzić od ubezpieczonego zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego, podczas gdy ubezpieczony może domagać się zwrotu nienależnie opłaconych składek przez pięć lat od, co do zasady, dnia otrzymania zawiadomienia o kwocie nienależnie opłaconych składek (o czym stanowi art. 24 ust. 6g u.s.u.s.).

4.2. W myśl ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, 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 (relewantną), 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 powinna być zatem poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (zob. m.in. wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK nr 3-4/1997, poz. 41; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29; 17 października 2006 r., sygn. P 38/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 123; 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73; 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 124).

4.3. Stanowiska sądu pytającego nie można zaaprobować. Po pierwsze, należy odrzucić twierdzenie, jakoby relewantna cecha organu rentowego i ubezpieczonych, uzasadniająca sięgnięcie po wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji, dotyczyć mogła terminów rozliczeń – z jednej strony – nienależnie pobranych składek oraz nienależnie pobranych świadczeń – z drugiej. Trafne było w tym kontekście spostrzeżenie Prokuratora Generalnego, że sąd pytający zestawiał regulacje dotyczące należności przypadających z różnych tytułów, pomijając treść art. 24 ust. 4 u.s.u.s., będącego lustrzanym odbiciem art. 24 ust. 6g u.s.u.s. Zgodnie z art. 24 ust. 4 u.s.u.s., należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Uniemożliwia to, zdaniem Trybunału, przyjęcie, że sytuacja osoby ubezpieczonej, której przysługiwałoby wobec ZUS roszczenie o zwrot nienależnie pobranych składek na ubezpieczenie społeczne, jest analogiczna (tożsama) do nakazu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a ich porównanie, bez dalszych zastrzeżeń, wystarcza do stwierdzenia naruszenia nakazu równego traktowania.

4.4. Z oceną tą nie kolidują wcześniejsze orzeczenia Trybunału, w których uznał art. 32 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności art. 24 ust. 7 u.s.u.s., przewidujący pięcioletni termin, po upływie którego niemożliwe staje się dochodzenie przez płatnika (ubezpieczonego) zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (por. wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35), oraz art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.), określającego pięcioletni termin dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne (por. wyrok z 19 kwietnia 2012 r., sygn. P 41/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 41). W odróżnieniu od po-

wołanych spraw, w których problem konstytucyjny ogniskował się wokół odmiennych – dla ZUS i płatników – terminów przedawnienia roszczeń z tytułu nienależnie opłaconych składek, na gruncie rozpoznawanego pytania prawnego przedmiotem analizy jest konstytucyjność braku terminu wyłączającego możliwość wydania przez organ rentowy decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. W przywołanym orzeczeniu w sprawie o sygn. P 29/08 Trybunał przyjął, że „Stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym” (cz. III, pkt 3.1. uzasadnienia), jednocześnie jednak ocenił, że „Rozliczenia nienależnie opłaconych składek [...] nie wchodzą w zakres władczej relacji pomiędzy Zakładem i płatnikiem (ubezpieczonym) i powinny być konstruowane na zasadzie równorzędności podmiotów – tak jak relacje cywilnoprawne.” (cz. III, pkt 6.1. uzasadnienia). Kontrolowany przepis nie dotyczy jednak terminów przedawnienia roszczeń o zapłatę i zwrot nadpłaconych składek, co mogłoby przemawiać za odniesieniem relacji między organem rentowym a ubezpieczonym do stosunku cywilnoprawnego opartego na zasadzie równości stron. Wyrazem nadrzędności ZUS wobec ubezpieczonych jest oparcie żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na decyzji administracyjnej wydawanej przez ZUS (art. 66 ust. 3 u.s.u.s.). Rozwiązanie oceniane w obecnie rozpatrywanej sprawie stanowi zatem element relacji władczej, charakterystycznej dla stosunku publicznoprawnego. Tym samym strony tego stosunku niejako z założenia nie mogą być równe, co wyłącza art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

W konsekwencji Trybunał przyjął, że zarzut opierający się na dość bezrefleksyjnym zestawieniu art. 84 ust. 3 u.s.u.s. z art. 24 ust. 6g u.s.u.s. nie podlega ocenie w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.