



Sygn. akt I UK 148/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania K.H.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w [...]

z udziałem zainteresowanego M. K.

o zwrot nienależnie wypłaconego świadczenia,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 kwietnia 2017 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt III AUa [...]14,

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. zasądza od pozwanego organu rentowego na rzecz
odwołującego się Holdingu 240 zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 23 października 2015 r. oddalił apelację pozwanego organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z 9 czerwca 2014 r., którym uwzględniono odwołanie płatnika [...] Holdingu Węglowego SA i zmieniono decyzję pozwanego z 14 stycznia 2014 r., stwierdzając, że płatnik jest zobowiązany do zwrotu nienależnie wypłaconej ubezpieczonemu M. K. emerytury za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., bez odsetek. Pozwany decyzją z 14 stycznia 2014 r. zobowiązał płatnika do zwrotu nienależnie wypłaconej ubezpieczonemu emerytury za okres do 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. w kwocie 186.627,29 zł z odsetkami za okres od 23 stycznia 2010 r. do 26 lipca 2013 r. w kwocie 38.336,18 zł naliczonymi do dnia złożenia skorygowanego świadectwa ubezpieczonego. Ustalono, że pozwany przyznał ubezpieczonemu emeryturę górniczą bez względu na wiek na podstawie dokumentów płatnika, wskazujących na ponad 25 lat pracy górniczej. Emeryturę przyznano od 1 stycznia 2010 r. 26 lipca 2013 r. płatnik skorygował dokumentację i staż górniczej pracy zmniejszył się o okres pełnienia funkcji związkowej do 13 lat, 1 miesiąca i 25 dni pracy górniczej, zamiast wymaganych do emerytury 25 lat takiej pracy. Pozwany odmówił ubezpieczonemu prawa do emerytury i jednocześnie na podstawie art. 84 ust. 6 oraz art. 83 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych decyzją z 14 stycznia 2014 r. zobowiązał płatnika do zwrotu emerytury wypłaconej ubezpieczonemu za cały okres z odsetkami. Płatnik uznał żądanie za 3 lata i wpłacił pozwanemu 139.970,74 zł. niesporne było, że ubezpieczony nienależnie pobrał emeryturę. Spór dotyczył okresu za jaki płatnik powinien zwrócić wypłacone świadczenia z odsetkami. Sąd Okręgowy stwierdził, że pozwany bezpodstawnie żąda zwrotu świadczenia za cały okres wypłaty. Art. 84 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ogranicza odpowiedzialność płatnika do 3 lat. Natomiast odsetki należą się dopiero od prawomocności decyzji ustalającej kwotę nienależnie pobranych świadczeń. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu oddalenia apelacji pozwanego potwierdził, że zakres odpowiedzialności płatnika jest ograniczony maksymalnie do 3 lat. Decyzja ma charakter konstytutywny, stąd odsetki nie biegają przed wydaniem decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie: 1) art. 84 ust. 6 w związku z art. 84 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do ustalenia, że odwołujący jest zobowiązany do zwrotu nienależnie wypłaconych zainteresowanemu świadczeń jedynie za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r.; 2) art. 84 ust. 1 i 4 tej ustawy poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do zwolnienia odwołującego z obowiązku zwrotu odsetek z tytułu nienależnie wypłaconej zainteresowanemu emerytury. W uzasadnieniu podkreślono, że skoro ustawa stanowi o obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, to uzasadnione jest obciążenie płatnika całością tego świadczenia z odsetkami, bo taki jest sens regulacji z art. 84 ust. 6 w związku z art. 84 ust. 1 ustawy. Natomiast ograniczenie odpowiedzialności odnosi się tylko do osoby ubezpieczonej, która pobrała nienależne świadczenie i która tylko w określonej sytuacji zwolniona jest z odsetek.

Holding Węglowy SA wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne i dlatego została oddalona.

Decyzja pozwanego i skarga kasacyjna oparte są na założeniu, że art. 84 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej także „ustawa”) nie ma zastosowania do odpowiedzialności płatnika, czyli ograniczenie odpowiedzialności do 3 lat odnosi się tylko do osoby, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, ale już nie do płatnika, którego działanie spowodowało wypłacanie tego świadczenia przez dłuższy czas.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że termin wydania decyzji żądającej zwrotu nienależnie pobranych świadczeń przez ubezpieczonego nie był ograniczony ale sama odpowiedzialność ubezpieczonego jest ograniczona, bo maksymalnie obejmuje okres 3 lat do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia - uchwała 7 sędziów z 16 maja 2012 r., III 1/12. W uzasadnieniu uchwały wskazano między innymi, że do tej odpowiedzialności, przed wydaniem decyzji, nie obowiązuje przedawnienie. Taki brak czasowego ograniczenia do

wydania decyzji został zmieniony przez wprowadzenie nowego przepisu w ust. 7a art. 84 ustawy na podstawie ustawy z 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1921). Tą zmianą ustawodawca potwierdził, że niezmieniony pozostaje okres za który nienależne świadczenie powinna zwrócić osoba, która je pobrała, natomiast ograniczenie czasowe do wydania decyzji wynosi 5 lat od ostatniego okresu, za który pobrano to świadczenie. Ta zmiana regulacji nie objęła jednak płatnika. W uzasadnieniu projektu ustawy z 6 października 2016 r. podano, że *„Zmiana przepisów nie ma zastosowania do płatników, o których mowa w art. 84 ust. 6 ustawy. Rozwiązanie takie wynika z faktu, iż płatnik składek współdziałający z ubezpieczonym w celu uzyskania przez niego korzyści w postaci nienależnych mu świadczeń nie powinien czuć się zwolniony z odpowiedzialności, w szczególności dlatego, że najczęściej forma takiego współdziałania sprowadza się do niezasadnego zgłoszenia do ubezpieczenia lub podwyższenia podstawy wymiaru składki. Jednocześnie płatnik ma możliwość korygowania dokumentacji ubezpieczeniowej bezterminowo (uchylony art. 41 ust. 7 ustawy zobowiązywał do korekty dokumentacji do dnia 30 kwietnia następnego roku kalendarzowego)”*. Oznacza to, że termin wydania decyzji wobec płatnika o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń jest nieograniczony. Wobec takiej regulacji odpowiedź na sporną kwestię czy zakres odpowiedzialności płatnika to maksymalnie okres 3 lat, nadal wymaga potwierdzenia w wykładni.

W postanowieniu z 23 marca 2010 r., I UK 12/10, Sąd Najwyższy stwierdził, że hipoteza art. 84 ust. 6 przewidziana jest do sytuacji zwykłych, gdy informacja jest nieprawdziwa i nie wymaga badania czy i która osoba reprezentująca podmiot (płatnika) była świadoma i winna przekazania nieprawdziwych danych. Jeżeli obowiązek zwrotu świadczeń wynika już tylko z przekazania przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, to nie powinno być wątpliwości co do tego czy przesłankę „przekazania nieprawdziwych danych” rozumieć jako (aż) świadome wprowadzenie w błąd organu. Przy takim kierunkowym działaniu podmiotu (płatnika) można by mu wszak zarzucić jeżeli nie czyn niedozwolony to złą wiarę, i nie o tak ekstremalnie subiektywne zachowanie chodzi. Przepis wszak ma powszechne zastosowanie do

różnych pracodawców i chodzi w nim o samo obiektywne wykonanie obowiązku podawania prawdziwych danych. Warunkiem stosowania tego przepisu nie jest uprzednie pouczenie, jako że norma wynika z regulacji powszechnie obowiązującej ustawy.

W wyroku z 20 sierpnia 2013 r., I UK 59/13, Sąd Najwyższy syntetycznie, albowiem sprawa dotyczyła odpowiedzialności ubezpieczonej, stwierdził, iż zakres odpowiedzialności płatnika na podstawie art. 84 ust. 6 wyznaczają kwoty świadczeń nienależnie pobranych – w rozumieniu art. 84 ust. 2 – przez osobę, która je otrzymała.

Ten kierunek wykładni jest uprawniony. Już na pierwsze spojrzenie dostrzega się, że art. 84 ust. 6 określa obowiązek zwrotu przez płatnika pobranych nienależnie świadczeń, lecz w ogóle nie określa zakresu tej odpowiedzialności. Treść regulacji art. 84 ust. 6 nie pozwala na stwierdzenie, że odpowiedzialność płatnika jest nieograniczona i zawsze obejmuje całe nienależnie pobrane świadczenie. Argumentem dla tezy przeciwnej nie jest brak w tym przepisie odpowiedniego zapisu, o treści takiej lub podobnej jak w art. 84 ust. 3. Gdyby aprobować tezę i zapatrywanie skarżącego, to należałoby stwierdzić, że odpowiedzialność płatnika nie ma granic.

Argumentacja, że skoro płatnik podał nieprawdę, to sprawiedliwym jest, iż powinien odpowiadać za całość pobranego nienależnie świadczenia, nie jest wystarczającą podstawą odpowiedzialności. Rzecz w tym, że w systemie prawa obowiązek świadczenia musi mieć oparcie w ustawie. Sporny obowiązek nie wynika z prawa cywilnego lecz z prawa ubezpieczeń społecznych, którego regulacje mają odrębne uzasadnienie i bliższe są prawu publicznemu (por. choćby wyrok Sądu Najwyższego w sprawie składek na ofe z 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08). Chodzi o zasadę, że zobowiązanie nie ma dowolnej treści, gdyż wynika z umowy lub z ustawy. Tutaj źródłem obowiązku jest tylko ustawa (por. art. 84 i art. 216 § 1 Konstytucji RP).

Jeżeli do odpowiedzialności za nienależnie pobrane świadczenie z ubezpieczenia społecznego przed wydaniem decyzji nie stosuje się przedawnienia, to systemowo może to być wątpliwe, bo wyłączenie przedawnienia musi mieć szczególną przyczynę (art. 44 Konstytucji). Przedawnienie (dawność) reguluje

stosunki prawne w podstawowych gałęziach prawa (karnego, cywilnego, podatkowego). Przedawnienie jest stosowane także na gruncie ubezpieczeń społecznych (np. 5-letnie co do składek i co do zwrotu nienależnie opłaconych składek – art. 24 ust. 4 i ust. 6g ustawy). Inną (choć podobną instytucją) jest ograniczenie odpowiedzialności organu rentowego (do 3 lat) w przypadku błędnego ustalenia (zaniżenia) świadczenia należnego ubezpieczonemu (art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). Sam ustawodawca przyjmuje, że organ rentowy może być w błędzie (choć nie powinien) i wówczas mimo to jego odpowiedzialność nie jest nieograniczona. Wskazana wyżej nowa regulacja z art. 84 ust. 7a potwierdza, że przed wydaniem decyzji nie ma przedawnienia lecz jest tylko termin do wydania decyzji wobec ubezpieczonego a nie wobec płatnika. Wynikałoby z tego, że sporna regulacja z art. 84 ust. 6 ma być wyjątkowa, choć jej treść wskazuje tylko na zwykłą sytuację podania przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń i ich wysokość.

Odpowiedzialność z tytułu nienależnie pobranego świadczenia nie stanowi novum w systemie prawa. Przede wszystkim jest to regulacja właściwa dla systemu ubezpieczeń społecznych o czym świadczy przede wszystkim jej autonomiczność. Czym innym jest bowiem odpowiedzialność cywilna z tytułu uzyskania nienależnego świadczenia (art. 410 – 411 k.c.). Nie jest to również odpowiedzialność deliktowa (art. 415 k.c.) ani kontraktowa (art. 471 k.c.), bo nie jest to odpowiedzialność cywilna. W odpowiedzialności za nienależnie pobrane świadczenia z ubezpieczenia społecznego jedynie odsetki ustala się na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego (art. 84 ust. 1 ustawy).

Nie można stwierdzić, że brak w art. 84 ust. 6 regulacji takiej jak w art. 84 ust. 3 prowadzi do akceptacji zarzutów skarżącego. Kwestia może być wątpliwa, ale nie można uznać, że nie jest uregulowana. Art. 84 ust. 6 jasno określa obowiązek, za który odpowiada płatnik. Chodzi o przekazanie organowi rentowemu nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Koreluje to z obowiązkami płatników składek określonymi w art. 125 i art. 125a ustawy, a dotyczącymi w szczególności wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i

ich wysokości, przygotowania wniosku o emeryturę i przedłożenia go za zgodą pracownika organowi rentowemu, wystawiania na żądanie organu rentowego dokumentów (zaświadczeń) w celu udowodnienia okresów składkowych i nieskładkowych. Między innymi płatnik składek jest zobowiązany do wystawienia dokumentów (zaświadczeń) w celu udowodnienia okresów pracy górniczej (art. 125a ust. 3). Są to obowiązki płatnika określone w ustawie, co może skłaniać do szukania podobieństwa w zobowiązaniu cywilnym kształtowanym bezpośrednio ustawą. Wówczas niewątpliwie odpowiedzialność odszkodowawcza byłaby ograniczona temporalnie, bo zobowiązanie z umowy (kontraktu) ma swoje przedawnienie (art. 117 i nast. k.c.). Nie inaczej jest na gruncie stosunku pracy (art. 291 i nast. k.p.). Również odpowiedzialność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec ubezpieczonego nie jest nieograniczona w czasie. Jeśli pozwany błędnie naliczy świadczenia (co w założeniu nie powinno się zdarzyć), to w razie ponownego ustalenia prawa do świadczenia ubezpieczony ma prawo do wyrównania świadczenia maksymalnie za okres 3 lat (art. 133 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach). Na tej ostatniej podstawie widać, że system oparty jest na wzajemnej kontroli i potrzebie sprawdzania przez ubezpieczonego, płatnika i organ rentowy uprzedniej dokumentacji składanej w sprawie i warunkującej prawo do świadczenia. Tak też stało się w tej sprawie, jako że to płatnik stwierdził nieprawidłową treść w zaświadczeniu rzutującym na prawo do emerytury. Zakres odpowiedzialności powinien być więc adekwatny do przedmiotu obowiązku i przyczyny jego naruszenia. W idealnej (modelowej) sytuacji płatnik podaje prawdziwe dane, czyli nie działa „w interesie” ubezpieczonego ani pozwanego. Nie są jednak wykluczone omyłki czy błędy w interpretacji ze skutkiem „korzystnym” albo „niekorzystnym” dla ubezpieczonego albo dla organu rentowego. Ubezpieczony i organ rentowy mogą to weryfikować, ubezpieczony przez wykazanie innej sytuacji niż przedstawiona w dokumentacji wydanej przez płatnika a organ rentowy przez zanegowanie treści lub znaczenia dokumentów wydanych przez płatnika. Przyjmuje się, że płatnik ma obowiązek *ex post* korygowania wydanych wcześniej dokumentów, gdy sam dostrzega nieprawidłowości.

Skarżący nie zarzuca i nie argumentuje, że doszło do działania instrumentalnego, albo inaczej mówiąc, że wystąpił delikt uzasadniający

odpowiedzialność cywilną. Wówczas inna jest podstawa odpowiedzialności i inny jest tryb dochodzenia odszkodowania. Sprawa odszkodowawcza za delikt nie jest wykluczona. Jednak wówczas zakres odpowiedzialności płatnika również nie jest nieograniczony, jako że może zarzucić przedawnienie odpowiedzialności (art. 442¹ § 1 k.c.). Wskazuje się na to dla podkreślenia różnic między odpowiedzialnością cywilną i autonomiczną (samodzielną, odrębną) odpowiedzialnością ubezpieczonego a także płatnika na podstawie art. 84 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W zestawieniu tych podstaw odpowiedzialności należy dostrzec, że pojęcie deliktu jest szerokie (art. 415 k.c. - bezprawność nie jest zamknięta). Natomiast w art. 84 ust. 6 chodzi tylko o zachowanie wąsko określone, czyli o przekazanie nieprawdziwych danych. To w istocie wyróżnia podstawę odpowiedzialności płatnika, a zarazem potwierdza, że uzasadnione jest ograniczenie odpowiedzialności płatnika za naruszenie takiego obowiązku, czyli zakres tej odpowiedzialności zakresowo nie jest większy niż odpowiedzialność za delikt w zwykłej postaci (art. 442¹ § 2 k.c. - przy występku przedawnienie jest dłuższe). Wykracza to ponad potrzebę argumentacji, gdyż odpowiedzialność na podstawie art. 84 ust. 6 nie jest odpowiedzialnością cywilną, lecz odpowiedzialnością opartą na samodzielnej podstawie ustawowej, właściwą dla stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego (tu emerytalnego), którego podmiotami są ubezpieczony, ubezpieczający i płatnik - pracodawca. Jeżeli prawa i obowiązki zamykają się w takim stosunku prawnym, to potwierdza to jedynie, że odpowiedzialność płatnika na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy nie może być większa niż maksymalny okres, za który nienależnie pobrane świadczenia może zwracać ubezpieczony. Czyli granicą odpowiedzialności płatnika jest wówczas okres 3 lat, w którym ubezpieczony pobrał nienależne świadczenie. Ponadto, skoro pracodawca odpowiada wobec pracownika odszkodowawczo z tytułu otrzymania niższej emerytury wskutek wydania niewłaściwego świadectwa pracy oraz niewydania zaświadczenia o pracy górniczej na podstawie art. 291 § 1 k.p., czyli maksymalnie za 3 lata (zob. uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2011 r., I PZP 5/10), to systemowo uzasadnia to stwierdzenie, że również odpowiedzialność tego samego pracodawcy, lecz już jako płatnika wobec ZUS, nie może być nieograniczona lecz nie powinna obejmować okresu dłuższego niż 3 lata.

W uzasadnieniu nie można pominąć też orzeczeń Sądu Najwyższego wprost stwierdzających ograniczenie odpowiedzialności płatnika do 3 lat na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy (wyroki z 28 stycznia 2015 r., I UK 206/14 i z 15 września 2015 r., III UK 18/15). Uprawniona jest więc teza końcowa, że za naruszenie obowiązku o którym mowa w art. 84 ust. 6 odpowiedzialność płatnika nie może obejmować okresu dłuższego niż 3 lata, w którym ubezpieczony pobrał nienależne świadczenia z ubezpieczeń społecznych (art. 84 ust. 1-3, ust. 6 ustawy).

Skarga nie jest zasadna również w zakresie odsetek. Zapisy dotyczące odsetek w art. 84 ust. 1 i ust. 11 ustawy nie oznaczają, że przepisy prawa cywilnego o odsetkach stosuje się tylko do osoby, która pobrała nienależne świadczenia z ubezpieczeń społecznych, a nie do płatnika, skoro w art. 84 ust. 3 nic nie wspomina się o odsetkach. Należy wyjść od stwierdzenia, że decyzja administracyjna jest źródłem zobowiązania polegającego na świadczeniu. Jednak na gruncie art. 84 jest to decyzja o charakterze konstytutywnym, co oznacza, że odsetki obciążają dłużnika dopiero od decyzji (zob. uzasadnienie uchwały 7 sędziów z 16 maja 2012 r., III UZP 1/12, wyrok Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08). Skoro dopiero z mocy decyzji powstaje zobowiązanie, to również dopiero od tej chwili powstaje wymagalność świadczenia i mogą być stosowane właściwe dla wykonania zobowiązania zasady określające odsetki cywilne. Odsetki nie należą się więc za okres wcześniejszy. Odpowiedzialność płatnika na podstawie art. 84 ust. 6 łączy się z odpowiedzialnością ubezpieczonego, który pobrał nienależne świadczenia. Warunkiem odpowiedzialności jest świadomość ubezpieczonego pobrania nienależnego świadczenia. Odpowiedzialność płatnika jest pochodną tej odpowiedzialności, co oznacza że momentem istotnym, czyli określającym dług jest stwierdzenie tej odpowiedzialności wobec ubezpieczonego i (lub) wobec płatnika. Przyjmuje się, że w pierwszej kolejności świadczenie powinna zwrócić osoba, które je pobrała. Nie jest też wkluczona odpowiedzialność płatnika *in solidum*. W aspekcie odsetek, wystarczy jednak stwierdzić, że nie są wymagalne za okres przed wydaniem decyzji. W tej sprawie pozwany zatem niezasadnie naliczył odsetki za okres od 23 stycznia 2010 r. do 26 lipca 2013 r., czyli przed wydaniem decyzji 14 stycznia 2014 r.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

O kosztach orzeczona na podstawie § 9 ust. 2 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

kc