

**Wyrok z dnia 20 maja 2004 r.**

**II UK 403/03**

**Decyzja wymierzająca płatnikowi składek dodatkową opłatę na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) podlega kontroli sądowej nie tylko pod względem jej formalnej poprawności, ale także merytorycznej zasadności i celowości.**

Przewodniczący SSN Andrzej Kijowski, Sędziowie SN: Barbara Wagner (sprawozdawca), Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 maja 2004 r. sprawy z wniosku Odlewni Z. Spółki Akcyjnej w C. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w C. o opłatę dodatkową, na skutek kasacji organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 kwietnia 2003 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2003 r. [...] oddalił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w C. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie z dnia 26 listopada 2001 r. [...] zmieniającego decyzję organu rentowego z dnia 8 sierpnia 2001 r. wymierzającą Odlewniom Z. SA w C. dodatkową opłatę w wysokości 43.100 zł, w ten sposób, że zwolnił płatnika składek z obowiązku jej uiszczenia.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne i ich prawna ocena. Decyzją z 8 sierpnia 2001 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w C., na podstawie art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), powoływanej dalej także jako „ustawa”, wymierzył płatnikowi składek - Odlewniom Z. SA w C. dodatkową opłatę w łącznej wysokości 43.100 zł. Na opłatę tę składały się następujące kwoty:

34.000 zł z tytułu nieopłacania składek w okresie od lutego 2000 r. do maja 2001 r. na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych należnych w wysokości 681.049,51 zł, 6.400 zł z tytułu nieopłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne w okresie od lutego 2000 r. do maja 2001 r. należnych w wysokości 128.659,31 zł oraz 2.700 zł z tytułu nieopłacania w okresie od lutego 2000 r. do maja 2001 r. składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych należnych w wysokości 55.420,55 zł. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie uwzględnił złożonego w dniu 5 czerwca 2001 r. wniosku Spółki Odlewnie Z. o rozłożenie należności z tytułu składek na raty.

W ocenie Sądu, apelacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie jest zasadna, albowiem Sąd pierwszej instancji dokonał właściwej wykładni art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z powołanym przepisem, Zakład może, a nie musi, wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek. Mimo że o możliwości wymierzenia dodatkowej opłaty powinna, decydować taka okoliczność jak utrwalony czasokres zadłużenia, to nie bez znaczenia jest także aspekt celowościowy nałożenia na płatnika składek tejże opłaty. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość „rozłożenia przez Zakład należności z tytułu składek na raty na wniosek dłużnika, ze względów gospodarczych lub z innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie”. Zdaniem Sądu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien był uwzględnić trudną sytuację finansową płatnika składek przy rozpoznawaniu jego wniosku o rozłożenie zaległych należności na raty. Wymierzenie opłaty dodatkowej Spółce „czyniącej starania o rozłożenie na raty spowodowanego złą sytuacją finansową, na którą złożyły się przyczyny leżące także poza nią, zadłużenia z tytułu składek, uznać należy za niecelowe jako pozbawione dyscyplinującego charakteru”.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaskarżył ten wyrok kasacją. Wskazując jako podstawę kasacji naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji „zwolnienie Odlewni Z. SA w C. od uiszczenia opłaty dodatkowej”, jego pełnomocnik wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, tj. o „zmianę wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie [...] i oddalenie odwołania od decyzji organu rentowego z dnia 8 sierpnia 2001 r.” Jako okoliczność uzasadniająca rozpoznanie kasacji powołała potrzebę wykładni przepisów wywołujących roz-

bieżności w orzecznictwie sądów. W uzasadnieniu kasacji podniosła, że brzmienie art. 24 ustawy o ubezpieczeniu społecznym „jednoznacznie ustala zakres i sposób jego zastosowania, które to przesłanki decydują również o zakresie kognicji Sądu w przypadku odwołania od decyzji Zakładu nakładającej opłatę dodatkową”. Kontrola zasadności nałożenia opłaty dodatkowej, przy uwzględnieniu sytuacji finansowej płatnika, jest błędną interpretacją treści przepisu, czy wręcz jego nadinterpretacją „poprzez odwołanie do materii zastrzeżonej dla innych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”. Ponadto, ustawodawca nie użył w powołanym przepisie takich zwrotów, które należałoby odnieść do celowości lub zasadności nałożenia opłaty dodatkowej. Funkcją zaś opłaty dodatkowej jest „raczej” rekompensata wyrównująca straty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynikające z braku prawidłowego opłacania składek. Pełnomocnik strony skarżącej wskazała również na rozbieżność orzecznictwa sądów dotyczącego wykładni art. 24 ust.1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, „w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości” Zakład Ubezpieczeń Społecznych „może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę w wysokości do 100% nie opłaconych składek”. Dokonanie tej czynności należy do sfery tzw. swobodnego uznania, którego istotą jest możliwość ustalenia przez organ swego zachowania się w stosunku do określonego już stanu faktycznego. Swobodne uznanie nie znaczy woluntaryzmu, dowolności, arbitralności. Jego zakres jest zawsze określony przez prawo. Ma też w każdym przypadku uchwytny, ustalone granice prawne, które tworzą przepisy kompetencyjne, przepisy o postępowaniu administracyjnym i przepisy prawa materialnego. Podjmując czynność z zakresu swobodnego uznania, organ związany jest nie tylko przepisem, ale i celem ustanowionego przepisu oraz normami etycznymi.

Art. 24 ust. 1 ustawy jest przepisem kompetencyjnym i zarazem materialnoprawnym. Przyznaje organowi rentowemu kompetencję do wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty, określając warunki jej zastosowania. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może orzec o opłacie dodatkowej jedynie względem płatnika, który nie opłacił składek lub opłacił je w zaniżonej wysokości, a wysokość opłaty nie może przekraczać kwoty stanowiącej równowartość nieopłaconych składek. Przepisem

ogólnym prawa ubezpieczenia społecznego o charakterze materialnoprawnym wyznaczającym organowi rentowemu granice swobody w podejmowaniu decyzji jest przede wszystkim art. 2a ustawy, formułujący zasadę równości w ubezpieczeniach społecznych. Dotyczy ona także obowiązku opłacania składek (art. 2a ust. 2 pkt 2). Z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania ubezpieczonych i innych podmiotów będących stroną w stosunkach prawnych łączących je z organem rentowym w jednakowych sytuacjach, i zarazem nakaz różnego (niejednakowego) ich traktowania w sytuacjach niejednakowych. Wyklucza to dopuszczalność orzekania wedle dowolnych kryteriów.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, której w zakresie działalności merytorycznej przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 1 i 4 ustawy). Zgodnie z art. 180 k.p.a., do postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych „stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach”. Postępowanie przed organem rentowym uregulowane jest w pierwszej kolejności przepisami ustaw ubezpieczeniowych. Są one przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wyłączają jednak jego przepisów o charakterze zasadniczym. Przepisy - zasady mają podstawowe znaczenie dla całego postępowania przed organem rentowym. Jednym z nich jest art. 7 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, granice swobodnego uznania wyznaczają organowi rentowemu interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Pogląd, jakoby o prawidłowości decyzji wydanej w sprawie wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty rozstrzygało wyłącznie spełnienie lub niespełnienie przesłanek określonych w art. 24 ust. 1 ustawy, pozostaje w sprzeczności nie tylko z powołanymi wyżej przepisami ogólnymi dotyczącymi postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale również z wnioskami wynikającymi z reguł wykładni systemowej tego przepisu. Wbrew odmiennemu twierdzeniu organu rentowego, okoliczność, że art. 29 ustawy w odniesieniu do, także fakultatywnych, czynności ZUS jakimi są odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie ich na raty, wprowadza kryteria dokonywania tychże czynności (podejmowania decyzji w tych sprawach), nie stanowi argumentu na rzecz tezy, że te same lub podobne kryteria nie powinny towarzyszyć podejmowaniu decyzji w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej. Przeciwnie. Jeżeli organ rentowy przy podejmowaniu

decyzji w kwestii odroczenia terminu płatności składek oraz rozłożenia ich na raty - należności obligatoryjnych i możliwych do zaplanowania - obowiązany jest brać pod uwagę „względy gospodarcze”, „inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”, „możliwości płatnicze dłużnika”, „stan finansów ubezpieczeń społecznych”, to powinien je uwzględniać również w odniesieniu do opłaty stanowiącej dla płatnika składek obciążenie dodatkowe. Przy tym rozłożenie należności z tytułu składek na raty i odroczenie terminu ich płatności następuje w formie umowy (art. 24 ust. 1a), a zatem z uwzględnieniem woli płatnika składek; wymierzenie opłaty dodatkowej jest jednostronną czynnością organu rentowego. Tym bardziej więc nie powinna być to decyzja arbitralna.

Przeciwko pogładowi pełnomocnika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przemawiają też rezultaty wykładni celowościowej. Zgodzić się wypada z tezą, że funkcją dodatkowej opłaty jest zdyscyplinowanie płatników składek na ubezpieczenia społeczne do wykonania (opłacania składek) i to należytego wykonania (terminowego ich opłacania w należnej wysokości) ciążącego na nich obowiązku. Nie jest nią jednak „rekompensata, wyrównująca straty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynikające z braku prawidłowego, zgodnego z ustawą opłacania składek”. Taką funkcję, poza sankcyjną, spełniają bowiem odsetki. Opłata dodatkowa stanowi natomiast *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy - przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności - można przewidywać (oczekiwać), że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel. To zaś zależy przede wszystkim od przyczyn nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Te mogą być zależne lub niezależne od płatnika, zawinione przez niego lub niezawinione. Inaczej powinien być traktowany płatnik, który opóźnia się z wykonaniem obowiązku opłacania składek pomimo dobrej kondycji ekonomicznej; inaczej taki, który boryka się z trudnościami finansowymi. Przy stosowaniu opłaty dodatkowej powinien być wzięty pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek. Utrwalony bądź incydentalny charakter opóźnienia to tylko jeden z obiektywnych elementów ważnych dla ustaleń w tym zakresie. Dotychczasowy stosunek do spełniania obowiązku to bowiem także wykazanie zainteresowania jego należytych wykonaniem, w tym podejmowanie czynności zmierzających do prawidłowego jego wykonania. Mówiąc lapidarnie - o zastosowaniu dodatkowej opłaty powinny decydować okoliczności

każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te które wskazują na winę płatnika w nieopłaceniu składek albo ich opłaceniu w zaniżonej wysokości lub jej brak.

Spółce Odlewnie Z. nie można przypisać złej woli. Nie uchylała się ona od wykonania ciążącego na niej obowiązku opłacania składek, ale - jak ustaliły Sądy - z przyczyn obiektywnych nie miała okresowo realnych możliwości jego wykonania. Trudności płatnicze Spółki wynikały - między innymi - z nierealizowania wobec niej zobowiązań przez dłużników. Postępowanie osób zarządzających nią wskazuje na poczucie odpowiedzialności. Świadczy o tym zwrócenie się 5 czerwca 2001 r., a więc na dwa miesiące przed wymierzeniem dodatkowej opłaty, do organu rentowego o rozłożenie zadłużenia na raty. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniosku tego nie rozpoznał z formalnych - jak ustalił Sąd - nieuzasadnionych przyczyn.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy za wymierzeniem dodatkowej opłaty nie przemawia także interes publiczny. Nie można go wszak dostrzec w tworzeniu wirtualnych dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i wpisywaniu ich na kontach Funduszu Ubezpieczenia Społecznego po stronie „ma”. Wirtualnych, bo z doświadczenia życiowego wynika, że skoro płatnik nie opłacił składek na ubezpieczenie społeczne ze względu na brak środków pieniężnych, to z tych samych przyczyn nie uiszczy opłaty dodatkowej. Sąd Najwyższy nie widzi interesu publicznego w pogłębianiu kryzysu finansowego płatnika składek, w obciążaniu go dodatkowymi należnościami fakultatywnymi w sytuacji, gdy nie ma on realnych możliwości wywiązania się ze zobowiązań głównych.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że przedmiotem kontroli sądowej są jedynie formalne przesłanki dopuszczalności wymierzenia opłaty dodatkowej, a zatem ustalenie czy płatnik opłacił składki, czy ich nie opłacił i czy opłacił je w zaniżonej, czy niezaniżonej wysokości, a także czy dodatkowa opłata przekracza, czy nie przekracza 100% nieopłaconych składek. Wedle zdania drugiego ust. 1 art. 24 ustawy, „od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83”. Art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy stanowi o wydawaniu przez ZUS decyzji „w zakresie indywidualnych spraw dotyczących (...) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek”. Sformułowanie „w sprawie” wskazuje na potrzebę zbadania wszelkich jej aspektów. Postępowanie odwoławcze toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a te nakazują sądowi wyjaśnienie, ustalenie i rozważenie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Co do

zakresu kognicji sądu w sprawach o dodatkową opłatę warto też powołać argumenty natury historycznej. Przepis art. 35 ust. 2 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.) nie przewidywał *expressis verbis* możliwości odwołania się do sądu od decyzji o wymierzeniu dodatkowej opłaty. Sąd Najwyższy konsekwentnie prezentował stanowisko, że podlegają one kontroli sądów w postępowaniu odwoławczym. Stanowisko to podzielił ustawodawca, wprowadzając w art. 24 ust. 1 ustawy taką możliwość. Próby ograniczania postępowania sądowego do kontroli formalnych przesłanek wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty nie mają żadnej podstawy prawnej.

W konkluzji należy stwierdzić, że wydanie przez organ rentowy decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy wymaga ustalenia winy płatnika składek w nieopłaceniu składek lub ich opłaceniu w zaniżonej wysokości. Decyzja w tym zakresie podlega kontroli sądowej nie tylko w aspekcie formalnej jej poprawności, ale także merytorycznej zasadności i celowości.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 393<sup>12</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.

=====