



Sygn. akt II UK 147/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 grudnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z wniosku H. W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w W.

o umorzenie pobranego nienależnie zasiłku chorobowego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 grudnia 2009 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w W.

z dnia 30 stycznia 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W.
do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 30 stycznia 2009 r., Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. zmienił, na skutek apelacji pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w W., wyrok Sądu Rejonowego dla W. z dnia 22 października 2008 r. i oddalił odwołanie wnioskodawcy H. W. od decyzji organu rentowego z dnia 30 lipca 2008 r., odmawiającej umorzenia nienależnie pobranego przez wnioskodawcę świadczenia z funduszu chorobowego, uznając, że wnioskodawca nie spełnił przesłanek warunkujących umorzenie należności zawartych w art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). W ocenie Sądu nie można oprzeć się jedynie na domniemaniu, iż postępowanie egzekucyjne w celu dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych przez wnioskodawcę świadczeń okazałoby się nieskuteczne ze względu na jego trudną sytuację materialną i rodzinną. Możliwość umorzenia należności powołany przepis uzależnia od spełnienia przesłanki „uzasadnionego przypuszczenia”, co oznacza podjęcie próby przeprowadzenia czynności mających na celu wszczęcie postępowania egzekucyjnego, co nie zostało wystarczająco wykazane w rozpatrywanej sprawie. Sąd wskazał także, że w stosunku do wnioskodawcy zastosowano ulgę w postaci rozłożenia należności na raty, o co sam wnioskował i na co wyraził zgodę zawierając z pozwanym układ ratalny. Zgodnie z powyższą umową zobowiązał się on dobrowolnie do spłaty należności w wysokości po 50 zł miesięcznie. W ocenie Sądu kwota ta nie stanowiła nadmiernego obciążenia i jej uiszczanie nie pociągnęłoby zbyt ciężkich skutków dla wnioskodawcy i jego rodziny, w szczególności nie pozbawiłoby go możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych.

W ustalonym stanie faktycznym, wnioskodawca wniósł odwołanie od decyzji ZUS z dnia 30 lipca 2008 r. odmawiającej umorzenia nienależnie pobranego świadczenia z funduszu chorobowego określonego decyzją z dnia 19 listopada 2004 r., w wysokości 11.249,19 zł wraz z odsetkami naliczonymi na dzień 6 czerwca 2008 r. w wysokości 7.116,63 zł - łącznie 18.365,82 zł, podnosząc, że strona pozwana w nieprawidłowy sposób dokonała wykładni art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przyjmując, iż brak postanowienia o umorzeniu

postępowania egzekucyjnego nie pozwala na pozytywne rozpatrzenie wniosku o umorzenie należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia. Wnioskodawca podniósł, że jest zarejestrowany jako bezrobotny bez prawa do zasiłku, powołał się nadto na zły stan zdrowia nie pozwalający na podjęcie pracy zarobkowej, co uzasadniało - w jego ocenie – przyjęcie bezskuteczności egzekucji. Wnioskodawca prowadził działalność gospodarczą w zakresie naprawy telewizorów. Z tego tytułu opłacał składki na ubezpieczenie społeczne, w tym na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. W okresach od dnia 1.07.2001 r. do dnia 30.07.2001 r., od dnia 1.08.2002 r. do dnia 30.08.2002 r., od dnia 5.08.2003 r. do dnia 3.09.2003 r., od dnia 1.11.2003 r. do dnia 30.11.2003 r., od dnia 5.06.2004 r. do dnia 3.07.2004 r., od dnia 1.09.2004 r. do dnia 30.09.2004 r. wnioskodawca wyrejestrowywał się z ubezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność gospodarczą z powodu choroby lub urlopu sądząc, że postępuje zgodnie z prawem, albowiem powszechnie znaną praktyką było informowanie przez ZUS o możliwości robienia przerw w działalności gospodarczej. Decyzją z dnia 12 października 2004 r. organ rentowy stwierdził, że wnioskodawca z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej podlegał obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym od dnia 1 stycznia 1999 r. Organ rentowy nie uznał przerw w prowadzeniu działalności i z uwagi na występujące nieprawidłowości w odprowadzaniu składek stwierdził, że dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu wnioskodawca podlegał jedynie w okresach od dnia 5.10.2000 r. do dnia 30.06.2001 r., od dnia 1.08.2001 r. do dnia 31.10.2001 r., od dnia 1.02.2002 r. do dnia 28.02.2002 r., od dnia 1.09.2002 r. do dnia 30.09.2002 r., od dnia 1.12.2002 r. do dnia 31.01.2003 r., od dnia 1.12.2003 r. do dnia 31.12.2003 r. oraz od dnia 1.03.2004 r. do dnia 31.03.2003 r. Na skutek odwołania wnioskodawcy Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 1 marca 2006 r. zmienił zaskarżoną decyzję, orzekając, iż wnioskodawca nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu osób prowadzących działalność gospodarczą w okresach od dnia 1.07.2001 r. do dnia 30.07.2001 r., od dnia 1.08.2002 r. do dnia 30.08.2002 r., od dnia 5.08.2003 r. do dnia 3.09.2003 r., od dnia 5.06.2004 r. do dnia 3.07.2004 r. i od dnia 1.09.2004 r. do dnia 30.09.2004 r., oddalając odwołanie w pozostałym zakresie. Wobec apelacji pozwanego organu rentowego Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 czerwca 2007 r. zmienił zaskarżony wyrok w całości

w ten sposób, że oddalił odwołanie. Natomiast decyzją z dnia 19 listopada 2004 r. strona pozwana odmówiła powodowi prawa do zasiłku chorobowego za wymienione w niej okresy w łącznej wysokości 11.590,57 zł i jednocześnie w związku z pobraniem nienależnego zasiłku chorobowego, zobowiązała go do zwrotu świadczenia w kwocie 11.249,19 zł wraz z odsetkami w wysokości 2.343,68 zł - łącznie 13.592,87 zł. Odwołanie wnioskodawcy od tej decyzji oddalił wyrokiem z dnia 14 stycznia 2008 r. Sąd Rejonowy dla W.. Pismem z dnia 5 czerwca 2008 r. wnioskodawca wystąpił do pozwanego „o umorzenie” należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z zasiłku chorobowego oraz należnych z tego tytułu odsetek. Zaskarżoną decyzją (z dnia 30 lipca 2008 r.) pozwany organ rentowy odmówił „umorzenia nienależnie pobranego świadczenia z funduszu chorobowego” w wysokości 11.249,19 zł wraz z odsetkami w wysokości 7.116,63 zł - łącznie 18.365,82 zł. W dniu 12 sierpnia 2008 r. strony zawarły układ ratalny, na mocy którego wnioskodawca spłacał w ratach bezpodstawnie pobrane świadczenie. Wnioskodawca od lutego 2005 r. jest zarejestrowany jako bezrobotny, obecnie bez prawa do zasiłku, nie jest zgłoszony do ubezpieczeń społecznych. Mieszka wraz z żoną i 21-letnim synem. Utrzymuje się z dochodów żony, która pracuje zawodowo jako pomoc biurowa i zarabia miesięcznie 896,29 zł netto, oprócz tego na umowie zlecenia sprząta pomieszczenia za co otrzymuje wynagrodzenie w wysokości 208,50 zł netto. Syn powoda studiuje zaocznie oraz pracuje, za co pobiera wynagrodzenie w wysokości 1.100 zł. Syn nie przyczynia się do ponoszenia ciężarów związanych z utrzymaniem i prowadzeniem domu. Wnioskodawca leczy się kardiologicznie oraz choruje na nadciśnienie, cukrzycę, przewlekłą niewydolność nerek i stawów, od pewnego czasu miewa zawroty głowy.

Na skutek odwołania wnioskodawcy od decyzji organu rentowego z dnia 30 lipca 2008 r., wyrokiem z dnia 22 października 2008 r., Sąd Rejonowy zmienił zaskarżoną decyzję i umorzył nienależnie pobrany zasiłek chorobowy z funduszu chorobowego określony decyzją z dnia 19 listopada 2004 r. Sąd pierwszej instancji uznał, iż przedstawione okoliczności uzasadniają przypuszczenie, że postępowanie egzekucyjne wszczęte przeciwko niemu okazałoby się bezskuteczne, a w związku z powyższym „umorzenie spłaty nienależnie pobranego przez powoda świadczenia (...) jest zasadne”.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik wnioskodawcy i zarzucając naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, - art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach poprzez uznanie, że „zastosowanie tego przepisu uzależnione jest od podjęcia próby przeprowadzenia czynności mających na celu wszczęcie postępowania egzekucyjnego, mimo iż brak jest takiego wymogu w przepisach, zaś w orzecznictwo w tym zakresie nie jest jednolite”, oraz przez niewłaściwe zastosowanie art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz.U. Nr 141, poz. 1365) „poprzez jego zastosowanie w sprawie dotyczącej umorzenia nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, w sytuacji, gdy przepis ten nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem dotyczy wyłącznie umarzania należności z tytułu składek”, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie apelacji pozwanego organu rentowego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, wraz z orzeczeniem o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona, jeżeli zarzucając naruszenie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dochodzi uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, aczkolwiek – w ocenie Sądu Najwyższego – przepis ten został naruszony nie przez błędną wykładnię, ale przez niewłaściwe (bo niezasadne) zastosowanie.

Należy na wstępie przypomnieć z powołaniem się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2006 r., II UZP 1/06 (OSNP 2006 r. nr 13-14, poz. 217), że status prawny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uległ zasadniczej zmianie z dniem wejścia w życie tzw. reformy emerytalnej (z dniem 1 stycznia 1999 r.). O ile przed tą datą ZUS był centralnym organem administracji państwowej, o tyle po niej jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość

prawną (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585). Kompetencje ZUS zostały określone w sposób niewyczerpujący w art. 68 tej ustawy, według którego Zakład stwierdza i ustala obowiązek ubezpieczenia społecznego, ustala uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłaca te świadczenia, z zastrzeżeniem gdy na mocy odrębnych przepisów, obowiązki te wykonują płatnicy składek, a także wymierza i pobiera składki na ubezpieczenia społeczne.

Nowe akty normatywne istotnie zmieniające obowiązujący dotychczas system ubezpieczeń społecznych, utrzymały konstrukcję, w myśl której pierwszeństwo przed regulacją zawartą w kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.) mają przepisy postępowania zawarte w ustawie systemowej, stanowiąc w jej art. 123, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa ta nadto przewidziała odrębny, niż określony przez przepisy k.p.a., tryb odwoławczy, wskazując w art. 83 ust. 2, że od decyzji organu rentowego wydanych w zakresie indywidualnych spraw dotyczących między innymi ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru tych świadczeń przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach k.p.c. Dotyczy to postępowania przed organem rentowym, ale wywołuje skutki także w postępowaniu odwoławczym, które regulowane jest przepisami k.p.c., bowiem sprawy z ubezpieczenia społecznego mają charakter spraw cywilnych (art. 1 k.p.c.). Powołana wyżej ustawa systemowa, zawiera szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad postępowania w tych sprawach, które jako przepisy odrębne korzystają z pierwszeństwa przed przepisami k.p.a.

Przedstawione zasady pozwalają na stwierdzenie, że pierwszeństwo stosowania ustawy systemowej dotyczy nie tylko relacji ta ustawa i k.p.a., ale również relacji ustawa systemowa i inne ustawy, do których ustawa o systemie nie odsyła. Jeżeli więc określona materia jest uregulowana w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, brak podstaw do stosowania przepisów innych ustaw.

Uwagi te wprost przekładają się na okoliczności rozpoznawanej sprawy, dotyczącej nie tyle umorzenia nienależnie pobranego zasiłku chorobowego (według art. 28 ustawy systemowej, umorzeniu podlegać mogą należności z tytułu składek), co odstąpienia przez organ rentowy żądania jego zwrotu (w całości lub w części) w oparciu o art. 84 ust. 8 pkt 1 ustawy systemowej.

W świetle tego przepisu organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin ich płatności albo rozłożyć je na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności. Przedstawiona regulacja jest kompletna, w tym sensie, że brak jakichkolwiek podstaw prawnych do sięgania nie tylko do ustawy o finansach publicznych, ale także do przesłanek umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zawartych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r., na co trafnie zwraca uwagę skarga.

W rozpoznawanej sprawie i organ rentowy i Sądy obydwu instancji, oceniając zasadność wniosku w przedmiocie „umorzenia” należności z tytułu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego, następnie odwołania wnioskodawcy i apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, kierowały się dosłownym ich brzmieniem i stosowały przepisy, które w sprawie nie znajdowały zastosowania, nie oceniając czy zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności, o których mówi art. 84 ust. 8 pkt 1 ustawy systemowej. Ustawa nie precyzuje tych okoliczności, ale nie ulega wątpliwości, że dokonując oceny ich występowania, należy kierować się stanem rodzinnym i majątkowym wnioskującego o odstąpienie dochodzenia zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, biorąc także pod uwagę stan jego zdrowia i możliwości podjęcia pracy pozwalającej na zwrot nienależnie pobranego świadczenia.

Dla porządku trzeba też zauważyć, że decyzja organu rentowego, która odmawiałaby odstąpienia od dochodzenia zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, po uznaniu, że brak w sprawie szczególnych okoliczności, które by to odstąpienie uzasadniały, podlega kontroli sądowej, w trybie przewidzianym w art. art. 83 ust. 2 ustawy.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

/tp/