

ANNA NAPIÓRKOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ZWROT ŚWIADCZEŃ NIENALEŻNYCH W PRAWIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH — WYBRANE ZAGADNIENIA

WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka zwrotu świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych. Ze względu na złożoność tematyki opracowanie odnosi się do wybranych zagadnień, które mają istotne znaczenie dla omawianej materii i wywołują określone wątpliwości. Na wstępie przedmiotem rozważań jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2016 r.¹ i ostatnia zmiana art. 84 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych². W dalszej części zwraca się uwagę na klauzulę odsyłającą do przepisów prawa cywilnego, zawartą w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, oraz na koncepcję nienależnie pobranych świadczeń przyjętą na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dotyczącej pouczenia. W kolejnych częściach opracowania zwrócono uwagę na relację pomiędzy art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej oraz na dostrzegalny w niektórych wypadkach problem braku podejmowania czynności wyjaśniających przez ZUS. Uwagi finalne dotyczą natomiast niełatwej relacji pomiędzy art. 84 ustawy systemowej, w którym zawarto rozwiązania ogólne, a art. 138 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ oraz art. 66 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴.

¹ Por. wyrok TK z 5 lipca 2016 r., P 131/15; <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2016/A/52>.

² Dz.U. 2017 poz. 1778, tekst jedn. z późn. zm. (dalej: ustawa systemowa).

³ Dz.U. 2017 poz. 1383, tekst jedn. z późn. zm. (dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS).

⁴ Dz.U. 2017 poz. 1368, tekst jedn. z późn. zm. (dalej: ustawa zasiłkowa).

I

Problematyka zwrotu świadczeń nienależnych jest bardzo złożona. Jest to także problematyka niezwykle aktualna, co potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2016 r., w którym przyjęto, iż art. 84 ust. 3 ustawy systemowej w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia rehabilitacyjnego bez względu na upływ czasu od daty jego wypłaty, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Nieograniczenie żadnym terminem możliwości żądania przez ZUS zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń stwarza ryzyko sytuacji, w której ubezpieczony dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z wynikami urzędowej weryfikacji odległych w czasie zdarzeń prawnych. Jakkolwiek kroki podejmowane przez organ rentowy mają na celu przywrócenie prawidłowego kształtu rozliczeń z ubezpieczonym, nieokreślenie ostatecznego terminu, kiedy można od ubezpieczonego dochodzić zwrotu świadczenia, bezpośrednio oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa prawnego. Niemożność przewidzenia czasowej perspektywy działań ZUS niewątpliwie przyczynia się do powstawania stanu niepewności co do ostatecznego kształtu praw i obowiązków ubezpieczonych.

Zauważono przy tym, że

to *de facto* bezterminowe uprawnienie przysługuje wyspecjalizowanej państwowej jednostce organizacyjnej, od której można oczekiwać, że powierzone jej na mocy ustawy zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych [...] będzie wykonywała rzetelnie i w miarę możliwości — bez zbędnej zwłoki⁵.

To słuszne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego potwierdza istniejącą koncepcję, że zwrot świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych odbywa się tylko w pewnych granicach. Analiza tej konstrukcji ukazuje też, że w zakresie problematyki prawa do świadczenia ubezpieczeniowego czasami problem zwrotu świadczeń nienależnych będzie schodził na dalszy plan ze względu na społeczny wymiar ubezpieczeń.

II

Rezultatem podnoszonych wątpliwości⁶ i przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest najnowsza zmiana art. 84 ustawy systemowej,

⁵ Por. szeroko cytowany wyrok TK z 5 lipca 2016 r., P 131/15.

⁶ W tym zakresie por. uzasadnienie do uchwały SN 7 sędziów z 16 maja 2012 r., III UZP 1/12, LEX nr 1148246, gdzie wskazano, że „Sąd Najwyższy nie może w drodze wykładni (interpretacyjnej) wykreować instytucji przedawnienia zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, chociaż dostrzega potrzebę (*de lege ferenda*) interwencji legislacyjnej po to, aby ograniczyć możliwość żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń po wielu latach od ich nienależnego pobrania, byleby organ rentowy »zdążył« z wydaniem stosownej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu przed śmiercią osoby, która pobrała nienależne świadczenia” (*ibidem*).

opierająca się zasadniczo na dodaniu ust. 7a do niniejszego przepisu⁷. Zgodnie więc z art. 84 ust. 7a ustawy systemowej: w przypadku osoby, która nienależnie pobrała świadczenie, decyzji, o której mowa w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej, nie wydaje się później niż w terminie 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie. Ustawodawca stanął zatem na stanowisku, że 5 lat od ostatniego dnia okresu, za który pobrano nienależne świadczenie, jest wystarczającym okresem, by wyspecjalizowana państwowa jednostka organizacyjna, jaką jest ZUS, mogła zweryfikować posiadaną dokumentację i ewentualnie wydać decyzję w przedmiocie zwrotu świadczeń nienależnych.

Ogólnie — z punktu widzenia interesów osoby, która nienależnie pobrała świadczenie — ustanowienie wskazanej wyżej granicy należy odczytywać pozytywnie. Uzasadnianie tego stanowiska, ze względu na argumentację Trybunału Konstytucyjnego, nie wydaje się konieczne.

Wątpliwości dotyczą jednak zakresu podmiotowego wskazanego przepisu. Ustawodawca odnosi się jedynie do osoby, która nienależnie pobrała świadczenie. Tymczasem analiza art. 84 ust. 6 ustawy systemowej pokazuje, że jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek lub inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń bądź na ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot⁸. Nie wdając się w tym miejscu w analizę relacji pomiędzy art. 84 ust. 1 i 6 ustawy systemowej⁹, wypada podkreślić, że zupełnie nie przekonuje koncepcja przyjęta przez ustawodawcę, iż wprowadzenie granicy czasowej na wydanie decyzji przez ZUS ma dotyczyć jedynie osoby, która nienależnie pobrała świadczenie, nie ma natomiast obejmować podmiotów, o których mowa w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej — płatnika składek (często małego pracodawcę) lub innego podmiotu.

Niniejsze pominięcie ustawodawca tłumaczy w następujący sposób:

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)¹⁰.

⁷ Por. ustawa z 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2016 poz. 1921). Zmiany wchodzi w życie z dniem 14 grudnia 2016 r.

⁸ Por. np. wyrok SA w Białymstoku z 21 września 2000 r., III AUa 499/00, OSA 2001/3/12.

⁹ W tym zakresie por. rozważania ujęte w pkt V niniejszego opracowania.

¹⁰ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 803; <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?DoSearch-NewByIndex>.

Należy podnieść, że brakuje przekonujących argumentów — zarówno prawnych, jak i aksjologicznych — na rzecz koncepcji przyjętej przez ustawodawcę. Ustawodawca nie powinien w tym zakresie przerzucać ryzyka na płatnika składek, kreując bezterminowe uprawnienie dla ZUS¹¹.

III

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy omawianej materii, należy zwrócić uwagę na treść art. 84 ust. 1 ustawy systemowej stanowiący, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest zobowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11. Przywołany art. 84 ust. 11 ustawy systemowej wskazuje natomiast, że jeśli osoba pobierająca świadczenia zawiadomiła organ wypłacający o zajściu okoliczności, które powodują ustanie prawa do świadczeń bądź wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były nadal wypłacane, wówczas kwoty nienależnie pobranych świadczeń podlegają zwrotowi bez odsetek.

W orzecznictwie¹² i w literaturze przedmiotu¹³ wyrażono przekonanie, że odwołanie do przepisów prawa cywilnego, na które wskazuje art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, dotyczy jedynie odsetek. Warto odnotować jednak również pogląd odmienny, podkreślający, że „wyraźne ustawowe odesłanie do przepisów prawa cywilnego dotyczy nie tylko odsetek i wysokości, ale także zasad” z tym jednak zastrzeżeniem, że nie można zwolnić się od obowiązku zwrotu w trybie art. 409 k.c., albowiem należyte pouczenie powoduje, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie, winna liczyć się z obowiązkiem jego zwrotu¹⁴.

W istocie podniesiony problem ma charakter złożony i wymaga nieco głębszej refleksji. Jak się bowiem wydaje, w drodze wykładni literalnej można bronić stanowiska¹⁵, że w zakresie art. 84 ust. 1 ustawy systemowej¹⁶ ustawodawca odwo-

¹¹ W tym zakresie por. argumentację wyrażoną w wyroku TK z 5 lipca 2016 r., P 131/15.

¹² Por. wyrok SN z 4 września 2007 r., I UK 90/07, OSNP 2008/19-20/301 oraz wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08, OSNP 2010/11-12/148.

¹³ Por. B. Gudowska, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 953-955.

¹⁴ Zob. J. Kuźniar, *Pojęcie „nienależnie pobrane świadczenia”*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 4, s. 35.

¹⁵ Por. uwagi J. Piątkowskiego dotyczące dyrektyw interpretacyjnych II stopnia, *idem*, *Klauzula odpowiedniego stosowania kodeksu cywilnego do stosunków pracy. Dylematy i zagrożenia*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 330-331.

¹⁶ Nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych i odsetki ustawowe za opóźnienie, jak można sądzić, stanowią jedność. Podkreśla to dodatkowo art. 84 ust. 4 ustawy systemowej stanowiący, że kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją, jak również

łuże się do przepisów prawa cywilnego. Dziwić może też sformułowanie zawarte w treści art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, tj. „z uwzględnieniem ust. 11”. Można by argumentować, że jest to, niestety, skutkiem złej redakcji przepisu. Czy ust. 2 lub 6 nie są bowiem istotne, skoro ustawodawca nakazuje uwzględnić tylko ust. 11?

Ustawodawca przewiduje wprawdzie w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej klauzulę odsyłającą do przepisów prawa cywilnego, ale, co najistotniejsze, wprowadza równocześnie własną regulację wyprzedzającą w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Ta własna regulacja wyprzedzająca realizuje idee ubezpieczenia społecznego (np. czasami problem zwrotu schodzi niejako na dalszy plan, prymat przyznaje się celom społecznym, co — jak już wskazywano — jest wyrazem społecznego wymiaru ubezpieczeń społecznych¹⁷), regulacja ta została też stworzona dla celów prawa ubezpieczeń społecznych, wprowadzając swoisty mechanizm dochodzenia zwrotu świadczeń nienależnych¹⁸.

IV

Odnosząc się do problematyki zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń¹⁹, ustawodawca w art. 84 ust. 2 ustawy systemowej wskazuje, że za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się:

1) świadczenia wypłacone pomimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń bądź wstrzymanie ich wypłaty w całości bądź w części, jeśli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania; 2) świadczenia przyznane bądź wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych wypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego przez osobę pobierającą świadczenia.

Niemal identyczna regulacja znajduje się w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Artykuł 138 ust. 2 tej ustawy stanowi bowiem, że za nienależnie pobrane świadczenia w rozumieniu art. 138 ust. 1 ustawy uważa się:

1) świadczenia wypłacone pomimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo zawieszenie prawa do świadczeń bądź wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeśli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;

kwoty odsetek i kosztów upomnienia, zwane „należnościami z tytułu nienależnie pobranych świadczeń”, podlegają potrąceniu z wypłacanych świadczeń, a jeśli prawo do świadczeń nie istnieje — ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z zastrzeżeniem art. 84 ust. 8c ustawy systemowej.

¹⁷ Por. np. art. 84 ust. 3 i 8 ustawy systemowej.

¹⁸ Por. R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 196; J. Kuźniar, *op. cit.*, s. 33; S. Płazek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 1984 r., III UZP 20/84*, „Palestra” 1986, nr 9, s. 88–89.

¹⁹ Por. tytuł rozdziału 9 ustawy systemowej.

2) świadczenia przyznane bądź wypłacone na podstawie fałszywych zeznań czy dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenia²⁰.

Koncepcja przyjęta przez ustawodawcę, a sprowadzająca się do powtarzania treści przepisów zawartych w innych aktach prawnych, musi budzić uzasadniony sprzeciw, co będzie jednak przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania. W tym miejscu trzeba zauważyć, że w ustawie o emeryturach i rentach z FUS ujęcie problematyki nienależnie pobranego świadczenia doznaje rozszerzenia na sytuacje wskazane w art. 138 ust. 3 tego przepisu. Za nienależnie pobrane świadczenia w rozumieniu art. 138 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS uważa się więc także świadczenia wypłacone z przyczyn niezależnych od organu rentowego osobie innej niż wskazana w decyzji tego organu.

Wiele orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych dotyczy problematyki pouczenia²¹. W tym miejscu należy przypomnieć, że pouczenie to „wskazówka dotycząca postępowania; rada, zalecenie”, pouczyć zaś to „przekazać komuś wiedzę o czymś; nauczyć, objaśnić, poinformować”, jak również „dać komuś radę, wskazówkę; zalecić coś, zwrócić uwagę”²². Termin ten jawi się jako pojemny.

W literaturze przedmiotu pouczenie było ujmowane jako element konstrukcyjny pojęcia nienależnego świadczenia w rozumieniu przepisów ubezpieczenia społecznego²³. Zwracano uwagę na różnice pomiędzy tym określeniem a pojęciem świadczenia nienależnego w ujęciu kodeksu cywilnego²⁴. Zaprezentowano także odmienne od przedstawionego powyżej stanowiska. Zgodnie z tym innym, przekonującym, poglądem pouczenie, jak też wprowadzenie w błąd organu rentowego, to po prostu szczególne przesłanki obowiązku zwrotu świadczenia nienależnego. Wpłaty tego typu wchodzą w zakres pojęciowy bardziej ogólnej kategorii świadczenia nienależnego w ujęciu kodeksu cywilnego²⁵.

²⁰ Por. np. wyrok SN z 2 lutego 2011 r., I UK 300/10, LEX nr 794783.

²¹ W tym zakresie por. uchwała SN z 2 czerwca 1987 r., III UZP 19/87, LEX nr 1633315; wyrok SN z 17 listopada 1995 r., II URN 46/95, OSNP 1996/12/174; wyrok SN z 17 lutego 2005 r., II UK 440/03, OSNP 2005/18/291; wyrok SN z 14 marca 2006 r., I UK 161/05, OSNP 2007/5–6/78; wyrok SA w Rzeszowie z 20 kwietnia 1995 r., III AUr 110/95, OSA 1997/1/3; wyrok SA w Katowicach z 18 października 2005 r., III AUa 1434/04, OSA 2006/9/27; wyrok SN z 26 kwietnia 1980 r., II URN 51/80, OSNC 1980/10/202; wyrok SN z 11 stycznia 2005 r., I UK 136/04, OSNP 2005/16/252; wyrok SA w Warszawie z 22 lutego 2000 r., III AUa 845/99, OSA 2000/10/43; wyrok SN z 6 grudnia 2010 r., II UK 149/10, LEX nr 786385.

²² Zob. *Słownik języka polskiego*, t. 2. L – P, red. M. Szymczak, Warszawa 1988, s. 861–862.

²³ Tak I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 7, s. 10.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 7 n.; S. Płażek, *op. cit.*, s. 86–88; T. Szymanek, S. Szymańska, *Pojęcie nienależnego świadczenia w ujęciu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 12, s. 25.

²⁵ Tak T. Zieliński, *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Studia cywilistyczne. Zbiór rozpraw z zakresu prawa cywilnego*,

Trafnie wagę pouczenia oddaje uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2010 r., gdzie podniesiono:

W konstrukcji tej [...] pouczenie o braku prawa do pobierania świadczenia odgrywa rolę warunku obowiązku zwrotu. Wyraża się w tym uregulowaniu normatywnie ukształtowane zapewnienie ustawodawcy, że chociażby wypłacenie świadczenia nie było uzasadnione, to — pomimo to — nie powstaje obowiązek zwrotu, jeżeli organ rentowy nie stworzył — poprzez właściwe pouczenie — sytuacji domniemania, iż pobierający świadczenie wiedział (powinien wiedzieć), że mu się ono nie należy. Granicę ochrony świadczeniobiorcy wyznacza jego zła wola wyrażająca się w świadomości sytuacji braku podstawy materialno-prawnej do uzyskiwania świadczenia i mimo to niepodjęciu przewidzianych w ustawie czynności zmierzających — *ad casum* — do zawieszenia nienależnej wypłaty²⁶.

Wpisuje się to w bardziej ogólną myśl, wyrażoną przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 11 września 1996 r., że

w prawie ubezpieczeń społecznych pojęcie nienależnego świadczenia definiowane jest [...] z punktu widzenia osoby, która je pobrała, stawiając — dla ustalenia obowiązku zwrotu po jej stronie — wymóg świadomości i premedytacji w pobraniu świadczenia nienależnego. Obowiązek zwrotu obciąża zatem tego — i tylko tego — kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się nie należy²⁷.

Również w literaturze przedmiotu akcentuje się kwestię świadomości tej osoby, która pobrała nienależne świadczenie²⁸.

Kontynuując rozważania dotyczące pouczenia, wypada zaznaczyć, że niektóre z orzeczeń mogą w istocie budzić pewne wątpliwości, zważywszy na ograniczone możliwości ZUS-u²⁹. Tytułem przykładu:

pouczenie powinno być wyczerpujące, zawierające informację o obowiązujących w dniu pouczenia zasadach zawieszalności prawa do świadczeń. Brak pouczenia zwalnia bowiem osobę bezpodstawnie pobierającą świadczenia z obowiązku ich zwrotu. Pouczenie takie nie może być abstrakcyjne, obciążone brakiem konkretności, a w szczególności nie może odnosić się do wszystkich hipotetycznych okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń. Pouczenie takie bowiem nie mogłoby być uznane za należyte i rodzące po stronie świadczeniobiorcy obowiązek zwrotu świadczenia. [...].

prawa międzynarodowego prywatnego, prawa pracy, prawa procesowego cywilnego oraz prawa autorskiego i wynalazczego, t. XXXV, red. S.M. Grzybowski, Warszawa-Kraków 1989, s. 34–35. Podobnie B. Gudowska, *op. cit.*, s. 952.

²⁶ Zob. wyrok SN z 6 grudnia 2010 r., II UK 149/10. Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na problem decyzji przesyłanych przez ZUS jako przesyłki zwykłe, por. A. Kijowski, *Obowiązek zwrotu nienależnych świadczeń rentowych z powszechnego zaopatrzenia emerytalnego*, „Nowe Prawo” 1969, nr 10, s. 1513; B. Gudowska, *op. cit.*, s. 958–959.

²⁷ Zob. wyrok SA w Krakowie z 11 września 1996 r., III AUr 105/96, OSA 1997/7–8/21. Por. także uzasadnienie wyroku SN z 4 września 2007 r., I UK 90/07; wyrok SA w Białymstoku z 10 listopada 1999 r., III AUa 602/99, OSA 2000/6/29 oraz wyrok SN z 2 grudnia 2009 r., I UK 174/09, LEX nr 585709.

²⁸ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 9–11, 15; T. Zieliński, *op. cit.*, s. 36 (autor postrzega to w kategorii przesłanki obowiązku zwrotu); B. Gudowska, *op. cit.*, s. 953, 957–958.

²⁹ Por. M. Bartnicki, *Komentarz do art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, LEX 2014.

W odniesieniu do konkretnego świadczenia pouczenie nie może być uznane za należyte, gdy przytacza jedynie przepis ustawy bez jego wyjaśnienia [wyr. — A.N.]³⁰.

Pogląd ten został wyrażony na tle stanu faktycznego, gdzie osoba, będąc pouczona o treści art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS³¹, naruszyła ten przepis, nie rozwiązując wszystkich stosunków pracy. Zwrócono więc uwagę, że nie była należyte pouczona o obowiązku rozwiązania wszystkich stosunków pracy łączących ją z pracodawcami.

Warto jednak zwrócić uwagę na odmienny pogląd, również odnoszący się do treści art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W wyroku Sądu Najwyższego z 14 marca 2006 r. podniesiono, że

pouczenie o okolicznościach, których wystąpienie spowoduje brak prawa do świadczeń, nie może odnosić się indywidualnie do pobierającego świadczenie, gdyż nie da się przewidzieć, które z okoliczności przewidzianych w licznych przepisach wystąpią u konkretnego świadczeniobiorcy. W takim sensie wystarczające jest przytoczenie przepisów [wyr. — A.N.] określających te okoliczności. Jednakże pouczenie musi być na tyle zrozumiałe, aby pobierający świadczenie mógł je odnieść do własnej sytuacji. [...]. Pouczenie — zgodnie z intuicją językową — zawiera element wyjaśnienia, jednakże nie można pouczeniu przypisywać cech uzasadnienia (prawnego i faktycznego) decyzji, w którym organ rentowy dokonuje wykładni stosownych przepisów. Celem pouczenia, o którym mowa, nie jest więc wyczerpujące wyjaśnienie sytuacji prawnej i faktycznej ubezpieczonego, lecz pouczenie o konsekwencjach prawnych niezastosowania się emeryta do dyspozycji normy prawnej³².

Pewną wątpliwość mogą budzić te wypowiedzi³³, które prowadzą do kreowania określonych przymiotów pouczenia (tzn. pouczenie należyte/właściwe/wyczerpujące), pomijając fakt, że ustawodawca odnosi się po prostu do pouczenia³⁴ i że określenie to, jak już wskazano, wydaje się terminem o szerszym zakresie odniesienia. W sytuacji więc gdy np. organ rentowy nie poinformuje o zmianie stanu prawnego (również przyszłego, mając o tym wiedzę), oznacza to, że nie pouczył danej osoby³⁵.

Jeśli natomiast chodzi o przesłankę dotyczącą przyznania lub wypłacenia świadczeń na podstawie fałszywych zeznań czy dokumentów albo w innych przy-

³⁰ Zob. uzasadnienie wyroku SN z 17 lutego 2005 r., II UK 440/03.

³¹ Artykuł 103 ust. 2a tej ustawy stanowił, że prawo do emerytury ulegało zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywano je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Przepis ten został uchylony z dniem 8 stycznia 2009 r.

³² Zob. uzasadnienie wyroku SN z 14 marca 2006 r., I UK 161/05.

³³ Por. np. wyrok SA w Warszawie z 22 lutego 2000 r., III AUa 845/99; uzasadnienie do wyroku SN z 17 listopada 1995 r., II URN 46/95; R. Sadlik, *Zwrot nienależnych świadczeń pobranych z ubezpieczeń społecznych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 11, s. 12.

³⁴ Por. art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej; art. 138 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

³⁵ Por. wyrok SN z 17 listopada 1995 r., II URN 46/95; wyrok SN z 26 kwietnia 1980 r., II URN 51/80; wyrok SN z 11 stycznia 2005 r., I UK 136/04.

padkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenia, warto przypomnieć, że zasady ochrony praw nabytych nie stosuje się w stosunku do takiej osoby, która uzyskała prawo do świadczenia na skutek wprowadzenia w błąd organu rentowego bądź innego bezprawnego działania³⁶. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2008 r. świadczenie przyznane na podstawie sfałszowanych dokumentów podlega zwrotowi w całości, jeśli bez ich złożenia w ogóle nie byłoby przyznane. Jeżeli natomiast na skutek złożenia takich dokumentów doszło do zawyżenia świadczenia (przyznania renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy zamiast z tytułu częściowej niezdolności do pracy) — wówczas zwrotowi podlega jedynie nienależna nadwyżka³⁷.

W innych niż opisywane wyżej sytuacjach, np. związanych z błędnym wyliczeniem przez organ rentowy w decyzji wysokości świadczenia, dochodzenie roszczeń może nastąpić na drodze cywilnej, nie zaś w trybie właściwym dla systemu ubezpieczeń społecznych³⁸.

V

W dalszej kolejności należałoby się odnieść do relacji pomiędzy art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej. Ostatni z przywołanych przepisów, jak już wskazywano, stanowi, że jeśli pobranie nienależnych świadczeń zostało spowodowane przekazaniem przez płatnika składek bądź inny podmiot nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń bądź na ich wysokość, obowiązek zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, obciąża odpowiednio płatnika składek bądź ten inny podmiot³⁹.

W literaturze przedmiotu — jeszcze w odniesieniu do zbliżonych pod względem treści przepisów ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych⁴⁰ (art. 35 ust. 1 i 6 ustawy) — wskazywano, że ustawodawca nie określił wzajemnego stosunku roszczeń przysługujących na podsta-

³⁶ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z 20 maja 1997 r., II UKN 128/97, OSNP 1998/6/192.

³⁷ Por. wyrok SN z 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08.

³⁸ Por. uchwała SN z 21 maja 1984 r., III UZP 20/84, OSNC 1985/1/3. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wyraził zapatrywanie, że osoba, która pobierała takie świadczenie, jedynie z poczucia społecznego obowiązku — jeśli błąd ten dostrzegła — była uprawniona do zwrócenia na niego uwagi (*ibidem*). Por. także wyrok SN z 26 czerwca 1985 r., II URN 98/85, OSNC 1986/4/59 (w tej sprawie organ rentowy na skutek błędu wypłacał wnioskodawcy wyższą emeryturę od przysługującej) oraz wyrok SN z 28 lipca 1977 r., II UR 5/77, OSNC 1978/2/37 (w tej sprawie organ rentowy dokonał błędnej wykładni przepisów prawa).

³⁹ Warto przypomnieć, że art. 84 ust. 6 ustawy systemowej uzyskał zmienioną treść z dniem 17 lutego 2001 r., wcześniej odnosił się do pracodawcy, przed tą datą nie akcentowano też problemu odsetek.

⁴⁰ Dz.U. 1986 Nr 42, poz. 202 z późn. zm.

wie tych przepisów. Wyrażono więc zapatrywanie, że, jak się wydaje, mają one charakter niezależny i że występuje tu przykład odpowiedzialności *in solidum*⁴¹. W odniesieniu do zasygnalizowanego problemu wśród przedstawicieli doktryny wskazywano również na odpowiedzialność solidarną na zasadach prawa cywilnego w razie współdziałania świadczeniobiorcy z pracodawcą⁴².

W judykaturze można natomiast spotkać pogląd, że obowiązek zwrotu świadczeń obciąża płatnika składek na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy systemowej jedynie wtedy, gdy ich pobranie zostało spowodowane przekazaniem przez niego nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń bądź ich wysokość, a równocześnie nie ma podstaw do tego, by żądać zwrotu tych świadczeń od osoby, której faktycznie je wypłacono, bo nie można uznać, że pobrała je nienależnie w rozumieniu art. 84 ust. 2 ustawy systemowej⁴³. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy — dotyczącej pozornego zatrudnienia — przyjęto, że wypłacenie zasiłku chorobowego wnioskodawczyni nastąpiło w wyniku świadomego wprowadzenia organu rentowego w błąd. Jak podniesiono:

Zasadą wynikającą z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej jest, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia ciąży na osobie, która je pobrała. Jeżeli zatem spełnione zostały określone w art. 84 ust. 2 ustawy systemowej przesłanki do uznania świadczenia za pobrane nienależnie, to obowiązana do jego zwrotu jest osoba, której świadczenie wypłacono. Tym samym przepis art. 84 ust. 6 zawarty w tej samej ustawie i odnoszący się również do zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia nie dotyczy powyżej opisanej sytuacji. Podmiot, do którego jest adresowany, tj. płatnik składek nie może być bowiem zobowiązany do zwrotu kwot świadczeń pobranych nienależnie przez inne osoby w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy umożliwiają dochodzenie zwrotu od osoby, której świadczenia faktycznie wypłacono⁴⁴.

Również we wcześniejszym wyroku Sądu Najwyższego z 20 maja 2004 r. w stanie faktycznym sprawy, w której ubezpieczony — działając w porozumieniu z pracodawcą w celu nabycia prawa do wcześniejszej emerytury — świadomie wprowadził w błąd organ rentowy, Sąd Najwyższy, odwołując się do argumentów natury aksjologicznej, podniósł, że obowiązek zwrotu świadczenia nienależnie pobranego w pierwszej kolejności spoczywa na osobie, która odniosła korzyść. Zwrócono też uwagę, że odpowiedzialność płatnika składek może mieć charakter: obligatoryjny — wówczas, gdy pobranie nienależnych świadczeń zostało spowo-

⁴¹ Por. S. Płażek, Z. Salamon, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Palestra” 1988, nr 8–9, s. 56. Podobnie R. Sadlik, *Odpowiedzialność pracodawcy wobec ZUS za wydanie wadliwego świadectwa pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 3, s. 133. W sytuacji wyłudzenia świadczeń ubezpieczeniowych w ramach współdziałania kilku podmiotów zwraca się też uwagę, że „obowiązek zwrotu powinien spoczywać na każdym z nich, zgodnie z regułami solidarności niewłaściwej”. Zob. A. Kurzych, *Obciążenie „innego podmiotu” obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 84 ust. 6 SysUbSpoU*, Glosa do wyroku SN z 10.6.2008 r., I UK 376/07, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 6, s. 326.

⁴² Por. J. Kuźniar, *op. cit.*, s. 35.

⁴³ Por. wyrok SN z 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009/21–22/295.

⁴⁴ *Ibidem*.

dowane jedynie na skutek przekazania nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń bądź ich wysokość, albo fakultatywny — wówczas, gdy zobowiązanym do zwrotu świadczenia jest również świadczeniobiorca. Sąd Najwyższy, wskazując na szczególny charakter regulacji zawartej w art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz na fakt, że w ustawie tej brak przepisu odpowiadającego treści art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, skonstatował, że ewentualna odpowiedzialność pracodawcy mogłaby być wyprowadzona z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, gdyby obowiązek zwrotu świadczenia nie ciążył na świadczeniobiorcy (na podstawie art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS)⁴⁵.

Odnosząc się do zarysowanego tu problemu, tj. do relacji pomiędzy art. 84 ust. 1 i ust. 6 ustawy systemowej, warto zaproponować inną interpretację tego zagadnienia. Jak się wydaje, można to postrzegać w ten sposób, że w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej ustawodawca zawarł zasadę główną. Sformułowanie „obciąża odpowiednio płatnika składek lub inny podmiot”, zawarte w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, akcentuje natomiast, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami może też obciążać odpowiednio płatnika składek bądź inny podmiot — „odpowiednio”, tj. w pewnej proporcji, w zależności od ich ewentualnego przyczynienia. Mogą tu oczywiście wystąpić zróżnicowane sytuacje, ale treść art. 84 ust. 6 ustawy systemowej pozwala odpowiednio wyważyć odpowiedzialność płatnika składek czy innego podmiotu.

VI

Analizując problematykę zwrotu świadczeń nienależnych, warto zwrócić również uwagę na mogące się niekiedy pojawiać wątpliwości związane np. z brakiem podejmowania określonych czynności wyjaśniających przez ZUS, niewykorzystaniem przez organ rentowy w dostatecznym stopniu uprawnień kontrolnych⁴⁶. Może to być powiązane z innymi problemami, także np. z art. 84 ust. 6 ustawy systemowej.

Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 3 grudnia 2003 r., odnosząc się do treści art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, podniósł, że przepis ten nie wymaga ustalania winy za przekazanie organowi rentowemu nieprawdziwych danych⁴⁷.

Ustosunkowując się do zarysowanego tu problemu, w innym orzeczeniu Sąd Apelacyjny w Katowicach, w wyroku z 6 grudnia 2001 r., wskazał, że jeśli pobranie nienależnych świadczeń przez pracownika zostało spowodowane nie tylko

⁴⁵ Por. wyrok SN z 20 maja 2004 r., II UK 385/03, OSNP 2005/2/25.

⁴⁶ Por. wyrok SA w Katowicach z 3 grudnia 2003 r., III AUa 2325/02, LEX nr 193512. Por. także wyrok SA w Katowicach z 9 grudnia 2008 r., III AUa 1227/08, LEX nr 552001.

⁴⁷ Por. wyrok SA w Katowicach z 3 grudnia 2003 r., III AUa 2325/02.

błędem pracodawcy, lecz także organu rentowego, organ ten nie może wydać decyzji zobowiązującej pracodawcę do zwrotu tych świadczeń. Zwrócono uwagę, że:

Organ rentowy nie może powoływać się na to, że miał uzasadnione podstawy domniemywać, iż informacje wykazane przez pracodawcę w jednym ze sprzecznych ze sobą świadectw pracy są prawdziwe. Pogląd taki oznaczałby zwolnienie organu rentowego z obowiązku weryfikacji dowodów przedkładanych celem uzyskania prawa do świadczeń lub ich podwyższenia⁴⁸.

W istocie ściera tu się ze sobą wiele problemów — np. podnoszone wątpliwości co do wykorzystania przez organ rentowy w dostatecznym stopniu uprawnień kontrolnych, realne możliwości ZUS-u, ale także problem skomplikowanych przepisów z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, gdzie czasami sama kompetentna instytucja może mieć problemy z ich wykładnią.

Patrząc na to z tej perspektywy, można postawić pytanie: czy bezkrytyczne podążanie w kierunku szerokiego ujmowania odpowiedzialności płatnika składek czy innego podmiotu byłoby rozwiązaniem modelowym? Trzeba tu mieć też na uwadze dużą liczbę małych pracodawców. Pojawia się obawa, by nie przerzucać zbyt łatwo ryzyka na podmioty, o których mowa w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej, również w kontekście uwag podnoszonych w pkt II opracowania, a związanych ze zmianami w zakresie ustawy systemowej obowiązującymi od 14 grudnia 2016 r.

W tym miejscu należy jeszcze przypomnieć, że choć pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 3 grudnia 2003 r. uzyskał aprobatę⁴⁹, w literaturze przedmiotu wyraża się raczej stanowisko odmienne, wskazując na świadome działanie bądź rażące niedbalstwo⁵⁰.

VII

Na zakończenie należałoby też wskazać, że wiele wątpliwości może się wyłaniać na tle relacji pomiędzy ogólną regulacją zawartą w art. 84 ustawy systemowej a przepisami szczególnymi, tj. art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz art. 66 ustawy zasiłkowej. Artykuł 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej stanowi, że jeśli świadczenie zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego bądź na skutek okoliczności, o których mowa w art. 15–17 oraz art. 59 ust. 6 i 7 ustawy zasiłkowej, wypłacone kwoty podlegają potrąceniu z zasiłków bieżących (należnych ubezpieczonemu) oraz z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych bądź ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym

⁴⁸ Zob. wyrok SA w Katowicach z 6 grudnia 2001 r., III AUa 768/01, LEX nr 74577.

⁴⁹ Jak się wydaje, stanowisko to aprobuje R. Sadlik, *Odpowiedzialność...*, s. 133; *idem*, *Zwrot...*, s. 13–14.

⁵⁰ Por. R. Babińska, *op. cit.*, s. 197; *eadem*, *Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12, s. 58; B. Gudowska, *op. cit.*, s. 965.

w administracji⁵¹. Artykuł 84 ust. 5 ustawy systemowej stanowi, że przepisów art. 84 ust. 2–4 i 8 tej ustawy nie stosuje się, jeśli przepisy szczególne określające zasady przyznawania oraz wypłacania świadczeń stanowią inaczej.

Jak się wydaje, relacja między przepisami dotyczącymi problematyki zwrotu świadczeń nienależnych w prawie ubezpieczeń społecznych powinna być odczytywana w ten sposób, że regulacja ogólna, stanowiąca trzon systemu ochrony i tym samym wprowadzająca ład dla całego systemu ubezpieczeń społecznych, jest zawarta w ustawie systemowej. Tytułem przykładu: skoro ustawodawca w art. 84 ust. 1 ustawy systemowej wskazuje, iż zasadą jest, że osoba, która pobrała nienależne świadczenie, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie — stosuje się to w całym obszarze ubezpieczenia społecznego. Nie ma żadnych powodów, by zwrot świadczeń w ramach ustawy zasiłkowej czy ustawy o emeryturach i rentach z FUS miał obejmować samo świadczenie, bez odsetek⁵². W przepisach szczególnych ustawodawca powinien więc regulować jedynie kwestie szczególne. Niestety, przepisy dotyczące problematyki zwrotu świadczeń nienależnych nie są spójne i przejrzyste. Powtarzanie określonych przepisów przez ustawodawcę niejako prowokuje też do powstawania wątpliwości. Budzi to również zastrzeżenia z punktu widzenia reguł prawidłowej legislacji⁵³.

Odnosząc się do powyższych uwag, można przywołać wątpliwości wyrażane w literaturze przedmiotu pod adresem art. 84 ust. 8 ustawy systemowej oraz art. 138 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ZUS może odstąpić od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (w całości bądź w części), odroczyć ich termin płatności albo też rozłożyć je na raty, jeśli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności albo też kwota tych nienależnie pobranych świadczeń nie przewyższa kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z kolei art. 138 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskazuje, że organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń (w całości bądź w części), zmniejszyć wysokość potrąceń, ustaloną zgodnie z art. 140

⁵¹ Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2004 r. (II UK 305/03, OSNP 2004/22/390) zwrot nienależnie pobranych zasiłków chorobowych oraz zasiłków macierzyńskich przez osobę, która nie ma statusu osoby ubezpieczonej, następuje na podstawie reguł określonych w art. 84 ustawy systemowej.

⁵² Odmienne — w odniesieniu do art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej — D. Wajda, [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Warszawa 2012, Legalis. Autor uznaje, że zwrotowi podlega jedynie kwota rzeczywiście pobranego nienależnego świadczenia, brak natomiast obowiązku zapłaty odsetek (*ibidem*).

⁵³ Por. § 4 ust. 1, § 21 oraz 23 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 poz. 283, tekst jedn.) oraz uwagi G. Wierczyńskiego do tych przepisów; *idem*, *Komentarz do zał. §4, §21, §23 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, LEX 2016. Por. także J. Piątkowski, *op. cit.*, s. 321.

ust. 4 pkt 1 tej ustawy, albo też zawiesić dokonywanie tych potrąceń na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeśli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności⁵⁴. Pojawia się więc pytanie, czy dopuszczalne jest odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty, o czym mowa w art. 84 ust. 8 ustawy systemowej? W literaturze przedmiotu wyrażono słuszne zapatrywanie, że przesłanką, którą art. 138 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS reguluje inaczej niż art. 84 ust. 8 ustawy systemowej, jest brak możliwości, by odstąpić od żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (w całości bądź w części)⁵⁵, jeśli kwota nie przewyższa kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Poza tym wyjątkiem więc regulację art. 84 ust. 8 ustawy systemowej należałoby stosować uzupełniającą w stosunku do art. 138 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁵⁶.

WNIOSKI

Zmiana art. 84 ustawy systemowej (przez dodanie do niego ust. 7a) wprowadza dla ZUS granicę czasową na wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych. Choć z punktu widzenia interesów osoby, która nienależnie pobrała świadczenie, wprowadzenie wspomnianej granicy należy odczytywać pozytywnie, nie przekonuje jednak pominięcie przez ustawodawcę podmiotów, o których mowa w art. 84 ust. 6 ustawy systemowej. W tym zakresie należy oczekiwać na zmianę zapatrywania ustawodawcy i w konsekwencji na nową jakość regulacji prawnej, w której uwzględni się w takim samym zakresie również interesy tych podmiotów.

W prawie ubezpieczeń społecznych ustawodawca wprowadza własną regulację problematyki zwrotu świadczeń nienależnych, która realizuje idee ubezpieczenia społecznego. Ze względu na to, że chodzi o ubezpieczenia społeczne, czasami problem zwrotu świadczeń schodzi na dalszy plan, prymat jest przyznawany społecznemu wymiarowi ubezpieczeń. Również, jak można sądzić, troska o ubezpieczonego powoduje, że w judykaturze tak dużą wagę przywiązuje się do pouczenia, do jego jakości, mając zapewne na uwadze niezwykle skomplikowane

⁵⁴ Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 8 listopada 2007 r. (III AUa 2211/06, LEX nr 447183) za szczególnie uzasadnione okoliczności należy uznać: brak możliwości podjęcia przez ubezpieczonego pracy ze względu na jego całkowitą niezdolność do pracy, brak majątku, z którego można by dochodzić zwrotu świadczenia, jak również ustalenie, że w razie takiego zwrotu ubezpieczony wraz z rodziną zostaliby pozbawieni koniecznych środków utrzymania. Por. także wyrok SA w Białymstoku z 30 października 2008 r., III AUa 890/08, OSAB 2008/4/51–54 oraz wyrok SN z 24 listopada 2004 r., I UK 3/04, OSNP 2005/8/116.

⁵⁵ Jak się jednak wydaje, z art. 84 ust. 1 ustawy systemowej wynika zasada obowiązująca w całej przestrzeni ubezpieczenia społecznego, że nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych i odsetki stanowią co do zasady jedność.

⁵⁶ Tak M. Bartnicki, *op. cit.*

przepisy z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, które na dodatek tak często się zmieniają. Niestety powoduje to czasami zacieranie tekstu prawnego, który wskazuje po prostu o pouczeniu.

W opracowaniu, odnosząc się do relacji pomiędzy art. 84 ust. 1 i 6 ustawy systemowej, zaproponowano, by art. 84 ust. 1 tej ustawy postrzegać jako zasadę główną. Podniesiono równocześnie, że treść art. 84 ust. 6 ustawy systemowej pozwala odpowiednio wyważać odpowiedzialność podmiotów, o których mowa w tym przepisie.

Odnosząc się natomiast do konstruowania problematyki zwrotu świadczeń nienależnych w relacji przepis ogólny–przepis szczególny, podniesiono, że trzon ochrony jest zawarty w ustawie systemowej, w przepisach szczególnych powinny być więc zawarte jedynie kwestie szczególne. Niepotrzebne powtarzanie przepisów przez ustawodawcę w regulacjach szczególnych powoduje brak pewnej spójności, sprzyja też powstawaniu wątpliwości.

RECOVERY OF UNDUE BENEFITS IN THE SOCIAL INSURANCE SCHEME — SELECTED ISSUES

Summary

The article refers to the selected issues of the recovery of undue benefits in the social insurance scheme. Initially, the subject matter of the analysis is the recent modification of the art. 84 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system. It is argued in the article that there are not persuasive arguments why the recent change — introducing the limit for handing down a decision for the Polish Social Insurance Institution (art. 84 [7a] of the Act on the social insurance system) — does not relate to the contribution payer or the other persons enumerated in the art. 84 (6) of the Act on the social insurance system. Furthermore, the paper analyses the notion of the undue benefit in the social insurance scheme and the issues of the instruction. In the article there are emphasized some questions referring to the explanatory proceedings conducted by the Polish Social Insurance Institution (ZUS) and the issues of the relations between the art. 84 (1) and (6) of the Act on the social insurance system. In the conclusion the article analyses the relations between the art. 84 of the Act on the social insurance system and the special regulations, i.e. art. 138 of the Act of 17 December 1998 on pensions from the Social Insurance Fund and art. 66 of the Act of 25 June 1999 on cash social insurance benefits in respect of sickness and maternity.