

Uchwała z dnia 8 stycznia 2007 r.

I UZP 6/06

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca), Sędziowie SN Krystyna Bednarczyk, Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyzn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 stycznia 2007 r. sprawy z odwołania Haliny P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w Ł. z siedzibą w Z.W. o zasiłek chorobowy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Sieradzu z dnia 19 października 2006 r. [...]

„Czy stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyrażone w przedmiocie przywrócenia terminu do opłacenia składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe na podstawie art. 14 ustęp 2 punkt 2) ustawy z dnia 13.10.1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) podlega kontroli sądowej przy rozpoznawaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Sąd, rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego odmawiającej wypłaty zasiłku chorobowego, bada zachowanie terminu do opłacenia składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe oraz zasadność odmowy wyrażenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgody na opłacenie składki po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

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

Decyzją z dnia 17 marca 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w Ł. z siedzibą w Z.W. odmówił wnioskodawczyni Halinie P. przyznania prawa do zasiłku chorobowego za okres od dnia 4 października 2005 r. do 20 marca 2006 r. uzna-

jąc, że niezdolność wnioskodawczynie do pracy powstała w okresie niepodlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Zdaniem organu rentowego, ubezpieczenie to ustało 1 września 2005 r., z mocy art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 877 ze zm.) wobec nieopłacenia w terminie składki za wrzesień 2005 r. i w sytuacji, gdy Zakład nie wyraził zgody na opłacenie składki po terminie.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Sieradzu wyrokiem z dnia 24 maja 2006 r. [...] oddalił odwołanie Haliny P. od decyzji ZUS przy ustaleniu, że odwołująca się podlegała dobrowolnemu ubezpieczeniu społecznemu od 1 stycznia 1999 r. do 31 sierpnia 2005 r., natomiast od 1 września 2005 r. dobrowolne ubezpieczenie społeczne ustało z powodu opłacenia składki za wrzesień 2005 r. po terminie. Sąd ustalił, że wnioskodawczynie „dobrowolną składkę na ubezpieczenie opłaciła na poczcie w dniu 11 października 2005 r., gdyż 9 października była niedziela.” Sąd uznał tę okoliczność za bezsporną, chociaż wnioskodawczynie podała w odwołaniu, że zapłaciła składkę na poczcie 10 października 2005 r., a poczta dokonała przelewu 11 października.

W apelacji od wyroku Sądu Rejonowego wnioskodawczynie podniosła, że składkę za wrzesień 2005 r. wpłaciła na poczcie 10 października 2005 r. (a przelano ją 11 października 2005 r.), natomiast wcześniej - z uwagi na stan zdrowia - nie była w stanie dokonać wpłaty, ponieważ nie mogła się poruszać. Dnia 4 października 2005 r. „w złym stanie zdrowia” trafiła do lekarza, otrzymała skierowanie do ortopedy, który wykonał „blokadę” biodra.

Rozpoznając apelację wnioskodawczynie od wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Okręgowy dostrzegł występujące w sprawie poważne zagadnienie prawne. Postanowieniem z dnia 19 października 2006 r. [...] Sąd ten przedstawił do rozpoznania Sądowi Najwyższemu zagadnienie o następującej treści: „czy stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyrażone w przedmiocie przywrócenia terminu do opłacenia składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe na podstawie art. 14 ustęp 2 pkt 2) ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) podlega kontroli sądowej przy rozpoznawaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych?”. W uzasadnieniu powyższego postanowienia Sąd Okręgowy podniósł, że nie ulega wątpliwości, iż na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dobro-

wolne ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz chorobowe ustaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie należnej składki na to ubezpieczenie. Dotyczy to osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, duchownych oraz osób wymienionych w art. 7 i 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Natomiast w uzasadnionych przypadkach ZUS, na wniosek ubezpieczonego, może wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie. Wątpliwości pojawiają się w kwestii możliwości sądowej kontroli działań ZUS w tym zakresie.

Przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu obowiązującym do 1999 r. stanowił, że w uzasadnionych przypadkach na wniosek zainteresowanego, ZUS może przywrócić termin do opłacenia składek na dobrowolne ubezpieczenie. Zwrot "Zakład może przywrócić termin" sugerował pozostawienie omawianej kwestii do swobodnego uznania organu rentowego. Nowe brzmienie art. 14 ust 2 pkt 2 zdanie drugie nadane przez art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1256) zmieniającej ustawę z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2000 r., zdawałoby się potwierdzać - zdaniem Sadu Okręgowego - taki kierunek interpretacji. Wprowadzenie przez ustawę nowelizacyjną określenia „zakład może wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie” niejako podkreśla „swobodny charakter działań ZUS w tym zakresie”, co uzasadniałoby wyłączenie tej kwestii spod sądowej kontroli, jako występującej wyłącznie na etapie postępowania administracyjnego.

Zagadnienie powyższe było przedmiotem rozbieżnych rozważań Sądów Apelacyjnych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 kwietnia 2000 r., III AUa 66/00, OSA 2001 nr 9, poz. 32; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 3 listopada 2000 r., III AUa 774/00, OSA 2001 nr 2, poz. 5; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 października 2000 r., III AUa 1514/99, OSA 2001 nr 4, poz. 15). Podkreślić należy, że kwestia zgody, bądź odmowy ZUS, na opłacenie składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne po terminie nie wymaga wydania przez Zakład decyzji. Ustawa systemowa przewidywała bowiem wydawanie decyzji w sprawach objętych przepisem art. 83 ust. 1, jak również w innych konkretnie wymienionych sprawach, określonych w przepisach ustawy (art. 24 ust. 1). W tych to sprawach ustawa zastrzega dla ubezpieczonych (płatników) prawo do odwołania się od wydanej decyzji do właściwego Sądu. Mimo braku obowiązku wydania decyzji kwestia sądowej kontroli stanowiska wyrażonego przez ZUS w tym przedmiocie pozostała otwarta.

Zdaniem Sądu Okręgowego, zasadny wydaje się pogląd o poddaniu kontroli sądowej działania organu rentowego w tej kwestii. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. ZUS wydaje decyzje w szczególności w zakresie przebiegu ubezpieczenia, jego ustania oraz ustala uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Udzielenie zgody na opłacenie po terminie składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne „jest natomiast pierwszorzędną sprawą” dla końcowej oceny, czy wnioskodawca jest objęty ubezpieczeniem i czy w związku z tym ma on prawo do konkretnych świadczeń z tego ubezpieczenia. Skoro więc kwestia ta jest ściśle związana z podleganiem ubezpieczeniu, ustaniem i prawem do świadczeń z ubezpieczenia, to uzasadnione wydaje się też przyznanie sądowi w sprawach między innymi o świadczenie z ubezpieczenia, w tym o zasiłek chorobowy, prawa „przesłankowej” kontroli stanowiska zajętego przez organ rentowy w przedmiocie odmowy zgody na opłacenie po terminie składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne. Możliwe byłoby przy owej sądowej kontroli instytucji z art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej stosowanie kryteriów wskazanych w przepisie art. 168 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, mającym zastosowanie w tej sprawie, składki na ubezpieczenia społeczne należy opłacić do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który są należne. Za wrzesień 2005 r. składki należało zatem uiścić do 10 października 2005 r. Wnioskodawczyni twierdzi, że dokonała zapłaty w urzędzie pocztowym 10 października 2005 r. (w aktach znajdują się kopie dokumentów ze stemplem poczty). Organ rentowy przyjął, że termin z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie został zachowany, a następnie nie wyraził zgody na opłacenie składki po terminie. Konsekwencją powyższego była decyzja z 17 marca 2006 r. odmawiająca przyznania zasiłku chorobowego, od której wniesione zostało odwołanie. Z art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy nowelizującej z dnia 23 grudnia 1999 r.) wynika, że ubezpieczenie chorobowe ustaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego za który nie opłacono w terminie składki należnej na to ubezpieczenie. ZUS na wniosek

ubezpieczonego może wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie. W brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją przepis ten stanowił, że na wniosek zainteresowanego ZUS może przywrócić termin do opłacenia składki. Dokonana zmiana w treści przepisu art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma, w ocenie Sądu Najwyższego, merytorycznego znaczenia. Zarówno przed nowelizacją jak i obecnie możliwe jest nieuwzględnienie przekroczenia terminu do opłacenia składki i uznanie, że mimo przekroczenia nie ustało ubezpieczenie. Z tego punktu widzenia, nie ma istotnego znaczenia, określenie tej możliwości jako przywrócenia terminu czy też jako zgody na opłacenie składki po terminie. Organ rentowy został wyposażony w kompetencję wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie, czyli uznania, że mimo nieopłacenia składki w terminie ubezpieczenie nie ustało. W ustawie nie zostały określone przesłanki „wyrażenia zgody” na opłacenie składki po terminie, nawet tak ogólnikowo jak miało to miejsce w pierwotnym brzmieniu tego przepisu, czyli przez przywołanie zwrotu „w uzasadnionych przypadkach”. Nie oznacza to przyznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych niczym nieskrępowanego uznania w uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosku o wyrażenie zgody. Przyznana kompetencja winna być wykonywana według sprawdzalnych, sprawiedliwych kryteriów. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że uznaniowość decyzji nie oznacza dowolności w ich podejmowaniu. Użyte w przepisie art. 47 ust. 2 pkt 2 określenie „może” nie oznacza pełnej dowolności. Nie ma przy tym znaczenia, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje odrębną decyzję czy też rozstrzyga daną kwestię jako przesłankę wydania decyzji o określonej treści. W tym drugim przypadku, w razie poddania decyzji kontroli sądowej, badanie obejmuje wszystkie okoliczności, także te, które stanowiły przesłanki zaskarżonego rozstrzygnięcia. Wyłączenie pewnych przesłanek spod kontroli sądowej - definitywne lub czasowe - jest możliwe, jednakże wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego. Jako przykład można wskazać czasowe wyłączenie merytorycznej kontroli sądowej sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (w określonych sytuacjach) wynikające z art. 477⁹ § 3¹ i art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. Wyłączenie takie nie może być natomiast domniemywane ani wywodzone w drodze wykładni. Taka wykładnia narażona byłaby na zarzut sprzeczności z gwarantowanym konstytucyjnie prawem każdego do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji). Rozpoznanie sprawy obejmuje, co do zasady, jej meritum, czyli rozstrzygnięcie wszystkich spornych okoliczności. Meritum sprawy o przyznanie zasiłku chorobowego może obejmować różnorodne oko-

liczności sporne. W rozważanym przypadku sporne jest podleganie ubezpieczeniu chorobowemu. Dla ustalenia tej okoliczności istotne jest przesądzenie, czy ubezpieczenie nie wygasło z powodu nieopłacenia składki w terminie. Zatem sądowa kontrola decyzji o odmowie przyznania zasiłku nie może pomijać kwestii zachowania terminu ani zasadności odmowy wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie. Przyznanie prawa do sądu w zakresie ubezpieczenia chorobowego byłoby iluzoryczne, gdyby spod sądowej kontroli wyjęte zostały jedyne okoliczności sporne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyposażony w kompetencję wyrażania zgody na opłacenie składki po terminie winien jest ujawnić jakimi przesłankami kierował się odmawiając jej zgody a sąd podda je ocenie. Sąd Najwyższy nie znajduje żadnych racji, dla których miałyby być wyłączone spod kontroli sądowej przesłanki odmowy przyznania zasiłku chorobowego. Rację taką mógłby stanowić wyłącznie przepis ustawy mający dostateczne oparcie konstytucyjne.

=====