

Wyrok z dnia 3 marca 2005 r.

I UK 197/04

Polski Związek Niewidomych nie należał do podmiotów zwolnionych z opłacania składek za pracowników na Fundusz Pracy na podstawie art. 53 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) lub art. 54 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.).

Przewodniczący SSN Barbara Wagner, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 marca 2005 r. sprawy z odwołania Polskiego Związku Niewidomych Okręgu M. w K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w K. o zapłatę składek na Fundusz Pracy, na skutek kasacji ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Wyrokiem z 6 kwietnia 2004 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie, po rozpoznaniu sprawy z wniosku Polskiego Związku Niewidomych Okręgu M. w K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w K., o zapłatę składek na Fundusz Pracy, na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w K. od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 18 grudnia 2002 r., zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wskazał, że wyrokiem z 18 grudnia 2002 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w K. z 28 września 2000 r. w ten sposób, że stwierdził, iż Polski Związek Niewidomych Okręgu M. w K. nie jest obowiązany do opłacania składek na Fun-

dusz Pracy od 1 grudnia 1991 r. Sąd Okręgowy ustalił, iż wnioskodawca nie prowadzi działalności gospodarczej. Związek w latach 1994 - 1999 zatrudniał pracowników opłacając w tym czasie składki na Fundusz Pracy w łącznej kwocie 7.440,74 zł. W dniu 14 września 1999 r. wnioskodawca wystąpił do organu rentowego o zwrot wpłaconych składek powołując się na art. 54 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wskutek czego uzyskał zwrot składek za okres od stycznia 1994 r. do grudnia 1998 r. w kwocie 7.409,50 zł, zaś wraz z odsetkami i zwrotem nadpłaty kwota zwrotu wyniosła łącznie 15.136,58 zł. Zaskarżoną decyzją organ rentowy stwierdził, że wnioskodawca był i jest zobowiązany do opłacania składek na Fundusz Pracy za okres od 1 grudnia 1991 r. „i nadal”, wzywając go pismem z tej samej daty do zwrotu niesłusznie przekazanej kwoty.

W tym niespornym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że, co prawda, art. 53 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), jak i obowiązujący od dnia 1 stycznia 1995 r. art. 54, wyłączały zakłady szkoleniowo-produkcyjne, a później przedsiębiorców Polskiego Związku Niewidomych z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, to jednak zwolnienie to należy odnieść nie tylko do pracowników zatrudnionych w zakładach produkcyjnych Związku, lecz również w zakładach wykonujących jego statutowe obowiązki. Celem ustawodawcy było bowiem odciążenie instytucji, której głównym celem jest pomoc osobom niepełnosprawnym, a skoro z obowiązku opłacania składek zostali zwolnieni przedsiębiorcy nastawieni na osiąganie zysku, to tym bardziej obejmuje ono pracodawców realizujących bezpośrednio cele statutowe.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy wnosząc o jego zmianę i oddalenie odwołania. Skarżący podniósł, że art. 52 ust. 1 i art. 53 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 54 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.) zawierają szczegółowe wyliczenie podmiotów zwolnionych z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy, zaś dokonana przez Sąd wykładania rozszerzająca jest bezpodstawną. Gdyby bowiem ustawodawca chciał objąć zwolnieniem podmioty inne, niż wymienione w przytoczonych przepisach, to by je wymienił.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że przepisy dotyczące obowiązku opłacania składek oraz zwolnienia z tego obowiązku muszą być interpretowane i stosowane ściśle.

Stosownie do art. 53 obowiązującej do 31 grudnia 1994 r. ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy nie miały spółdzielnie inwalidów i niewidomych oraz zakłady szkoleniowo-produkcyjne Polskiego Związku Głuchych i Polskiego Związku Niewidomych oraz Związku Ociemniałych Żołnierzy Rzeczypospolitej Polskiej, Towarzystwo Opieki nad Ociemniałymi oraz Zakład dla Niewidomych w Laskach. W myśl art. 54 obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za zatrudnionych pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zwolnieni są przedsiębiorcy Polskiego Związku Głuchych i Polskiego Związku Niewidomych oraz Związku Ociemniałych Żołnierzy Rzeczypospolitej Polskiej, Towarzystwo Opieki nad Ociemniałymi, Zakład Opieki dla Niewidomych w Laskach oraz zakłady aktywizacji zawodowej. Trafne jest stanowisko skarżącego, że wymienione przepisy w sposób jasny, jednoznaczny i enumeratywny wymieniają podmioty zwolnione z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że zwolnienie to ma na celu przede wszystkim przeznaczanie większych środków na rozwój produkcji, aktywizację zawodową i tworzenie miejsc pracy, nie zaś - jak przyjął to Sąd pierwszej instancji - odciążenie instytucji, których głównym celem jest niesienie pomocy osobom niepełnosprawnym. Podmioty spełniające takie zadania zostały przy tym w omawianych przepisach wymienione i są to: Towarzystwo Opieki nad Ociemniałymi i Zakład Opieki dla Niewidomych w Laskach. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, przeznaczanym na pokrycie działań i świadczeń wymienionych w obu powołanych wyżej ustawach. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że gdyby ustawodawcy chodziło o rozciągnięcie zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ten Fundusz na inne jeszcze podmioty, niż określone w wymienionych przepisach, wymieniłby je w powołanych unormowaniach. Skoro zaś tego nie uczynił, to brak jest podstaw do stosowania wykładni rozszerzającej wskazanych przepisów, jakiej dokonał Sąd pierwszej instancji.

W kasacji wnioskodawca zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, a w szczególności: 1) art. 53 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu; 2) art. 54 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu; 3) art. 35 ust. 3 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.); 4) art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku polegającą na oddaleniu apelacji organu rentowego i utrzymaniu w mocy wyroku Sądu pierwszej instancji oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz strony odwołującej się kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania - przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego, jako części kosztów procesu.

W uzasadnieniu kasacji skarżący podniósł, że w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, jak strona odwołująca się, znalazły się również Okręgi Polskiego Związku Niewidomych w L. i w W., od których tamtejsze oddziały ZUS domagały się opłacania składek na Fundusz Pracy. Na skutek odwołań od decyzji ZUS wniesionych przez Okręgi Polskiego Związku Niewidomych, zarówno Sąd Wojewódzki w Lublinie, jak i Sąd Okręgowy we Wrocławiu, uchyliły decyzje Oddziałów ZUS, które od wyroków tych nie wniosły środków zaskarżenia. Następnie wskazał, że Sąd Apelacyjny dokonał wyłącznie językowej wykładni art. 53 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu i art. 54 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Nie sposób jednak, zdaniem kasatora, przyjąć interpretacji, w myśl której założone przez Polski Związek Niewidomych „podmioty gospodarcze”, które stać na opłacanie składek na Fundusz Pracy - korzystałyby ze zwolnienia podmiotowego od opłacania tych składek, natomiast organy statutowe Związku, utrzymujące się z dotacji Państwa oraz darowizn - obowiązane byłyby składki takie odprowadzać. Aby usunąć tego rodzaju sprzeczność, pojawiającą się na płaszczyźnie wykładni językowej, konieczne jest postawienie pytania o funkcję, jaką analizowany przepis ma spełniać w systemie instytucji prawnych mających na celu ochronę socjalną pracowników pozbawionych pracy oraz udzielanie im pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Niewątpliwie, zwalniając stowarzyszenia osób niepełnosprawnych najciężej upośledzonych i mających najpoważniejsze problemy ze znalezieniem pracy z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy ustawodawca dążył do ułatwienia im wypełniania zadań wobec swoich członków i podopiecznych. W tym celu zwolnił z wpłat na Fundusz Pracy nie tylko prowadzone przez te związki podmioty gospodarcze, ale również ich organy statutowe, których podstawowym zadaniem jest aktywizacja zawodowa (prowadzenie szkoleń) i zatrudnianie osób niepełno-

sprawnych. Taki wniosek, na płaszczyźnie wykładni funkcjonalnej, można wyprowadzić stosując zasadę interpretacyjną *a maiori ad minus*, przyjmując, że w sytuacji, gdy ze zwolnienia korzystają przedsiębiorcy utworzeni przez Związek, tym bardziej korzystać z niego powinny organy statutowe zatrudniające nieliczny personel biurowo - rehabilitacyjny i spełniające te same zadania na rzecz niepełnosprawnych poszukujących pracy. Sąd Apelacyjny uznał, że funkcją analizowanego przepisu jest "przede wszystkim przeznaczenie większych środków na rozwój produkcji, aktywizację zawodową i tworzenie miejsc pracy, nie zaś - jak przyjął to Sąd pierwszej instancji - odciążenie instytucji, których głównym celem jest niesienie pomocy osobom niepełnosprawnym". Rozumowanie to cechuje bezduszny fiskalizm, przerzucający ciężar tworzenia Funduszu Pracy - służącego osobom co prawda bezrobotnym, lecz mimo wszystko sprawnym fizycznie i mającym możliwość samodzielnego poszukiwania pracy lub przekwalifikowania się - na najciężej dotknięte przez los osoby kalekie (niewidome i głuche). Taka wykładnia jest sprzeczna nie tylko ze zdrowym rozsądkiem, ale przede wszystkim z zasadami współżycia społecznego, a w szczególności z zasadą solidaryzmu społecznego.

Następnie skarżący podniósł, że w dacie wydania decyzji z 28 września 2000 r. ZUS był uprawniony do ponownego ustalenia obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy najdalej od 1 września 1995 r., a nie od 1 grudnia 1991 r. Zgodnie bowiem z art. 55 ust. 1 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu „składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania ubezpieczenia społecznego, w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie emerytalne.” Skoro zatem art. 35 ust. 3 ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych stanowił, że „należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne pracowników ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym składka stała się wymagalna” to należy uznać, że identyczny okres przedawnienia obowiązywał w odniesieniu do składek na Fundusz Pracy. Po wejściu w życie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, na podstawie art. 24 ust. 4 tej ustawy nadal obowiązywał 5 letni okres przedawnienia należności z tytułu składek, mający zastosowanie do składek na Fundusz Pracy na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Dopiero od 1 stycznia 2003 r. należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne przedawniają się po upływie lat dziesięciu. Stwierdzając zatem obowiązek opłacania składek od 1 grudnia 1991 r. Oddział ZUS w K.

rażąco naruszył art. 35 ust. 3 ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych i art. 24 ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, nakładając na stronę odwołującą się obowiązek zapłaty świadczeń przedawnionych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja podlega oddaleniu, ponieważ nie ma usprawiedliwionych podstaw. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach podstaw kasacyjnych, a ponieważ skarżący nie zarzucił naruszenia przepisów postępowania Sąd Najwyższy jest związany podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku przy ocenie naruszenia prawa materialnego (art. 393¹¹ § 1 i 2 k.p.c.).

Nietrafny okazał się zarzut naruszenia art. 53 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu i stanowiącego jego odpowiednik art. 54 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Treść tych przepisów, przytoczona w omówionym wyżej uzasadnieniu Sądu Apelacyjnego, była jednoznaczna. Zwalniały one enumeratywnie wyliczone kategorie pracodawców oraz dwa imiennie wskazane podmioty z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za wskazanych w tych przepisach pracowników. Nie ulega wątpliwości, że Polski Związek Niewidomych lub okręg tego Związku, nie należał do żadnej z kategorii pracodawców zamieszczonych w tym wyliczeniu, ani - w odróżnieniu od Towarzystwa Opieki nad Ociemniałymi oraz Zakładu dla Niewidomych w Laskach - nie został imiennie wskazany w powołanych wyżej przepisach. Zwolnienie od obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy dotyczyło bowiem jedynie zakładów pracy chronionej oraz przedsiębiorców (podmiotów gospodarczych) tego Związku, a od 1 stycznia 1998 r., na podstawie zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych także należących do niego zakładów aktywności zawodowej. W tym stanie rzeczy w pełni uzasadnione jest twierdzenie Sądu Apelacyjnego, że niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca rozważanych przepisów. Wobec tego, że ich brzmienie nie budzi wątpliwości nie ma również podstaw do stosowania wykładni systemowej lub celowościowej. Sięgnięcie w tej sytuacji do tych metod wykładni byłoby bowiem, w świetle powszechnie przyjętych poglądów orzecznictwa sądowego i doktryny prawa, równoznaczne z negowaniem przez sąd jasno wyrażonej woli ustawodawcy, prowadząc do

niedopuszczalnej wykładni prawotwórczej, naruszającej konstytucyjnie określone role sądów i ustawodawcy. Nawet uzasadnione względy celowościowe nie mogą przekreślać jasno wyrażonego językowego sensu przepisu, a tym samym założeń ustawodawczych, na których został on oparty. W takiej sytuacji możliwe jest jedynie wysunięcie postulatu interwencji ustawodawcy w celu nowego rozwiązania kwestii regulowanej przez taki przepis (por. uchwała Sądu Najwyższego z 28 lutego 1991 r., III PZP 24/90, OSNCP 1991 nr 7, poz. 80).

Nietrafne okazały się także zarzuty naruszenia art. 35 ust. 3 ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych i art. 24 ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Skarżący ma wprowadzić rację, że zgodnie z tymi przepisami (w związku z art. 55 ust. 1 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, a później z art. 56 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) należności z tytułu składek na Fundusz Pracy ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym składka stała się wymagalna. Naruszenie tych przepisów przez zaskarżony wyrok nie wchodzi jednak w grę z dwóch względów. Po pierwsze, zarzut naruszenia przepisów dotyczących przedawnienia należności z tytułu składek jest nieuzasadniony, ponieważ składki te do grudnia 1998 r. były opłacane i z tego względu należności z ich tytułu nie mogły ulec przedawnieniu. Po drugie, w decyzji ZUS z 28 grudnia 2000 r. stwierdzono, że „związek był i jest zobowiązany do opłacania składek na Fundusz Pracy, tj. za okres od 01.12.1991 r. do nadal.” Przytoczona decyzja, wbrew twierdzeniom zawartym w kasacji, nie zobowiązuje zatem skarżącego do zapłaty składek za okres od 1 grudnia 1991 r., lecz jedynie stwierdza, że od tej daty obowiązek ten istniał. Należy przy tym przypomnieć, że data 1 grudnia 1991 r. jest datą wejścia w życie ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, która wprowadziła obowiązek opłacania składek na Fundusz Pracy. Rozważana decyzja ustaliła zatem obowiązek Polskiego Związku Niewidomych podlegania Funduszowi Pracy od 1 grudnia 1991 r., nie dotyczy zaś wymiaru składki. Natomiast w piśmie z tej samej daty ZUS wezwał Związek do zwrotu kwoty 15.136,55 zł, przekazanej mu wskutek pomyłki, a ponadto wezwał go do prawidłowego naliczania składek od stycznia 1999 r., z uwzględnieniem kwot należnych na Fundusz Pracy. Z dokumentów tych wynika jasno, że ZUS nie żąda zapłaty składek od 1 grudnia 1991 r. W związku z powyższym decyzja nie nałożyła na skarżącego obowiązku zapłaty świadczeń przedawnionych.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393¹² k.p.c., orzekł jak w sentencji.

=====