

# Stefan Płażek, Zbigniew Salamon

---

## Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego

---

Palestra 32/8-9(368-369), 49-60

---

1988

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IV. Jak wynika z przedstawionych powyżej rozważań, zabezpieczenie roszczeń jest instytucją o bynajmniej nie marginesowym znaczeniu dla przebiegu postępowania cywilnego, wywierającą znaczny wpływ na realność udzielanej ochrony prawnej. Daje wierzycielowi prawnie dozwolony, skuteczny i nadający się do szybkiego stosowania środek ochrony jego praw. Wydanie i wykonanie zarządzenia tymczasowego łagodzi przynajmniej niektóre ujemne skutki wynikające z konieczności rozłożenia w czasie rozpoznania sprawy cywilnej. Stanowi istotny element ochrony prawnej udzielanej w postępowaniu cywilnym, i to tym cenniejszy, że możliwy do szybkiego uzyskania. Cel i funkcja postępowania zabezpieczającego sprawiają jednak, że ochrona prawna w nim udzielana ma charakter prowizoryczny i akcesoryjny, jeśli chodzi o główny nurt postępowania. W zamian za tymczasowy tylko charakter tej ochrony wierzyciel uzyskuje ją wszak niezwłocznie. A to właśnie jest w niektórych sytuacjach najważniejsze.

STEFAN PŁĄZEK I ZBIGNIEW SALAMON

## ZWROT NIENALEŻNIE POBRANYCH ŚWIADCZEŃ Z UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

*Spory wynikłe z decyzji organów rentowych o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego stanowią znaczny odsetek spraw cywilnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Autorzy zajęli się podstawami prawnymi żądań ZUS-u wobec ubezpieczonych i wobec zakładów pracy w razie wypłaty nienależnych świadczeń, a ponadto trybem zwrotu takich świadczeń oraz ograniczeniem czasowym żądań ZUS-u.*

### I. Wstęp

Problematyka zwrotu świadczeń pozostawała zawsze tylko na marginesie doktryny ubezpieczeń społecznych. Do chwili obecnej ukazało się na ten temat zaledwie kilka opracowań. Ten brak zainteresowania tą dziedziną należy ocenić jako niesłuszny, albowiem wykładnia przepisów w tej mierze budzi liczne wątpliwości, a ponadto problem jest ważki również ze względów czysto praktycznych, jeśli wziąć pod uwagę rozmiary wynikających zeń następstw natury finansowej. Tak więc np. nadpłaty świadczeń emerytalno-rentowych w ostatnich trzech latach osiągnęły wartość: 767 mln zł w 1984 r., ponad 1,3 mld zł w 1985 r. i prawie 1,2 mld zł w 1986 r. Nadpłaty zaś zasiłków i rekompensat w

tym samym czasie osiągnęły wartość odpowiednio: prawie 630 mln zł w 1984 r., ponad 730 mln zł w 1985 r. i prawie 680 mln zł w 1981 r.<sup>1</sup> Z danych tych wynika, że, niestety, zjawisko wypłacania nienależnych świadczeń jest dość często w praktyce naszych zakładów ubezpieczeń społecznych. Kształt i sposób interpretacji przepisów o zwrocie świadczeń nie są obojętne z punktu widzenia tych wszystkich osób, które — często nawet bez swej winy — pobrały nienależne im renty, emerytury czy zasiłki.

## II. Pojęcie „nienależnie pobranych świadczeń” i tryb ich zwrotu

Przepis ust. 2 art. 35 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych<sup>2</sup> zawiera legalną definicję „nienależnie pobranych świadczeń”.<sup>3</sup> Stanowi on powtórzenie przepisu art. 106 ust. 2 ustawy emerytalnej z 1982 r., odnosi się jednak do wszystkich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 2 ustawy.

Świadczenia uważa się za nienależnie pobrane w dwóch sytuacjach:

1) gdy wypłacone świadczenia zostały pobrane mimo powstania okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania,

2) gdy świadczenia zostały przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych wypadkach świadomego wprowadzenia w błąd Zakładu (Ubezpieczeń Społecznych) lub innego organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia.

Przepis art. 35 ust. 2 ustawy jest dla ZUS-u podstawą żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, samodzielną w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego.<sup>4</sup> Inne są przesłanki żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z ubezpieczenia

---

<sup>1</sup> Wszystkie dane liczbowe podajemy za sprawozdaniami z działalności ZUS-u: w 1984 r. (Warszawa, czerwiec 1985), w 1985 r. (Warszawa, marzec 1986) i w 1986 r. (Warszawa, marzec 1987 r.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 25.XI.1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 42, poz. 202,) zwana dalej w skrócie: „ustawa” lub „ustawa o organizacji”.

<sup>3</sup> Wcześniej w aktach prawnych używane było określenie „nieprawnie pobrane świadczenia”.

<sup>4</sup> S. Płażek: Głosa do uchwały SN z dnia 21.V.1984 r. III UZP 20/84, Pałestra 1986 nr 9, str. 87. W stosunku do analogicznego unormowania w dekreście o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników z 1954 r. — por. rozważania S. Wójcicka w głosie do wyroku SN z 23.III.1965 r. II CR 123/65, OSPIKA 1966 z. 5, poz. 99, s. 205.

społecznego w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy niż nienależnego świadczenia z art. 410 k.c. To drugie może być podniesione wobec każdej osoby, która otrzymała świadczenie bez podstawy prawnej, choćby nawet nie miała świadomości tego, natomiast roszczenie o zwrot „nienależnie pobranego świadczenia” może być zgłoszone tylko wobec osoby, której je przyznano, i to jedynie wtedy, gdy ta osoba ma świadomość, że wypłacone świadczenie jej się nie należy. Ta świadomość nienależności świadczenia wpływa bądź to z faktu pouczenia osoby przez organ rentowy o okolicznościach powodujących zwrot świadczeń, bądź też z faktu, że osoba ta sama spowodowała wypłatę nienależnych świadczeń swoim zawinionym działaniem.

Przyjmuje się zatem, że przepis art. 35 ust. 2 ustawy ma węższy zakres niż przepis art. 410 k.c.<sup>5</sup> Należy jednak zauważyć, że o ile przepisy k.c. zezwalają odebrać nienależne świadczenie w zasadzie jedynie w granicach istniejącego jeszcze wzbogacenia, o tyle przepisy ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych nakazują zwrot świadczeń w pełnej wysokości.

Przepis art. 35 ust. 2 ustawy został stworzony bez wątpienia na korzyść organów rentowych, by umożliwić im stosunkowo łatwą windykację należności w pełnej wysokości (a nie jedynie w granicach istniejącego wzbogacenia czy w granicach stopnia zawinienia), przy czym w szybki i wygodny sposób, bo przez bezpośrednie potrącenie lub w drodze administracyjnej, a nie w drodze postępowania sądowego. Jednocześnie, aby uprawnienia ZUS-u nie poszły za daleko oraz w celu zapobieżenia zbyt częstym pomyłkom organów rentowych i zakładów pracy, ten szczególnie administracyjny, „wygodny” tryb zwrotu nienależnie pobranych świadczeń został zastrzeżony jedynie dla świadczeń określonych w art. 35 ust. 2, a zatem takich, które w praktyce zdarzają się najczęściej. Definicja zawarta w tym przepisie została przy tym tak skonstruowana, że łatwo jest stwierdzić w konkretnej sytuacji, czy istotnie ma miejsce wypadek „nienależnie wypłaconych świadczeń”. Wyrazem ochrony świadczeniobiorców jest również ograniczenie czasowe przewidziane w ust. 3 tego artykułu.

Powstaje pytanie, jak postępować w sytuacjach, gdy świadczenie, nienależne w świetle prawa cywilnego, nie jest jednak nienależnie pobranym w rozumieniu powołanego przepisu ustawy. Takie sytuacje zdarzają się często w praktyce organów rentowych. Do najbardziej typowych należy zaliczyć omyłkową nadpłatę świadczeń przez ZUS, brak wymaganego w tym przepisie

---

<sup>5</sup> S. Płażek: op. cit., s. 90; I. Jędrasik-Jankowska: Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich

(pkt 1) pouczenia o okolicznościach, w których świadczenia podlegają zwrotowi, lub konieczność windykacji świadczeń nie od świadczeniobiorcy, lecz np. od jego kuratora czy spadkobierców. Możliwe jest jeszcze wiele innych sytuacji. Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, że w takich sytuacjach nie jest możliwa windykacja świadczeń w trybie uproszczonym (administracyjnym), lecz jedynie w drodze postępowania sądowego.<sup>6</sup>

Przepisy o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń stanowią bowiem niejako *lex specialis* w stosunku do ogólnych, cywilnoprawnych zasad zwrotu świadczeń nienależnych (bezpodstawnego wzbogacenia), a zatem rozciąganie ich na wszystkie wypadki świadczeń nienależnych w rozumieniu art. 410 k.c. byłoby sprzeczne z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.<sup>7</sup> Pozostaje więc w takich sytuacjach wyłącznie droga sądowa.

Przy analizie pojęcia „nienależnie pobranego świadczenia” należy zwrócić uwagę, że wprowadzie omawiany przepis art. 35 ustawy odnosi się do wszystkich świadczeń ubezpieczeniowych, jednakże ustawa ta nie uchyliła przepisów dotyczących zwrotu świadczeń zawartych w art. 53 ustawy zasiłkowej.<sup>8</sup> Wobec odmienności sformułowań zawartych w powołanych przepisach powstaje problem ich wzajemnej relacji.

Przepisy ustawy o zasiłkach nie operują pojęciem „ustania” i „zawieszenia” prawa do świadczeń. Natomiast co do wstrzymania wypłaty świadczeń, przepis art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej stanowi, że ma ona miejsce wtedy, gdy prawo do zasiłku ustało albo gdy okaże się, że prawo takie w ogóle nie istniało. A zatem katalog sytuacji, w których można dokonać wstrzymania wypłaty zasiłków, jest znacznie węższy niż w wypadku świadczeń emerytalno-rentowych. W dodatku zwrot świadczeń zasiłkowych następuje nie w każdym wypadku ich wstrzymania, lecz jedynie wtedy, gdy „bezpodstawną” wypłata zasiłków nastąpiła z winy pracownika lub wskutek okoliczności, o których mowa w art. 16—18 i 40 ustawy zasiłkowej.<sup>9</sup> Podstawą więc żądania zwrotu nienależnie wypłaconych zasiłków może być wyłącznie wina świadczeniobiorcy. Tymczasem według art. 35 ustawy o organizacji wina świadczeniobiorcy nie jest — wyjąwszy sytuację opisaną w pkt 2 — konieczną przesłanką możliwości zwrotu świadczeń. Zgodnie bowiem z pkt 1 tego przepisu można żą-

<sup>6</sup> Zob. orzeczenie SN wymienione w głosach powołanych w przyp. 4.

<sup>7</sup> Tak S. Wójcik: op. cit., s. 206.

<sup>8</sup> Ustawa o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 1983 Nr 30, poz. 143), zwana dalej w skrócie: „ustawa zasiłkowa”.

<sup>9</sup> Zdaniem E. Modlińskiego działania pracowników wymienione w tych przepisach mają również charakter zawinłony. Por. E. Modliński: Rola „winy” w polskim ustawodawstwie o ubezpieczenia społeczne, *Studia Cywilistyczne*, t.XVI, s.

dać zwrotu świadczeń w każdym wypadku ich wstrzymania, niezależnie od winy, jeśli osoba uprawniona została o tym uprzednio pouczona. Artykuł 53 ustawy zasiłkowej ma zatem zakres węższy niż art. 35 ustawy o organizacji, co sugerowałoby, że stanowi on w stosunku do tego drugiego *lex specialis*. Za takim stwierdzeniem przemawia jeszcze jeden argument, mianowicie ten, że poza wypadkami świadomego wprowadzenia w błąd organu wypłacającego przez świadczeniobiorcę przepis art. 35 ust. 2 ustawy zezwala na dochodzenie zwrotu świadczeń jedynie wtedy, gdy osoba zainteresowana była uprzednio pouczona o okolicznościach, w których następuje zwrot świadczeń.<sup>10</sup> Zdaniem autorów, nie sposób ograniczać możliwości żądania zwrotu nieprawnie pobranych zasiłków jedynie do sytuacji, gdy świadczeniobiorca był poinformowany o okolicznościach powodujących utratę uprawnień do ich pobierania. Zasiłkobiorcy nie są bowiem z reguły informowani o takich okolicznościach; zresztą nie wymaga tego żaden przepis, zakłady zaś pracy ograniczają swe czynności jedynie do wypłacenia zasiłków. Ponieważ przepis art. 53 ustawy zasiłkowej nie wymaga takiego pouczenia, wydaje się on być lepiej dostosowany do zwykłych okoliczności wypłaty zasiłków. W konkluzji, zdaniem autorów, przepis art. 53 ustawy zasiłkowej definiuje pojęcie „bezpodstawnie” pobranego świadczenia na użytek zasiłków w sposób samodzielny w stosunku do przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o organizacji. Podstawą żądania zwrotu bezpodstawnie wypłaconych zasiłków może być tylko wina zasiłkobiorcy.

Zachodzi tu jednak pytanie: skoro przepis art. 53 ustawy zasiłkowej pozostaje nadal jako *lex specialis*, regulujący w szczególności sposób zwrot świadczeń zasiłkowych, to jaki sens miało rozciąganie zasad obowiązujących w tej mierze co do rent i emerytur na ogół świadczeń z ubezpieczenia społecznego?

Wydaje się, że taki sens był, i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, prawo ubezpieczeń społecznych zawiera wprawdzie pewien zamknięty katalog świadczeń, ale nawet ostatnie lata uczą nas, że nie jest to katalog niezmienny. Jest zaś rzeczą bardzo pozytywną, że każde utworzone w przyszłości świadczenie z ubezpieczenia społecznego będzie miało ustalone — przynajmniej w ogólnym zarysie — zasady zwrotu wtedy, gdy okaże się bezpodstawnie. Po drugie, przepisy zasiłkowe nie zawierają żadnego ograniczenia co do wysokości zwrotu bezpodstawnie wypłaconych zasiłków; ograniczenie takie powstało dopiero na mocy art. 35 ust. 3 ustawy.

Dochodzenie zwrotu „bezpodstawnie” wypłaconych zasiłków

---

<sup>10</sup> Por. wyrok SN z dn. 26.IV.1980 r. II URN 51/80, OSNCP 1980 nr 10, poz. 202.

odbywa się — podobnie jak w wypadku innych nienależnie wypłaconych świadczeń — w trybie administracyjnym (art. 53 § 2 i 3 ustawy zasiłkowej). Istniejące przepisy nie dają zakładowi pracy możliwości bezpośredniego, przymusowego dochodzenia nienależnie wypłaconych zasiłków od świadczeniobiorców (poza możliwością potrącenia tych należności z później wypłacanych świadczeń.<sup>11</sup> Zakład pracy może jedynie wezwać osobę zainteresowaną do dobrowolnego zwrotu świadczeń, a następnie zwrócić się do ZUS-u z wnioskiem o wydanie decyzji o zwrocie świadczeń, która będzie stanowiła tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Oczywiście, formalnym wierzycielem takiej egzekucji będzie ZUS, ale wobec tego, że z reguły będzie on już wtedy zaspokojony, może scedować swe uprawnienia wierzycielskie na zakład pracy.<sup>12</sup>

### III. Roszczenia ZUS-u wobec zakładu pracy w razie wypłaty nienależnych świadczeń

Ustęp 6 art. 35 ustawy stanowi, że jeżeli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem Zakładowi (Ubezpieczeń Społecznych) przez zakład pracy lub inną jednostkę organizacyjną, właściwą w sprawach ubezpieczeń społecznych, nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, to obowiązek zwrotu tych świadczeń obciąża zakład pracy lub tę jednostkę.<sup>13</sup>

Przepis ten stanowi *novum*, aczkolwiek w przeszłości zdarzały się już wypadki dochodzenia kwot nienależnie pobranych świadczeń od zakładu pracy na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych. Dotychczas zatem podstawą odpowiedzialności zakładów pracy była wina, obowiązek zaś polegał na uiszczeniu odszkodowania w wysokości zależnej od poniesionej przez ZUS szkody i stopnia zawinienia.

Obecna redakcja przepisu nie daje wprost odpowiedzi na pytanie, czy nadal chodzi tu o odpowiedzialność za czyn niedozwolony. Wyraźnie wymienioną przesłanką odpowiedzialności jest bowiem jedynie przekazanie do ZUS-u (jako organu wykonującego zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego) nieprawdzi-

11 W literaturze trafnie zostało uznane za niedopuszczalne mające nieraz miejsce dochodzenie przez zakład pracy takich należności w drodze sądowej. Por. Z. Miłyński: Komentarz do decyzji rady nadzorczej ZUS (w:) Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, praca zbiorowa pod red. J. Starościaka i J. Lętowskiego, Warszawa 1971, t. III, s. 188.

12 Tak S. Garlicki i E. Szeremeta: Ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa oraz ubezpieczenie rodzinne — Komentarz, Warszawa 1967, s. 143.

13 Przepis ten dotyczy wyłącznie świadczeń wypłacanych przez ZUS. Świadczeń wypłacanych przez zakład pracy dotyczy przepis art. 35 ust. 7 ustawy.

wych danych, mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Niewątpliwie, w przepisie tym chodzi jednak o naprawienie szkody; sformułowanie „obowiązek zwrotu świadczeń” jest więc nieprecyzyjne i mylące. W sytuacjach, których ten przepis dotyczy, zakład pracy nie pobiera na wypłatę świadczeń środków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ich nie wypłaca, dlatego jego obowiązek nie polega na „zwrocie świadczeń”, lecz w istocie na wyrównaniu szkody wyrządzonej organowi przez spowodowanie wypłacenia przezeń świadczeń nienależnych. Jest to więc nadal odpowiedzialność odszkodowawcza, deliktowa.

Podstawą odpowiedzialności deliktowej jest generalnie wina. Tymczasem przesłanką odpowiedzialności wymienioną w omawianym przepisie jest jedynie wyrządzenie szkody przez przekazanie Zakładowi nieprawdziwych danych, o odpowiedzialności za tem przesądzałby wyłącznie aspekt obiektywny. Byłoby to coś na kształt odpowiedzialności absolutnej „za samą szkodę”.

Zdaniem autorów, taka dosłowna interpretacja przepisu ustępu 6 nie jest dopuszczalna. Według niej zakład pracy ponosiłby odpowiedzialność w każdym wypadku, gdyby dostarczone przezeń dane, niezgodne ze stanem faktycznym, spowodowały wypłacenie świadczeń nienależnych. A przecież należy zwrócić uwagę, że zakład pracy kompletujący np. wniosek o przyznanie świadczeń emerytalnych zbiera częstokroć dane pochodzące z innych zakładów pracy, nierzadko ustalone dla zupełnie innych celów, co do których nie ma obowiązku (a faktycznie i możliwości) badania ich zgodności z prawdą. Nie można mu zatem przypisać odpowiedzialności za ewentualną ich nieprawdziwość, chyba że sam tę nieprawdziwość spowodował.

Z brzmienia ust. 6 wynika, że odnosi się on wyłącznie do „nienależnie pobranych świadczeń” w rozumieniu ust. 2, co sugeruje pewne zawężenie roszczeń ZUS-u jedynie do sytuacji wymienionych w tym ustępie. Zdaniem autorów, zawężenie to (jeśli było zamierzone) należy uznać za niecelowe. Roszczenie odszkodowawcze ZUS-u powstaje bowiem w każdym wypadku zawinionego wyrządzenia szkody przez zakład pracy. Jeśli zatem ZUS np. omyłkowo przyznał wyższe świadczenie z winy zakładu pracy, przysługuje mu świadczenie odszkodowawcze, mimo że omyłkowa nadpłata nie mieści się w pojęciu „nienależnie pobranych świadczeń” w rozumieniu ust. 2.

Zaletą ustępu 6 jest to, że podniósł do rangi ustawowej dotychczasowe zasady postępowania zawarte poprzednio jedynie w pismach okólnych ZUS-u,<sup>14</sup> niemniej jego sformułowanie nasuwa

---

<sup>14</sup> Na przykład w Instrukcji ZUS-u z dnia 21.XII.1984 r. znak Dr 001-7/84 w sprawie dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.



zastrzeżenia wynikające z braku dostatecznej precyzji. O wiele szczęśliwsze byłoby — zdaniem autorów — po prostu odwołanie się do zasad prawa cywilnego, tak jak to czyni ustawodawca w przepisie art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej lub w przepisie art. 160 § 2 k.p.a.

Omawiane roszczenie odszkodowawcze ZUS-u wobec zakładu pracy w sytuacjach określonych w ust. 6 powinno być rozpatrywane w postępowaniu arbitrażowym. Nie jest to bowiem roszczenie o zwrot świadczeń,<sup>15</sup> lecz roszczenie odszkodowawcze *ex delicto*.

W pewnych sytuacjach jest rzeczą możliwą, że organowi będą przysługiwały o tę samą kwotę dwa roszczenia: w stosunku do świadczeniobiorcy — w sytuacjach opisanych w ust. 2 art. 35, oraz w stosunku do zakładu pracy — o odszkodowanie z powodu złożenia nieprawdziwych danych (ust. 6 tegoż artykułu). Przepisy ustawy nie oznaczają przy tym stosunku tych roszczeń do siebie ani ich wzajemnej sekwencji. Wydaje się, że roszczenia te mają względem siebie być niezależny, podobnie jak np. byt niezależny mają roszczenia z art. 405 i 415 k.c. Zachodzi tu zatem wypadek odpowiedzialności *in solidum*, gdy wierzyciel może dochodzić swej należności w całości od różnych dłużników w ramach różnych stosunków prawnych.

W praktyce — ZUS przy wyborze dłużnika kieruje się stopniem zawinienia w powstaniu nienależnej wypłaty świadczeń.

Zgodnie z przepisem ust. 7 art. 35 ustawy, w razie dokonania przez zakład pracy lub inną jednostkę organizacyjną nienależnej wypłaty świadczeń podlegających finansowaniu z Funduszu (Ubezpieczeń Społecznych), do zwrotu nienależnych świadczeń oddziałowi (ZUS) są obowiązane: zakład pracy lub jednostka organizacyjna, chyba że w myśl ust. 1—5 lub z mocy odrębnych przepisów do zwrotu nienależnego świadczenia jest obowiązana osoba, która je pobrała.

Przepis ten potwierdza dotychczasowy *status quo* uregulowany w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.XII.1975 r. w sprawie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne pracowników i na cele emerytalne oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego wypłacanych przez zakłady pracy.<sup>16</sup> Zgodnie z przepisami § 5 powołanego rozporządzenia upołączone zakłady pracy zaliczają wypłacone świadczenia z ubezpieczenia społecznego na poczet składek, jednakże nieprawie

<sup>15</sup> Roszczenie ZUS-u wobec zakładu pracy o zwrot nienależnie pobranych świadczeń było zawsze traktowane jako spór o wymiar składki i jako takie nie podlegało kompetencji arbitrażu. Por. orzeczenie GKA III 5564/61, OSPIKA 1961 z. 1, poz. 22 z krytyczną glosą M. Tyczki.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 45, poz. 239.

wypłacone świadczenia obciążają zakład pracy i nie mogą być potrącone ze składek. Z kolei § 8 tego rozporządzenia stanowi, że gdy m.in. wyniki kontroli dają podstawę do zmiany obliczenia (rozliczenia) dokonanego przez zakład pracy, to składki wymierza oddział ZUS, natomiast zakład pracy może w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o wymiarze składek żądać sprostowania tego wymiaru.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie przychylił się do żądania, wydaje decyzje ostateczną z pouczeniem o przysługujących środkach odwoławczych. Instancją odwoławczą była do niedawna rada nadzorcza oddziału ZUS (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 13.IV.1960 r. o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej).<sup>17</sup> Wobec zmiany modelu rad nadzorczych<sup>18</sup> sprawy wymiaru składek przestały się znajdować w ich kompetencji, nie zostały one także przekazane do kompetencji innych organów.

Obszernej analizie przepisów o zwrocie nienależnie wypłaconych zasiłków przez zakłady pracy na gruncie wcześniejszego jeszcze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23.I.1959 r. w sprawie opłacania składek na ubezpieczenia społeczne oraz rozliczania zasiłków wypłacanych przez zakłady pracy<sup>19</sup> dokonali S. Garlicki i E. Szeremeta.<sup>20</sup> Ich zdaniem spory między ZUS-em a zakładem pracy o zwrot nieprawnie wypłaconych zasiłków są w istocie sporami o wymiar składki. Stąd też roszczenia ZUS-u wobec zakładu pracy są dochodzone w tym samym trybie co spory składkowe, a więc w trybie administracyjnym. Podstawą do egzekwowania należności jest decyzja ZUS-u, który zaspokaja swoją wiarygodność z rachunku bankowego zakładu pracy w drodze inkasa bezakceptowego. Niedopuszczalna jest w tych sprawach droga arbitrażowa.<sup>21</sup>

#### **IV. Ograniczenia czasowe roszczeń ZUS-u o zwrot nienależnie pobranych świadczeń**

Zgodnie z ust. 8 art. 135 ustawy należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej należność. Stosowany odpowiednio przepis art. 33 ust. 4 dotyczy przedawnienia składek ubezpieczeniowych.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 20 poz. 119 z późn. zmianami.

<sup>18</sup> Art. 6 ustawy z dnia 18.IV.1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy pracy spraw z zakresu prawa pracy (Dz. U. Nr 20, poz. 85).

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 46.

<sup>20</sup> Zob. przyp. 12.

<sup>21</sup> Zob. przyp. 15.

Zgodnie z nim bieg przedawnienia zostaje przerwany przez: odroczenie terminu płatności, rozłożenie spłaty należności na raty i każdą inną czynność zmierzającą do ściągnięcia należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik.

Jak trafnie zauważa I. Jędrasik-Jankowska, termin 5-letni z ust. 8 art. 35 ustawy nie stanowi terminu ograniczającego żądania ZUS-u zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a tylko stanowi ograniczenie egzekucji tych świadczeń w sytuacji, gdy obowiązek zwrotu został już stwierdzony prawomocną decyzją. Natomiast żądanie zwrotu świadczeń może być podniesione w każdym czasie.<sup>23</sup>

Terminów ograniczających żądanie ZUS-u zwrotu świadczeń nie zawiera również przepis art. 35 ust. 3 ustawy. Przepis ten określa jedynie, za jakie maksymalnie okresy ZUS może się domagać zwrotu świadczeń (3 lata, a w wypadku zawiadomienia ZUS-u przez świadczeniobiorcę o zajściu okoliczności uzasadniających zwrot świadczeń — 12 miesięcy).<sup>24</sup> Przepis ten nie zawiera zatem terminów, a jedynie określa — w podobny sposób jak np. przepis art. 119 § 1 k.p. — górny limit odpowiedzialności.

Zdaniem autorów, termin 5-letni z art. 35 ust. 8 ustawy nie ma zastosowania do roszczeń ZUS-u wobec zakładów pracy w sytuacjach opisanych w ust. 6 tego artykułu. Roszczenie ZUS-u jest tu bowiem roszczeniem odszkodowawczym *ex delicto*, dochodzonym w trybie arbitrażowym, a nie roszczeniem o zwrot świadczeń egzekwowanym na mocy decyzji administracyjnej. Roszczenie odszkodowawcze ZUS-u jest ograniczone 1-rocznym terminem prekluzji arbitrażowej, a jego egzekucja — 10-letnim terminem przedawnienia (art. 125 k.c.).

Termin 5-letni nie znajduje również zastosowania w sytuacji, gdy ZUS dochodzi w drodze sądowej zwrotu świadczeń nienależnych innych niż „nienależnie pobrane” w rozumieniu przep. art. 35 ust. 2 ustawy.

Cywilnoprawne roszczenia o zwrot świadczeń nienależnych ograniczone są ogólnymi terminami przedawnienia (art. 117 i nast. k.c.), podobnie jak ich egzekucja.

## V. Zwalnianie z obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń

Ustęp 9 art. 35 ustawy stanowi, że oddział, Biuro Rent Zagranicznych lub inna jednostka organizacyjna ZUS-u wypłacająca świadczenia może odstąpić od żądania zwrotu nienależnie

<sup>23</sup> I. Jędrasik-Jankowska: op. cit., s. 13.

pobranym świadczeń w całości lub w części, jeśli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności. Przepis ten nie wyjaśnia bliżej, co należy rozumieć przez pojęcie „szczególnie uzasadnionych okoliczności” ani po czyjej stronie okoliczności te mają wystąpić. W praktyce ZUS kieruje się głównie stopniem zawinienia poszczególnych podmiotów biorących udział w sprawie (świadczeniobiorcy, zakładu pracy, innych jednostek, samego siebie) w powstaniu nienależnej wypłaty świadczenia. W razie stwierdzenia, że winę ponosi on sam, z reguły odstępuje od egzekwowania należności.<sup>24</sup>

Na podstawie omawianego przepisu ZUS może odstępować od żądania swych należności zarówno wobec świadczeniobiorców, jak i wobec zakładów pracy. Z przepisu tego nie mogą natomiast korzystać zakłady pracy do samodzielnego umarzania ich należności wobec zasiłkobiorców. Zakłady pracy oraz inne jednostki wypłacające zasiłki mogą umarzać swe wierzytelności wyłącznie na zasadach ogólnych.<sup>25</sup>

## VI. Uwagi końcowe

Powyższe refleksje nie pretendują do miana komentarza do przepisów o zwrocie świadczeń. Mają one charakter zbioru uwag, jakie nasunęły się autorom w ich kontaktach z praktyką ubezpieczeń społecznych. Zdaniem autorów, krótki okres obowiązywania przepisów nie pozwala jeszcze na ich pełniejsze omówienie.

Jest rzeczą pozytywną, że przepisy te mają charakter powszechny i chociaż zawierają pewne powtórzenia przepisów nadal obowiązujących, nie jest to ich wadą, gdyż przyczyniają się do tworzenia jednolitej praktyki w omawianych sprawach.

Przepisy o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń są (podobnie jak przepisy k.c. o bezpodstawnym wzbogaceniu) wyrazem ogólnej zasady, że nikt nie powinien osiągać korzyści bez podstawy prawnej. Służą więc one urzeczywistnieniu tej zasady. Jednakże przy ich stosowaniu i interpretacji należy mieć również wzgląd na interes ubezpieczonych, dla których pobrane — należnie czy nienależnie — świadczenia stanowią zazwyczaj jedyne źródło utrzymania. Często osoby pobierające świadczenia nienależne nie mają *de facto* świadomości tego, gdyż niezapozna-

<sup>24</sup> I. Jędrasik-Jankowska (op. cit., s. 11) wyraża pogląd, że ZUS przy umarzaniu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń powinien się kierować zasadami współzycia społecznego. Poglądu tego jednak bliżej nie uzasadnia.

<sup>25</sup> Rozp. RM z dnia 15.IX.1982 r. w sprawie zasad umarzania i udzielania ulg w spłaceniu należności państwowych (Dz. U. Nr 30, poz. 211).

wanie się z treścią pouczeń zawartych w drukach (decyzjach) ZUS-u można śmiało określić jako nagminne. Oczywiście, nikt nie powinien być zwolniony z dbałości o swe własne interesy, wszelako zdarzają się niekiedy sytuacje wyjątkowe, które nakazują uwzględnienie sytuacji świadczeniobiorcy.

Przepisy dają organom rentowym możliwość — przez dopuszczalność odstępowania od żądania zwrotu świadczeń — stosowania w tej mierze właściwej polityki.

## ZDZISŁAW KRZEMIŃSKI

### ADWOKAT W ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO

(Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, lata 1984—1986)<sup>1</sup>

#### I. Regulaminy

1. Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 22 czerwca 1984 r. skargę na cztery regulaminy i dwie uchwały uchwalone w październiku 1983 r. przez Krajowy Zjazd Adwokatury. Zaskarżone zostały:
  - a) Regulamin w sprawie zasad zwoływania, organizacji i przebiegu obrad zgromadzeń okręgowych izb adwokackich oraz Krajowego Zjazdu Adwokatury, a także trybu wyborów do organów izb adwokackich i organów adwokatury, uchwalony dnia 1 października 1983 r.,
  - b) Regulamin działania organów adwokatury i organów izb adwokackich, uchwalony dnia 2 października 1983 r.,
  - c) Regulamin w sprawie wykonywania zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, uchwalony dnia 2 października 1983 r.,
  - d) Regulamin w sprawie zasad tworzenia, organizowania, funkcjonowania i rozwiązywania zespołów adwokackich oraz uczestniczenie w dochodzeniu zespołu, uchwalony dnia 2 października 1983 r.,
  - e) Uchwała nr 7 Krajowego Zjazdu Adwokatury, podjęta dnia 3 października 1983 r.,
  - f) Uchwała nr 8 Krajowego Zjazdu Adwokatury, podjęta dnia 3 października 1983 r.

<sup>1</sup> Opracowanie niniejsze stanowi dalszy ciąg artykułów autora opublikowanych pod tym samym tytułem w numerach „Palestry”: 3/57, 11/59, 1/60, 2/60, 12/64, 5/69, 9/73, 10/75, 5—6/78, 7—9/81, oraz 3—4/85.