

Sygn. akt III UZP 7/19

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 11 grudnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)
SSN Katarzyna Gonera
SSN Beata Gudowska
SSN Zbigniew Korzeniowski
SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca)
SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca, uzasadnienie)
SSN Romualda Spyt

Protokolant Konrad Kamiński

przy udziale Prokuratora Prokuratury Regionalnej w (...)
delegowanego do Prokuratury Krajowej Marka Ciosia

w sprawie z odwołania M. R.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G.
z udziałem zainteresowanego A. R.
o zwrot zasiłku chorobowego,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 11
grudnia 2019 r.,
zagadnienia prawnego przekazanego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi
Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 4 czerwca 2019 r., sygn. akt III UK
158/18,

"czy organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot
zobowiązany do zwrotu świadczenia pobranego nienależnie przez
osobę, która zawarła z tym płatnikiem pozorną umowę o pracę (art. 84
ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń
społecznych; jednolity tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.?)"

podjął uchwałę:

Organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot zobowiązany do zwrotu świadczenia pobranego nienależnie przez świadczeniobiorcę (art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 4 czerwca 2019 r. przekazał powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: "Czy organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot zobowiązany do zwrotu świadczenia pobranego nienależnie przez osobę, która zawarła z tym płatnikiem pozorną umowę o pracę (art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; jednolity tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.)".

Zagadnienie prawne pojawiło się w trakcie rozpoznawania skargi kasacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. wniesionej od wyroku Sądu Okręgowego w G. z dnia 18 grudnia 2017 r., w którym oddalono apelację organu rentowego od wyroku Sądu Rejonowego w G. z dnia 25 sierpnia 2017 r. Sąd pierwszej instancji zmienił decyzję organu rentowego z dnia 12 maja 2014 r. i ustalił, że płatnik składek M. R. nie jest zobowiązany do zwrotu wypłaconego A. R. zasiłku chorobowego za okresy od 4 marca 2013 r. do 8 sierpnia 2013 r. oraz od 19 sierpnia 2013 r. do 16 lutego 2014 r. wraz z odsetkami, w łącznej wysokości 42.465,10 zł.

Tłem rozstrzygnięć Sądów obu instancji były bezsporne okoliczności faktyczne. Odwołujący się M. R. w dniu 13 lutego 2013 r. zawarł z A. R. umowę o pracę. A. R. za okresy od 4 marca 2013 r. do 8 sierpnia 2013 r. i od 19 sierpnia 2013 r. do 16 lutego 2014 r. składał wnioski o wypłatę zasiłku chorobowego. Organ rentowy wypłacił A. R. zasiłki chorobowe w kwocie 39.120,40 zł. Decyzją z dnia 30 kwietnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. stwierdził, że A. R. z tytułu zatrudnienia u M. R. w okresie od 13 lutego 2013 r. do 28 lutego 2014 r. nie

podlegał obowiązkowym ubezpieczeniom. Rozpoznając odwołanie od powyższej decyzji, Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 21 lutego 2017 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w G. z dnia 10 listopada 2015 r. i oddalił odwołania M. R. i A. R. Sąd Apelacyjny wskazał, iż A. R. nie świadczył pracy wynikającej z umowy o pracę, a płatnik i ubezpieczony zawarli umowę o pracę bez rzeczywistego zamiaru powstania stosunku pracy i świadczenia pracy. Rozstrzygnięcie to stało się podstawą do wydania przez organ rentowy kolejnej decyzji z dnia 12 maja 2014 r. (będącej przedmiotem niniejszego postępowania), w której zobowiązano płatnika składek M. R. do zwrotu wypłaconego A. R. zasiłku chorobowego za okresy od 4 marca 2013 r. do 8 sierpnia 2013 r. oraz od 19 sierpnia 2013 r. do 16 lutego 2014 r. wraz z odsetkami w wysokości 42.465,10 zł.

Podjmując rozważania prawne, Sąd drugiej instancji podniósł, że zgodnie z zasadą wynikającą z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm., dalej także jako ustawa systemowa) obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia ciąży na osobie, która je pobrała. Zwrotu nienależnie pobranego świadczenia można dochodzić na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej od płatnika składek lub innego podmiotu, jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Analizując ten przepis, Sąd odwoławczy doszedł do przekonania, że obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń obciąża płatnika składek tylko wówczas, gdy brak jest podstaw do żądania zwrotu bezpośrednio od osoby, której te świadczenia wypłacono. Przenosząc to zapatrywanie na stan faktyczny sprawy, Sąd drugiej instancji podniósł, że A. R., składając wniosek o wypłatę świadczeń z ubezpieczenia chorobowego i wskazując na umowę o pracę jako tytuł ubezpieczenia, w celu uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wprowadził świadomie w błąd organ rentowy w rozumieniu art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej. Mając na uwadze tę konkluzję, Sąd odwoławczy uznał, że żądanie zostało skierowane w sposób nieuzasadniony do M. R., mimo że odpowiedzialny jest A. R., który faktycznie otrzymał zasiłek chorobowy. Skoro organ rentowy mógł od niego dochodzić nienależnego świadczenia, to na

podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nie mógł tego uczynić względem M. R.. W konsekwencji decyzja skierowana do płatnika składek była przedwczesna, bowiem w pierwszej kolejności organ rentowy powinien zobowiązać do zwrotu nienależnego świadczenia zainteresowanego, a takiej możliwości organ rentowy w ogóle nie rozważał.

Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną w składzie zwykłym, dostrzegł występującą w orzecznictwie rozbieżność interpretacyjną. Powstała ona na gruncie zbieżnych stanów faktycznych, to jest w sytuacji, gdy organ rentowy wybiera płatnika jako zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, choć taki obowiązek obciąża również osobę, która to świadczenie pobrała, ale od której nie dochodzi się jego zwrotu. W wyrokach z dnia: 20 maja 2004 r., II UK 385/03 (OSNP 2005 nr 2, poz. 25), 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07 (OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295), 17 stycznia 2012 r., I UK 14/11 (LEX nr 1227962), 6 sierpnia 2013 r., II UK 11/13 (OSNP 2014 nr 5, poz. 72) i z dnia 7 lutego 2017 r., II UK 685/15 (LEX nr 2254796) Sąd Najwyższy uznał, że obowiązek zwrotu wypłaconych nienależnie świadczeń z ubezpieczeń społecznych obciąża płatnika składek w myśl art. 84 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych tylko wówczas, gdy ich pobranie spowodowane zostało przekazaniem przez niego nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, a jednocześnie brak jest podstaw do żądania takiego zwrotu od osoby, której faktycznie świadczenia te wypłacono. W uzasadnieniu tego stanowiska podniesiono, że choć przepisy nie wskazują wprost podmiotu zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w sytuacji, gdy obowiązek taki obciąża płatnika i ubezpieczonego, to nie można z tego wywieść możliwości dochodzenia w każdej sytuacji zwrotu świadczeń nienależnie wypłaconych od płatnika składek. Celem regulacji wynikającej z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jest bowiem umożliwienie organowi rentowemu odzyskania świadczeń, które bez jego winy zostały wypłacone, bądź zawyżone, a nie ma przy tym podstaw, aby uznać, że pobierająca je osoba zobowiązana byłaby do ich zwrotu w myśl zasad wynikających z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy systemowej. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w sferze aksjologicznej. Ponadto, odpowiedzialność ubezpieczonego i płatnika w takiej sytuacji nie jest odpowiedzialnością solidarną, która uprawniałaby organ rentowy do wyboru osoby

zobowiązanej, albowiem odpowiedzialności solidarnej nie można domniemywać, musi ona wynikać z obowiązującego prawa, to zaś nie przewiduje takiej formy odpowiedzialności w sprawach o zwrot nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Do przeciwnych wniosków doszedł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lutego 2018 r., II UK 673/16 (OSNP 2019 nr 2, poz. 19). Uznał bowiem, 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. W uzasadnieniu tego orzeczenia podniesiono, między innymi, że art. 84 ustawy systemowej nie określa kolejności, wedle której organ rentowy ma dochodzić zwrotu świadczenia. Po stronie dłużników nie istnieje współuczestnictwo konieczne. Zakład decyduje, kogo obciąży obowiązek zwrotu. Jeżeli spełniają się przesłanki zwrotu po stronie osoby, która pobrała nienależne świadczenie, i jednocześnie pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika nieprawdziwych danych, czyli sytuacji z art. 84 ust. 1 i 2 i ust. 6 ustawy systemowej, to organ rentowy 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. W orzeczeniu tym wskazano również, że z art. 84 ustawy systemowej wynika podobieństwo do solidarności nieprawidłowej (*in solidum*). Wierzytelność jest określona i może być dochodzona - przy spełnieniu przesłanek odpowiedzialności - od płatnika lub od ubezpieczonego.

Skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne, odnosząc się do zaprezentowanej rozbieżności, podkreślił, że odpowiedzialność płatnika i ubezpieczonego nie ma charakteru cywilnoprawnego. Przepisy prawa cywilnego mogą być bowiem stosowane w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

wyłącznie w wypadku wyraźnego odesłania. Autonomiczność i odrębność przepisów prawa ubezpieczeń społecznych wobec przepisów prawa cywilnego sprawia, że na gruncie stosunków ubezpieczenia społecznego dopuszcza się tylko na zasadzie wyjątku stosowanie wskazanych *expressis verbis* regulacji cywilistycznych. Z tego wynika, że brak odesłania w art. 84 ustawy systemowej do przepisów prawa cywilnego dotyczących solidarności biernej dłużników wyklucza ich stosowanie do odpowiedzialności ubezpieczonego i płatnika składek za pobrane nienależnie świadczenie. W obliczu tej konkluzji, zdaniem Sądu Najwyższego powstaje pytanie o właściwości prawne wyboru dokonywanego przez organ rentowy na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. W ocenie Sądu Najwyższego nieprzekonujące jest stanowisko, że podstawą tą jest „podobieństwo do solidarności nieprawidłowej”. Już sama bowiem kategoria zobowiązań *in solidum*, zwana też solidarnością nieprawidłową bądź przypadkową, nie została uregulowana w przepisach prawa, stanowiąc wytwór orzecznictwa i doktryny, wobec czego rozszerzanie tej podstawy odpowiedzialności na przypadki wykazujące „podobieństwo do solidarności nieprawidłowej” jest niedopuszczalne. Odpowiedzialność *in solidum* wykreowano w związku z istnieniem formalnej podstawy prawnej solidarności, która nie objęła wszystkich przypadków konkurencji zobowiązań do naprawienia jednej szkody. Zobowiązania *in solidum* i solidarna odpowiedzialność za szkodę (art. 441 § 1 k.c.) stanowią zatem instytucje, które wzajemnie uzupełniają się w systemie prawa cywilnego. Konstatacja ta dała Sądowi Najwyższemu podstawę do sformułowania tezy, zgodnie z którą, skoro przepisy lub instytucje prawa cywilnego mogą być stosowane na gruncie ubezpieczeń społecznych tylko na podstawie wyraźnego przepisu prawa ubezpieczeń społecznych, to wykluczone jest poszukiwanie podstaw prawnych odpowiedzialności za nienależnie pobrane świadczenie z ubezpieczeń społecznych w przepisach prawa cywilnego w drodze analogii. W rezultacie, wobec tego, że art. 84 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych samodzielnie nie rozstrzyga o możliwości wyboru dłużnika w przypadku istnienia podstawy do obciążenia odpowiedzialnością za nienależnie pobrane świadczenie zarówno ubezpieczonego i płatnika, jak również nie odsyła w tym zakresie do przepisów czy instytucji prawa

cywilnego, to należy uznać, że otwarta pozostaje kwestia podstawy prawnej do dokonania takiego wyboru.

Sąd Najwyższy, odwołując się do wyroku z dnia 11 września 2014 r., II UK 570/13 (OSNP 2016 nr 1, poz. 11), zwrócił uwagę, że przedmiotem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia są świadczenia przyznane lub wypłacone przez organ rentowy bez podstawy prawnej z powodu przekazania przez płatnika lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. W tym wypadku płatnik składek (pracodawca) może być obciążony zwrotem świadczenia tylko wówczas, gdy przekazał organowi rentowemu dane stanowiące podstawę przyznania świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 sierpnia 2009 r., I UK 77/09, LEX nr 558288) oraz gdy były to dane nieprawdziwe (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r., II UKN 1/00, OSNAPIUS 2002 nr 9, poz. 218). W orzecznictwie trafnie podnosi się też, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej wykracza poza podstawową więź ubezpieczeniową. Pozwala pociągnąć do odpowiedzialności podmiot, który nie pobrał nienależnego świadczenia. Na jego podstawie obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń obciąża płatnika składek poza zakresem ubezpieczeniowego pojęcia „świadczeń nienależnie pobranych”, gdyż nie polega na „zwrocie świadczeń”, lecz na wyrównaniu szkody wyrządzonej przez spowodowanie wypłacenia przez organ ubezpieczeń społecznych świadczeń osobie, której się nie należały (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 stycznia 2017 r., I UK 36/16, LEX nr 2237288 i z dnia 31 stycznia 2018 r., II UK 672/16, LEX nr 2449290).

Uwzględniając te spostrzeżenia, Sąd Najwyższy zauważył, że w judykaturze nie występują pogłębione rozważania w przedmiocie związku, jaki musi występować między szkodą w postaci pobrania nienależnych świadczeń przez osobę nieuprawnioną a przekazaniem przez płatnika nieprawdziwych danych. Nie budzi wątpliwości, że ta szkoda ma być spowodowana, czyli nastąpić z powodu ich przekazania. Rodzi się jednak pytanie, czy związek ten musi być bezpośredni (samo przekazanie nieprawdziwych danych wyrządziło szkodę), czy też może być pośredni (szkodę wyrządziło kolejne zdarzenie, które jednak nie mogłoby nastąpić bez przekazania przez płatnika nieprawdziwych danych). Mając na uwadze, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej pozwala na pociągnięcie do odpowiedzialności

podmiotu, który nie pobrał nienależnego świadczenia, zdaniem Sądu Najwyższego należy opowiedzieć się za ostrożną interpretacją przepisu. Biorąc to pod uwagę, trzeba by rozważyć, czy art. 84 ust. 6 ustawy systemowej może być wykładany w taki sposób, że płatnik odpowiada za szkodę pozostającą tylko w pośrednim związku z jego zachowaniem, czy też przepis ten dotyczy tylko takich sytuacji, gdy szkoda nastąpiła bezpośrednio z powodu podania przez płatnika nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Szczególny charakter tego przepisu, pozwalający pociągnąć do odpowiedzialności podmiot, który nie pobrał nienależnego świadczenia, może przemawiać za koniecznością takiej jego wykładni, która tę odpowiedzialność wiąże z wyrządzeniem szkody bezpośrednio przez jego zachowanie. Odpowiadałoby to celowi regulacji wynikającej z art. 84 ustawy systemowej, którym jest umożliwienie organowi rentowemu odzyskania świadczeń, które bez jego winy zostały wypłacone osobie nieuprawnionej bądź w sposób nieuzasadniony zawyżone. Cel ten jest spełniony wówczas, gdy zachodzą warunki do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń od osoby, która je pobrała w myśl art. 84 ust. 1 i 2 ustawy systemowej. Poza tą sytuacją świadczenia mogą być pobrane nienależnie bez winy wtedy, gdy płatnik poda nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do tych świadczeń lub ich wysokość, w czym ubezpieczony nie ma żadnego udziału. Spełnieniu celu omawianej regulacji służy wówczas art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, umożliwiającą uzyskanie od płatnika składek naprawienia szkody, w postaci pobranych przez ubezpieczonego nienależnie świadczeń, którą wyrządził przez swoje działanie. Przy takiej wykładni płatnik nie miałby obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez ubezpieczonego, który uzyskał prawo do świadczenia w warunkach określonych przez art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej, nawet jeśli zdarzenie wyrządzające tę szkodę bezpośrednio (świadome wprowadzenie w błąd organu rentowego przez wnioskowanie o świadczenie przez osobę, która - w związku z zawarciem pozornej umowy o pracę - wie, że nie podlega ubezpieczeniom) poprzedzone było nieprawdziwą informacją z jego strony (zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych osoby, z którą zawarł pozorną umowę o pracę). Szkoda nastąpiłaby bowiem wówczas tylko pośrednio z powodu określonego zachowania płatnika, a bezpośrednio z powodu działania osoby

pobierającej świadczenie, która jako jedyna zobowiązana byłaby do jej naprawienia w myśl ogólnej zasady z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej. Przy takiej wykładni art. 84 ust. 6 ustawy systemowej nie dochodziłoby do konkurencji zobowiązań płatnika i osoby pobierającej świadczenie, wobec czego odpadłby także problem faktycznego nieistnienia podstawy prawnej dla możliwości wyboru przez organ rentowy podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody spowodowanej pobraniem nienależnego świadczenia. Przeprowadzone rozważania, w ocenie Sądu Najwyższego, prowadzą do zaakceptowania pierwszej z zaprezentowanych linii orzeczniczych.

Sąd Najwyższy w powiększonym składzie zważył, co następuje:

Wstępnie trzeba stwierdzić, że wykładnia art. 84 ustawy systemowej jest problematyczna. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym poruszył tylko jeden aspekt sporny. Chodzi o to, czy organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot zobowiązany do zwrotu świadczenia nienależnego. Z osnowy pytania wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wszczął postępowanie przeciwko pracodawcy, nie dochodził natomiast zwrotu od osoby, która faktycznie pobrała świadczenie. Pytanie dotyczy zatem relacji zachodzącej między odpowiedzialnością przewidzianą w art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej.

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie wymaga przeprowadzenia szczegółowych rozważań. W pierwszej kolejności trzeba przywołać miarodajne przepisy prawa. W art. 84 ust. 1 ustawy systemowej stwierdzono, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. W art. 84 ust. 6 ustawy zastrzeżono zaś, że jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot.

Analiza językowa przywołanych przepisów nie pozwala na sformułowanie pewnej odpowiedzi na wątpliwości stawiane przez skład zwykły Sądu Najwyższego.

Nie da się bowiem z użytych sformułowań wyinterpretować wskazówek co do zależności zachodzącej między odpowiedzialnością płatnika składek (innego podmiotu) i osoby, która pobrała nienależne świadczenie. Konieczne zatem staje się sięgnięcie po inne metody poznawcze.

Pewne jest, że fundamentem obu przepisów jest stan określany jako „pobranie nienależnego świadczenia”. Ziszczenie się tej przesłanki uruchamia odpowiedzialność osoby z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, stanowi też warunek obciążenia płatnika składek. W tym ostatnim przypadku uszczuplenie stanu posiadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie jest jednak wystarczające. Prawodawca w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej wymaga bowiem dodatkowo, aby został on „spowodowany przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość”. W ten sposób doszło do wykrystalizowania się przesłanek pierwszego i drugiego stopnia. Odpowiedzialność osoby z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej aktualizuje się w razie pobrania świadczenia nienależnego, w przypadku płatnika składek niezbędne jest również kwalifikowane „spowodowanie pobrania”. W tym wypadku między aktywnością płatnika składek polegającą na przekazaniu nieprawdziwych danych (jednak tylko takich, które miały wpływ na prawo lub wysokość świadczenia) a „pobranie nienależnego świadczenia” powinna zaistnieć zależność określona w przepisie jako „spowodowanie”. Zaistnienie tak rozumianej przesłanki „drugiego stopnia” sprawia, że możliwe jest obciążenie płatnika składek. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na odmienny wzorzec odpowiedzialności. Osoba z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej jest zobowiązana z racji pobrania świadczenia, które jej się nie należało (w warunkach określonych w art. 84 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy), zaś płatnik składek (inny podmiot) ma wyrównać szkodę wyrządzoną przez spowodowanie wypłacenia świadczenia nienależnego (B. Gudowska: *Zwrot nienależnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych*, PiZS 2011, nr 8, s. 29). Nie chodzi tu bynajmniej o szkodę w rozumieniu prawa cywilnego, ale o uszczerbek w funduszach ubezpieczeniowych zarządzanych przez organ rentowy. Oznacza to, że wprawdzie oba reżimy odpowiedzialności uruchamiane są tym samym zdarzeniem (pobranie nienależnego świadczenia), to jednak trudno znaleźć dalsze

podobieństwa. Spostrzeżenie to daje asumpt do głoszenia odrębności i autonomiczności obu rygorów prawnych.

Nawiązując do analizy przeprowadzonej przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, trzeba zwrócić uwagę, że rodzaj zależności uruchamiającej odpowiedzialność płatnika składek, nie rzutuje na sytuację prawną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Prawdą jest, że wymagany przez ustawodawcę związek między pobraniem nienależnego świadczenia przez osobę nieuprawnioną a przekazaniem przez płatnika nieprawdziwych danych, nie jest klarowny. O ile ma on znaczenie przy przypisaniu odpowiedzialności płatnikowi składek, o tyle z jego kształtu nie można wnioskować o relacji zachodzącej między art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej. Czym innym jest bowiem określenie przesłanek odpowiedzialności (aspekt przedmiotowy), a czym innym wyznaczenie zależności sprowadzającej się do wskazania podmiotu, od którego można wymagać spełnienia obowiązku prawnego (czynnik podmiotowy).

Z przeprowadzonych rozważań wynika kilka wniosków. Po pierwsze, ustawodawca w art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy skupił uwagę na przesłankach warunkujących odpowiedzialność. W tym zakresie dostrzegalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osoby, która pobrała nienależne świadczenie i płatnika składek. Po drugie, systematyka przepisów ujawnia, że prawodawca kierował się czynnikiem podmiotowym. Dlatego w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej odniósł się do osoby, która pobrała nienależne świadczenie, a w art. 84 ust. 6 ustawy określił sytuację prawną płatnika składek (innego podmiotu). Po trzecie, charakter prawny omawianych przepisów zdradza znaczne odmienności. O ile art. 84 ust. 1 ustawy systemowej oparty został na opcji wydobywczej – co wyraża się obowiązkiem zwrotu, o tyle art. 84 ust. 6 ustawy wzorowany jest na zależności odszkodowawczej, stąd mowa jest o „obciążeniu” obowiązkiem zwrotu. Po czwarte, mimo dbałości o uporządkowanie aspektów podmiotowych i przedmiotowych, ustawodawca nie zdecydował się na udzielenie jakichkolwiek wskazówek, czy też choćby sugestii, co do oczekiwanego sposobu egzekwowania nałożonych obowiązków. Ma to znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że odpowiednikiem powinności z art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej jest prawo organu rentowego do dochodzenia zwrotu (obciążenia zapłatą) pobranych należności. Realizacja tego uprawnienia nie

została w przepisach w żaden sposób uwarunkowana czy tym bardziej ograniczona. Skoro tak, to rozsądne jest przyjęcie, że organowi rentowemu pozostawiono swobodę w wyborze dłużnika.

Przedstawiona konkluzja znajduje wsparcie w art. 84 ust. 8 ustawy systemowej. Przepis ten przewiduje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może odstąpić od żądania zwrotu świadczeń nienależnie pobranych w całości lub w części, odroczyć termin ich płatności albo rozłożyć je na raty. Pewne jest, że regulacja ta odnosi się zarówno do osoby, która pobrała nienależne świadczenia, jak i do płatnika składek (innego podmiotu). Skoro organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu od każdego zobowiązanego, to oczywiste jest, że wobec wszystkich przysługuje mu prawo żądania zapłaty. Oznacza to, że art. 84 ust. 8 ustawy systemowej został zbudowany na założeniu, że organ rentowy ma prawo egzekwować nienależne świadczenie od płatnika składek oraz od osoby, która je pobrała. Jeśli między odpowiedzialnością z art. 84 ust. 1 i z art. 84 ust. 6 ustawy istniałaby jakakolwiek zależność (przejawiająca się choćby w kolejności dochodzenia zwrotu nienależnego świadczenia od poszczególnych zobowiązanych), to art. 84 ust. 8 ustawy w swojej treści relację tę powinien uwzględniać. Brak tego rodzaju zastrzeżeń potwierdza niezależność i autonomiczność reżimów prawnych, które w taki sam sposób podlegają egzekwowaniu i łagodzeniu. Argument ten znajduje odzwierciedlenie w dyrektywach wykładni systemowej. Opiera się on na zachowaniu symetrii między elementami umiejscowionymi w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego. Skoro w art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej określono przesłanki odpowiedzialności, bez wskazania rodzaju korelacji zachodzącej między tymi reżimami prawnymi, a w regulacji mającej charakter wyjątku stwierdza się zbiorczo, że organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu (w domyśle od osoby, która pobrała nienależne świadczenie oraz od płatnika składek lub innego podmiotu), to zrozumiałe jest, że organ rentowy może żądać zwrotu nienależnego świadczenia zarówno od osoby z art. 84 ust. 1 ustawy, jak i obciążyć nim podmioty z art. 84 ust. 6 ustawy. Gdyby miało być inaczej, to art. 84 ust. 8 ustawy systemowej - stanowiąc o uldze - powinien odnotować występującą (jednak nie zapisaną) zależność.

Nie zmieniając wątku rozważań, a pozostając przy argumentach systemowych, należy zwrócić uwagę na normatywne umiejscowienie poszczególnych wzorców odpowiedzialności. Jasne jest, że co do zasady obowiązek zwrotu obciąża osobę, która pobrała świadczenie. W tym ujęciu powinność płatnika składek może uchodzić za rozwiązanie wyjątkowe. Stosunek tego rodzaju znajduje usprawiedliwienie w sferze czynnościowej. Chodzi o to, że zadekretowanie odpowiedzialności płatnika składek odzwierciedlone zostało jego kwalifikowanym zachowaniem (spowodowaniem wypłaty nienależnego świadczenia przez przekazanie nieprawdziwych danych). Zmienna ta, z jednej strony, uzasadnia obciążenie go odpowiedzialnością, z drugiej zaś, nie stanowi podstawy do twierdzenia, że osoba bezpośrednio wzbogacona zostaje zwolniona z obowiązku zwrotu. Nieracjonalne systemowo jest również założenie, że płatnik składek zwolniony jest z odpowiedzialności do czasu stwierdzenia bezskuteczności egzekucji nienależnego świadczenia od osoby, która je pobrała. Rozważania te nakazują uznać, że odpowiedzialność płatnika składek współistnieje z regułą opisaną w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej. Konkluzja ta znajduje umocowanie w relacji o charakterze strukturalnym. Była już o tym mowa, że między art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej zachodzi zależność jak między zasadą a wyjątkiem. Zależność tę odwzorowuje stylistyka obu przepisów. W art. 84 ust. 1 ustawy systemowej stwierdzono stanowczo, że „osoba, która pobrała nienależne świadczenie (...) jest obowiązana do jego zwrotu”. Zdanie to formułuje regułę postępowania. Opiera się ona na prostej zależności – skoro pobrałeś świadczenie, to je zwróć. Standard z art. 84 ust. 6 ustawy zaczyna się od określenia „jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane..”. Rozpoczęcie przekazu od słowa „jeśli”, z jednej strony, nawiązuje kontakt z kanonem wiodącym (zawartym w art. 84 ust. 1 ustawy), z drugiej, sygnalizuje element zmienny - że odpowiedzialność będzie ponosić też płatnik składek na własnych zasadach. Formuła ta uniemożliwia dopatrywanie się wzorca opartego na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* (czyli że odpowiedzialność płatnika składek zwalnia osobę, która pobrała nienależne świadczenie, albo że płatnik odpowiada subsydiarnie, gdy zaspokojenie długu od beneficjenta jest niemożliwe). Wnioski płynące z relacji strukturalnej skłaniają bowiem do podkreślenia niezależności obu

reżimów prawnych. Znaczy to tyle, że organ rentowy ma prawo wyboru, może dochodzić zwrotu nienależnego świadczenia tylko od osoby z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej albo tylko od płatnika składek lub innego podmiotu, jak również nie jest wykluczone, że zażąda zapłaty od każdego ze zobowiązanych.

Do zbieżnych konkluzji dochodzi się po sięgnięciu do racji aksjologicznych, czy szerzej funkcjonalnych. Odpowiedzialność płatnika składek ma charakter osobliwy, co staje się zrozumiałe, jeśli zważy się, że nie jest on beneficjentem nienależnego pobrania. Spostrzeżenie to w naturalny sposób skłania do ostrożności i zabiegów zawężających. Jednocześnie reguła *in dubio pro tributario* nie legitymizuje zabiegów rozszerzających, których wynikiem będzie formułowanie przesłanek niewystępujących w tekście prawnym - równie istotna jest bowiem dyrektywa *interpretatio cessat in claris*. Niezależnie od tych spostrzeżeń trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Racje aksjologiczne podlegają wartościowaniu. Nośny jest argument, że podmiot niewzbogacony nie powinien zwracać świadczenia. Doniosłość tego argumentu jednak maleje, jeśli weźmie się pod uwagę rolę płatnika składek w dokumentowaniu przebiegu ubezpieczenia społecznego. Na podstawie danych przez niego wytwarzanych organ rentowy podejmuje decyzje redystrybuujące świadczenia. „Nieprawdziwość” tych danych nie zawsze jest weryfikowalna w momencie przyznania świadczenia. W tych okolicznościach aksjologicznie akceptowalne jest zapatrywanie, że płatnik składek powinien odpowiadać za wady, których się dopuścił, mimo że nie odniósł z tego korzyści. Motyw ten znajduje odzwierciedlenie w aspekcie słusnościowym, szczególnie jeśli podkreśli się, że jego odpowiedzialność nie ma charakteru samoistnego, ale współistnieje ze zobowiązaniem osoby, która pobrała nienależne świadczenie.

Podsumowując, wnioski płynące z zastosowania wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej prowadzą do kilku istotnych konkluzji. Po pierwsze, zastosowanie dyrektyw językowych nie pozwala na jednoznaczne przesądzenie, czy organ rentowy może wybrać płatnika składek jako podmiot zobowiązany do zwrotu świadczenia pobranego nienależnie. Brak w tym zakresie jakichkolwiek wskazówek. Ustawodawca skupił się na opisanu przesłanek odpowiedzialności poszczególnych zobowiązanych, pomijając tym samym reguły preferencji przy

dochodzeniu zwrotu. Z pozycji wykładni językowej brak ten nie upoważnia do tworzenia wzorców zależności, które nie zostały w przepisach odzwierciedlone. Prowadzi natomiast do konstatacji, że reżimy z art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy mają charakter niezależny od siebie, a to oznacza, że organ rentowy, jako uprawniony do czynności egzekucyjnych, może wybrać podmiot zobowiązany (trafne jest przy tym spostrzeżenie, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej wzmacnia pozycję organu rentowego – A. Jabłoński: *Zwrot nienależnie pobranego zasiłku chorobowego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo 307, 2009, s. 150-151).

Po drugie, za taką kwalifikacją przemawiają też argumenty systemowe. Analiza stylistyczna przekazu z art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej wskazuje na istotne różnice w zakresie mechanizmu uzasadniającego odpowiedzialność. W art. 84 ust. 1 ustawy systemowej wskazano stanowczą regułę. Odmiennie sformułowano przekaz zawarty w art. 84 ust. 6 ustawy. Wprowadzie posłużono się również zdaniem oznajmującym „obowiązek zwrotu tych świadczeń (...) obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot”, to jednak schemat ten ma charakter warunkowy – „jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”. Różnica jest zatem zasadnicza. O ile świadczeniobiorca odpowiada za „pobranie” należności, o tyle płatnik składek za „spowodowanie pobrania”. Zależność ta skłania do podkreślenia autonomiczności odpowiedzialności obu podmiotów. Nie sposób w tym ujęciu kreować żadnych warunków wstrzymujących odpowiedzialność.

Po trzecie, posługując się dyrektywami językowymi i systemowymi nie można dojść do twierdzenia, że ziszczenie się przesłanek z ust. 6 uwalnia od odpowiedzialności „osobę” z ust. 1 przepisu albo że odpowiedzialność z ust. 6 ma charakter warunkowy (subsydiarny). Zwrot „obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami, o których mowa w ust. 1, obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot” nie sugeruje nawet zwolnienia od odpowiedzialności osoby z ust. 1 przepisu. Oznacza to, że „obciążenie” płatnika składek ma charakter niezależny, występujący niejako obok podstawowej reguły. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że między dwoma przepisami znajdującymi się w tym samym artykule

mogą występować różnorodne zależności. Podnosząc regułę *lex specialis derogat legi generali* można dojść do wniosku, że odpowiedzialność świadczeniobiorcy ustaje (*lex generali*), jeśli odpowiedzialność można przypisać płatnikowi składek (*lex specialis*). Posługując się *argumentum a completudine* dochodzi się do przeciwstawnej konstatacji. Wątek ten wymaga rozwinięcia. Z konstrukcyjnego punktu widzenia jest jasne, że podział artykułu na jednostki redakcyjne uzasadniony jest względami porządkującymi. Poruszanie poszczególnych wątków w odrębnych przepisach wpływa na transparentność przekazu. Na tych funkcjach nie kończy się cel omawianego zabiegu. Oczywiste jest, że uszeregowanie części składowych nie jest przypadkowe. Kolejne ustępy (paragrafy) dookreślają treść zawartą we wcześniejszych jednostkach redakcyjnych albo modyfikują zawarte w nich reguły postępowania. Trudno założyć, że w art. 84 ustawy systemowej ustawodawca odstąpił od tego powszechnie przyjmowanego schematu. Widać go zresztą, gdy zestawia się ust. 1 i 2 (w pierwszym określono zasadę odpowiedzialności za nienależne świadczenie, w drugim dookreślono jak pojęcie to należy rozumieć). Konsekwentnie należy zatem przyjąć, że ust. 6 zawiera modyfikację reguły opisanej w ust. 1. Zważywszy, że art. 84 ustawy dotyczy odpowiedzialności, możliwe jest rozważenie trzech postaci tej modyfikacji. Pierwsza sprowadza się do uzupełniania reguły ogólnej. Spojrzenie to oznacza, że wolą ustawodawcy jest, aby za nienależne świadczenie odpowiadał świadczeniobiorca i płatnik składek, przy czym powinności te mają charakter niezależny, a wybór należy do organu rentowego. Po drugie, odpowiedzialność płatnika wyklucza dochodzenie zapłaty od osoby, która pobrała świadczenie. Po trzecie, zobowiązanie płatnika składek ma charakter subsydiarny, powstaje tylko wówczas, gdy zaspokojenie się od świadczeniobiorcy nie jest możliwe. Mając na uwadze logikę wpisaną w uszeregowanie poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 84 ustawy systemowej, należy przyjąć, że zależność opisana w drugim i trzecim przypadku powinna zostać wyraźnie przez ustawodawcę zmanifestowana. Nie sposób bowiem domyślać się jej w sytuacji, gdy naturalną konsekwencją wynikającą z uszeregowania przepisów w ramach jednego artykułu jest zawężenie lub rozszerzenie reguły podstawowej przez „przepisy późniejsze”. Zdiagnozowanie tej zależności nie jest możliwe bez wzięcia pod uwagę strony podmiotowej i przedmiotowej normy modyfikującej.

Inaczej rzecz ujmując, „czynnik podstawowy” (ust. 1) co do zasady jest ograniczany albo rozszerzany przez „czynnik towarzyszący” (ust. 6). Zależność ta może zostać ukształtowana odmiennie, ale pod warunkiem, że zostanie to jednoznacznie przez ustawodawcę wyrażone. Wówczas możliwe jest wprowadzenie wzorca eliminującego (czynnik podstawowy z ust. 1 wypierany jest przez wystąpienie czynnika towarzyszącego z ust. 6) albo modelu warunkowego (będzie on polegał na uzależnieniu zastosowania czynnika towarzyszącego od niezrealizowania czynnika podstawowego albo od wystąpienia konfiguracji przeciwnej). Podsumowując ten wątek, reguły wykładni systemowej (zważywszy na treść art. 84 ust. 6 ustawy systemowej) nie upoważniają do głoszenia, że ziszczenie się przesłanek odpowiedzialności płatnika składek wyłącza możliwość przypisania odpowiedzialności świadczeniobiorcy (schemat eliminujący) albo przyjęcia, że powinność płatnika składek uaktualnia się dopiero przy niemożliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osoby, która pobrała nienależne świadczenie (wzorzec warunkowy). Znaczy to tyle, że odpowiedzialności wkomponowane w ust. 1 i ust. 6 art. 84 ustawy systemowej mają charakter samoistny. Porównując treść obu przepisów nie sposób głosić, że ust. 6 ogranicza odpowiedzialność z ust. 1, racjonalne jest natomiast twierdzenie, że ją podmiotowo rozszerza.

Po czwarte, nie sposób pominąć, że fundamentem art. 84 ustawy systemowej jest konieczność reakcji na sytuację patologiczną. Ustawodawca zdiagnozował ją w ust. 2 przepisu. Nie wchodząc w szczegóły, nienależne świadczenie będące przedmiotem powinności opisanej w ust. 1 i ust. 6 ma miejsce wówczas, gdy brak było podstaw prawnych do wypłaty należności, a mimo to została ona rozdysponowana, czyli nastąpiło przesunięcie środków między organem rentowym a daną osobą. Wskazany brak koherencji między rzeczywistością a stanem prawnym stanowi wystarczające usprawiedliwienie do działań konwalidacyjnych – wymuszenia zwrotu. Z pozycji tej funkcji trudno twierdzić, że odpowiedzialność płatnika składek dyskredytuje powinność osoby wzbogaconej i odwrotnie. Bronienie tej tezy nie jest bowiem możliwe bez wykazania, że wolą ustawodawcy było złagodzenie sytuacji prawnej osoby, która pobrała nienależne świadczenie albo niewyartykułowane ograniczenie odpowiedzialności płatnika składek. Skutku tego rodzaju nie sposób wyraźnie wyinterpretować z treści

przepisu. Ma to znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że złagodzenie odpowiedzialności zostało wyraźnie zadekretowane w sferze przedmiotowej (definicja z art. 84 ust. 2 ustawy systemowej pozwala niekiedy uniknąć odpowiedzialności, mimo, faktycznego pobrania nienależnego świadczenia). Zakładając symetrię przekazu ustawowego (polegającą na równomiernym akcentowaniu celów stawianych stronie przedmiotowej i podmiotowej), należałoby oczekiwać, że w ust. 6 zostanie wyraźnie zastrzeżone, że odpowiedzialność płatnika ma charakter subsydiarny. Skoro tak się nie stało, to interpretacja kontestująca autonomiczność reguły z ust. 6 staje się problematyczna.

Po piąte, należy podkreślić, że relacja wykluczająca stosowanie ust. 1 z uwagi na ziszczenie się przesłanek z ust. 6 przepisu (jak również relacja odwrotna) powinna charakteryzować się spójnością merytoryczną i systemową. Pierwsza sfera sprowadza się do porównania zależności, które rządzą regułą z ust. 1 i ust. 6 art. 84 ustawy systemowej. O ile obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia przez beneficjenta wypłaty wydaje się oczywisty i aksjologicznie umotywowany, o tyle odpowiedzialność podmiotu niepartycypującego w korzyści jest zawsze dyskusyjna. Nie znaczy to bynajmniej, że nie może w porządku prawnym występować, szczególnie gdy osoba ta działała w sposób nieakceptowalny. Podkreślenie tej właściwości zniechęca do głoszenia, że drobiazgowo „skanalizowany” reżim odpowiedzialności z ust. 6 ma rugować otwartą i jednoznaczną regułę z ust. 1, jak również, że wzorzec z ust. 6 znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy organ rentowy nie może zaspokoić swoich roszczeń od osoby, która pobrała nienależne świadczenie. Przekonuje natomiast stanowisko, że odpowiedzialność płatnika składek występuje „obok” wzorca podstawowego. Znaczy to tyle, że prawodawca nie wprowadza jakichkolwiek przeszkód w wyborze osoby zobowiązanej.

Przedstawione racje prowadzą do jednoznacznego wniosku. Na kanwie rozpoznawanej sprawy organ rentowy miał prawo obciążyć odpowiedzialnością płatnika składek, mimo że nie dochodził nienależnego świadczenia od osoby, która je faktycznie pobrała. Dokonanie takiego wyboru nie jest sprzeczne z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej.

Konkluzja ta mogłaby posłużyć do zakończenia rozważań. Tak się jednak nie stanie. Wydanie przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie poszerzonym skłania do podjęcia zabiegów retrospekcyjnych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przez wiele lat dominował pogląd o subsydiarnym charakterze art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. Podkreślano, że obowiązek zwrotu obciąża płatnika składek tylko wówczas, gdy pobranie należności zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo lub jego wysokość, a jednocześnie brak jest podstaw do żądania zwrotu od osoby, której faktycznie świadczenie to wypłacono (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295; z dnia 7 lutego 2017 r., II UK 685/15, LEX nr 2254796; z dnia 6 sierpnia 2013 r., II UK 11/13, OSNP 2014 nr 5, poz. 72; z dnia 24 stycznia 2013 r., III UK 44/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 263; z dnia 12 stycznia 2012 r., I UK 194/11, LEX nr 1227962; z dnia 3 października 2000 r., II UKN 1/00, OSNAPiUS 2002 nr 9, poz. 218; z dnia 31 stycznia 2018 r., II UK 672/16, LEX nr 2449290). Dlatego zobowiązany świadczeniobiorca nie mógł bronić się zarzutem, że to płatnik składek spowodował wypłatę należności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II UK 385/03, OSNP 2005 nr 2, poz. 25).

W orzecznictwie dostrzegano, że wskazana reguła kolejności nie wynika jednoznacznie i wprost z art. 84 ust. 1, 2 i 6 ustawy systemowej. Podnoszono jednak, że na podstawie tych przepisów nie można również twierdzić, że ustawodawca preferuje dochodzenie zwrotu świadczeń nienależnie wypłaconych od płatnika składek. Odpowiedzialność płatnika składek może mieć charakter wyłączny lub alternatywny. Z ogólnych reguł rządzących zobowiązaniami wynika, że do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia zobowiązany jest przede wszystkim nienależnie wzbogacony. Zapatrywanie to łączono z racją aksjologiczną. Chodzi o postulat, zgodnie z którym obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia powinien spoczywać w pierwszej kolejności na tym, kto odniósł nienależną mu korzyść (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 stycznia 2012 r., I UK 194/11, LEX nr 1227962; z dnia 11 września 2014 r., II UK 570/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 11).

Dopiero w najnowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy zaprezentował stanowisko wychodzące z odmiennego paradygmatu (wyrok z dnia 7 lutego 2018 r.,

II UK 673/16, OSNP 2019 nr 2, poz. 19). Pogląd ten akcentował, że art. 84 ustawy systemowej nie określa kolejności, wedle której organ rentowy ma dochodzić zwrotu świadczenia. Po stronie dłużników nie istnieje zaś współuczestnictwo konieczne. Spostrzeżenie to dało podstawę do sformułowania tezy, że to Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyduje, kogo obciąży obowiązek zwrotu. Oznacza to, że warunkiem odpowiedzialności płatnika nie jest wydanie decyzji przeciwko osobie, która pobrała nienależne świadczenie, ani tym bardziej potencjalne sprawdzenie możliwości uzyskania od niej zwrotu świadczenia. Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu wskazał też, że z art. 84 ustawy systemowej nie wynika odpowiedzialność solidarna płatnika i osoby, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych. O odpowiedzialności solidarnej decyduje ustawa (umowa także w stosunkach cywilnych). Na gruncie art. 84 można stwierdzić jedynie podobieństwo do solidarności nieprawidłowej (*in solidum*).

W literaturze przedmiotu, a pośrednio w orzecznictwie, silnie akcentuje się charakter odpowiedzialności płatnika składek. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2017 r., I UK 36/16 (LEX nr 2237288) podkreślono, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń obciąża płatnika składek poza zakresem ubezpieczeniowego pojęcia "świadczeń nienależnie pobranych", gdyż nie polega na „zwrocie świadczeń”, lecz na wyrównaniu szkody wyrządzonej przez spowodowanie wypłacenia przez organ ubezpieczeń społecznych świadczeń osobie, której się nie należały. Analogiczne myśli były prezentowane w doktrynie (por. S. Płażek, Z. Salomon, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, Palestra 1988 nr 8-9, s. 56). Dało to podstawę do uznania, że odpowiedzialność płatnika składek z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej wskutek podania organowi rentowemu nieprawdziwych danych i spowodowania w ten sposób wypłaty nienależnego świadczenia jest odpowiedzialnością deliktową, opartą na winie sprawcy (por. R. Babińska: *Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego*, Państwo i Prawo 2005 nr 12, s. 58; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., I UK 186/16, LEX nr 2312492; por. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 16 lutego 2017 r., III AUa 698/16, LEX nr 2256952; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 17 listopada 2016 r., III AUa 966/16, LEX nr 2202727 czy wyrok

Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2016 r., III AUa 1122/15, LEX nr 2086205).

Można też spotkać stanowiska przeciwne, wskazujące na obiektywny charakter odpowiedzialności płatnika składek (R. Sadlik: *Odpowiedzialność pracodawcy wobec ZUS za wydanie wadliwego świadectwa pracy*, Monitor Prawa Pracy 2011, nr 3, s. 133). W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiło się również zapatrywanie (wyrok z dnia 28 stycznia 2015 r., I UK 206/14, LEX nr 1653740), zgodnie z którym konstrukcja z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej podobna jest do odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. W innych orzeczeniach stwierdzono jedynie, że odpowiedzialność płatnika składek plasuje się poza zakresem ubezpieczeniowego pojęcia „świadczeń nienależnie pobranych”, gdyż jego obowiązek nie polega na „zwrocie świadczeń”, lecz na wyrównaniu szkody wyrządzonej przez spowodowanie wypłacenia należności (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1988 r., III UZP 33/88, OSNCP 1989 nr 12, poz. 199; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2017 r., I UK 36/16, LEX nr 2237288).

Z przedstawionych wypowiedzi płynie kilka interesujących spostrzeżeń. Po pierwsze, nie budzi kontrowersji, że wynik wykładni językowej nie przesądza o relacji zachodzącej między art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej. Po drugie, przywołane wypowiedzi nie zawierają starannej interpretacji systemowej badanego przedmiotu. Działania w tym kierunku, jak można się domyślać, zostały zaniechane z uwagi na uznanie, że pierwszoplanowe znaczenie mają racje funkcjonalne. Po trzecie, subsydiarność odpowiedzialności z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej znalazła wsparcie w niejednoznacznym i trudnym do uchwycenia reżimie powinności płatnika składek (aspekt winy i podobieństwo względem wzorców znanych w prawie cywilnym).

Odnosząc się do przedstawionych sposobów widzenia trzeba zwrócić uwagę na szereg argumentów. Po pierwsze, na gruncie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych jałowa jest dyskusja o występowaniu lub niewystępowaniu odpowiedzialności opartej na solidarności albo *in solidum*. Konstrukcje te mają cywilnoprawną proveniencję, zatem odwoływanie się do nich w ramach wykładni przepisów prawa publicznego (a takim jest prawo ubezpieczeń społecznych) może

rozregulowywać ostrość przekazu normatywnego. W art. 84 ustawy systemowej chodzi tylko o zakresienie reguł odpowiedzialności. Ustawodawca „ubezpieczeniowy” nie jest związany formułami znanymi z innych gałęzi prawnych. Ma możliwość regulować daną kwestię autonomicznie, z wyłączeniem kanonów rządzących gdzie indziej. Upoważnienie to w art. 84 ustawy systemowej manifestuje się przedmiotowo-podmiotowym (czynnościowym) zdefiniowaniem „nienależnego świadczenia” (co w Kodeksie cywilnym nie ma miejsca), a także rozszerzeniem odpowiedzialności na podmioty inne niż sam wzbogacony. Wobec tak daleko idącej niezależności i odmienności modelu „ubezpieczeniowego” wysoce problematyczne jest sięganie po rozwiązania charakterystyczne dla innej rzeczywistości prawnej. Bardziej przekonujące jest zapatrywanie, że ustawodawca posługuje się wzorcem odrębnym, wynikającym z uwarunkowań występujących w prawie ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście należy dostrzec, że odpowiedzialność płatnika składek należy do materii „delikatnych”, z jednej strony, aksjomatem prawa publicznego nie są tylko rozwiązania „wyrównawcze”, można bowiem w nim spotkać wzorce spełniające funkcje represyjne, z drugiej jednak strony, usankcjonowanie zaspokojenia się „organu publicznego” z pominięciem faktycznego beneficjenta, przekierowuje uwagę na funkcje restrykcyjną, z której „władza” powinna korzystać tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy istnieje ku temu usprawiedliwienie znajdujące odbicie w odczuciu społecznym. Stabilizacja i zrównoważenie tych czynników ma miejsce w sytuacji, gdy płatnik składek, z jednej strony, odpowiada wespół ze świadczeniobiorcą, z drugiej, jeśli można mu przypisać „współsprawstwo” przy doprowadzeniu do wypłaty świadczenia nienależnego. Specyfika ta skłania do działań interpretacyjnych, których wyznacznikiem będzie samodzielność i niezależność prawa ubezpieczeń społecznych. Projekcja „cywilistyczna” nie jest w tym wypadku nośna.

Po drugie, trzeba stwierdzić, że paradygmatem omawianych mechanizmów prawnych pozostaje współistnienie odpowiedzialności świadczeniobiorcy i płatnika składek, co znajduje odzwierciedlenie w art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej (na aspekt ten zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu – A. Kurzych, A. Kurzych, *Glosa do wyroku SN z 10.06.2008 r., I UK 376/07*, Monitor Prawa Pracy 2010 nr 6, s. 326-328). Pierwszy przepis przypisuje osobie, która pobrała nienależne

świadczenie „obowiązek jego zwrotu”, drugi stwierdza, że „obowiązek zwrotu nienależnych świadczeń obciąża płatnika składek”. Sformułowania te są w równym stopniu stanowcze i jednoznacznie bezwarunkowo realizowalne. Tak jak nie dają podstaw do adaptowania wzorców odpowiedzialności solidarnej i *in solidum*, również uniemożliwiają głoszenie, że płatnik składek odpowiada „odpowiednio”, według pewnej proporcji, czy przy uwzględnieniu przyczynienia się (taki wniosek wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2013 r., I UK 59/13, OSNP 2014 nr 5, poz. 76; przeciwne stanowisko zajęto w literaturze przedmiotu – zob. A. Napiórkowska: *Zwrot świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa i Administracji 2017 nr 109, s. 65 i 69). Między określeniem „jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane” a zwrotem „obowiązek zwrotu tych świadczeń obciąża płatnika składek” zachodzi klarowna konsekwencja. Nie wpisuje się w nią cywilistyczny wzorzec wartościujący stopień przyczynienia się do powstania długu. Prawo ubezpieczeń społecznych posługuje się bardziej prostymi schematami – skoro „spowodowałeś” to „zwróć”, bez wnikania w stopień przyczynienia się do zaistniałego efektu. Model ten akcentuje restrykcyjność odpowiedzialności charakterystyczną dla prawa publicznego.

Po trzecie, stanowczość i jednoznaczność użytych w art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej formuł prowadzi również do innego wniosku. Nie pozwala twierdzić, że przepisy samodzielnie nie rozstrzygają o możliwości wyboru dłużnika. W sytuacji, gdy odpowiedzialność obciąża zarówno świadczeniobiorcę, jak i płatnika składek w tym samym zakresie (za nienależne świadczenia), jasne jest, że wierzyciel zyskuje pozycję uprzywilejowaną. Może dokonać wyboru albo prowadzić postępowanie wobec wszystkich zobowiązanych. Argumenty aksjologiczne, które zresztą nie są jednoznaczne, nie mogą w tych warunkach służyć do wykreowania normy postępowania, której nie da się wyinterpretować za pomocą językowych reguł wykładni, gdy ważkie racje systemowe przemawiają przeciwko niej.

Podsumowując, Sąd Najwyższy w składzie poszerzonym, kierując się przeprowadzonymi rozważaniami i wyprowadzonymi z nich konkluzjami, doszedł do przekonania, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej upoważnia organ rentowy do wyboru płatnika składek jako podmiotu zobowiązanego do zwrotu pobranego

nienależnego świadczenia w sytuacji, gdy nie wystąpiono o zwrot do świadczeniobiorcy.