

Uchwała z dnia 12 lipca 2005 r.

II UZP 6/05

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Barbara Wagner (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lipca 2005 r. sprawy z wniosku Stanisława S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o umorzenie należności z funduszu alimentacyjnego, na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 maja 2005 r. [...]

„1) Czy sprawy dotyczące umorzenia należności likwidowanego Funduszu alimentacyjnego od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób które bezpodstawnie pobrały świadczenia z funduszu, a wynikające ze stosowania art. 68 ust. 1 Ustawy z dnia 28.11.2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. nr 228, poz. 2255) należą do kategorii spraw o świadczenie z tytułu funduszu alimentacyjnego, dla rozpoznania których właściwy jest sąd rejonowy zgodnie z dyspozycją art. 477⁸ § 2 pkt 6 kpc, czy też do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, dla których właściwy jest sąd okręgowy,

2) czy z uwagi na fakt, że o umorzeniu należności z likwidowanego funduszu decyduje, zgodnie z art. 68 ust. 3 cyt. ustawy z dnia 28.11.2003 roku, likwidator - Prezes ZUS w drodze decyzji o charakterze uznaniowym, strona niezadowolona z tej decyzji może wnieść odwołanie wyłącznie w trybie przewidzianym przepisami kpa(do sądu administracyjnego), czy też podlega ona kontroli sądu pracy i ubezpieczeń społecznych ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Sprawy dotyczące umorzenia należności likwidowanego Funduszu Alimentacyjnego od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia z Funduszu (art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 28

listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) są sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 k.p.c., do rozpoznania których właściwy jest sąd okręgowy (art. 477⁸ § 1 k.p.c.).

U z a s a d n i e

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w następującym stanie sprawy. Stanisław S. wystąpił do organu rentowego o umorzenie należności wobec funduszu alimentacyjnego w kwocie 20.065,50 zł za okres od września 1998 r. do kwietnia 2004 r., powołując się na zły stan zdrowia i brak możliwości finansowych spłaty zadłużenia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w S. decyzją z dnia 24 czerwca 2004 r. odmówił umorzenia należności. Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm., powoływanej dalej jako „ustawa systemowa”) organ rentowy pouczył powoda o prawie odwołania się do sądu pracy. Wyrokiem z dnia 16 grudnia 2004 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim oddalił odwołanie Stanisława S.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim, rozpoznając apelację wniesioną przez powoda od powyższego wyroku uznał, że rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyjaśnienia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości, które postanowieniem z dnia 4 maja 2005 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu.

Wątpliwość Sądu odnosiła się do charakteru prawnego spraw dotyczących umorzenia należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia z funduszu oraz właściwości sądu lub organu uprawnionego do rozpatrywania odwołań w tych sprawach. Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 17 w związku z art. 18 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm., powoływanej dalej jako „ustawa o funduszu”) Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł w szczególnie uzasadnionych wypadkach w drodze decyzji umorzyć należności funduszu od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia z tego funduszu. Od decyzji tych przysługiwały środki odwoławcze przewidziane dla odwołań w sprawach o świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o

świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm., powoływana dalej jako „ustawa”), która uchylili ustawę o funduszu alimentacyjnym, nie zawiera żadnych przepisów dotyczących analogicznego choćby trybu postępowania w sprawach o umorzenie zaległości wobec funduszu. Stanowi jedynie, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako likwidator funduszu może w szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z sytuacją zdrowotną lub rodzinną osoby, przeciwko której jest prowadzona egzekucja alimentów, lub osoby zobowiązanej do zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń z funduszu, umorzyć, rozłożyć na raty lub odroczyć termin płatności należności likwidowanego funduszu z tytułu wypłaconych lub bezpodstawnie pobranych świadczeń (art. 68 ust. 1 ustawy).

W ocenie Sądu, do przyjęcia w tym stanie rzeczy są dwie możliwości. Według pierwszej, w sprawach o umorzenie zaległości alimentacyjnych wobec funduszu należy stosować przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zwłaszcza jej art. 68 ust. 1 w związku z art. 66 ust. 2. Powołane przepisy trzeba rozumieć w ten sposób, że od decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako likwidatora funduszu przysługuje odwołanie na zasadach analogicznych jak w przepisach dotychczasowych, to jest jak w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Sprawy o bezpodstawnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego podlegają bowiem rozpatrzeniu i dochodzeniu na zasadach i w trybie określonych w dotychczasowych przepisach. Pojęcie „sprawy o bezpodstawnie pobrane świadczenie” należałoby wówczas rozumieć szeroko, a zatem nie tylko o ustalenie czy dane świadczenie jest świadczeniem nienależnie pobranym, ale także jako całokształt spraw związanych z egzekwowaniem zwrotu takiego świadczenia. Zgodnie z drugim wariantem, w sprawach odwołań od decyzji dotyczących umorzenia zaległości wobec funduszu niedopuszczalna jest droga sądowa, albowiem sprawy te nie należą ani do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, ani nie są to sprawy o świadczenie z (tytułu) funduszu alimentacyjnego. Przychylając się do tej możliwości, Sąd podniósł, że decyzje będące przedmiotem badania wydawane są przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który jest likwidatorem funduszu reprezentującym Skarb Państwa i mają charakter uznaniowy. Ponadto, nie jest kwestią sporną to, czy świadczenie pobrano bez podstawy prawnej, lecz to, czy osoba zobowiązana do alimentacji w uzasadnionych przypadkach związanych z sytuacją zdrowotną lub rodzinną może domagać się umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności niekwestionowanych zadłużeń wobec funduszu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim dwie główne kwestie wymagały rozważenia: pierwsza - czy „sprawa o umorzenie należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia” (art. 68 ust. 1 ustawy) jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., rozpoznawaną w postępowaniu odrębnym jako sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w razie odpowiedzi pozytywnej, druga - jaki sąd jest rzeczowo właściwy do jej rozpoznania - okręgowy (art. 477⁸ § 1 k.p.c.) czy rejonowy (art. 477⁸ § 2 pkt 6 k.p.c.).

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą formalnie do spraw cywilnych. W postępowaniu przedsądowym rozpoznawane są - co do zasady - w trybie administracyjnym, wedle ogólnych reguł przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego (niekiedy ze zmianami wynikającymi z ustaw szczególnych) i rozstrzygane w formie decyzji. Jednak kontrola legalności tychże decyzji powierzona została normatywnie sądownictwu powszechnemu, a nie administracyjnemu. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy wątpliwość co do jej charakteru, a w konsekwencji właściwości sądu - cywilnego lub administracyjnego, jest przeto niewielka. Także dlatego, że sprawami sądowoadministracyjnymi są „sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej” (art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest wprawdzie państwową jednostką organizacyjną, ale nie jest organem administracji publicznej, choć w zakresie działalności merytorycznej przysługują mu środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 1 i 4 ustawy systemowej).

Proceduralne pojęcie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych jest swoiste i tylko częściowo do jej zdefiniowania mogą być przydatne przepisy prawa materialnego. Określając je ustawodawca posłużył się kryteriami przedmiotowo - podmiotowymi. Nie miejsce tu na szerszy (skomplikowany) wywód o pojęciu „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych”; jest on dla podjęcia uchwały w niniejszej sprawie zbędny. Wystarczy stwierdzenie, że sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są - między innymi - sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów ren-

towych dotyczących ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Milicji Obywatelskiej lub Służbie Więziennej (art. 476 § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r. do 5 lutego 2005 r.). Są nimi jednak także wszystkie inne sprawy, które ustawy szczególne poddają kognicji sądów powszechnych do rozpoznania w postępowaniu odrębnym, choćby postępowania sądowego nie poprzedzało postępowanie administracyjne zakończone decyzją (np. sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami i ich organami - art. 90 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.). Dziś więc „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” to raczej - jakkolwiek nie każda - „sprawa z zakresu zabezpieczeń społecznych”.

Z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Z tą też datą utraciła moc ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (art. 71 pkt 1 ustawy). Ustawą zmienione zostały niektóre przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w tym, ważny w rozpoznawanej sprawie, art. 476 § 2 i § 5. Zmiana § 2 polegała na skreśleniu jego punktu 3, zgodnie z którym, przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumiało się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych „dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Nowe brzmienie nadano literze c punktu 2 § 5, zawierającego definicję ubezpieczonego; nie jest już nim osoba ubiegająca się o świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Pozostał jednak w mocy, obowiązujący od 1 października 2001 r., art. 477⁸ § 2 pkt 6 k.p.c., wedle którego sprawy „o świadczenie z tytułu funduszu alimentacyjnego” - jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych - należą do właściwości sądów rejonowych.

Przed 1 maja 2004 r., zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o funduszu alimentacyjnym, od wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji przewidzianych w tej ustawie przysługiwały środki odwoławcze przewidziane dla odwołań w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Decyzje zaś przewidziane w ustawie można było podzielić na trzy zasadnicze grupy: (a) w przedmiocie świadczeń z funduszu, a więc dotyczące przyznania świadczenia - ustalenia prawa, wysokości i zmiany wysokości, wstrzymania i zaprzestania jego wypłaty oraz odstąpienia od wy-

dania decyzji o zaprzestaniu wypłaty świadczenia (art. 7, 11, 12); (b) dotyczące zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń (art. 10); (c) odnoszące się do umorzenia należności funduszu od osób zobowiązanych do alimentów oraz od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia (art. 17). Wszystkie one podlegały zaskarżeniu odwołaniem do sądu powszechnego. Wszystkie sprawy wszczęte wskutek odwołania od tych decyzji były więc niewątpliwie sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 2 pkt 3 i 4 k.p.c.).

Do 1 października 2001 r. art. 477⁸ k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ustanawiał wyłączną właściwość sądów wojewódzkich (okręgowych). Od tej daty utrzymano generalną właściwość rzeczową tych sądów (§ 1), jednak „sprawy o świadczenia z tytułu funduszu alimentacyjnego” przekazane zostały do właściwości sądów rejonowych (§ 2 pkt 6). Przez „sprawy o świadczenia z tytułu funduszu alimentacyjnego”, choć sformułowanie to jest mało precyzyjne, należało rozumieć „sprawy w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Nadal bowiem obowiązywał art. 476 § 2 pkt 3 k.p.c., wobec czego sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych były w dalszym ciągu sprawy, w których wniesiono odwołania od decyzji dotyczących „świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Spraw „o świadczenia z tytułu funduszu alimentacyjnego” nie można więc było identyfikować (rodzajowo) ze sprawami „dotyczącymi świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Skoro tylko sprawy z odwołania od decyzji w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (sprawy „o świadczenia z tytułu funduszu alimentacyjnego”) podlegały właściwości rzeczowej sądów rejonowych, to pozostałe dwie kategorie spraw, tj. o zwrot bezpodstawnie pobranych świadczeń oraz o umorzenie należności funduszu od osób zobowiązanych do alimentów i od osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia, należały do właściwości rzeczowej sądów okręgowych.

Z dniem 1 maja 2004 r. fundusz alimentacyjny przeszedł w stan likwidacji; jego aktywa i pasywa stały się aktywami i pasywami Skarbu Państwa, a likwidatorem funduszu „w zakresie spraw o świadczenia z funduszu, do których prawo powstało przed dniem wejścia ustawy w życie” został Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 63 ustawy). Do jego kompetencji należy, między innymi, prowadzenie bieżących spraw, ściąganie wierzytelności i wykonywanie zobowiązań likwidowanego funduszu oraz reprezentowanie w tych sprawach Skarbu Państwa (art. 64 ust. 2 ustawy). Sprawy o świadczenia z funduszu, do których prawo powstało do dnia wejścia ustawy w życie, podlegają rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w

dotychczasowych przepisach (art. 65 ustawy). Na zasadach i w trybie określonych w dotychczasowych przepisach podlegają rozpatrzeniu i dochodzeniu także sprawy o bezpodstawnie pobrane świadczenia z funduszu (art. 66 ust. 2 ustawy). Likwidator może w szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z sytuacją zdrowotną lub rodzinną osoby, przeciwko której jest prowadzona egzekucja alimentów, lub osoby zobowiązanej do zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń, umorzyć, rozłożyć na raty lub odroczyć termin płatności należności likwidowanego funduszu z tytułu wypłaconych lub bezpodstawnie pobranych świadczeń (art. 68 ust. 1 ustawy), z tym że umorzenie wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych (ust. 2). W odniesieniu do tej kategorii spraw, w przeciwieństwie do spraw o świadczenia oraz o bezpodstawnie pobranie świadczeń, ustawodawca nie określił wyraźnie zasad i trybu ich rozpatrzenia i dochodzenia. Nie ma żadnego racjonalnego wytłumaczenia dlaczego to akurat te sprawy miałyby podlegać rozpatrzeniu oraz dochodzeniu na zasadach i w trybie innym niż dotychczasowy.

Kwestią wpadkową, aczkolwiek istotną, jest zagadnienie czy likwidatora funduszu - Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych można uznać za organ rentowy, skoro wedle definicji ustawowej organami rentowymi do 1 lipca 2004 r. były oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Biuro Rent Zagranicznych Zakładu, a od tej daty są jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed i po zmianie 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). Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy systemowej, w skład Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wchodzi Centrala i terenowe jednostki organizacyjne. Według art. 72 tejże ustawy, organami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych są: Prezes, Zarząd oraz Rada Nadzorcza. Statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, będący załącznikiem do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 80, poz. 914 ze zm.), w § 3 ust. 6 stanowi, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wykonuje zadania należące do zakresu jego działania przy pomocy jednostek organizacyjnych Centrali Zakładu oraz przy pomocy terenowych jednostek organizacyjnych ZUS. Oznacza to, że przez użyty w art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. zwrot „jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określona w przepisach o systemie ubezpieczeń

społecznych” należy rozumieć Centralę ZUS i terenowe jednostki organizacyjne ZUS wykonujące zadania (kompetencje) „własne”, a także zlecone im przez Prezesa Zakładu. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że decyzja podejmowana jest przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na zasadzie swobodnego uznania. Po pierwsze, swobodne uznanie w administracji nie jest tożsame z woluntaryzmem (dowolnością), gdyż jego granice wyznaczają przepisy prawa (art. 68 ust. 1 ustawy), a nadto interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a.). Po drugie, Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd prawny, że decyzje tego rodzaju, oprócz wyraźnie wyłączonych spod kognicji sądów przepisami szczególnymi (np. art. 83 ust. 4 ustawy systemowej), podlegają sądowej kontroli (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03, OSNP 2005 nr 3, poz. 44 czy z dnia 24 listopada 2004 r., I UK 3/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 116).

Wszystko to oznacza, że w okresie likwidacji funduszu alimentacyjnego sprawy wymienione w art. 68 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie utraciły charakteru spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, a od decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ich dotyczących przysługuje odwołanie do sądu okręgowego.

Zasadność przyjętej tu wykładni potwierdza nowelizacja, przez art. 27 pkt 34 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732), art. 68 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dodany do art. 68 ustęp 3 stanowi wprost, że „od decyzji likwidatora, w sprawach określonych w ust. 1, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Przepis ten obowiązuje od 1 czerwca 2005 r.

Z podanych wyżej względów Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na przedstawione mu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne jak w uchwale.

=====