

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 16 maja 2012 r.
III UZP 1/12**

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Bogusław Cudowski, Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Zbigniew Myszka (sprawozdawca, uzasadnienie), Maciej Pacuda.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Henryki Gajdy-Kwapien, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 maja 2012 r. sprawy z odwołania Eugeniusza A. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w G.W. o zwrot nienależnie pobranego świadczenia, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 9 stycznia 2012 r. [...]

„Czy trzyletni termin z art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227), za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, należy liczyć od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu tego świadczenia, czy od daty wstrzymania wypłaty świadczenia?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę:

Trzyletni okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), obejmuje okres do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia.

U z a s a d n i e n i e

Zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym skargi kasacyjnej odwołującego się Eugeniusza A. od wyroku

Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie z dnia 16 września 2011 r., który zmienił wyrok Sądu Okręgowego- Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 kwietnia 2010 r. oraz oddalił odwołanie Eugeniusza A. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w G.W. z dnia 22 grudnia 2009 r. zobowiązującej go do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych z ubezpieczenia społecznego. Podłożem tej sprawy był wyrok karny Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 stycznia 2009 r. [...], którym Eugeniusz A. został uznany za winnego tego, że w okresie od 25 stycznia 1995 r. do 21 maja 2003 r., działając z zamiarem uzyskania nienależnej korzyści majątkowej, przedłożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych-Oddziale w G.W. dokumentację medyczną zawierającą nieprawdziwe dane o stanie zdrowia w celu skłonięcia lekarza orzecznika do wystawienia orzeczeń poświadczających nieprawdę i na tej podstawie uzyskał w okresie od 4 lipca 1995 r. do 30 listopada 2005 r. świadczenia rentowe w kwocie 66.795,64 zł na szkodę organu rentowego. Za wymieniony czyn skazano go na karę jednego roku i czterech miesięcy pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania na okres dwóch lat, a także zobowiązano go do częściowego naprawienia szkody przez wpłatę na rzecz organu rentowego 22.265,21 zł. Z tej kwoty skazany uiszczył 1.050 zł do dnia wydania przez organ rentowy decyzji z 22 grudnia 2009 r. zobowiązującej Eugeniusza A. do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych za okres trzech lat od 1 grudnia 2002 r. do 30 listopada 2005 r. w kwocie 24.728,07 zł, wraz z ustawowymi odsetkami za okres od 11 grudnia 2002 r. do 22 grudnia 2009 r. w kwocie 17.346,65 zł.

W takim stanie sprawy Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń w Gorzowie Wielkopolskim zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że na odwołującym się nie ciąży obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych ani odsetek. Sąd ten podzielił pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009 r., I UZP 10/09 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 96) i uznał, że organ rentowy mógł żądać od odwołującego się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych za trzyletni okres liczony od dnia wydania decyzji z 22 grudnia 2009 r., zobowiązującej odwołującego się do ich zwrotu. Niedopuszczalne jest żądanie zwrotu świadczenia poza tak liczone trzylecie, a żaden przepis nie przerywa biegu tego okresu, przeto zaskarżona decyzja wymagała zmiany, gdyż obejmowała przedział czasowy wykraczający w całości poza trzyletni okres poprzedzający jej wydanie. Taki skutek dotknął też odsetek od nienależnie pobranych świadczeń, które nie podlegały sankcji zwrotu.

Po rozpoznaniu apelacji organu rentowego Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 16 września 2010 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i oddalił odwołanie, nie dzieląc wykładni art. 138 ust. 4 zawartej w wyżej powołanej uchwale Sądu Najwyższego z 16 października 2009 r., I UZP 10/09, ale stanowisko zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 124/08 (OSNP 2010 nr 13-14, poz. 169), wedle którego przepis art. 83 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustanawia granice czasowe dochodzenia nienależnie wypłaconych świadczeń z ubezpieczenia społecznego do wysokości świadczeń pobranych za okres dwunastu lub trzydziestu sześciu miesięcy i nie wprowadza terminu przedawnienia takich roszczeń. W konsekwencji organ rentowy powinien ograniczyć zakres żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń do kwot wypłaconych *ad casum* za ostatnie trzy lata ich pobierania. W przeciwnym razie praktycznie każda osoba pobierająca świadczenia w okolicznościach analogicznych do ustalonych w niniejszej sprawie, tj. „okradająca Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a więc także osób przekazujących do niego środki finansowe”, byłaby faktycznie zwolniona „z odpowiedzialności za umyślnie wyłudzone świadczenie”. W szczególności odwołujący się byłby zwolniony z obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych już w chwili wydania wyroku karnego skazującego go za popełnione przestępstwo. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, racjonalny ustawodawca ograniczył okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie wypłacanego świadczenia, do ostatnich trzech lat jego pobierania, bez względu na „faktyczny okres pobierania tego świadczenia, i nie do pogodzenia z racjonalnością prawodawcy jest ustalenie, że ustanowił kolejne kryterium, które instytucję zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w związku z popełnieniem przestępstwa czyniłoby martwą”. Dlatego Sąd ten w rozpoznawanej sprawie uznał za zasadną zaskarżoną decyzję organu rentowego zobowiązującą odwołującego się do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych za okres trzech ostatnich lat, w którym te nienależne świadczenia pobrał (od 1 grudnia 2002 r. do 30 listopada 2005 r.). Zasądzając odsetki od „chwili wyrządzenia szkody” Sąd Apelacyjny przyjął, że takie orzeczenie uzasadniały „wyjątkowe okoliczności” sprawy polegające na korzystaniu przez odwołującego się ze środków, do „których nie miał prawa i pobierał mimo wiedzy o braku podstaw do przyznania i wypłacania świadczenia. Inaczej rzecz ujmując, ubezpieczony niesłusznie korzystał z cudzych pieniędzy i za to powinien ponieść swoistą represję cywilną”, co Sąd ten uznał za zgodne z „poczuciem sprawiedliwości społecznej”.

W skardze kasacyjnej skarżący (odwołujący się) powołał się na pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2009 r., I UZP 10/09, że trzyletni okres do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń biegnie od dnia wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu, a ponadto podważał konkluzję o bezkarności osób nienależnie pobierających świadczenia z ubezpieczenia społecznego, argumentując, że w wyroku karnym został zobligowany do naprawienia znacznej części wyrządzonej szkody i spłaca zobowiązanie z tego tytułu.

W takich okolicznościach sprawy, w której Sady obu instancji powoływały się na wyżej powołane rozbieżne orzeczenia najwyższej instancji sądowej, skład trzysobowy Sądu Najwyższego przedstawiłkładowi powiększonemu do rozstrzygnięcia sformułowane zagadnienie prawne. Wstępnie wskazał na stanowiska judykatury dotyczące braku podstaw do stosowania do nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych (poza unormowaniami dotyczącymi zasad zapłaty i wysokości odsetek) przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu lub o czynach niedozwolonych, a także przepisów o wymagalności roszczeń w tym zakresie i ich nieprzedawnianiu. Organ rentowy może domagać się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, choćby świadczeniobiorca utracił je lub zużył w sposób niepowodujący jego wzbogacenia się, a świadomość otrzymywania nienależnego świadczenia nakazuje zawsze liczyć się z obowiązkiem jego zwrotu bez względu na to, czy „do wypłaty doszło przy tylko bierności świadczeniobiorcy mającego świadomość braku prawa do pobierania świadczenia, czy też nastąpiła ona w wyniku celowego wprowadzenia w błąd organu rentowego (również wskutek działań o charakterze przestępczym), skoro sam ustawodawca nie wprowadził takiego zróżnicowania”. Nie ulega też wątpliwości, że art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o emeryturach i rentach) stanowi *lex specialis* wobec art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa systemowa), co wynika z art. 84 ust. 5, zgodnie z którym przepisów ust. 2-4 i 8 tego artykułu nie stosuje się, jeżeli przepisy szczególne określające zasady przyznawania i wypłacania świadczeń stanowią inaczej. Ponadto przesłanki żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych „są szersze od wymienionych w art. 101-102, art. 103-105, art. 107-107a, art. 128 ust. 5 i art. 134 ustawy o emeryturach i

rentach okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczenia oraz wstrzymanie jego wypłaty”. W szczególności w chwili podejmowania decyzji o ustaniu lub zawieszeniu prawa bądź o wstrzymaniu wypłaty świadczenia organ rentowy „może nie posiadać wiedzy o istnieniu warunków do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Taka decyzja zapada z reguły w późniejszym terminie, nieraz po upływie dłuższego czasu, co rodzi trudności ze wskazaniem okresu, za jaki można domagać się owego zwrotu, a ściślej - daty, od której powinien być on liczony”. Z art. 84 ust. 3 ustawy systemowej wynika, że „w grę wchodzi ‘ostatnie’ 12 miesięcy lub trzy lata”, natomiast art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach „przewiduje wyjątek w postaci regulacji zawartej w ust. 5, zgodnie, z którym kwoty nienależnie pobranych świadczeń w związku z osiągnięciem przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1, podlegają zwrotowi za okres nie dłuższy niż 1 roku kalendarzowy poprzedzający rok, w którym wydano decyzję o rozliczeniu świadczenia, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie powiadomiła organ rentowy o osiągnięciu przychodu, w pozostałych zaś przypadkach - za okres nie dłuższy niż 3 lata kalendarzowe poprzedzające rok wydania tej decyzji”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowała się rozbieżność wykładni wyżej powołanych przepisów prawa, która w rozpoznawanej sprawie przełożyła się na odmienne orzeczenia Sądów pierwszej i drugiej instancji. I tak w wyroku z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 124/08, Sąd Najwyższy przyjął, że granice żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń dotyczą ostatnich miesięcy świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej. Za podstawę obliczenia roszczenia wynikającego z nienależnie pobranych kwot należy wziąć ostatnie ze świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej, co oznacza, że organ rentowy powinien ograniczyć żądanie zwrotu do kwot wypłaconych *ad casum* za ostatnie dwanaście miesięcy bądź trzy lata okresu pobierania nienależnego świadczenia, bez możliwości przedawnienia orzekania w tych sprawach. Podobny pogląd, że okres żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń należy liczyć od miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym nastąpiło wstrzymanie wypłaty (w całości lub części) nienależnie pobieranego świadczenia, reprezentuje także część przedstawicieli doktryny prawa ubezpieczeń społecznych.

Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 11 grudnia 2007 r., I UK 145/07 (OSNP 2009 nr 1-2, poz. 28) i z dnia 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08 (OSNP 2010 nr 11-12, poz. 148), a także we wcześniej powołanej uchwale z

dnia 16 października 2009 r., I UZP 10/09, w których uznał, że trzyletni termin żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń należy liczyć od dnia wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu. W uzasadnieniu wymienionej uchwały Sąd Najwyższy przyjął, że art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach nie normuje przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (żądania ich zwrotu), które stają się wymagalne wraz z doręczeniem decyzji w tym przedmiocie. Dlatego ustawowe ograniczenie możliwości żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, za okresy nie dłuższe niż 12 miesięcy lub trzy lata, dotyczy „okresu sprzed wymagalności roszczenia”. W tej koncepcji ustawowe zwroty: „za okres dłuższy niż 12 miesięcy” lub „za okres dłuższy niż 3 lata” należy rozumieć jako „za okres dłuższy niż ostatnich 12 miesięcy” i za „okres dłuższy niż ostatnie trzy lata”.

W ocenie trzyosobowego składu Sądu Najwyższego, który przedstawił zagadnienie prawne, żaden przepis prawa nie wskazuje „punktu odniesienia dla owych ‘ostatnich’ 12 miesięcy lub trzech lat. Może to być zatem ostatni (przed wstrzymaniem wypłaty) okres pobierania świadczenia, jak i okres bezpośrednio poprzedzający wydanie decyzji żądającej zwrotu wypłaconych kwot”. Ponadto przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie regulują przedawnienia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, dlatego nie można wymagać od organu rentowego „nakazu” wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w ustawowo ograniczonych kwotach do 12 miesięcy lub za trzy lata, przypadające bezpośrednio przed wstrzymaniem nienależnie pobieranych świadczeń. Można mieć wątpliwości, czy „takie rozwiązanie nie powoduje niepewności obrotu prawnego i czy nie premiuje opieszałości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, będącego dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w podejmowaniu decyzji mających chronić zgromadzone w Funduszu środki przed ich bezprawnym uszczuplaniem w drodze wypłaty nienależnych świadczeń”, jednakże świadczeniobiorca nienależnych świadczeń zawsze powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu otrzymanych kwot, „zwłaszcza po wydaniu przez organ rentowy decyzji wstrzymującej wypłatę świadczenia z uwagi na brak uprawnień do niego”. Ze względu na brak odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego, zwrotowi podlega nominalna kwota brutto, bez możliwości jej waloryzacji o spowodowaną upływem czasu utratą realnej wartości świadczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2009 r., I UK 333/08, OSNP 2010 nr 23-24, poz. 292). Ponadto odsetki od należności głównej bieżą dopiero od daty doręczenia decyzji zobowiązującej do zwrotu (wyrok Sądu Naj-

wyższego z dnia 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08, OSNP 2010 nr 11-12, poz. 148 i z dnia 3 lutego 2010 r., I UK 201/09, LEX nr 585713).

Ostatecznie skład „pytający” przychylił się do przeciwnej interpretacji art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach od tej, którą zaprezentował Sąd pierwszej instancji, i „zbliżonej” do stanowiska Sądu Apelacyjnego, co wszakże ze względu na ujawnioną rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego wymagało poddania spornej kontrowersji pod rozagę składowi powiększonemu najwyższej instancji sądowej.

Skład powiększony Sądu Najwyższego rozważył, co następuje:

Wstępnie i dla porządku zweryfikowania wymagał wadliwy sposób oznaczenia przez Sądy obu instancji przedmiotu sprawy „o ustalenie braku podstaw do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia”. Tymczasem sprawa ta zawisła wskutek wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego zobowiązującej odwołującego się do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a zatem powinna być oznaczona jako sprawa o zwrot nienależnie pobranych świadczeń rentowych, tak jak to uczynił Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne, który wcześniej orzekał w analogicznym stanie faktycznym, tj. w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego, w przedmiocie „braku obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia”, uznając w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 214/10 (LEX nr 1095955), że okres 12 miesięcy lub 3 lat, o którym mowa w art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach, to okres bezpośrednio poprzedzający żądanie zwrotu. W tym orzeczeniu podzielił stanowisko zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2009 r., I UZP 10/09, które aktualnie kontestuje w uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego.

Według dominujących poglądów judykatury i doktryny prawa ubezpieczeń społecznych, należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie przedawniają się. Wprawdzie z art. 87 ust. 7 ustawy systemowej wynika, że należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności, które *in principio* określa jako należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, tyle że twierdzi się, iż w art. 83 ust. 3 tej ustawy oraz w art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach nie mamy do czynienia z instytucją prze-

dawnienia roszczeń majątkowych w tym znaczeniu, że po upływie określonego terminu przedawnienia możliwe jest uchylenie się od zaspokojenia żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Taki wniosek ma uzasadniać analiza w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej, zgodnie z którym dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (obejmujących - zgodnie z art. 84 ust. 4 tej ustawy - kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją oraz kwoty odsetek i kosztów upomnienia) biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności, (czyli obejmującej wysokość nienależnie pobranych świadczeń przewidzianych do zwrotu). W art. 84 ust. 7 ustawy systemowej połączono termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z uprawomocnieniem się decyzji organu rentowego ustalającej wysokości tych kwot (art. 84 ust. 4 tej ustawy). W konsekwencji, przyjmuje się, że okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranego świadczenia (art. 83 ust. 3 ustawy systemowej), nie jest terminem przedawnienia, gdyż termin ten biegnie od daty wymagalności żądania zwrotu, które staje się wymagalne wraz z uprawomocnieniem się decyzji ustalającej wysokość kwot nienależnie pobranych świadczeń (art. 84 ust. 3 tej ustawy), pomieszczonych w decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W judykaturze przyjmuje się, że z art. 83 ust. 3 ustawy systemowej „nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie pod rygorem przedawnienia „roszczeń” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 124/08, OSNP 2010 nr 13-14, poz. 169). Równocześnie wyrażany jest pogląd, że w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej „ustalony został okres przedawnienia egzekucji należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń” (B. Gudowska (w:) Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz 2011, s. 851-852). Taki pogląd koresponduje z instytucją przedawnienia egzekucji (wykonania) roszczeń stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju (por. art. 125 § 1 k.c. bądź art. 291 § 5 k.p.).

Wprawdzie przyjęcie, że organ rentowy nie jest związany (ograniczony) jakimkolwiek terminem przedawnienia do wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która może być „wydana kiedykolwiek, w dowolnym czasie”, bo przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie regulują „w żadnym zakresie terminu jej wydania”, budzi istotne wątpliwości aksjologiczne, jeżeli zważyć, że

wyjątkowo nie ulegają przedawnieniu zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości (art. 43 Konstytucji RP), tyle że Sąd Najwyższy nie może w drodze wykładni (interpretacyjnie) wykreować instytucji przedawnienia zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, chociaż dostrzega potrzebę (*de lege ferenda*) interwencji legislacyjnej po to, aby ograniczyć możliwość żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń po wielu latach od ich nienależnego pobrania, byleby organ rentowy „zdążył” z wydaniem stosownej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, które pobrała nienależne świadczenia. W szczególności nie da się wykluczyć sytuacji, w których - po okresie pobierania nienależnych świadczeń - świadczeniobiorca nabywa uprawnienia do świadczeń tego samego rodzaju, które zostają ustalone i są następnie pobierane już zgodnie z przepisami prawa ubezpieczeń społecznych jako świadczenia należne.

Nie jest tak, że świadczenia przysługujące (należne) na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach nie ulegają przedawnieniu, skoro wypłaca się je wprawdzie od dnia powstania prawa do tych świadczeń, ale przecież nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek (art. 129 ust. 1 tej ustawy). Teza, że świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie przedawniają się, jest formalnie prawidłowa o tyle, że przepisy materialnego prawa ubezpieczeń społecznych nie posługują się formułą przedawnienia „roszczeń” do tych świadczeń, tyle że należnych świadczeń nie wypłaca się wcześniej niż od miesiąca zgłoszenia prawem wymaganego wniosku (art. 116 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach), choćby wcześniej mogłyby być ustalone jako przysługujące z mocy prawa. W takim postrzeganiu sprawy należne z mocy prawa świadczenia z ubezpieczeń społecznych w istocie rzeczy zawsze „przedawniają się” za okresy przypadające przed miesiącem złożenia wniosku, skoro wypłaca się je dopiero od miesiąca złożenia wniosku.

Organ rentowy nie wydaje decyzji deklaratorywnie ustalających wielkość nienależnie pobranych świadczeń, ale decyzje zobowiązujące do zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, w ograniczonej do 12 miesięcy lub do 3 lat maksymalnej wielkości żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Tego typu decyzje kształtują, a nie ustalają (nie „deklarują”), obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Żądanie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wymaga zawsze wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu, co oznacza, że bez wydania wymaganej (koniecznej) decyzji kształtującej zobowiązanie do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, takie zobowiązanie nie jest „wymagalne”. W szcze-

gólności, ze względu na „szczególnie uzasadnione okoliczności”, o których mowa w art. 84 ust. 8 ustawy systemowej, lub „szczególne okoliczności”, o których mowa w art. 138 ust. 6 ustawy emerytalnej, organ rentowy może, między innymi, odstąpić od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części. W rozważanym kontekście niewystarczające jest wydanie decyzji wstrzymującej wypłatę świadczeń nienależnych, zwłaszcza gdy - tak jak w rozpoznawanej sprawie - wstrzymanie wypłaty świadczeń nie było połączone ze stwierdzeniem ich nienależnego pobierania, ponieważ bez wydania wymaganej (koniecznej) decyzji kształtującej zobowiązanie do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, która nie ma charakteru „ustalającego te należności”, taki obowiązek nie powstaje. Oznacza to, że ustalenie wielkości wymierzonego obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń następuje w konstytutywnej decyzji organu rentowego zobowiązującej do ich zwrotu. Niekiedy po okresie pobierania nienależnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego mogą wystąpić okresy pobierania tego samego rodzaju już należnych świadczeń, które świadczeniobiorca nabył następnie (później) zgodnie z prawem ubezpieczenia społecznego. *De lege ferenda*, po upływie (postulowanego) okresu przedawnienia nienależnie pobranych świadczeń, organ rentowy mógłby wstrzymać dalszą wypłatę nienależnych świadczeń, ale bez możliwości ich odzyskania za okres wsteczny wskutek upływu okresu przedawnienia. Jak się wydaje, według takiej koncepcji Sąd Najwyższy akceptował wstrzymywanie i „odbieranie” wcześniejszych emerytur ustalanych matkom sprawującym opiekę nad dziećmi „szczególnej troski”, po ustaleniu, że ich dzieci nigdy takiej opieki nie wymagały, bo rozpoznane schorzenia wykluczały niejako od samego początku ustalenie (przyznanie) matkom prawa do wcześniejszej emerytury, a owe matki pobierały nienależne im świadczenia emerytalne z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi, które nigdy nie wymagały (*ex ante*) „szczególnej troski”. W tego typu przypadkach organy rentowe nie dochodziły zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń, niezależnie od tego, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wyrokiem z dnia 15 września 2009 r., 10373/05, w sprawie Moskal v. Polska (LEX nr 514351), zakwestionował legalność pozbawiania takich świadczeniobiorców, którzy jakoby nie przyczynili się „w żaden sposób” do przyznania im tych świadczeń po upływie wielu lat ich „nienależnego” pobierania. W podobnym kierunku Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, (ogłoszonym w Dz.U. z 2012 r., poz. 251), orzekł o niekonstytucyjności art. 114 ust. 1a ustawy eme-

rytalnej, uznając go za niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Dalsze rozważania należy rozpocząć od zbadania relacji pomiędzy obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń uregulowanym w art. 138 ustawy o emeryturach i rentach - a takim samym obowiązkiem unormowanym w art. 84 ustawy systemowej. W zasadniczej warstwie normatywnej porównywane dyspozycje wymienionych przepisów zostały unormowane w taki sam, tj. prawie identyczny sposób, ponieważ treść art. 138 ust. 1- 2 i ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 84 ust. 1-3 wcześniejszej ustawy systemowej z dnia 17 października 1998 r. I tak art. 138 ust. 1 ustawy emerytalnej stanowi, że osoba, która nienależnie pobrała świadczenia (uregulowane w tej ustawie), jest obowiązana do ich zwrotu, natomiast art. 84 ust. 1 ustawy systemowej przewiduje, że osoba, która pobrała nienależnie świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest zobowiązana do ich zwrotu, dodając jedynie: wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11, który wyklucza naliczenie odsetek w przypadku, gdy osoba pobierając świadczenia zawiadomiła organ rentowy o okolicznościach powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były wypłacane. W konsekwencji pomiędzy porównywanymi przepisami występuje tylko taka relacja *lex specialis* (art. 138 ustawy emerytalnej) do *lex generalis* (art. 83 ustawy systemowej), że w zakresie nieunormowanym w tym pierwszym przepisie znajdują uzupełniające zastosowanie systemowe zasady dotyczące zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych uregulowane w ustawie systemowej (art. 1 tej ustawy), np. dotyczące okresu przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, ich umownego rozkładania na raty i ratałnych spłat, odraczania płatności, czy wymierzania należnych odsetek (art. 84 ust. 7-11 ustawy systemowej). Wyłącznie szczególny charakter ma uregulowanie w art. 138 ust. 5 ustawy emerytalnej zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w związku z osiągnięciem przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1 (prowadzących do zawieszenia lub zmniejszenia prawdo emerytury lub renty), który przewiduje taki zwrot za okres nie dłuższy niż 1 rok kalendarzowy poprzedzający rok, w którym wydano decyzję o rozliczeniu świadczenia, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie powiadomiła organ rentowy o osiągnięciu przychodu, w pozostałych zaś przypadkach - za okres nie dłuższy niż 3 lata kalendarzowe poprzedzające rok wy-

danie tej decyzji. Wymieniona regulacja szczególna nie wchodzi w zakres rozstrzyganego zagadnienia prawnego.

Nie jest tak, jak utrzymywał zwykły trzyosobowy skład Sądu Najwyższego, który przedstawił zagadnienie prawne, że żaden przepis prawa nie wskazuje „punktu odniesienia dla owych ‘ostatnich’ 12 miesięcy lub trzech lat”, które mogą być przedmiotem decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, „że może to być zatem ostatni (przed wstrzymaniem wypłaty) okres pobierania świadczenia, jak i okres bezpośrednio poprzedzający wydanie decyzji żądającej zwrotu wypłaconych kwot”. Nie podlega kwestii, że trzyletni okres, o którym mowa w art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, nie jest terminem (okresem) przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Ten trzyletni okres najczęściej przypada i „liczy się” do daty wydania decyzji zobowiązującej do ich zwrotu, która kreuje obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w tym znaczeniu, że bez wydania takiej decyzji kształtujące zobowiązanie do zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń świadczeniobiorca nie ma takiej prawnej powinności (obowiązku zwrotu). Równocześnie zwrócone mogą być tylko te świadczenia, które zostały realnie wypłacone, przeto zobowiązanie do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń biegnie wstecz do ostatniego miesiąca wypłacenia i pobrania nienależnych długoterminowych świadczeń emerytalnych lub rentowych z ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji trzyletni „termin”, o którym mowa w art. 138 ust. 4 ustawy emerytalnej, jest maksymalnym okresem nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu może żądać organ rentowy, bez względu na przyczyny lub okoliczności ich nienależnego pobierania, chyba że osoba pobierająca takie świadczenia zawiadomiła organ rentowy o braku podstaw do ich pobierania, co ogranicza wymierzony i wynikający z decyzji organu rentowego obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za okres nie dłuższy niż 12 miesięcy (art. 138 ust. 4 *in principio* ustawy o emeryturach i rentach). W poddanym analizie przepisie chodzi zatem o maksymalny okres, za który organ rentowy może zobowiązać do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, co w szczególności wyklucza zobowiązanie do zwrotu świadczeń za okresy, w których świadczenia takie nie były wypłacane, a zatem nie były nienależnie pobierane. Równocześnie trzyletni okres, o którym mowa w art. 138 ust. 3 ustawy emerytalnej, nie jest terminem „zbliżonym” do okresu przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, bo ten został wyraźnie odrębnie uregulowany w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej i odnosi się do przedawnienia

egzekucji należności z tytułu nienależnych pobranych świadczeń. Wedle podobnej argumentacji Sąd Najwyższy ocenił prawomocnie osądzony obowiązek zwrotu nienależnie pobranej emerytury wojskowej za maksymalny okres trzech lat, który nie jest okresem przedawnienia wymierzonego i osądzanego obowiązku ani okresem przedawnienia dopuszczalności dokonania potrąceń z następnie (później) uzyskanej już legalnie (należnej) emerytury, ani terminem zawitym egzekucji prawomocnie osądzanego zobowiązania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., II UK 221/11, dotychczas niepublikowany).

Przeważnie jest tak, że w razie wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczeń po ustaleniu, że prawo do pobieranych świadczeń w ogóle nie istniało, tj. świadczenia były nienależnie wypłacane od daty ich ustalenia (art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej), organ rentowy tą samą decyzją wstrzymuje dalszą wypłatę nienależnych świadczeń bądź decyzją równoczesną (najczęściej wydawaną w tej samej dacie) zobowiązuje świadczeniobiorcę do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za maksymalny okres ostatnich trzech lat ich nienależnego pobierania. Może jednak zdarzyć się tak, jak miało to miejsce w ustalonym stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, że organ rentowy wstrzymał świadczeniobiorcy wypłatę świadczeń rentowych z dniem 30 listopada 2005 r. z innej przyczyny niż zastrzeżenia co do bezpodstawnego (nielegalnego) ich pobierania, bo wskutek „ustania” dalszej niezdolności do pracy. Żadna decyzja o wstrzymaniu wypłaty nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie jest wystarczającym tytułem zobowiązania do ich zwrotu, bo taki tytuł kreuje dopiero decyzja zobowiązująca do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, którą w przedmiotowej sprawie była dopiero decyzja z dnia 22 grudnia 2009 r., zobowiązująca odwołującego się do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rentowych za trzy ostatnie lata ich pobierania (od 1 grudnia 2002 r. do 30 listopada 2005 r.). Tę kontestowaną przez odwołującego się decyzję organ rentowy wydał w oparciu o wiedzę uzyskaną z prawomocnego wyroku karnego z dnia 21 stycznia 2009 r., w którym wobec odwołującego się zostały orzeczone sankcje karne. W takim stanie sprawy przyjęcie, że trzyletni okres z art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach, za który organ mógł żądać zwrotu tego świadczenia, biegł od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, oznaczałby brak przedmiotu zwrotu, bo w okresie trzech lat poprzedzających wydanie decyzji z dnia 22 grudnia 2009 r. odwołujący się nie pobierał już żadnych świadczeń rentowych, gdyż te nie przysługiwały mu już wcześniej (po 30 listopada 2005 r.) z powodu „usta-

nia” jego niezdolności do pracy, co doprowadziło do „wstrzymania” dalszej wypłaty świadczeń rentowych z braku tej koniecznej przesłanki ustalenia uprawnień rentowych.

Zarówno wykładnia językowa, jak i wykładnia funkcjonalno-systemowa, odwołująca się do *ratio legis* przepisów niemal tożsamo regulujących obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 84 ustawy systemowej oraz art. 138 ustawy o emeryturach i rentach), wymagają przyjęcia, że przepisy te nie regulują terminu przedawnienia wymierzonego decyzją organu rentowego obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, ani - *de lege lata* - nie uzależniają wielkości (rozmiaru) żądanego zwrotu od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, w kwotach ustalonych w tej decyzji, ale wyznaczają maksymalne wielkości (kwoty) nienależnie pobranych świadczeń, których zwrotu domaga się organ rentowy od osoby, która pobrała nienależne świadczenia z ubezpieczenia społecznego. W celu wyeliminowania sytuacji, w których organ rentowy byłby pozbawiony możliwości skutecznego żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z tej przyczyny, że trzyletni okres, o którym mowa w art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach, przypadający do dnia wydania decyzji wstrzymującej wypłatę świadczeń rentowych w związku z ustaniem przesłanki niezdolności do pracy, nie dotyczył stwierdzenia ich nienależnego tytułu pobierania świadczeń, (w przedmiotowej sprawie wstrzymanie renty nastąpiło „pierwotnie” z braku dalszej niezdolności do pracy), bądź trzyletni okres, za który organ rentowy może wymierzyć obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, zakończył się (upłynął) do dnia wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, (wskutek jej wydania po upływie trzech lat od wcześniejszego zakończenia pobierania renty z innej przyczyny - ustania przesłanki niezdolności do pracy), skład powiększony udzielił odpowiedzi jak w sentencji podjętej uchwały.

=====