

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 17 listopada 1994 r.
II UZP 32/94**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (współsprawozdawca), Adam Józefowicz, Teresa Romer (sprawozdawca), Stefania Szymańska, Maria Tyszel, Sędzia SA: Andrzej Kijowski,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 listopada 1994 r. wniosku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 46, poz. 250 z późn. zm.) osoba prowadząca działalność gospodarczą, zalegająca z opłatami składek na ubezpieczenie społeczne, na kwotę przewyższającą 3 miesięczną składkę, nabywa po uiszczeniu zaległych składek, prawo do zasiłku chorobowego, za cały okres niezdolności do pracy, czy też jedynie za okres tej niezdolności przypadający od dnia opłacania składek ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Osoba, która prowadząc działalność gospodarczą, nie zapłaciła składek na ubezpieczenie społeczne w kwocie przekraczającej trzymiesięczną składkę, po zapłaceniu zaległych składek, nabywa na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 46, poz. 250 ze zm.) prawo do zasiłku chorobowego za cały okres niezdolności do pracy.

U z a s a d n i e n i e

Minister Pracy i Polityki Socjalnej w uzasadnieniu przytoczonego w sentencji uchwały pytania prawnego zwrócił uwagę, że na tle art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 46, poz. 250 ze zm.), zapadły dwie odmienne uchwały Sądu Najwyższego a więc, zdaniem Ministra, doszło do rozbieżności w orzecznictwie tego Sądu. W uchwale z 8 października 1985 r. III UZP 24/85 (OSNCP 1986 z. 6 poz. 96) Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że opłacenie zaległych składek na ubezpieczenie społeczne stwarza prawo do zasiłku chorobowego jedynie za okres niezdolności do pracy przypadający po opłaceniu składek. W uchwale z 11 maja 1994 r., II UZP 14/94 (OSNAPIUS 1994 nr 6 poz. 98) Sąd Najwyższy natomiast przyjął, że osoba prowadząca działalność gospodarczą, zalegająca z opłaceniem składek na kwotę przekraczającą trzymiesięczną składkę, po opłaceniu w

całości zaległych składek nabywa na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 46, poz. 250 ze zm.) prawo do zasiłku chorobowego od pierwszego dnia niezdolności do pracy.

Minister opowiedział się za pierwszą z tych uchwał. Przyjęcie wykładni dokonanej w uchwale z 11 maja 1994 r. w ocenie przedstawiającego zagadnienie, wiązałoby się nie tylko z wypłatą świadczeń ale także z koniecznością wzrostu kwot składek na ubezpieczenie społeczne. Podstawę takiego wzrostu Minister upatruje w § 37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 68, poz. 330 ze zm.), który stanowi, że za okres pobierania zasiłku macierzyńskiego lub chorobowego następuje zwolnienie z opłacania składek.

Według Ministra, przyjęcie dokonanej w uchwale z 11 maja 1994 r. interpretacji art. 16 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy, oznaczałoby automatycznie pomniejszenie wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Podjmując przytoczoną w sentencji uchwałę Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 46, poz. 250 ze zm.), zwanej dalej ustawą o ubezpieczeniu społecznym, stanowi: "w razie zalegania przez osobę prowadzącą działalność z opłatą należnych składek na ubezpieczenie na kwotę przekraczającą trzymiesięczną składkę, świadczenia, o których mowa w art. 5 pkt 1-3, nie przysługują do czasu opłacenia w całości składek". Tę treść art. 16 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym nadano od 1 stycznia 1983 r. z mocy ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zmianie niektórych przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego i o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 5, poz. 33). Poprzednio przepis ten był sformułowany następująco: "świadczenia, o których mowa w art. 5 pkt 1-3 ustawy nie przysługują za okres zalegania przez osobę prowadzącą działalność z opłacaniem składek dłużej niż trzy miesiące".

Do dnia 1 stycznia 1983 r. nie było wątpliwości co do tego, że nawet po uregulowaniu należności, zasiłek chorobowy nie przysługiwał za okres zalegania z opłatą składek. Tak bowiem jednoznacznie stanowił wówczas art. 16 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Dopiero zmiana treści tego przepisu wywołała wątpliwości interpretacyjne.

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, podobnie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, reprezentują pogląd, iż była to wyłącznie korekta redakcyjna a nie zmiana o merytorycznym znaczeniu. Brak jest podstaw do podzielenia takiego poglądu. Ustawodawca zmienił w tak istotny sposób treść omawianego przepisu, że trudno uznać, iż dokonał tylko poprawek stylistycznych.

Zastąpienie sformułowania...." świadczenia....nie przysługują za okres zalegania z opłacaniem składek", sformułowaniem: "świadczenia nie przysługują do czasu opłacenia w całości zaległych składek...." oznaczało zmianę woli ustawodawcy w zakresie prawa do zasiłków należnych za okres, za który składki zostały uregulowane

wstecz.

Zapis ustawy wyłączający prawo do świadczeń za okres zalegania ze składkami, został usunięty. W aktualnym brzmieniu wypłata świadczeń jest uwarunkowana uregulowaniem składek za miniony okres. Opłacenie składek skutkuje więc reaktywowanie prawa do zasiłków należnych w świetle przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r., Nr 30, poz. 143 ze zm.). Do takiego wniosku prowadzi prócz przytoczonej wykładni gramatycznej także wykładnia celowościowa i systemowa art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Art. 5 pkt 1-3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym przewiduje dla osób ubezpieczonych oraz członków ich rodzin: świadczenia lecznicze i położnicze, zaopatrzenie w leki, przedmioty ortopedyczne, protezy, środki opatrunkowe i pomocnicze, świadczenia pieniężne w razie choroby i macierzyństwa: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne oraz zasiłek porodowy i zasiłek macierzyński, zasiłki rodzinne i zasiłek pielęgnacyjny.

Skoro warunkiem przyznania świadczeń (art. 16 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym) jest opłacenie zaległych składek, to przyjęcie, iż mimo uregulowania składek ubezpieczony nie otrzyma świadczeń za okres, za który one przysługiwały w myśl obowiązujących przepisów, a w tym przepisów wspomnianej ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego..., mijałoby się z celem jakim uregulowanie zaległych składek służy. W praktyce bowiem często elementem mobilizującym do wyrównania zaległych składek jest wystąpienie zdarzeń uzasadniających prawo do wymienionych świadczeń. Osoba zainteresowana wypłatą tych świadczeń dla siebie lub członków swojej rodziny jest "ubezpieczonym" w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym bez względu na opłacenie składek. Art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym dopuszcza w ust. 2 i 3 możliwość wypłacania długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego - emerytur i rent osobom, które prawo do nich nabyły, a w okresie poprzedzającym nabycie tego prawa nie opłacały składek na ubezpieczenie społeczne i nie warunkuje wypłaty tych świadczeń uprzednim uregulowaniem składek lecz stanowi, że składki te będą potrącane z emerytur i rent. Brak jest przesłanek do przyjęcia, że w tym samym przepisie, w ust. 1 pozbawia się ubezpieczonych prawa do świadczeń krótkoterminowych, mimo uregulowania zaległości składkowych za okres za który świadczenia te należały się.

Przy zastosowaniu wykładni systemowej art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym nie można zakładać diametralnie innego podejścia ustawodawcy do prawa do świadczeń krótkoterminowych i długoterminowych. Stosując interpretację sugerowaną w przedstawionym pytaniu prawnym okazałoby się, że osoby mające niekwestionowane i nieprzedawnione prawo do zasiłków z tytułu choroby bądź macierzyństwa, mimo całkowitego uregulowania należności organowi rentowemu łącznie z odsetkami za zwłokę, nie otrzymają tych świadczeń podczas, gdy osoby objęte tym samym systemem ubezpieczenia, z mocy tego samego przepisu, otrzymają i będą miały wypłacane emerytury i renty, chociaż przed powstaniem prawa do nich nie opłacały należnych składek i nie uregulowały tych należności nawet w chwili przyznawania tych świadczeń i rozpoczęcia ich wypłaty.

Ustawodawca nie podejmuje nawet próby uzależnienia prawa czy wypłaty tych świadczeń od uregulowania zaległych składek. Prawo bowiem do tych świadczeń,

podobnie jak do świadczeń określonych w art. 5 pkt 1-3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym, wynika z samego faktu prowadzenia działalności gospodarczej skutkującego obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Obowiązek ubezpieczenia społecznego powstaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło rozpoczęcie tej działalności i ustaje z końcem miesiąca kalendarzowego, w którym działalności zaprzestano (art. 3 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym za okresy ubezpieczenia, od których zależy wypłata świadczeń uważa się miesiące kalendarzowe, za które ubezpieczony opłacił składki na ubezpieczenie społeczne lub od opłacenia których był zwolniony. Opłacenie składek warunkuje więc wypłatę świadczeń ubezpieczeniem tym gwarantowanych. Nie opłacenie składek nie ma natomiast znaczenia dla objęcia ubezpieczeniem i dlatego nie pozbawia ubezpieczonego prawa do przyznania i wypłaty świadczeń długoterminowych (emerytur czy rent).

Logicznym jest, że z tych świadczeń długoterminowych organ rentowy może "odzyskać" zaległe składki poprzez potrącenie należności przy każdorazowej wypłacie. Zarówno wysokość jak i krótkoterminowość, a nawet jednorazowość świadczeń, o jakich mowa w art. 5 pkt 1-3, nie gwarantuje organowi rentowemu zwrotu składek poprzez potrącenie ich podczas wypłat świadczeń. Stąd uzależnienie wypłaty tych świadczeń od uregulowania zaległości w składkach.

Takiej interpretacji nie stoi na przeszkodzie § 37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 68, poz. 330). Przepis ten stanowi, że zwolnienie z opłacania składek następuje m.in. za okres pobierania zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego.

Składki w prawie ubezpieczeń społecznych stanowią istotny składnik finansowania świadczeń nim gwarantowanych. Opłacanie składek oraz inne źródła finansowania ubezpieczeń społecznych (udział Skarbu Państwa) gwarantują wypłatę tych świadczeń.

Zwolnienie z opłacenia składek za czas pobierania zasiłku chorobowego, sprzeczna się do kwestii rozliczenia ubezpieczonego przez organ rentowy za ten okres. Nie może być natomiast przyczyną pozbawienia prawa do zasiłku od chwili, gdy prawo to powstało i mogło zostać zrealizowane dzięki uregulowaniu należności.

Niesłuszne jest twierdzenie o wystąpieniu rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego na tle interpretacji art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym. O rozbieżności w orzecznictwie można mówić wówczas, gdy odmiennie stanowiska Sąd Najwyższy wyraża w odniesieniu do tego samego stanu prawnego.

Uchwała Sądu Najwyższego z 8 października 1985 r., III UZP 24/85 (OSNCP 1986 z. 6 poz. 96), na którą powołuje się Minister Pracy i Polityki Socjalnej i której treść podziela, została podjęta w odmiennym stanie prawnym, niż uchwała z 11 maja 1994 r., II UZP 14/94 (OSNAPiUS 1994 Nr 6 poz. 98). Wprawdzie obie uchwały zapadły przy aktualnym brzmieniu art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, ale z uzasadnienia uchwały III UZP 24/85 wynika, że dokonując interpretacji art. 16 ust. 1 ustawy Sąd Najwyższy oparł się na § 15 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 1 lutego 1977 r. w sprawie wykonywania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych

osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek i ich rodzin (Dz. U. Nr 6, poz. 25 ze zm.). Przepis ten stanowił, iż w razie nieopłacenia składek w terminie, ubezpieczenie ustaje od miesiąca, za który nie opłacono składek. Niezależnie od tego, że zdaniem Sądu Najwyższego, podejmującej niniejszą uchwałę, już wówczas § 15 wymienionego rozporządzenia pozostawał w rażącej sprzeczności z treścią art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym, to przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 9 lutego 1990 r. z mocy § 56 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 68, poz. 330 ze zm.). Skoro uchwała II UZP 14/94 podjęta została już po uchyleniu mocy obowiązującej § 15 przytoczonego rozporządzenia, który to przepis legł u podstaw rozumowania Sądu Najwyższego przy podejmowaniu uchwały III UZP 24/85, to nie ma rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Ponieważ stosowanie w praktyce art. 16 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą nastrocza wątpliwości, Sąd Najwyższy podjął przytoczoną w sentencji uchwałę.

=====