

**Wyrok z dnia 13 października 2004 r.**

**II UK 493/03**

**Przepis art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) nie wyłącza odpowiedzialności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, który powstał w wyniku przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej, za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe przed dokonaniem przekształcenia.**

Przewodniczący SSN Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Sędziowie SN: Beata Gudowska, Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 października 2004 r. sprawy z wniosku Zespołu Opieki Zdrowotnej w K., z udziałem zainteresowanego Skarbu Państwa - Wojewody Z. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w K. o składki na ubezpieczenie społeczne, na skutek kasacji organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2003 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Decyzją z dnia 9 września 1998 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w K. zobowiązał Zespół Opieki Zdrowotnej w K. do opłacenia składek w kwocie 35.884,35 zł wraz z odsetkami, należnych od wynagrodzeń pracowników wypłaconych za okres od września 1995 r. do czerwca 1997 r.

W odwołaniu od tej decyzji Zespół Opieki Zdrowotnej w K. zarzucił, że składki odprowadzał w prawidłowo obliczonej wysokości.

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2002 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że Zakład Opieki Zdrowotnej w K. zobowiązany jest do zapłaty składek za okres od 26 marca 1997 r. do 30 czerwca 1997 r. a w pozostałej części odwołanie oddalił. Sąd ustalił, że od 26 marca 1997 r. Zakład Opieki Zdrowotnej w K. będący do tej daty jednostką budżetową uzyskał status samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Zobowiązania powstałe przed przekształceniem przejął Skarb Państwa na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.). W związku z tym Zakład Opieki Zdrowotnej w K. nie jest zobowiązany do zapłaty składek za okres od września 1995 r. do 23 marca 1997 r. Wprawdzie ustalenie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wysokości zaległych składek za ten okres było zdaniem Sądu prawidłowe, jednak Zakład Opieki Zdrowotnej w K. jest zwolniony z obowiązku zapłaty tych zaległości.

Apelacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w K. od tego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z dnia 19 maja 2003 r. [...]. Sąd Apelacyjny uznał, że wymierzenie składek od składników wynagrodzeń pracowników wymienionych w zaskarżonej decyzji było prawidłowe. Jednocześnie uznał za prawidłowe rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji zwalniające Zakład Opieki Zdrowotnej w K. z obowiązku zapłaty składek za okres przypadający przed przekształceniem go w samodzielny zakład będący na własnym rozrachunku. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) zakład pracy miał obowiązek opłacać składki z własnych środków, a trudno mówić o własnych środkach zakładu, który pokrywał wydatki bezpośrednio z budżetu państwa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo zinterpretował przepis art. 80 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Wyrok ten zaskarżył kasacją Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w K. i opierając kasację na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych i art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku (ewentualnie także wyroku Sądu pierwszej instancji) i preka-

zanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku (ewentualnie Sądowi Okręgowemu w Koszalinie) do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę obu wyroków i oddalenie odwołania lub obciążenie obowiązkiem zapłaty składek w kwocie 30.983,19 zł wraz z odsetkami Skarbu Państwa - Wojewody Z. W uzasadnieniu kasacji podniósł, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych składki na ubezpieczenie społeczne pracowników opłacają zakłady pracy a Zakład Opieki Zdrowotnej był zakładem pracy, zarówno przed przekształceniem, jak i po przekształceniu. Zdaniem skarżącego, w fakcie przejęcia przez Skarb Państwa zobowiązań finansowych jednostek budżetowych nie można upatrywać powstania roszczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wprost wobec Wojewody Z. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma podstawy prawnej do obciążenia obowiązkiem zapłaty zaległych składek osób trzecich innych, niż wymienione w obowiązującej wówczas ustawie o zobowiązaniach podatkowych a obecnie w Ordynacji podatkowej. Skarb Państwa nie należy do tego kręgu osób. Dokonana w zaskarżonym wyroku interpretacja art. 80 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną prowadzi do tego, że składki, co do których obowiązek odprowadzenia był niewątpliwy, musiałyby zostać umorzone z powodu braku dłużnika.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniony jest zarzut błędnej wykładni art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten stanowił, że składki na ubezpieczenie społeczne opłacają zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia każdego pracownika. Określenie „z własnych środków” nie oznacza oczywiście, że opłacanie składek następuje ze środków, których zakład pracy jest właścicielem. Chodzi o opłacanie składek z tych środków, z jakich zakład pracy wypłaca wynagrodzenia, niezależnie od tego z jakich źródeł czerpie te środki i czy są one wystarczające. Regulacja taka była konsekwencją tego, że chociaż składki były przeznaczone na ubezpieczenie społeczne pracowników i były naliczane od ich dochodów, nie obciążały tych dochodów i nie były potrącane z wynagrodzeń. Opłacały je zakłady pracy z własnych środków, przy czym opłaty musiały następować na bieżąco. Gdyby przepis art. 33 ust. 1 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych interpretować tak, jak uczynił to Sąd Apelacyjny, jednostki budżetowe nie miałyby w ogóle obowiązku bieżącego odprowadza-

nia składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, skoro nie miały „własnych środków” i były finansowane z budżetu państwa. W rzeczywistości własnymi środkami jednostek budżetowych były środki przeznaczone z budżetu państwa na funkcjonowanie poszczególnych jednostek. Przepis § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.) nakładał na zakład pracy będący jednostką budżetową obowiązek opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne pracowników w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia. W świetle powołanych przepisów nie ma żadnej wątpliwości co do tego, że w dniu wymagalności składek od wynagrodzeń pracowników w każdym miesiącu, w którym następowała wypłata wynagrodzeń, powstawało zobowiązanie Zakładu Opieki Zdrowotnej w K. do zapłaty składek. Kwestią do rozstrzygnięcia jest tylko to, czy zobowiązanie to wygasło lub czy były podstawy do zwolnienia dłużnika z tego zobowiązania.

Jako podstawę prawną wygaśnięcia lub zwolnienia ze zobowiązania Sąd Apelacyjny wskazał przepis art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Stanowi on, że zobowiązaniami Skarbu Państwa, powstałymi do dnia 31 grudnia 1998 r., są zobowiązania finansowe państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z treści tego przepisu nie można wyprowadzać wniosku, że przejęcie przez Skarb Państwa zobowiązań podmiotów, które przed przekształceniem były jednostkami budżetowymi, zwalnia te podmioty lub ich następców prawnych ze zobowiązań w stosunku do wierzycieli. Sformułowanie przepisu nie wskazuje na to, że nastąpiła zmiana dłużnika i wierzyciele mogą kierować swoje roszczenia tylko do Skarbu Państwa. Gdyby tak było, przepis musiałby stanowić, że zobowiązania zakładów budżetowych przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wygasają a zobowiązaniem staje się Skarb Państwa. Jest kwestią wątpliwą, aby mocą ustawy mogła zostać uregulowana generalnie kwestia zwolnienia z długu pewnej kategorii dłużników i przeniesienia na inną osobę wszystkich zobowiązań, przez które rozumie się także zobowiązania niepieniężne w tym takie, które mogą być wykonane tylko przez dłużnika. Regulacja taka naruszałaby konstytucyjną zasadę zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Nawet przy przyjęciu dopuszczalności tego rodzaju rozwiązania ustawowego, z całą

pewnością nie mogłoby ono być dokonane ustawą, której materia jest uregulowanie wzajemnych stosunków majątkowych między organami administracji publicznej, w związku z ustawami reformującymi tę administrację, w zakresie ustalenia odmiennego od dotychczasowego podziału zadań między organami państwa i organami samorządu terytorialnego. Przepis art. 80 ust. 1 jest częścią tej regulacji i dotyczy przejęcia zobowiązań zaciągniętych w czasie, gdy zobowiązany był finansowany z budżetu państwa. Regulacja w nim zawarta odnosi się do stosunków majątkowych między Skarbem Państwa a zobowiązanym podmiotem i dodatkowo zapewnia wierzycielom gwarancje co do wypłacalności, które to gwarancje wierzyciele mieli w czasie dokonywania czynności prawnych zobowiązujących jednostki finansowane z budżetu państwa. Przepis należy więc rozumieć w ten sposób, że Skarb Państwa odpowiada za zobowiązania podmiotu będącego przed przekształceniem jednostką budżetową obok tego podmiotu. W orzeczeniach wydanych w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy pracowników organów państwowych, którzy w związku z reformą administracji stali się pracownikami samorządowymi Sąd Najwyższy przyjmował solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa i odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (uchwała z dnia 1 lutego 2000 r., III ZP 20/99 - OSNAPiUS 2000 nr 13, poz. 501). W uchwale z dnia 7 lipca 2000 r., III ZP 16/00 (OSNAPiUS 2000 nr 23, poz. 847), dotyczącej również roszczeń pracowniczych, Sąd Najwyższy wypowiedział pogląd, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, który powstał w wyniku przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed dokonaniem przekształcenia. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że jeżeli w związku z przekształceniem nie nastąpiła likwidacja dotychczasowego pracodawcy, w grę może wchodzić odpowiedzialność *in solidum* Skarbu Państwa i nowego pracodawcy, natomiast w przypadku likwidacji odpowiedzialność ponosi w całości nowy pracodawca. W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy stwierdził, iż przepis art. 80 ust. 1 „wprowadził zasadę, że Skarb Państwa stał się zobowiązany z tytułu zobowiązań państwowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Odnosi się on więc do wszystkich zobowiązań tych jednostek (w tym także tych, które wynikają ze stosunku pracy). Nie oznacza on jednakże, że inne podmioty przestały być zobowiązane. Nie można bowiem interpretować go *a contrario*, że skoro Skarb Państwa stał się zobowiązanym, to inne podmioty przestały być zobowiązane. Przepis ten należy traktować jako do-

datkową gwarancję realizacji zobowiązań powstałych w jego warunkach. Oznacza on, że oprócz podmiotów odpowiedzialnych za określone nim zobowiązania, dodatkowo przejmuje je (staje się zobowiązany) Skarb Państwa." Przepis ten „nie wyklucza stosowania innych norm prawnych, takich zwłaszcza jak art. 23<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p., i z tego punktu widzenia ma charakter komplementarny, a nie wyłączający istniejące reguły odpowiedzialności za powstałe zobowiązania”.

Zacytowane tu wywody odnoszą się wprawdzie do roszczeń pracownika powstałych przed przejściem zakładu pracy przez nowego pracodawcę, jednak w zakresie wykładni art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. mają charakter ogólny. Podstawa prawna zobowiązania zaciągniętego przez jednostkę budżetową nie odpadła po przekształceniu jej w podmiot działający na innych zasadach. W stosunku do Zakładu Opieki Zdrowotnej w K. podstawą prawną zobowiązania był przepis art. 33 ust. 1 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, nakładający na zakład pracy obowiązek opłacania składek. Zakład Opieki Zdrowotnej był zakładem pracy w momencie powstania zobowiązania i nie przestał nim być po przekształceniu. Podobnie jak brak jest podstaw do wyłączenia jego odpowiedzialności za powstałe przed przekształceniem zobowiązania wobec pracowników, w tym także z tytułu wynagrodzenia za pracę, brak jest podstaw do wyłączenia tej odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z wypłat wynagrodzeń, jakimi są zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. W konsekwencji należy uznać, że przepis art. 80 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie wyłącza odpowiedzialności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, który powstał w wyniku przekształcenia zakładu publicznego prowadzonego w formie jednostki budżetowej, za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe przed dokonaniem przekształcenia. Kwestia, czy Skarb Państwa ponosi również odpowiedzialność za te zobowiązania i jaka jest zasada ewentualnej odpowiedzialności (solidarna czy *in solidum*), nie jest istotna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, skoro Zakład Ubezpieczeń Społecznych kieruje swoje roszczenia tylko w stosunku do zakładu pracy.

Sąd Apelacyjny dokonał błędnej wykładni obu wskazanych w kasacji przepisów prawa materialnego, należało zatem uznać podstawy kasacji za usprawiedliwione. Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

