

Received: 17.01.2020
Accepted: 2.04.2020
Published: 30.06.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 2: s. 339-345
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.1802
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Anna Napiórkowska*
Nr ORCID: 0000-0003-2540-9112

GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 7 LUTEGO 2018 R., II UK 673/16¹

COMMENTARY ON JUDGMENT OF THE SUPREME COURT OF 7 FEBRUARY 2018, II UK 673/16

Streszczenie: W głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy podniósł, że jeśli spełnione są zarówno przesłanki zwrotu po stronie osoby, która pobrała nienależne świadczenie, jak też pobranie nienależnego świadczenia zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek bądź inny podmiot nieprawdziwych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość (zachodzą więc równocześnie sytuacje przewidziane w art. 84 ust. 1, 2 oraz ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych), wówczas Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma wybór, kogo obciąży obowiązkiem zwrotu. Stanowisko takie budzi wątpliwości.

Słowa kluczowe: świadczenie nienależne, zwrot świadczeń nienależnych, system ubezpieczenia społecznego, zasiłek chorobowy, płatnik składek

Summary: In the commented judgment the Supreme Court held that if the conditions of the recovery of undue benefits are fulfilled by the person who received a benefit unduly (art. 84 [1], [2] of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system) as well as by the contribution payer or the other person due to the fact that some false data affecting entitlement to benefits or their amount have been passed by the contribution payer or by the other person (art. 84 [6] of the Act on the social insurance system), then the Polish Social Insurance Institution (ZUS) has the choice of who will charge the obligation to return the benefit. The opinion of the Supreme Court expressed in the commented judgment raises doubts.

Keywords: undue benefit, recovery of undue benefits, social insurance scheme, sickness benefit, contribution payer

* dr; Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: napiork@umk.pl.

¹ Por. wyrok SN z dnia 7 lutego 2018 r., II UK 673/16, LEX nr 2490058.

W glosowanym wyroku Sąd Najwyższy odniósł się do kwestii mającej istotne znaczenie z punktu widzenia problematyki zwrotu świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych – zarówno z perspektywy: 1) osoby, która pobrała takie świadczenie, 2) płatnika składek (czy innego podmiotu), jak również 3) instytucji ubezpieczeniowej.

Sąd Najwyższy podniósł, że „organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia zarówno od osoby, która takie świadczenie pobrała, jak i od płatnika składek, jeżeli stwierdzi, że ubezpieczony nie podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu, z którego wypłacono mu zasiłek chorobowy (art. 84 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych², [...])” jak również, że „dochodzenie odpowiedzialności od płatnika na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy [systemowej – A.N.] (...) nie musi być wprawdzie warunkowane dochodzeniem odpowiedzialności osoby, która pobrała nienależne świadczenie – art. 84 ust. 1 i 2 tej ustawy”³. W uzasadnieniu do orzeczenia wyraźnie zaakcentowano także, że jeśli spełnione są zarówno przesłanki zwrotu po stronie osoby, która pobrała nienależne świadczenie, jak i pobranie takiego świadczenia zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek (czy inny podmiot) nieprawdziwych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń bądź na ich wysokość (zachodzą więc równocześnie sytuacje przewidziane w art. 84 ust. 1, 2 oraz ust. 6 ustawy systemowej), wówczas „Zakład ma wybór, kogo obciąży obowiązkiem zwrotu. Z ustawy nie wynika, że odpowiedzialność osoby, która pobrała nienależne świadczenie wyprzedza odpowiedzialność płatnika za podanie nieprawdziwych danych. Warunkiem odpowiedzialności płatnika nie jest wydanie decyzji przeciwko osobie, która pobrała nienależne świadczenie, ani tym bardziej potencjalne sprawdzenie możliwości uzyskania od niej zwrotu świadczenia. Wybór dłużnika zależy od Zakładu, który może mieć wówczas na uwadze również efektywność egzekucji (obowiązku zwrotu) świadczenia”⁴.

Powyższe zostało sformułowane na tle stanu faktycznego, gdzie organ rentowy w drodze decyzji stwierdził, że dana osoba nie podlegała ubezpieczeniom społecznym jako pracownik spółki z o.o. W kolejnej natomiast decyzji nakazał spółce zwrot wypłaconych zasiłków chorobowych na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Obydwie decyzje zostały zaskarżone, a postępowania odwoławcze toczyły się odrębnie. W postępowaniu dotyczącym decyzji nakazującej spółce zwrot wypłaconych zasiłków chorobowych Sąd Okręgowy wyrokiem oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Rejonowego, który zmienił decyzję i ustalił, że po stronie spółki brak obowiązku zwrotu świadczeń. Sąd Rejonowy podniósł, że nie można obowiązkiem zwrotu obciążać płatnika składek, ponieważ obowiązek taki ciąży na osobie, która pobrała świadczenie, przyjął równocześnie, że nie istniała potrzeba zawieszenia po-

² Dz.U.2019.300 tekst jedn. ze zm., zwana w dalszej części ustawą systemową.

³ Zob. wyrok SN z dnia 7 lutego 2018 r., II UK 673/16.

⁴ Ibidem.

stępowania do zakończenia sprawy dotyczącej podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia w spółce. W apelacji pozwany zarzucił naruszenie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c.⁵ oraz art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. W uzasadnieniu oddalenia apelacji Sąd Okręgowy podniósł, że odpowiedzialność na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jest warunkowana również winą płatnika. Zdaniem Sądu nie było podstaw faktycznych ani też dowodów, że wypłacenie świadczenia ubezpieczeniowego było skutkiem zawinonego przekazania przez płatnika nieprawdziwych danych. Sąd wskazał, że obowiązek zwrotu spoczywa na tej osobie, która świadczenie uzyskała, odpowiedzialność płatnika jest zaś aktualna, gdy brak podstaw do żądania zwrotu świadczenia od osoby, która je faktycznie pobrała. Sąd uznał, że odpowiedzialność płatnika miała charakter jedynie fakultatywny. Podobnie jak Sąd Rejonowy zwrócił także uwagę, że zawieszenie postępowania do momentu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej podlegania ubezpieczeniom społecznym nie byłoby celowe – nawet bowiem negatywny werdykt byłby podstawą do żądania zwrotu świadczenia od osoby, która takie świadczenie nienależnie pobrała.

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy co do zasady słusznie podniósł, że w zakresie problematyki zwrotu świadczeń niezależnych nie stosuje się przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Można dodać, że wynika to z faktu, że w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej ustawodawca zawiera wprawdzie klauzulę odsyłającą do przepisów prawa cywilnego, z drugiej natomiast strony w ustawie tej wprowadza równocześnie własną regulację wyprzedzającą⁶. Sąd Najwyższy jako punkt wyjścia przyjął, że art. 84 ustawy systemowej nie wskazuje kolejności, zgodnie z którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako ZUS) może dochodzić zwrotu świadczenia⁷. Doprowadziło to do konstatacji, że w tym zakresie ZUS ma wybór, kogo obciąży obowiązkiem zwrotu świadczenia (osobę, która pobrała nienależne świadczenie, czy też płatnika składek lub inny podmiot).

Tak stanowcze stanowisko Sądu Najwyższego co do możliwości dokonywania przez ZUS wyboru podmiotu zobowiązanego do zwrotu świadczenia nienależnego

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2019.1460, tekst jedn. ze zm.).

⁶ Szerzej por. A. Napiórkowska, *Zwrot świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, tom CIX, s. 58-59; też, *Kilka uwag na temat świadczenia nienależnego i jego zwrotu w prawie ubezpieczeń społecznych*, [w:] A. Napiórkowska, B. Rutkowska (red.), *Ubezpieczenia społeczne a nadużycie prawa*, Toruń 2019, s. 154-157 oraz przywołana tam literatura przedmiotu; J. Kuźniar, *Pojęcie „nienależnie pobrane świadczenia”*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 4, s. 35.

⁷ W literaturze przedmiotu w odniesieniu do poruszanego problemu wyrażane były różne stanowiska, por. S. Płażek, Z. Salamon, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Palestra” 1988, nr 8-9, s. 56; A. Kurzych, *Obciążenie „innego podmiotu” obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 84 ust. 6 SysUbSpołU*, *Głosa do wyroku SN z 10.6.2008 r.*, I UK 376/07, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 6, s. 326; J. Kuźniar, *Pojęcie...*, s. 35.

nie wydaje się do końca przekonujące⁸. Należy zauważyć, że art. 84 ust. 1 ustawy systemowej wyraźnie wskazuje, że to osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do zwrotu takiego świadczenia wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach przewidzianych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem art. 84 ust. 11 ustawy systemowej. Wskazany przepis odnosi się do osoby, która pobrała nienależne świadczenie (a nie tylko do ubezpieczonego), co umożliwia zastosowanie tego przepisu w tych sprawach, gdzie kwestionuje się dany tytuł ubezpieczenia społecznego. Jak można także sądzić, umiejscowienie tej regulacji zdaje się przemawiać za tym, że zasadą w obszarze prawa ubezpieczeń społecznych jest to, że to przede wszystkim osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, musi się liczyć z obowiązkiem jego zwrotu. Przyjęcie takiej wykładni ma niewątpliwie uzasadnienie aksjologiczne⁹. Nie można też zapominać, że pomimo własnej regulacji wyprzedzającej w zakresie problematyki zwrotu świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych, w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej ustawodawca zawiera także klauzulę odsyłającą do przepisów prawa cywilnego¹⁰. W art. 84 ust. 6 ustawy systemowej ustawodawca wskazuje natomiast, że jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek bądź inny podmiot nieprawdziwych danych, co ma wpływ na prawo do świadczeń bądź na ich wysokość, obowiązek zwrotu takich świadczeń (wraz z odsetkami) obciąża odpowiednio płatnika składek bądź inny podmiot. Obowiązek zwrotu aktualizuje się więc wówczas, gdy: 1) przekazano nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, 2) na skutek powyższego doszło do pobrania nienależnych świadczeń przez daną osobę. W takiej sytuacji obowiązek zwrotu obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot.

Za przekonujące co do zasady należy uznać poglądy judykatury prezentowane np. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2008 r. W orzeczeniu tym podniesiono, że obowiązek zwrotu nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych zgodnie z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej obciąża płatnika składek tylko wówczas, gdy ich pobranie zostało spowodowane przekazaniem przez niego nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń bądź ich wysokość, a równocześnie brak jest podstaw do żądania takiego zwrotu od osoby, której je faktycznie wyślacono, gdyż nie można uznać, że świadczenia te zostały pobrane przez nią niena-

⁸ Taki jednak kierunek przyjmuje ostatnio Sąd Najwyższy w najnowszych orzeczeniach. W tym zakresie por. uchwałę SN z dnia 11 grudnia 2019 r., III UZP 7/19, LEX nr 2750233, gdzie przyjęto, że „organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot zobowiązany do zwrotu świadczenia pobranego nienależnie przez świadczeniobiorcę (...)”.

⁹ Por. wyrok SN z dnia 20 maja 2004 r., II UK 385/03, LEX nr 140289, gdzie w uzasadnieniu podniesiono: „Z ogólnych reguł rządzących zobowiązaniami wynika (...), że do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia zobowiązany jest nienależnie wzbogacony. Jest też uzasadnione aksjologicznie, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia spoczywa w pierwszej kolejności na tym, kto odniósł nienależną mu korzyść”. Podobnie wyrok SN z dnia 17 stycznia 2012 r., I UK 194/11, LEX nr 1227962.

¹⁰ Por. literaturę przedmiotu wskazaną w przypisie nr 6 oraz podnoszone tam wątpliwości.

leżnie w rozumieniu art. 84 ust. 2 ustawy systemowej¹¹. Stanowisko takie wydaje się przekonujące w tym sensie, że wskazuje na pierwszeństwo obowiązku zwrotu przez osobę, która pobrała nienależne świadczenie. Nie wydaje się natomiast konieczne tak stanowcze akcentowanie niejako rozłączności obydwu sytuacji: albo zwrot od osoby, która pobrała nienależne świadczenie, albo zwrot od płatnika składek (czy innego podmiotu). Wydaje się, że konstrukcja zwrotu świadczeń nienależnych może być rozumiana przez pryzmat wzajemnego dopełniania się art. 84 ust. 1 ustawy systemowej (zawierającego ogólną zasadę) oraz art. 84 ust. 6 ustawy systemowej (zawierającego regulację dopełniającą zasadę przewidzianą w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej). Zasadą jest więc, że obowiązek zwrotu dotyczy osoby, która nienależnie pobrała świadczenie. Osoba ta musi w granicach określonych przez prawo liczyć się z obowiązkiem zwrotu świadczenia pobranego nienależnie.

Problematyka zwrotu może jednak także dotyczyć płatnika składek, który w granicach wyznaczonych przez art. 84 ust. 6 ustawy systemowej może być odpowiednio – czyli w granicach przyczynienia się, w pewnej proporcji¹² – obowiązkiem zwrotu obciążony. W tym zakresie to do sądu należy ostateczna ocena co do przyczynienia się płatnika składek (innego podmiotu), który poprzez przekazanie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość doprowadził do pobrania nienależnych świadczeń przez daną osobę¹³.

Stanowisko co do możliwości dokonywania przez ZUS wyboru podmiotu zobowiązanego do zwrotu świadczenia nienależnego – jeśli spełnione są zarówno przesłanki zwrotu po stronie osoby, która pobrała takie świadczenie, jak i pobranie takiego świadczenia zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek (czy inny podmiot) nieprawdziwych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń bądź na ich wysokość – budzi także obawy z uwagi na fakt, że art. 84 ust. 7a ustawy systemowej określa maksymalny czas na wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu świadczenia nienależnego jedynie w odniesieniu do osoby, która pobrała nienależne świadczenie. Przepis ten stanowi, że w przypadku takiej osoby decyzji o zwrocie świadczenia nienależnego nie wydaje się później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie. Wskazane ograniczenie czasowe nie dotyczy więc płatnika składek (czy innego podmiotu), a więc podmiotów, o których mowa w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. W istocie rzeczy prowadzi to do sytuacji, że płatnik składek (np. mały pracodawca) bez żadnych ograniczeń czasowych musi się liczyć z tym, że wyspecjalizowana państwowa jednostka organizacyjna, jaką jest ZUS, może

¹¹ Por. wyrok SN z dnia 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, LEX nr 528613. Podobnie wyrok SN z dnia 17 stycznia 2012 r., I UK 194/11 oraz wyrok SN z dnia 6 sierpnia 2013 r., II UK 11/13, LEX nr 1460954.

¹² Por. A. Napiórkowska, *Zwrot świadczeń nienależnych...*, s. 65.

¹³ W takim sensie należy zgodzić się z poglądem prezentowanym przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do głosowanego orzeczenia, że nie jest właściwe założenie, zgodnie z którym gdy możliwe jest dochodzenie zwrotu od ubezpieczonego, to nie jest możliwe dochodzenie zwrotu od płatnika.

wydać decyzję w przedmiocie zwrotu świadczeń nienależnych¹⁴. Przyjęcie przez ustawodawcę takiej koncepcji¹⁵ wydaje się co najmniej dyskusyjne, brak tu bowiem przekonujących argumentów zarówno natury prawnej, jak też o charakterze aksjologicznym¹⁶. Niezależnie od tego zauważyć należy, że przyjęcie stanowiska prezentowanego w głosowanym orzeczeniu, zgodnie z którym „Zakład ma wybór, kogo obciąży obowiązkiem zwrotu” w sposób nieuzasadniony zwiększa uprawnienia po stronie ZUS. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do płatnika składek nie tylko nie musi się śpieszyć z wydaniem decyzji, ale także kierując się „efektywnością egzekucji” (co podkreśla się w głosowanym orzeczeniu), może dokonać wyboru podmiotu zobowiązanego do zwrotu świadczenia nienależnego. Zwiększa to ryzyko po stronie płatnika.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy odniósł się do problemu winy w kontekście art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Sąd zauważył, że jest to problem złożony, dostrzegł dyskusyjność tego zagadnienia. Zgodzić należy się z poglądem prezentowanym w głosowanym orzeczeniu, że przesłanka winy nie jest ujęta w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Odwołanie się do winy oznaczałoby więc *de iure* uwzględnianie przesłanki, która nie jest przewidziana w regulacji prawnej.

Osobną kwestią, zasygnalizowaną w końcowej części uzasadnienia, jest problem tytułu ubezpieczenia. W tym zakresie jest to kwestia, na którą powinny zwrócić uwagę sądy niższej instancji¹⁷.

Bibliografia

Literatura:

Kurzych A., *Obciążenie „innego podmiotu” obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 84 ust. 6 SysUbSpołU, Glosa do wyroku SN z 10.6.2008 r., I UK 376/07*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 6.

Kuźniar J., *Pojęcie „nienależnie pobrane świadczenia”*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 4.

Napiórkowska A., *Kilka uwag na temat świadczenia nienależnego i jego zwrotu w prawie ubezpieczeń społecznych*, [w:] A. Napiórkowska, B. Rutkowska (red.), *Ubezpieczenia społeczne a nadużycie prawa*, Toruń 2019.

¹⁴ Por. argumentację wyrażoną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., P 131/15, LEX nr 2067765.

¹⁵ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 803, s. 3; projekt wraz z uzasadnieniem dostępny na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2D5DE777821CAD84C12580250039935F/%24File/803.pdf>.

¹⁶ Por. A. Napiórkowska, *Zwrot świadczeń nienależnych...*, s. 58.

¹⁷ Jak już jednak wskazano, art. 84 ust. 1 ustawy systemowej odnosi się do osoby, która pobrała nienależne świadczenie. Umożliwia to zastosowanie tego przepisu w tych sprawach, gdzie kwestionuje się dany tytuł ubezpieczenia społecznego.

Napiórkowska A., *Zwrot świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych – wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2017, tom CIX.

Płażek S., Salamon Z., *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Palestra” 1988, nr 8-9.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 803.

Wykaz orzeczeń:

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., III UZP 7/19, LEX nr 2750233.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2018 r., II UK 673/16, LEX nr 2490058.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., P 131/15, LEX nr 2067765.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2013 r., II UK 11/13, LEX nr 1460954.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2012 r., I UK 194/11, LEX nr 1227962.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, LEX nr 528613.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II UK 385/03, LEX nr 140289.