

UCHWAŁA

Dnia 12 lipca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa Powiatu O. - Powiatowego Urzędu Pracy w O.
przeciwko R. C., P. B. i K. S.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 12 lipca 2018 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w E.
postanowieniem z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt I Ca (...),

"Czy roszczenie powiatu - powiatowego urzędu pracy o zwrot
pochodzących z Funduszu Pracy środków przyznanych
bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej ulega
przedawnieniu z upływem trzech lat na podstawie art. 76 ust. 3 ustawy
z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach
rynku pracy (obecnie tekst jednolity z 2017 roku Dziennik Ustaw
pozycja 1065) lub na podstawie art. 118 in fine k.c. - jak dla roszczeń
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej?"

podjął uchwałę:

**Roszczenie powiatu - powiatowego urzędu pracy o zwrot
środków pochodzących z Funduszu Pracy, przyznanych
bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej,
przedawnia się z upływem trzech lat, licząc od dnia wypłaty tych
środków (art. 76 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r.
o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; tekst jedn.:
Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.).**

UZASADNIENIE

Powodowy Powiat O. - Powiatowy Urząd Pracy w O. wystąpił w dniu 23 lutego 2017 r. z powództwem o zapłatę kwoty 11 652,30 zł z odsetkami od dnia 3 września 2009 r. i kosztami procesu przeciwko pozwanym R. C., jako stronie umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej przez osobę bezrobotną, oraz P. B. i K. S., jako poręczycielom, którzy poręczyli solidarnie za spłatę jego zobowiązań wobec powoda z tytułu tej umowy. Umowa zawarta została w dniu 3 września 2009 r. w ramach programu 45/50 plus i stanowiła pomoc *de minimis* w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* (Dz.U. UE L 379 z dnia 28 grudnia 2006 r.), udzieloną na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (w czasie zawarcia umowy jedn. tekst Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm. - dalej „u.p.z.”). Powód zobowiązał się do wypłacenia powodowi kwoty 17 500 zł w celu podjęcia na własny rachunek działalności gospodarczej w zakresie handlu drewnem kominkowym przez okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wskazanego w zaświadczeniu o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Pozwany R. C. z kolei przyjął na siebie obowiązek złożenia szeregu dokumentów potwierdzających rejestrację działalności gospodarczej w ciągu 30 dni od podpisania umowy, prowadzenia tej działalności przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz zgłoszenia się w terminie 30 dni po upływie tego okresu w celu potwierdzenia faktu wywiązania się z umowy. Naruszenie warunków umowy przez pozwanego uprawniało powoda do jej wypowiedzenia w całości lub w części, a pozwany zobligowany był do zwrotu przekazanych środków w terminie 30 dni od otrzymania wezwania, z odsetkami naliczanymi od dnia ich wypłaty. Powód wypowiedział umowę w dniu 23 marca 2011 r. (data doręczenia) i wezwał jej beneficjenta oraz poręczycieli do zwrotu kwoty 16 321,32 zł z odsetkami od dnia 3 września 2009 r. Roszczenie zostało jednak zaspokojone jedynie w niewielkiej części.

W sprawie wydany został nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym.

W sprzeciwie od niego pozwani wnieśli o oddalenie powództwa i podnieśli zarzut przedawnienia. Wyrokiem z dnia 2 czerwca 2017 r. Sąd Rejonowy w O. oddalił powództwo, dzielając stanowisko pozwanych o przedawnieniu roszczeń powoda. Sąd stwierdził, że podstawę prawną umowy zawartej przez powoda z R. C. stanowił art. 46 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 i 4 u.p.z., uprawniający starostę do przyznania bezrobotnemu jednorazowo ze środków Funduszu Pracy świadczenia na podjęcie działalności gospodarczej. Limitowaną ustawowo wysokość świadczenia określała umowa. Osoba, która w tym trybie otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej była zobowiązana do ich zwrotu z odsetkami ustawowymi w terminie 30 dni od doręczenia wezwania starosty, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszyła inne warunki umowy, na podstawie której je otrzymała. W razie niewywiązania się z tego obowiązku, dochodzenie roszczeń tytułu zawartej umowy następowało na drodze sądowej według przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd wskazał, że art. 76 ust. 3 u.p.z. wyznaczał termin przedawnienia roszczeń z tytułu zasiłków, stypendiów i innych świadczeń pieniężnych finansowanych z Funduszu Pracy. Roszczenia te ulegały przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia spełnienia warunków do ich nabycia przez uprawnioną osobę, a roszczenia powiatowego urzędu pracy ulegały przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia ich wypłaty. Sąd Rejonowy uznał, że zasady przewidziane w art. 76 ust. 3 u.p.z. należy odnieść także do objętego sporem roszczenia powoda o zwrot przyznanych środków, ponieważ pozostają one świadczeniem pieniężnym finansowanym z Funduszu Pracy. Zwrócił uwagę na niezamknięty katalog roszczeń podlegających 3-letniemu przedawnieniu, pozwalający przyjąć, że termin ten stosuje się do wszystkich świadczeń wypłacanych z Funduszu Pracy, przy czym konstrukcja art. 76 ust. 3 zd. drugie u.p.z. wskazuje, że zakres przedmiotowy roszczeń beneficjentów i powiatowego urzędu pracy jest jednakowy. Jako argument przemawiający za przyjętym kierunkiem wykładni, Sąd powołał stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r. (III CZP 35/02, OSNC z 2003 r., nr 6, poz. 77), wydanej jeszcze na podstawie art. 28 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r., Nr 58, poz. 514 -

dalej „u.z.p.b.”), którego brzmienie nie odbiegało od treści art. 76 ust. 3 u.p.z. Podkreślił, że Sąd Najwyższy wyłożył zawarte w art. 28 ust. 3 pojęcie „inne świadczenie pieniężne finansowane z Funduszu Pracy” jako obejmujące także pożyczkę udzieloną z tego Funduszu na podjęcie działalności gospodarczej. Wskazał też na utrwalenie się tego poglądu w orzecznictwie sądów powszechnych również pod rządami art. 76 ust. 3 u.p.z. Początek biegu 3-letniego terminu przedawnienia Sąd liczył od dnia przekazania pozwanemu R. C. przyznanych mu środków, tj. od dnia 3 września 2009 r. Wobec stwierdzenia, że do przedawnienia doszło przed wniesieniem pozwu w niniejszej sprawie uznał za uzasadniony zarzut przedawnienia zgłoszony przez pozwanych.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Rejonowego apelacją, w której zarzucił m. in. błędną wykładnię art. 76 ust. 3 u.p.z. oraz wadliwe niezastosowanie art. 118 k.c. Zarzucił też nieważność postępowania przed Sądem Rejonowym.

Sąd Okręgowy w E. przedstawił ujęte w zagadnieniu prawnym wątpliwości wyjaśniając, że ich źródłem jest podzielenie przez Sąd Rejonowy w O. wykładni nawiązującej do interpretacji art. 28 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 czerwca 2002 r., III CZP 35/02, mimo że art. 76 ust. 3 u.p.z. odpowiada treści innego brzmienia art. 28 ust. 3 u.z.p.b., nadanego mu ustawą z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384 ze zm.) i nie został poddany interpretacji we wskazanej uchwale. Przeciwnie, Sąd Najwyższy w końcowym fragmencie uchwały zaznaczył nawet potrzebę przeprowadzenia w przyszłości reinterpretacji przedstawionego mu problemu z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do art. 28 ust. 3 u.z.p.b. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na różnice pomiędzy przepisem interpretowanym w uchwale a późniejszym i aktualnym ujęciem reguł przedawnienia w obydwu kolejno obowiązujących ustawach. Unormowanie wyłożone w uchwale odpowiadało regułom przyjętym w art. 120 § 1 k.c., natomiast po nowelizacji dokonanej w 2000 r. i obecnie początek biegu przedawnienia został oderwany od wymagalności roszczeń i powiązany odpowiednio z chwilą spełnienia przez beneficjenta wymagań do nabycia świadczenia, a dla powiatowego urzędu pracy - z chwilą wypłaty świadczenia przez ten urząd.

Sąd zwrócił jednak uwagę, że sposób interpretacji art. 76 ust. 3 u.z.p. akceptowany przez Sąd Rejonowy jest stosowany w orzecznictwie sądów powszechnych i może za nim przemawiać wynik wykładni systemowej, wiążącej ten przepis z art. 44 pkt 3 i art. 46 ust. 1 pkt 2 u.z.p., które zaliczają dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej przez bezrobotnego do instrumentów rynku pracy. Sposób liczenia okresu przedawnienia w powiązaniu z terminem wypłaty świadczenia, a nie z terminem jego wymagalności, Sąd Okręgowy uznał za rozwiązanie swoiste, które uzasadniać jednak może przyjęty sposób liczenia odsetek w razie powstania przesłanek do zwrotu przez beneficjenta otrzymanego świadczenia - również powiązany z jego otrzymaniem, nadający im charakter opłaty za korzystanie z kapitału.

Sąd pytający rozważył także ewentualne skutki wyłączenia roszczenie o zwrot środków wypłaconych na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnego spod działania art. 76 ust. 3 u.z.p. Jego zdaniem możliwe byłoby w takim wypadku zastosowanie 3-letniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 118 k.c. dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ponieważ taki charakter przypisać można także działalności podmiotów prawa publicznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadnienie przedstawionego zagadnienia wskazuje na to, że wątpliwości Sądu Okręgowego wywołuje przyjęty w art. 76 ust. 3 u.z.p. sposób wyznaczenia zdarzeń zapoczątkowujących bieg trzyletniego terminu przedawnienia, a konkretnie powiązanie go w odniesieniu do roszczeń powiatowego urzędu pracy o zwrot spełnionych świadczeń z chwilą ich wypłaty, a nie z terminem ich wymagalności. Wątpliwości te wzmaga uwaga zawarta w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r. (III CZP 35/02), wykładającej dotyczący analogicznej materii przepis wcześniej obowiązującej ustawy, wskazująca na możliwą potrzebę jego ponownej wykładni w związku z dokonaną nowelizacją, która nadała temu przepisowi kształt przejęty w art. 76 ust. 3 u.z.p. Natomiast w argumentacji nie pojawia się już wątpliwość, czy roszczenie o zwrot środków pochodzących z Funduszu Pracy przyznanych bezrobotnemu na podjęcie

działalności gospodarczej co do zasady podpada pod pojęcie innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy, co było stanowiło zasadniczy motyw argumentacji powoda, sprzeciwiającego się takiej kwalifikacji roszczenia wynikającego z umowy cywilnoprawnej. Zdaniem skarżącego art. 76 ust. 3 u.z.p. odnosi się jedynie do świadczeń przyznawanych w drodze decyzji administracyjnych, jeżeli natomiast podstawą przekazania świadczenia jest umowa stron, należy stosować terminy przedawnienia przewidziane w art. 118 k.c. Sąd Okręgowy w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia powołał się na wykładnię przyjmowaną w orzecznictwie sądów powszechnych i na postanowienia art. 44 pkt 3 oraz art. 46 ust. 1 pkt 2 u.z.p., które potwierdzają przynależność dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej, przyznaną przez starostę, do instrumentów rynku pracy finansowanych z Funduszu Pracy. Z argumentem tym należy się zgodzić, wskazując jednocześnie, że ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowi akt prawny kompleksowo normujący różne formy pomocy i stymulacji aktywności zawodowej, wykorzystując w tym celu zarówno instrumenty administracyjne jak i formy umowne. Wprowadzenie szczególnych zasad przedawnienia roszczeń współgra z przyjętymi rozwiązaniami i pomyślane jest jako kolejny środek stymulujący do działania zarówno urzędy pracy jak i motywujący beneficjentów świadczeń pomocowych. Krótkie terminy przedawnienia usuwają długotrwałą niepewność co do stabilności przesunięć majątkowych dokonywanych na podstawie jej postanowień, wymuszają szybką kontrolę prawidłowości wykorzystania środków publicznych angażowanych w aktywizację gospodarczą i należytą dbałość o ich racjonalne zużytkowanie po stronie beneficjentów. Temu służy nie tylko krótki, 3-letni termin przedawnienia, ale także powiązanie go z łatwymi do określenia zdarzeniami zapoczątkowującymi jego bieg. Taki cel ma również nałożenie na beneficjenta w umowie obowiązku zwrotu środków niewłaściwie wykorzystywanych z oprocentowaniem liczonem od daty ich otrzymania. Wobec przyjęcia w art. 46 ust. 3 u.z.p. jako zasady 12-miesięcznego okresu „próby”, w którym beneficjent musi się wykazać zgodnym z celem świadczenia jego wykorzystywaniem, a powiatowy urząd pracy powinien te prawidłowość na bieżąco monitorować, termin trzyletni liczony od dnia wypłaty świadczenia nie jest nazbyt skróconą perspektywą czasową dochodzenia

ewentualnych roszczeń. W związku z tym za uzasadnione należy uznać stanowisko uznające roszczenie powiatu (powiatowego urzędu pracy) o zwrot środków przyznanych bezrobotnemu na podjęcie działalności gospodarczej za podlegające przedawnieniu przewidzianemu w art. 76 ust. 3 u.z.p., a argumenty przemawiające za zakwalifikowaniem takiego roszczenia do świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy przedstawione w uchwale z dnia 12 czerwca 2002 r., III CZP 35/02, zachowały aktualność także na tle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Niepokojąca Sąd Okręgowy wzmianka o możliwej konieczności dokonania ponownej wykładni art. 28 ust. 3 u.z.p.b. po jego nowelizacji (a więc w brzmieniu odpowiadającym merytorycznej treści art. 76 ust. 3 u.z.p.) nie ma znaczenia w wypadku wątpliwości związanych z rozpatrywaną sprawą. Zastrzeżenie to pojawiło się z uwagi na przedmiot i podstawy rozważanych przez Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 35/02 zagadnień intertemporalnych w zakresie obowiązywania przepisów o przedawnieniu, ponieważ jednym z rozważanych problemów była dopuszczalność zastosowania art. 28 ust. 3 u.z.p.b. w konkretnej wersji do roszczenia wynikającego z umowy zawartej przed wejściem w życie tej ustawy. Na gruncie rozpatrywanej sprawy tego rodzaju komplikacje nie występują, ponieważ - co zaznaczył Sąd pytający - art. 76 ust. 3 u.z.p. ulegał jedynie zmianom redakcyjnym a nie merytorycznym, zaś sporna umowa została zawarta w czasie obowiązywania tej ustawy.

Przeciwko podjęciu uchwały nie przemawiają też zgłaszane w apelacji zarzuty nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji. Kwestię tę Sąd Okręgowy wyjaśnił w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, wskazując, że ogłoszenie wyroku przez Sąd Rejonowy nastąpiło na posiedzeniu jawnym wyznaczonym w tym celu na podstawie art. 326 § 1 k.p.c. O terminie tym Sąd ogłosił po zamknięciu rozprawy, wypełniając obowiązek przewidziany w powołanym przepisie. Na rozprawie, po zamknięciu której miało miejsce ogłoszenie, powód nie był obecny, został o niej jednak prawidłowo powiadomiony.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione

zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).

jw