



Sygn. akt I UK 210/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Roman Kuczyński

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z odwołania Z. D.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o zwrot nienależnie pobranego świadczenia,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 lutego 2010 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 14 maja 2009 r.,

1. oddala skargę kasacyjną,

2. zasądza od organu rentowego na rzecz Z. D. kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Decyzją z 11 kwietnia 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązał Z. D. do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za okres od 1 lutego 2000 r. do 31 stycznia 2003 r. w kwocie 24.367,35 zł oraz odsetek ustawowych za okres od 22 lutego 2000 r. do 11 kwietnia 2008 r. w kwocie 23.031,01 zł. W odwołaniu od decyzji wnioskodawczyni wniosła o uchylenie decyzji w części dotyczącej ustawowych odsetek za okres od dnia 22 lutego 2000 r. do dnia 11 kwietnia 2008 r. w kwocie 23.031,01 zł.

Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2008 r., Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. oddalił odwołanie.

Sąd Okręgowy ustalił, że orzeczeniem z dnia 11 lutego 1999 r. wnioskodawczyni została uznana za trwale częściowo niezdolną do pracy i z tego tytułu, od 1 stycznia 1999 r. pobierała rentę. W dniu 21 listopada 2002 r. sprawa odwołującej została w trybie zwierzchniego nadzoru przekazana do ponownego rozpatrzenia przez lekarza orzecznika, bowiem orzeczenie lekarza orzecznika z dnia 11 lutego 1999 r., budziło wątpliwości w ocenie Lekarza Inspektora Nadzoru Orzecznictwa Lekarskiego ZUS. Z. D. nie stawiała się na ponowne badania lekarskie, mimo iż była dwukrotnie wzywana na termin: 2 grudnia 2002 r. i 9 grudnia 2002 r. W tych okolicznościach, decyzją z dnia 22 stycznia 2003 r. organ rentowy wstrzymał odwołującej wypłatę świadczenia rentowego.

Prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Z. z dnia 11 grudnia 2007 r. Z. D. została skazana za to, że w okresie od stycznia 1999 r. do stycznia 2003 r. w Z., działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, w krótkich odstępach czasu, w wykonywaniu z góry powziętego zamiaru, wprowadziła ZUS w błąd co do zasadności wypłacenia świadczenia rentowego w ten sposób, że nie zachowała przyjętej procedury ubiegania się o przyznanie świadczenia rentowego, a w tym posłużyła się stwierdzającym nieprawdę zaświadczeniem o stanie zdrowia z dnia 11 stycznia 1999 r. wystawionym przez lekarza W. Z., zatajając przed organem rentowym rzeczywisty stan zdrowia, a nadto doprowadziła do wydania przez lekarza orzecznika J. S. stwierdzającego nieprawdę orzeczenia o swojej niezdolności do pracy i tym samym posiadając świadomość, że uzyskane

świadczenie rentowe z tytułu niezdolności do pracy zostało przyznane nienależnie, doprowadziła ZUS do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci wypłaty świadczenia w łącznej kwocie 27.563,33 złotych, tj. czyn z art. 286 §1 k.k. i inne.

Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie od decyzji ZUS z 11 kwietnia 2008 r. nie jest zasadne, choć ubezpieczona kwestionowała jedynie okoliczność obciążenia jej ustawowymi odsetkami od nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku - o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) 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. Sąd Okręgowy uznał, że w zakresie określenia wysokości odsetek należy mieć na uwadze jedynie odsetki ustawowe, których wysokość określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2005 roku - w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych - (Dz.U. Nr 201, poz. 1662). Jeżeli strony nie umówiły się co do wysokości odsetek z tytułu opóźnienia lub też wysokość ta nie wynika ze szczególnego przepisu, to wówczas wierzycielowi należą się odsetki ustawowe ogólne, których wysokość określa wymienione wyżej unormowanie wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 359 § 3 k.c. Pomiedzy ubezpieczoną a organem rentowym nie nastąpiło zaś nawiązanie stosunku zobowiązaniowego na zasadach stosunków obligacyjnych, mogące kształtować odsetki na poziomie odsetek umownych. Nie można tym samym, zdaniem Sądu pierwszej instancji przyjąć, że na gruncie cytowanego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych użyte tam określenie „na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego” miało stanowić wprost odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego w zakresie unormowań dotyczących wykonania zobowiązań wynikających z umów.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przepisy kodeksu cywilnego przewidują także odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych i choć z reguły dopiero z chwilą nadejścia terminu wykonania zobowiązanie staje się wymagalne, a dłużnik dopiero wtedy może popaść w opóźnienie, to w dziedzinie zobowiązań bezterminowych np. właśnie z czynów niedozwolonych, wierzyciel może żądać spełnienia z chwilą ich powstania czyli z momentem zaistnienia szkody. W zasadzie także dłużnik ma od

tego momentu obowiązek świadczenia. Jest to jednoznaczne z wymagalnością roszczenia.

Sąd Okręgowy przypomniał, że w przedmiotowej sprawie ubezpieczona została skazana wyrokiem sądu karnego za wprowadzenie w błąd ZUS co do istnienia podstaw przyznania jej świadczenia rentowego, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Jest to zachowanie tożsame z celowym zagarnięciem konkretnych kwot pieniędzy wypłacanych Z. D. w każdym miesiącu okresu objętego wyrokiem karnym. W kontekście powyższych rozważań, Sąd pierwszej instancji uznał zasadność postępowania organu rentowego, który naliczał odsetki ustawowe od dat pobrania nienależnie każdorazowego miesięcznego świadczenia, albowiem takie zachowanie ubezpieczonej było równoznaczne z działaniem na szkodę organu rentowego. Pobierając rentę w spornym okresie odwołująca miała świadomość, że każdorazowo miesięcznie pobrana konkretna kwota z tego tytułu stanowi w takiej właśnie wysokości szkodę na rzecz organu rentowego, stąd też już od dnia pobrania jej winna liczyć się z obowiązkiem zwrotu tej należności. To zaś powoduje, że popadła w opóźnienie w zapłacie tak rozumianego odszkodowania w zakresie każdorazowo pobranej miesięcznej wysokości renty i nie ma na tę okoliczność żadnego wpływu brak uprzedniego wezwania jej do zapłaty, przed doręczeniem decyzji w tym przedmiocie.

Powyższy wyrok został zaskarżony apelacją wniesioną przez ubezpieczoną.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 14 maja 2009 r., zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję z 11 kwietnia 2008 r. i ustalił, że Z. D. nie jest zobowiązana do zapłaty odsetek w kwocie 23.031,01 złotych.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że poza sporem w rozpoznawanej sprawie jest, że ubezpieczona pobrała z funduszu ubezpieczeń społecznych nienależne świadczenie w rozumieniu art. 138 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zobowiązana była do jego zwrotu na podstawie art. 138 ust. 1 tej ustawy. Spór dotyczy jedynie obowiązku zapłaty odsetek od kwot nienależnie pobranych świadczeń. Ustawową podstawę do żądania odsetek od kwot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych stanowi przepis art. 84 ust. 1 ustawy z 13 października

1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2007 r., nr 11, poz. 74 ze zm.), w ocenie Sądu Apelacyjnego, należne są odsetki ustawowe przewidziane dla zobowiązań prawa cywilnego, zgodnie z art. 359 § 2 k.c. Natomiast gdy chodzi o zasady prawa cywilnego, według których należy naliczać odsetki, to wynikają one z art. 481 § 1 k.c. w związku z art. 455 k.c. W myśl art. 481 § 1 k.c. odsetki od sumy pieniężnej należne są za czas opóźnienia w spełnieniu świadczenia. W zależności od źródła zobowiązania „czas opóźnienia”, o którym mowa w tym przepisie może być różnie liczony. Dla zobowiązań terminowych, a więc takich, których termin spełnienia wynika z czynności prawnej, ustawy, czy decyzji czas opóźnienia liczony jest od daty, w której upłynął ten termin. Natomiast w zakresie zobowiązań bezterminowych (art. 455 k.c.), to jest takich których termin spełnienia nie wynika z czynności prawnej, czy też z ustawy bądź decyzji, ani z właściwości zobowiązania - czas opóźnienia w spełnieniu świadczenia liczy się od daty doręczenia dłużnikowi wezwania do zapłaty. Przepis art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, a także przepis art. 138 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie określa, w jakim terminie nienależne świadczenie winno być zwrócone, a zatem dłużnik, według zasad prawa cywilnego, winien spełnić świadczenie niezwłocznie od doręczenia mu decyzji ustalającej obowiązek zwrotu świadczenia, jako nienależnie pobranego.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się z Sądem pierwszej instancji, że ubezpieczona spóźnia się ze zwrotem nienależnego świadczenia już w dacie jego pobrania. Stanowisko to jest w ocenie Sądu drugiej instancji nieuprawnione, gdyż po pierwsze przepisy o czynach niedozwolonych nie mają w sprawie zastosowania, a po drugie według przepisów prawa cywilnego w przypadku wyrządzenia czynem niedozwolonym szkody polegającej na niekorzystnym rozporządzaniu przez poszkodowanego środkami pieniężnymi na rzecz sprawcy szkody, pokrzywdzonemu przysługuje roszczenie o zwrot wartości nominalnej tych środków z odsetkami za czas opóźnienia od daty wezwania do naprawienia szkody (art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 455 k.c.). Odsetki, według przepisów prawa cywilnego, chociaż mają charakter odszkodowawczy, to jednak nie stanowią elementu szkody i mogą być naliczane od daty ich wymagalności, niezależnie od tego czy uprawniony poniósł jakąkolwiek szkodę, czy też nie (art. 481 § 1 k.c.). Jeżeli zwłoka dłużnika powoduje szkodę, to poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach

ogólnych, zgodnie z przepisem art. 481 § 3 k.c. Przepis ten jednak, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ma zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Pozostawanie przez ubezpieczoną w zwłoce w zakresie obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, po wydaniu przez organ rentowy decyzji określającej ten obowiązek, nie upoważnia organu do żądania odszkodowania. Organ rentowy może jedynie naliczać odsetki ustawowe, a właściwie ma obowiązek wynikający z ustawy do naliczania odsetek, jeżeli ubezpieczona nie zwróci nienależnie pobranego świadczenia niezwłocznie po otrzymaniu decyzji ustalającej obowiązek zwrotu świadczenia. Decyzja ta ma charakter konstytutywny. Stąd też odsetki, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie biegają przed wydaniem decyzji ustalającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości skargą kasacyjną wniesioną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w której zarzucono naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 84 ust 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych polegającą na przyjęciu, że termin zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z art. 138 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych następuje po wezwaniu do jego zwrotu, zamiast, że wynika z właściwości zobowiązania co oznacza, że ubezpieczony jest zobowiązany do zwrotu z momentem pobrania nienależnego świadczenia, bez konieczności wzywania go do jego zwrotu.

Skarżący wniósł „o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie apelacji ubezpieczonego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, z rozstrzygnięciem w obu przypadkach o kosztach należnych skarżącemu w związku z postępowaniem dotyczącym rozpoznania skargi kasacyjnej” (nieprawidłowe nazwisko ubezpieczonej wpisano we wniosku zapewne omyłkowo).

Sąd Najwyższy, zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionej podstawy.

Skarżący organ rentowy podnosi zarzut błędnej wykładni 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., obecnie: jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585). Zarzut ten jest bezpodstawny.

W myśl art. 84 ust. 1 ustawy systemowej, 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 uwzględnieniem ust. 11 tego przepisu, który nie ma zastosowania w tej sprawie). Wykładnia tego przepisu w odniesieniu do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy musi obejmować dwie kwestie: wyjaśnienie, kiedy nienależne świadczenie z ubezpieczenia społecznego staje się wymagalne i podlega zwrotowi a także zakres odesłania do prawa cywilnego dotyczącego odsetek.

W pierwszej kwestii należy przypomnieć, że pojęcie nienależnego świadczenia z ubezpieczeń emerytalnego i rentowego (a o takie chodzi w tej sprawie) zostało uregulowane w art. 138 ust. 2 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., obecnie: jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227). Zgodnie z tym przepisem, za nienależnie pobrane świadczenia uważa się, między innymi, świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenia. Skarżący utrzymuje, że świadczenie nienależne podlega zwrotowi już w chwili wypłaty, skoro pobierający je jest świadomy tego, że jest ono uzyskane na podstawie fałszywych dokumentów lub zeznań albo na skutek wprowadzenia w błąd organu rentowego w inny sposób, wyrządza zatem szkodę czynem niedozwolonym, co sprawia, że zobowiązany jest do zwrotu świadczeń już w terminach ich wypłaty. Podmiotowy aspekt uznania świadczenia za nienależne – świadomość pobierania świadczenia, które zostało uzyskane w sposób niezgodny z prawem – nie przesądza o tym, kiedy świadczenie jako nienależne w sensie prawnym, objęte jest obowiązkiem jego zwrotu. Owa świadomość jest jedną z przesłanek uznania świadczenia za nienależne lecz jej istnienie nie sprawia, że świadczenie z ubezpieczenia społecznego jako nienależne podlega zwrotowi w dacie wypłaty. Można jedynie

powiedzieć, że świadczenie uzyskane w takich okolicznościach nigdy nie należało się a zatem w tym sensie „było nienależne” i „uważa się” je za nienależne zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy emerytalnej. Takie stwierdzenie nie wyczerpuje rozważanego problemu. Trzeba bowiem przypomnieć, że świadczenia z ubezpieczeń społecznych są przyznawane w drodze decyzji administracyjnych i na podstawie decyzji administracyjnych są wypłacane. Nie można zatem utrzymywać, że świadczenia wypłacone na podstawie pozostającej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej jako nienależne podlegały zwrotowi w dacie wypłaty, choćby przesłanki przyznania świadczenia w rzeczywistości nie istniały lub odpadły. Świadczenia w myśl art. 84 ustawy systemowej i art. 138 ustawy o emeryturach i rentach uważane za nienależne podlegają zwrotowi dopiero wtedy, gdy organ rentowy wyda stosowną decyzję administracyjną. Pogląd ten umacnia treść art. 84 ust. 4 i ust. 7 ustawy systemowej, w których użyte zostały sformułowania „kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone prawomocną decyzją”(ust.4) oraz „uprawomocnienie się decyzji ustalającej te należności” (ust. 7). Świadomość uzyskania prawa do świadczeń na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo innego rodzaju wprowadzenia w błąd organu rentowego jest jedynie jedną z przesłanek wydania decyzji. Organ rentowy jest przy tym – z mocy art. 138 ustawy emerytalnej (tak samo z mocy art. 84 ustawy systemowej) – ograniczony co okresu, za który może żądać zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń. W tej decyzji organ określa kwotę świadczeń nienależnych. Od kwoty wymienionej w decyzji należą się odsetki „w wysokości i na zasadach prawa cywilnego”.

Druga kwestia związana z wykładnią art. 84 ust. 1 ustawy systemowej dotyczy rozumienia tego odesłania do prawa cywilnego. Skarżący rozumie to odesłanie tak szeroko, że miałyby ono umożliwiać poszukiwanie w prawie cywilnym terminu wymagalności świadczeń podlegających zwrotowi a w konsekwencji terminu, od którego można żądać odsetek. Nie ma podstaw do tak szerokiego rozumienia odesłania. Przede wszystkim sprzeciwia się temu wykładnia językowa. „Zasady prawa cywilnego”, których dotyczy odesłanie, odnoszą się jedynie do odsetek. Zasadą określoną w prawie cywilnym, odnoszącą się do odsetek jest możliwość ich żądania w razie opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia (art. 481 § 1 k.c.). Określenie terminu, od kiedy dłużnik – pobierający nienależne

świadczenie z ubezpieczenia społecznego – opóźnia się z jego zwrotem nie jest objęte odesłaniem. Nie jest to materia „zasad prawa cywilnego” lecz prawa ubezpieczeń społecznych. „Zasady prawa cywilnego” regulujące opóźnienie dłużnika w spełnieniu świadczenia cywilnoprawnego są różnorodne, uzależnione od rodzaju świadczenia. Odesłanie do prawa cywilnego nie dotyczy terminów wymagalności świadczeń cywilnoprawnych ani – co się z tym wiąże – określenia, od kiedy dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia. Są to zasady dotyczące odsetek tylko pośrednio. Odesłanie byłoby niejednoznaczne, gdyby rozumieć je tak szeroko, gdyż w prawie cywilnym opóźnienie dłużnika uregulowane jest w różnorodny sposób w zależności od tego, jakiego świadczenia dotyczy. Określenia od kiedy należą się odsetki od świadczeń z ubezpieczenia społecznego, także od świadczeń podlegających zwrotowi, należy poszukiwać w prawie ubezpieczeń społecznych a nie w prawie cywilnym. Przypomnieć można, w związku z twierdzeniami zawartymi w skardze, że odsetki aczkolwiek pełnią w pewnym sensie funkcję odszkodowawczą, nie są odszkodowaniem, nie ma zatem podstaw do rozważania tego, czy ubezpieczona dopuściła się czynu niedozwolonego w sprawie, której przedmiotem są jedynie odsetki.

Analogiczne poglądy zostały wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2008 r. (I UK154/08, M.P. Pr. 2009 nr 4, poz. 208), w którym Sąd Najwyższy uznał, że nie ma żadnych podstaw do stosowania przepisów prawa cywilnego (o bezpodstawnym wzbogaceniu lub czynie niedozwolonym) do oceny wymagalności nienależnie pobranego świadczenia.

Z tych przyczyn skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.