

Wyrok z dnia 14 września 2007 r.

III UK 37/07

Odsetki przewidziane w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) od kwoty świadczenia przyznanego wyrokiem sądu w sytuacji, gdy organ rentowy z naruszeniem prawa odmówił jego przyznania, nalicza się od upływu terminu, w którym organ rentowy powinien był wydać prawidłową decyzję uwzględniającą wniosek.

Przewodniczący SS Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Zbigniew Hajn, Romualda Spyt.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 września 2007 r. sprawy z odwołania Czesławy G. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w B. o prawo do odsetek, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu z dnia 28 grudnia 2006 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Zamościu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 27 stycznia 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił przyznania wnioskodawczyni Czesławie G. odsetek od kwoty 32.499, 60 zł wypłacanej przez organ rentowy w dniu 24 listopada 2005 r. w wykonaniu wyroku Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 8 czerwca 2005 r. zasądzającego odszkodowanie z tytułu wypadku w drodze do pracy, uznając, że nie pozostaje w zwłoce, gdyż wyrok uprawomocnił się w dniu 13 października 2005 r.

Po rozpoznaniu odwołania wnioskodawczyni Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 26 maja 2006 r. [...] zmienił zaskarżoną

decyzję w ten sposób, że przyznał wnioskodawczyni odsetki za okres od 21 października 2004 r. do 24 listopada 2005 r., a w pozostałej części odwołanie oddalił. Sąd ustalił, że wniosek o przyznanie jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku w drodze do pracy, któremu wnioskodawczyni uległa w dniu 11 stycznia 1988 r., został zgłoszony 11 kwietnia 2000 r. Decyzją z dnia 25 kwietnia 2000 r. organ rentowy odmówił przyznania odszkodowania powołując się na przedawnienie roszczenia. Stanowisko to zostało podzielone przez Sąd Okręgowy w Lublinie, który wyrokiem z dnia 7 października 2002 r. oddalił odwołanie wnioskodawczyni, oraz Sąd Apelacyjny w Lublinie, który wyrokiem z dnia 10 marca 2004 r. oddalił jej apelację. Na skutek kasacji wnioskodawczyni Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 20 października 2004 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu pierwszej instancji i sprawę przekazał temu ostatniemu Sądowi do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy wskazał na uchybienie organu rentowego polegające na nieudzieleniu stosownych pouczeń i uznał, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest nadużyciem prawa w rozumieniu art. 8 k.p. W wyniku zmiany właściwości miejscowej sprawa była rozpoznawana ponownie przez Sąd Okręgowy w Zamościu, który wyrokiem z dnia 24 listopada 2005 r. przyznał wnioskodawczyni odszkodowanie. Apelacja organu rentowego od tego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2005 r. Kwota odszkodowania została wypłacona w dniu 24 listopada 2005 r. bez odsetek. Oceniając żądanie zasądzenia odsetek Sąd Rejonowy uznał, że wypłata odszkodowania powinna nastąpić w dniu ogłoszenia wyroku Sądu Najwyższego, to jest 20 października 2004 r., zatem od tej daty należy liczyć opóźnienie organu rentowego. Podstawą prawną do zasądzenia odsetek jest przepis art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Sąd powołał się na przepis art. 15 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.), który stanowi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję, w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej, względnie od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Przepis art. 58 tej ustawy odsyła w sprawach nią nieuregulowanych do przepisów ustaw o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa oraz o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepis art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U.

z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) stanowi, że w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego, za dzień wyjaśnienia ostatecznej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego. Ze sformułowania „uważa się również” wynika, że może to być data wcześniejsza niż dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego. Po dokonaniu przez Sąd Najwyższy jednoznacznej oceny co do niezasadności zarzutu przedawnienia organ rentowy niewypłacając wnioskodawczyni odszkodowania czynił to na własne ryzyko, ponieważ miał świadomość, że powinno ono być wypłacone. Nie ponosi on natomiast odpowiedzialności za opóźnienie za okres od 25 kwietnia 2000 r. do 20 października 2004 r., gdyż miał podstawy by uznać, że roszczenie wnioskodawczyni uległo przedawnieniu.

Apelacja wnioskodawczyni od tego wyroku w części oddalającej odwołanie została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zamościu z dnia 28 grudnia 2006 r. [...]. Sąd Okręgowy zaakceptował w całości ustalenia faktyczne jak i rozważania prawne dokonane przez Sąd pierwszej instancji. Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zapłaty odsetek nie dotyczy przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Zaniedbanie organu rentowego poinformowania wnioskodawczyni o przysługującym jej prawie nie jest okolicznością, za którą organ rentowy ponosi odpowiedzialność. „Na poparcie tego stwierdzenia należy wskazać na rozbieżne orzecznictwo w podanym przedmiocie i podkreślić jednocześnie dość precedensowy charakter wydanego w sprawie wnioskodawczyni wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04, w uzasadnieniu którego to wyroku przyjęto, że zgłoszony przez organ rentowy zarzut przedawnienia roszczenia o jednorazowe odszkodowanie, w sytuacji braku udzielenia wnioskodawczyni informacji odnośnie prawa do tego świadczenia jest nadużyciem prawa w rozumieniu art. 8 k.p.” Sąd Okręgowy powołał się na orzecznictwo i literaturę, gdzie prezentowany jest pogląd, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stosuje się klauzul generalnych, gdyż prawo to nie jest prawem cywilnym. Do czasu wydania wyroku Sądu Najwyższego, kiedy organ rentowy otrzymał wyraźny sygnał odnośnie do prawidłowej wykładni prawa mającego w sprawie zastosowanie, mógł pozostawać w obiektywnie usprawiedliwionym przekonaniu o słuszności i skuteczności zgłoszonego zarzutu przedawnienia.

Od tego wyroku wnioskodawczyni wniosła skargę kasacyjną i opierając ją na obu podstawach wymienionych w art. 398³ § 1 k.p.c. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Zamościu do ponownego rozpoznania. Jako pierwszą podstawę wskazała naruszenie przepisów postępowania - art. 233 § 1 k.p.c., art. 328 § 2 k.p.c., art. 382 k.p.c., „przez dokonanie istotnych ustaleń Sądu sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności poprzez przyjęcie, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienie w wypłacie jednorazowego odszkodowania”. Drugą podstawą skargi jest naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i błędne zastosowanie art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, polegające na przyjęciu, że wyrok Sądu Najwyższego jest ostatnią okolicznością niezbędną do wydania decyzji. W uzasadnieniu tej ostatniej podstawy podniosła, że z literalnego brzmienia powołanego przepisu wynika, że w razie ustalenia prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego, za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego. Mimo uznania, że nie zawsze dzień wpływu prawomocnego orzeczenia jest taką okolicznością, Sąd Apelacyjny przyjął, że odsetki przysługują od daty wydania wyroku przez Sąd Najwyższy. Zastosowanie wobec art. 118 ust. 1a wykładni językowej oznaczałoby istotne ograniczenie uprawnień wnioskodawców w zakresie żądania odsetek, o których mowa w art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. We wszystkich przypadkach, gdy postępowanie wyjaśniające przedłużyłoby się z winy organu rentowego, w jego interesie będzie wydanie decyzji odmownej i zmuszenie tym samym zainteresowanego do skierowania sprawy na drogę sądową.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podniesione w skardze zarzuty naruszenia przepisów postępowania nie mogą być uznane za uzasadnioną podstawę skargi kasacyjnej, gdyż zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Chociaż zarzut został sformułowany jako dokonanie ustaleń sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, w rzeczywistości stan faktyczny sprawy jest bezsporny. Ocena, czy organ rentowy dopuścił się

opóźnienia w wypłacie świadczenia i czy ewentualne opóźnienie ma charakter zwłoki, może być dokonana tylko w kategoriach prawnych. Zarzuty w tym zakresie mogą być rozpatrywane w ramach drugiej podstawy skargi - naruszenia prawa materialnego. Ta podstawa jest uzasadniona.

Przedmiotem sporu o przyznanie odsetek jest data wymagalności świadczenia. Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74) obowiązek zapłaty odsetek od świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych powstaje po upływie przewidzianych w przepisach regulujących te świadczenia terminów do ustalenia prawa i do wypłaty świadczeń. Sąd Okręgowy podzielając pogląd prawny Sądu pierwszej instancji uznał, że data wymagalności powinna być ustalona na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym termin do wydania decyzji wynosi 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, przy czym na podstawie art. 118 ust. 1a za taką okoliczność uważa się dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokości zostało ustalone orzeczeniem tego organu. Jako podstawę do zastosowania tej ustawy został wskazany odsyłający do jej przepisów art. 15 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Jednakże ta ostatnia ustawa nie ma w ogóle zastosowania w niniejszej sprawie. Wnioskodawczyni uległa wypadkowi w drodze do pracy przed wejściem w życie ustawy, która w ogóle nie przewiduje świadczeń z tytułu wypadków w drodze do pracy i z pracy. Zawiera natomiast regulację przejściową i w art. 49 ust. 1 stanowi, że wnioski o świadczenia z tytułu wypadków w drodze do pracy lub z pracy, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy, podlegają rozpatrzeniu na podstawie przepisów dotychczasowych. Mają tu więc zastosowanie przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.). Przepis art. 25 odsyłał do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, między innymi w zakresie postępowania, tylko w sprawach o rentę wypadkową. Nie było takiego odsyłania w sprawach jednorazowych odszkodowań, natomiast w art. 38 zawarte było upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych w tym zakresie. Na podstawie § 16 i 18 rozporządzenia Ministra Pracy i Płac Socjalnych oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 października 1975 r. w sprawie zasad i trybu orzekania

uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadku przy pracy, w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych (Dz.U. Nr 36, poz. 199) jednorazowe odszkodowanie wypłaca się nie później niż w ciągu 14 dni od otrzymania prawomocnego orzeczenia ustalającego stopień uszczerbku na zdrowiu. Określenie w taki sposób terminu do wydania decyzji oparte jest na założeniu, że skierowanie osoby ubiegającej się o odszkodowanie na badania lekarskie jest ostatnią czynnością w postępowaniu przed organem rentowym. Wynika to z procedury określonej w tym rozporządzeniu, zgodnie z którą ustalenie, czy zdarzenie ma znamiona wypadku przy pracy (w drodze do pracy lub z pracy) powinno być dokonane na wstępie (§ 2 ust. 3). W przypadku wykonywania czynności w innej kolejności należy przyjąć, że termin określony w § 16 biegnie od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, tak samo jak to zostało uregulowane w art. 118 ustawy o emeryturach i rentach. Wyjaśnienie okoliczności niezbędnej do wydania decyzji oznacza dokonanie czynności mającej na celu ustalenie stanu faktycznego, czyli przeprowadzenie dowodów i ich ocenę. Wyjaśnienie okoliczności nie polega na ocenie prawnej. Dodanie ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121, poz. 1264) do art. 118 ust. 1a, zgodnie z którym w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego, za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, nie zmienia tej interpretacji. Ten ostatni przepis dotyczy sytuacji, gdy na przyznanie prawa do świadczeń pozwoliły ustalenia faktyczne dokonane na podstawie dowodów przeprowadzonych w postępowaniu sądowym, w którym nie stosuje się ograniczeń dowodowych obowiązujących w postępowaniu przed organem rentowym. Do czasu wprowadzenia tego przepisu nie było jasne, jaką datę należy przyjąć jako dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano ją dotychczas jako dzień uprawomocnienia się wyroku (wyrok z dnia 22 kwietnia 2004 r., III UK 1/04, OSNP 2004 nr 23, poz. 406). W niniejszej sprawie kwestia ta nie ma znaczenia, gdyż w postępowaniu sądowym w sprawie o jednorazowe odszkodowanie nie były dokonywane żadne ustalenia faktyczne. Przedmiotem sporu w tej sprawie było rozstrzygnięcie kwestii, czy organ rentowy mógł odmówić przyznania odszkodowania z uwagi na upływ terminu przedawnienia. Sąd Najwyższy orzekł, że upływ terminu przedawnienia nie mógł być podstawą prawną do odmowy przyznania

świadczenia, a to oznacza, że decyzja organu rentowego była od początku wadliwa. Konsekwencje w zakresie obowiązku zapłaty odsetek są takie, że odsetki przewidziane w art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych od kwoty świadczenia przyznanego wyrokiem sądu w sytuacji, gdy organ rentowy z naruszeniem prawa odmówił jego przyznania, nalicza się od upływu terminu, w którym organ rentowy powinien był wydać prawidłową decyzję uwzględniającą żądanie wniosku.

Stanowisko, że roszczenie wnioskodawczyni było wymagalne po przeprowadzeniu przez organ rentowy postępowania w sprawie załatwienia wniosku, Sąd Okręgowy zdaje się podzielać, stwierdzając, że opóźnienie w wypłacie świadczenia było następstwem okoliczności za które organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności. Sąd Okręgowy przyjął zatem, że powstało opóźnienie i powołał się na przepis art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym okoliczności takie zwalniają organ rentowy z obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie. Zdaniem Sądu Okręgowego, do czasu wydania wyroku przez Sąd Najwyższy, organ rentowy mógł pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że roszczenie uległo przedawnieniu. Takie podejście jest niewłaściwe, gdyż postępowanie odwoławcze ma na celu między innymi weryfikację poglądów prawnych, co do których organy rentowe i sądy niższych instancji pozostają w przekonaniu, że są słuszne. W wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 159/04 (OSNP 2005 nr 19, poz. 308) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że wydanie przez organ rentowy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia w sytuacji, gdy było możliwe wydanie decyzji zgodnej z prawem oznacza, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność, choćby nie można było mu zarzucić niestaranności w wykładni i zastosowaniu prawa. Wyrok ten dotyczy sytuacji, gdy zmiana poglądu prawnego nastąpiła w wyniku uznania przez Trybunał Konstytucyjny przepisu stanowiącego podstawę wydania decyzji za niezgodny z Konstytucją. Tym bardziej należy przyjąć, że okolicznością leżącą po stronie organu rentowego jest stwierdzone w toku postępowania, toczącego się w wyniku odwołania od wydanej przez niego decyzji, błędne zastosowanie prawa.

Kwestionowanie przez Sąd Okręgowy prawidłowości poglądu prawnego Sądu Najwyższego, wyrażonego w wyroku z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 115), jest w niniejszej sprawie nie tylko niestosowne lecz także niedopuszczalne. Formalnie sprawa niniejsza jest inną sprawą niż ta, w której dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia prawa jest z mocy art. 398²⁰ k.p.c. wiążą-

ca. Jednakże przedmiotem postępowania sądowego w niniejszej sprawie była kontrola prawidłowości wykonania prawomocnego wyroku wydanego zgodnie ze wskazaniami prawnymi Sądu Najwyższego. Nie można uznać, że wskazania te nie mają zastosowania w postępowaniu wykonawczym. W związku z tym zbędne jest odnośzenie się do podniesionych w zaskarżonym wyroku argumentów, mających wykazać, że powinny być w sprawie zastosowane przepisy regulujące przedawnienie roszczeń. Należy jedynie zauważyć, że rozstrzygnięcie zawarte w wyroku z dnia 20 października 2004 r. jest zgodne z aktualną linią orzecznictwa. W niepublikowanym dotychczas wyroku z dnia 8 sierpnia 2007 r., II UK 23/07, Sąd Najwyższy stwierdził, że roszczenia o jednorazowe odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, także dochodzone w oparciu o ustawę wypadkową z dnia 12 czerwca 1975 r., mają charakter ubezpieczeniowy i jako takie nie podlegają przedawnieniu. Pogląd ten dotyczy także roszczeń o odszkodowania z tytułu wypadków w drodze do pracy i z pracy.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Zamościu do ponownego rozpoznania.

=====