

Wyrok z dnia 6 stycznia 2009 r.

II UK 124/08

Przepis art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) ustanawia granice dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot do wysokości świadczeń pobranych w okresie 12 lub 36 miesięcy; nie wprowadza natomiast terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia. Przepis ten nie odnosi się do decyzji organu, lecz oznacza, że za podstawę obliczenia roszczenia wynikającego z nienależnie pobranych kwot należy wziąć ostatnie ze świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Małgorzata Gersdorf (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 stycznia 2009 r. sprawy z wniosku Leszka W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o zasiłek chorobowy, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 27 listopada 2007 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. (zwany dalej Zakładem lub organem rentowym) odmówił Leszkowi W. prawa do zasiłku chorobowego za okresy od 23 listopada 1998 r. do 19 sierpnia 1999 r. i od 18 lipca 2000 r. do 6 października 2000 r. oraz świadczenia rehabilitacyjnego za okres od 20 sierpnia 1999 r. do 15 lutego 2000 r. i zobowiązał go do zwrotu wypłaconych za ten okres świadczeń w kwocie 11.724,30 zł.

Wyrokiem z dnia 27 marca 2007 r. Sąd Rejonowy w Warszawie zmienił powyższą decyzję poprzez zwolnienie wnioskodawcy od obowiązku zwrotu nienależnie pobranych we wskazanych wyżej okresach świadczeń. Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne. Wnioskodawca podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej od 1996 r. działalności gospodarczej. Pismem z dnia 16 marca 2000 r. zawiadomił Urząd Skarbowy w O. o zawieszeniu tej działalności w okresie od 1998 r. do 15 lutego 2000 r. oraz o jej nieprowadzeniu w latach 1999-2000. Od 1 stycznia 2001 r. wnioskodawca podjął pracę w spółce „N.” SA. Jednocześnie nadal opłacał składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż organ rentowy poinformował go, że nie ma możliwości zawieszenia ubezpieczenia społecznego i dopóki działalność gospodarcza jest zarejestrowana, istnieje możliwość opłacania składek na ubezpieczenie z tego tytułu. Pismem z dnia 19 marca 2003 r. wnioskodawca zwrócił się do organu rentowego o zwrot składek na ubezpieczenie społeczne uiszczonych w okresie zatrudnienia w spółce. Decyzją z dnia 29 sierpnia 2003 r. organ rentowy wyłączył wnioskodawcę z ubezpieczenia społecznego w okresie od stycznia 1998 r. do grudnia 2000 r. Odwołanie wnioskodawcy od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 22 marca 2004 r., który uprawomocnił się w dacie 13 kwietnia 2004 r. W konsekwencji kolejną decyzją z dnia 19 sierpnia 2004 r. organ rentowy odmówił wnioskodawcy prawa do zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego za wskazane wyżej okresy i zobowiązał go do zwrotu wypłaconych świadczeń.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy uznał, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o art. 84 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., zwanej dalej ustawą systemową), zgodnie z którym osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu, wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. Z uwagi na prawomocne wyłączenie wnioskodawcy z ubezpieczenia społecznego, świadczenia wypłacone w okresie tego wyłączenia stały się świadczeniami nienależnymi. Jednakże przy wydaniu zaskarżonej decyzji organ rentowy nie uwzględnił art. 84 ust. 3 ustawy systemowej, w myśl którego nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 12 miesięcy, jeżeli osoba pobierająca świadczenia powiadomiła organ wypłacający świadczenia o zajściu okoliczności powodujących ustanie prawa do

świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty, a mimo to świadczenia były wypłacane, a w pozostałych przypadkach - za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata. Zaskarżona decyzja została wydana w 2004 r. i dotyczyła zwrotu świadczeń wypłaconych do 6 października 2000 r. Tymczasem po upływie 3 lat od dnia wypłaty świadczeń organ rentowy nie mógł już żądać ich zwrotu ze względu na upływ terminu przewidzianego w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej. W ocenie Sądu Rejonowego, celem tego przepisu jest ograniczenie w czasie zwrotu nienależnych świadczeń, które nie były egzekwowane na skutek beczynności Zakładu, a określony w nim termin pełni podobną rolę do terminu przedawnienia w prawie cywilnym. Natomiast termin 10-letni dotyczy możliwości egzekwowania świadczeń, co do których została już wydana decyzja o obowiązku ich zwrotu.

Wyrokiem z dnia 27 listopada 2007 r., Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelację organu rentowego od powyższego wyroku, podzielając poczynione w sprawie ustalenia i ocenę prawną dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. Sąd Okręgowy wskazał, że w spornych okresach wnioskodawca pobierał świadczenia w dobrej wierze, a decyzja organu rentowego nie uwzględnia przewidzianego w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej 3-letniego terminu na jej wydanie. W konsekwencji, ze względu na upływ wskazanego terminu, organ rentowy nie miał w dacie wydania decyzji podstaw do żądania zwrotu wypłaconych świadczeń. Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska organu rentowego, zgodnie z którym 3-letni okres przewidziany w art. 84 ust. 3 ustawy systemowej odnosi się do ostatniego dnia lub miesiąca, za który nastąpiła wypłata nienależnego świadczenia i wprowadza ograniczenie czasowe zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, ustalając maksymalny 3-letni okres, za jaki można żądać tego zwrotu. W ocenie Sądu Okręgowego, taka wykładnia art. 84 ust. 3 byłaby niezgodna z jego brzmieniem i celem. Sformułowanie, że nie można żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata oznacza, iż po upływie 3 lat od dokonania takiej wypłaty nie można już wydać decyzji zobowiązującej ubezpieczonego do zwrotu świadczeń. Wskazany termin wyznacza ramy czasowe wydania decyzji o obowiązku zwrotu pobranych nienależnie świadczeń, natomiast termin ich egzekucji został określony w art. 84 ust. 7 ustawy systemowej i wynosi 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej te należności.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił błędną wykładnię art. 84 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegającą na

przyjęciu, że przepis ten określa organowi rentowemu termin na wydanie decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, liczony od dnia wypłaty świadczenia. Wskazując na powyższy zarzut skarżący wniósł o uchylenie za-skarżonego wyroku w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy prawne. Zasadnicze zagadnienie prawne dotyczy wykładni art. 84 ust. 3 ustawy systemowej i korelacji normy prawnej w przepisie tym zamieszczonej z normą zawartą w art. 84 ust. 7 tej ustawy, która określa termin przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Sądy obu instancji orzekające w sprawie uznały, iż terminy oznaczone w art. 84 ust. 3 powołanej ustawy odgrywają analogiczną rolę do terminu przedawnienia; po ich upływie liczonym od dnia ostatniej wypłaty nienależnego świadczenia organ nie może żądać zwrotu świadczenia. Organ rentowy w skardze kasacyjnej zaprezentował odmienną interpretację omawianego przepisu, wskazując, iż art. 84 ust. 3 ustawy systemowej określa granice finansowe obowiązku zwrotu świadczenia.

Ze stanowiskiem skarżącego trzeba się zgodzić. Przemawia za tym wykładnia literalna przepisu, a także jego *ratio*. Celem przepisów o nienależnym świadczeniu i jego zwrocie jest doprowadzenie do sytuacji, w której pobierający to świadczenie nie będzie wzbogacony. Celem art. 84 ustawy systemowej jest też ochrona Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odzyskanie kwot, które zostały wypłacone niezgodnie z przepisami. Zwrot zatem nienależnie pobranego świadczenia powinien odpowiadać wysokości kwoty, o którą bezpodstawnie został uszczuplony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca ograniczył te kwoty i przez to uznał, iż nadmierne obciążanie osoby pobierającej świadczenie nienależne jest niedopuszczalne i stanowiłoby jej pokrzywdzenie w sensie pozaprawnym. Stąd przepis stawia bariery dla dochodzenia nienależnie wypłaconych kwot do 12 miesięcznego lub 36 miesięcznego okresu pobierania świadczenia. Przepis art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie wprowadza natomiast terminu przedawnienia dochodzenia nienależnego świadczenia.

Omawiany przepis operuje pojęciem „ostatnich 3 lat/ ostatnich 12 miesięcy” i bliżej terminu tego nie precyzuje, w szczególności nie odnosi go do decyzji organu. Sformułowanie ”ostatnie ... lata” oznacza w tej sytuacji, że za podstawę obliczania roszczenia wynikającego z nienależnie pobranych kwot należy wziąć ostatnie ze

świadczeń wypłaconych bez podstawy prawnej. W rezultacie, norma prawna art. 84 ust. 3 ustawy systemowej może, w zależności od stanu faktycznego danej sprawy, powodować wyłączenie spod obowiązku zwrotu części świadczeń, to jest świadczeń „pobranych dawniej niż 3 lata (lub 12 miesięcy) przed wstrzymaniem wypłaty”.

Przedstawiona wykładnia przepisu pozwala na realizację założonego przez ustawodawcę celu unormowania, jakim jest - powtórzmy to raz jeszcze - zmniejszenie dolegliwości orzeczenia o zwrocie pobranych kwot, będącego następstwem wieloletniego pobierania nienależnego świadczenia.

Interpretacja art. 84 ust. 3 ustawy nie daje natomiast uzasadnienia dla zaprezentowanego w zaskarżonym wyroku Sądu Okręgowego stanowiska, w myśl którego przepis przewiduje przedawnienie orzekania o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Stanowisko to pozostaje w kolizji z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, który nie zawiera normy odnoszącej się do związania Zakładu jakimkolwiek terminem na wydanie decyzji, jak czyni to np. art. 118 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), stosowany w sprawach należących do właściwości Zakładu przez art. 31 ustawy systemowej. Przepis art. 84 ust. 3 ustawy systemowej nie posługuje się w ogóle pojęciem „decyzji”, a tym bardziej nie werbalizuje zakazu jej wydania w razie zajścia jakiegokolwiek zdarzenia. W konsekwencji z przepisu tego nie można wyinterpretować normy prawnej zawierającej w swej dyspozycji nakaz dla organu rentowego wydania decyzji w określonym terminie, pod rygorem przedawnienia orzekania.

W ocenie Sądu Najwyższego prawidłowa wykładnia art. 84 ust. 3 ustawy systemowej pozwala na przyjęcie, że organ rentowy wydając decyzję w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia powinien ograniczyć zakres tego rozstrzygnięcia do kwot wypłaconych *ad casum* za ostatnie 3 lata okresu pobierania świadczenia. Przepis ten natomiast nie konstytuuje przedawnienia orzekania w tych sprawach.

Z tych względów, mając na uwadze art. 398¹⁵ k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

[Notka]

W uchwale z dnia 16 października 2009 r., I UZP 10/09 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 96) Sąd Najwyższy przyjął, że trzyletni okres wynikający z art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227), za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, należy liczyć od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu tego świadczenia.

=====