



Sygn. akt II UK 157/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 maja 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Herbert Szurgacz (przewodniczący)

SSN Krystyna Bednarczyk

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Z.B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w O.

z udziałem małoletniego Przemysława Błażejewskiego

o świadczenia z funduszu alimentacyjnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 30 maja 2006 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych w E.

z dnia 22 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV Ua .../05,

uchyla zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego w E. z dnia 19 stycznia 2005 r., sygn. akt IV U .../04 oraz znosi postępowanie, a sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu - Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w E. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

II UK 157/05

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2005 r. Sąd Okręgowy w E. – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację wnioskodawcy Z.B. od wyroku Sądu Rejonowego w E. z dnia 19 stycznia 2005 r. oddalającego odwołanie wnioskodawcy od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. z dnia 27 października 2004 r., odmawiającej mu umorzenia zaległych należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych na rzecz zainteresowanego Ł. B., reprezentowanego przez przedstawiciela ustawowego matkę D. S., za okres od dnia 1 maja 1992 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. w łącznej kwocie 12.527,64 zł.

W sprawie tej ustalono, że wnioskodawca Z. B. nie płacił alimentów na swoje dzieci: Ł. i P. B. Wpłaty alimentów na ich rzecz dokonywał w zastępstwie wnioskodawcy Zakład Ubezpieczeń Społecznych z funduszu alimentacyjnego. Zadłużenie wnioskodawcy z tego tytułu za okres od dnia 1 maja 1992 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. wyniosło 12.527,64 zł. Od 1990 r. wnioskodawca pozostaje w związku małżeńskim, z którego ma jedenastoletnią córkę. Od tego czasu wspólnie z żoną prowadzi działalność rolniczą uprawy i sprzedaży warzyw. Próby powiększenia powierzchni upraw w latach 1995-1996 nie powiodły się z powodu kłopotów finansowych, w konsekwencji żona wnioskodawcy podjęła pracę w Zakładach Drobiarskich w I., a na nim spoczął obowiązek wychowania córki i prowadzenia upraw. W tym okresie dochody małżonki wynosiły około 700 zł netto, zaś jego dochody z upraw były wpłacane na poczet zadłużenia do organu egzekucyjnego. Obecnie wnioskodawca prowadzi uprawy, wraz z żoną osiągając w ten sposób miesięczny dochód w wysokości około 600 zł netto. W miesiącach jesiennych i zimowych zajmuje się przygotowywaniem upraw, w tym celu dokonuje zakupu nasion, zaciąga pożyczki na rozpoczęcie produkcji, a także na bieżące utrzymanie. Opłaca również kwartalną składkę na rzecz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w wysokości 439,60 zł. Posiada na utrzymaniu żonę i córkę. W tym czasie spłacał zadłużenie alimentacyjne z kwot pozyskanych ze

sprzedaży upraw w wysokości, na jaką pozwalały mu bieżące wydatki. Obecnie na miesięczne utrzymanie rodziny i rozpoczęcie produkcji roślinnej potrzebuje 4.000 zł. Od półtora roku u wnioskodawcy nasiliły się dolegliwości związane ze schorzeniami kręgosłupa, których początkowo nie leczył. Leczenie rozpoczął dopiero od października 2004 r., kiedy bóle się nasiliły. Z tego względu, jak również na skutek dolegliwości lewej ręki, był poddawany zabiegom rehabilitacyjnym i fizykoterapii w styczniu 2005 r. Wnioskodawca nie poszukuje innej pracy, zamierza bowiem - po powrocie do zdrowia i po pozyskaniu stosownych funduszy na zakup nasion - nadal prowadzić uprawy.

Sąd Okręgowy w pełni podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że obecna sytuacja zdrowotna i rodzinna wnioskodawcy nie stanowi uzasadnienia do umorzenia należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego z tytułu wypłaconych świadczeń. Sąd Rejonowy wskazał, że art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 ze zm., powoływana dalej jako ustawa o świadczeniach rodzinnych lub ustawa), regulujący przesłanki umorzenia należności likwidowanego funduszu z tytułu wypłaconych świadczeń, podobnie jak poprzednio obowiązujący art. 17 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.), nie precyzuje zwrotu „szczególnie uzasadnione przypadki”. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż ocena czy taki przypadek zachodzi, zależy każdorazowo od swobodnego uznania organu rentowego, opartego na rozpatrzeniu całokształtu sytuacji zdrowotnej lub rodzinnej zobowiązanego. Zdaniem Sądu, schorzenia stwierdzone u wnioskodawcy nie powodują utraty zdolności do pracy i możliwości uzyskiwania dochodów, a za „szczególnie uzasadnione przypadki” nie mogą być uznane takie czynniki jak zła sytuacji na rynku, konkurencja, czy inne wskaźniki ekonomiczne wpływające na opłacalność prowadzonej przez wnioskodawcę działalności. Wskazywane przez wnioskodawcę okoliczności dotyczące jego sytuacji majątkowej i możliwości utrzymania siebie i swojej rodziny są okolicznościami, które mają znaczenie w sprawach o obniżenie wysokości rat alimentacyjnych, co nie odnosi się do rozpoznawanej sprawy. Wspomniany „art. 68 ust. 1 ustawy o świadczeniach

rodzinnych nie wskazuje, iż winny być brane pod uwagę szczególne wypadki w związku z sytuacją materialną zobowiązanego, na którą powołuje się wnioskodawca, jedynie można je uwzględnić w kontekście sytuacji rodzinnej”.

Podzielając powyższe wywody, Sąd Okręgowy dodatkowo podkreślił, że skarżący nie utracił zdolności do pracy i możliwości zarobkowania, a jego rodzina nie pozostaje w niedostatku. Ponadto uznał, że sytuacja materialna i majątkowa zobowiązanego nie może stanowić samodzielnej przesłanki orzekania o umorzeniu zaległych należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego, lecz można ją uwzględniać jedynie w kontekście sytuacji rodzinnej. Wnioskodawca „od wielu lat prowadzi działalność gospodarczą i gdyby nie pozwalała na utrzymanie, zarówno skarżący, jak i jego małżonka podjęliby inne zajęcia pozwalające na uzyskiwanie dochodów z dwóch źródeł. W tych warunkach nie sposób jednoznacznie przyjąć, że od skarżącego nie można uzyskać żadnych kwot na rzecz pozwanego”.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca podniósł zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego, a w szczególności art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 6 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie z urzędu nieważności postępowania z uwagi na brzmienie art. 68 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który odwołania od decyzji likwidatora, tu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w sprawach określonych w art. 68 ust. 1 tej ustawy oddaje pod wyłączną właściwość Sądów Okręgowych - Sądów Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie skargi do rozpoznania skarżący wskazał nieważność postępowania. Wbrew bowiem wyraźnemu brzmieniu art. 68 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sąd Rejonowy rozpoznał sprawę, w której bez względu na wartość przedmiotu sporu właściwym jest Sąd Okręgowy. Oddalenie przez Sąd Okręgowy apelacji wnioskodawcy, pomimo zachodzącej w świetle art. 379 pkt 6 k.p.c. nieważności postępowania, stanowiło rażące naruszenie przepisów postępowania (art. 378 § 1 k.p.c.), które miało wpływ na wynik sprawy. Na tych podstawach skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy w E., jako Sąd pierwszej instancji oraz o zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego nieopłaconych w części ani w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kwestia sądu pierwszej instancji właściwego rzeczowo do orzekania w sprawach dotyczących umorzenia zaległych należności wobec likwidowanego funduszu alimentacyjnego była przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2005 r., II UZP 6/05 (OSNP 2006 nr 1-2, poz. 20), który uznał, że 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 o świadczeniach rodzinnych) 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.).

W głównych motywach tego stanowiska Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że 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. Kontrola legalności decyzji wydanych w tych sprawach powierzona została normatywnie sądownictwu powszechnemu.

Następnie wywodził, że z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie ustawa 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 - należały 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 przewidziane w tej 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 wydania 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”, które to sformułowanie nie było precyzyjne, należało, w ocenie Sądu Najwyższego, 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. W konsekwencji spraw o świadczenia z tytułu funduszu alimentacyjnego nie można 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. Sąd Najwyższy uznał, że nie ma żadnego racjonalnego wytłumaczenia, dlaczego to akurat te sprawy miałyby podlegać rozpatrzeniu oraz dochodzeniu na zasadach i w trybie innym niż dotychczasowy.

Istotną kwestią było także 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.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazywał, że bez znaczenia jest okoliczność, iż 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. 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 oznaczało, 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 przysługiwało odwołanie do

sądu okręgowego. Zasadność przyjętej wykładni potwierdziła nowelizacja art. 68 ustawy o świadczeniach rodzinnych dokonana 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). 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.

Skład orzekający akceptuje stanowisko zawarte w omówione wyżej uchwale, chociaż zauważył, iż nie mogły go znać Sądy pierwszej i drugiej instancji, orzekające w rozpoznawanej sprawie przed nowelizacją obowiązującą od 1 czerwca 2005 r., która według Sądu Najwyższego nie miała charakteru nowości legislacyjnej, ale naturę ostatecznie wyjaśniającą istotne wątpliwości prawne dotyczące wskazania sądu pierwszej instancji właściwego do orzekania w tego rodzaju sprawach. Także wzgląd na potrzeby praktyki orzeczniczej, wymagającej jednolitego określania właściwości rzeczowej sądów okręgowych jako sądów pierwszej instancji orzekających w analogicznych sprawach, doprowadziły do podzielenia kasacyjnego zarzutu nieważności postępowania (art. 379 pkt 6 k.p.c.), co wymagało od Sądu Najwyższego orzeczenia jak w sentencji na podstawie art. 386 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.