

**Wyrok z dnia 29 marca 2006 r.**

**II UK 103/05**

**Odsetki za zwłokę od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, należne na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) w związku z art. 56 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) i w związku z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.), wynosiły 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego także przed zmianą art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej wprowadzoną ustawą z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.**

Przewodniczący SSN Zbigniew Myszka, Sędziowie: SN Zbigniew Hajn (sprawozdawca), SA Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 marca 2006 r. sprawy z odwołania Ryszarda G. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w G. o odsetki, na skutek kasacji ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2005 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił apelację odwołującego się Ryszarda G. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni z 30 września 2003 r., oddalającego odwołanie Ryszarda G. od decyzji pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w G. z 23 grudnia 2002 r.

Wskazaną wyżej decyzją, sprostowaną decyzją z 28 stycznia 2003 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustalił wysokość zobowiązania Ryszarda G. z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za okres od września do grudnia 1999 r. i od stycznia 2000 r. do października 2001 r.; na ubezpieczenie zdrowotne za okres od marca do września 2001 r.; na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okresy od października do grudnia 1999 r. i od marca do października 2001 r. Odwołujący się przyznał, że powstała znaczna zaległość w opłacaniu składek. Nie zgodził się natomiast z wysokością odsetek naliczanych przez pozwanego od 1 stycznia 1998 r., ponieważ po tej dacie nie było podstawy prawnej pozwalającej określić wysokość odsetek za zwłokę od zaległych składek.

Zdaniem Sądu Okręgowego stanowisko odwołującego się nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) od nieopłaconych składek należne są odsetki za zwłokę na zasadach i w wysokości określonej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (w okresie objętym sporem: Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Na podstawie art. 56 § 3 Ordynacji podatkowej Minister Finansów dokonuje w drodze obwieszczenia ogłoszenia stawek za zwłokę. Stawka odsetek za zwłokę ogłaszana jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Powyższe obwieszczenia mają moc obowiązującą, ponieważ znajdują oparcie w delegacji ustawowej zawartej w art. 56 § 3 (ustawy) Ordynacji podatkowej. Nie można więc uznać, że pozwany organ ustalił odsetki bez podstawy prawnej.

W apelacji Ryszard G. podtrzymał zarzut, że ZUS od 1998 r. naliczał odsetki bez podstawy prawnej, w związku z nieprzestrzeganiem obowiązującego porządku prawnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego istota sprawy sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy w okresie, gdy powstała zaległość składkowa będąca przedmiotem sprawy, czyli od 1 września 1999 r. do 23 grudnia 2002 r., stawka odsetek za zwłokę w płatności zobowiązań podatkowych, a także zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), mogła być określona od wysokości podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego. Zdaniem Sądu w tym okresie, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1998 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.), do ustalenia wysokości podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, uprawniona była

Rada Polityki Pieniężnej a nie Prezes Narodowego Banku Polskiego. Artykuł 56 § 1 Ordynacji podatkowej w okresie objętym sporem stanowił natomiast, że stawka odsetek za zwłokę w płatności zobowiązań podatkowych wynosi 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalonej przez Prezesa NBP. Ponieważ w świetle ustawy o Narodowym Banku Polskim Prezes NBP nie był od 1 stycznia 2003 r. uprawniony do określania wysokości stóp procentowych NBP, to mamy do czynienia z niespójnością pomiędzy art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej i art. 12 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Ta niespójność nie podważa jednak istoty zasady określania wysokości odsetek od zaległych podatków (składek na ubezpieczenia społeczne) zawartej w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą wynoszą one 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego. W okresie objętym sporem stawki podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego określał niewątpliwie organ przewidziany w przepisach o Narodowym Banku Polskim, tj. Rada Polityki Pieniężnej, a nie Prezes NBP wskazany w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej. Od 1 stycznia 2003 r. wprowadzono zmianę art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej przez stwierdzenie, że podstawę do obliczenia odsetek za zwłokę stanowią podstawowe stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalone zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim. Zmiana ta potwierdza tylko intencje ustawodawcy, że odsetki za zwłokę są obliczane od podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego. Sąd dodał również, że w okresie objętym sporem podstawowe stopy oprocentowania kredytu lombardowego były ustalane tylko przez jeden organ, a mianowicie Radę Polityki Pieniężnej, i nie było żadnego innego organu Narodowego Banku Polskiego, który by je w tym okresie ustalał. W związku z tym ma wątpliwości, że tylko stopy procentowe ustalane przez Radę Polityki Pieniężnej mogły stanowić bazę do wyliczenia wysokości odsetek za zwłokę od zaległych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. W rezultacie tych rozważań Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że niespójność między art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej i art. 12 ust. 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim nie daje podstaw do uznania, że art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej był w okresie objętym sporem przepisem bezprzedmiotowym i co za tym idzie, że określanie w tym okresie wysokości odsetek za zwłokę od zaległych podatków (składek na ubezpieczenia społeczne) było pozbawione podstawy prawnej.

W skardze kasacyjnej Ryszard G. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości i zarzucił mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej

w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r. w związku z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim i w związku z art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w sprawie. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającego go wyroku pierwszej instancji oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i zmianę zaskarżonej decyzji w zakresie orzeczenia o nieistnieniu odsetek od zaległości płatniczych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Ryszarda G. podniósł, że art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a zatem wszelkie zachowania społeczne winny znajdować swoje źródło w porządku prawnym. Zasada ta znajduje uszczegółowienie i rozwinięcie w art. 7 Konstytucji, stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zasada wyrażona w art. 10 Konstytucji wskazuje na monteskiuszowski trójpodział władz nowoczesnego państwa. Zaskarżony wyrok narusza prawo. Skoro bowiem art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim zawiera delegację do określenia wysokości stóp procentowych, w tym kredytu lombardowego, dla konkretnego ustawowego organu - Rady Polityki Pieniężnej, to ustawowe odesłanie w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, wskazującego inny organ - prezesa Narodowego Banku Polskiego, jako uprawnionego do ustalenia wysokości stóp procentowych, w żadnym razie nie jest tożsame. Są to bowiem dwa różne organy. Oznacza to istnienie luki w prawie, polegającej na braku dostatecznej podstawy prawnej do ustalenia podstawy, na której oparty jest mechanizm ustalania wysokości odsetek za zwłokę. Przyjęte przez Sądy możliwości wypełnienia tej luki naruszają prawo nie tylko w podany wyżej sposób. Doszło również do wykroczenia poza zasady kognicji i niedopuszczalnego wkroczenia w kompetencje ustawodawcy. Krytykowana wykładnia nie znajduje uzasadnienia ani w zasadzie zupełności systemu prawa, ani w zasadzie racjonalności prawodawcy, ani w innych dyrektywach wykładni prawa. Także odwoływanie się do nowelizacji art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej po 1 stycznia 2003 r. nie może uzasadniać wskazanego naruszenia prawa, skoro sporne brzmienie tego przepisu obowiązywało od wejścia w życie ustawy z dnia 1 stycznia 1998 r, która do czasu zmiany była szesnaście razy nowelizowana.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu, ponieważ nie ma uzasadnionych podstaw. Nie ma racji skarżący zarzucając naruszenie art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., w związku z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Pełnomocnik skarżącego uzasadnił ten zarzut tym, że skoro art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim zawiera delegację do określenia wysokości stóp procentowych, w tym kredytu lombardowego, dla konkretnego ustawowego organu - Rady Polityki Pieniężnej, to odesłanie w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, wskazującego inny organ - prezesa Narodowego Banku Polskiego, jako uprawnionego do ustalenia wysokości stóp procentowych, nie jest tożsame. W rezultacie istnieje luka w prawie, polegająca na braku dostatecznej podstawy prawnej do ustalenia podstawy ustalania wysokości odsetek za zwłokę.

Argumentacja ta nie jest trafna. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej. Zasady i wysokość odsetek za zwłokę określa art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym stawka odsetek za zwłokę wynosi 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalonej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Według paragrafu trzeciego tego artykułu Minister Finansów (od 6 czerwca 2001 - minister właściwy do spraw finansów publicznych) ogłasza, w drodze obwieszczenia, stawkę odsetek za zwłokę w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Jednocześnie zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, Rada Polityki Pieniężnej ustala wysokość stóp procentowych NBP.

Z przytoczonych powyżej unormowań wynika - jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny - zasada, zgodnie z którą odsetki za zwłokę od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczeni społeczne wynoszą 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, tj. kredytu, który, według art. 42 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim, jest formą kredytu refinansowego, udzielanego bankom, w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych, pod zastaw papierów wartościowych. Nie ulega zatem wątpliwości obowiązek płatnika zapłaty odsetek od zaległych składek w wysokości wskazanej w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej. Pomiędzy art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej a art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim występowała jednak do 1 stycznia 2003 r. (tj. do zmiany art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej ustawą z dnia 12 września 2002 r., Dz.U. Nr 169, poz. 1387, polegającej na

wskazaniu, że stawka odsetek za zwłokę wynosi 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalonej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim) kolizja sprowadzająca się do różnego określenia organu upoważnionego do ustalenia wysokości podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego. Kolizja ta nie ma jednak nic wspólnego z luką w prawie oznaczającą brak uregulowania stosunku społecznego, który nie jest prawnie obojętny (zob. np. uchwałę Sądu Najwyższego z 11 października 1991 r., III CZP 37/91, OSNC 1992 nr 4, poz. 50). W rozważanym przypadku występował raczej typowy dla kolizji nadmiar regulacji. Z ustawy o Narodowym Banku Polskim wynika jednak jasno, co przyznaje skarżący, że kompetencja ta przysługiwała Radzie Polityki Pieniężnej. Nie można też przyjąć, aby w art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej chodziło o inną podstawową stopę oprocentowania kredytu lombardowego niż określona w art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Skoro zatem nie ulega wątpliwości zasada, że odsetki za zwłokę od zaległych składek na ubezpieczeni społeczne wynoszą 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, i nie ulega wątpliwości, że ustalenie tej stopy należy do kompetencji Rady Polityki Pieniężnej, a stopa ta została ustalona przez ten organ, to nie można twierdzić, pomimo słusznego wskazania na występującą kolizję przepisów prawnych, że zasądzenie przez sąd odsetek było pozbawione podstawy prawnej (zob. też wyrok NSA w Warszawie z 25 maja 2004, III SA 120/03, LEX nr 160669).

Nie można też twierdzić, że odwołujący się pozostawał w sytuacji niejasnego określenia przez przepisy zobowiązania podatkowego (zobowiązania do zapłaty składek), skoro zasada obowiązku zapłaty odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego nie ulegała wątpliwości. Jasna była też wysokość tych odsetek ogłoszana, zgodnie z art. 56 ust. 3 Ordynacji podatkowej, przez Ministra Finansów (od 6 czerwca 2001 - ministra właściwego do spraw finansów publicznych), w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Nieusprawiedliwione okazały się także zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji RP. Decyzja ZUS dotycząca ustalenia należnych odsetek od zaległych składek na ubezpieczenie społeczne była oparta na obowiązujących przepisach prawa. To samo dotyczy zaskarżonego orzeczenia. Nie można więc twierdzić, że Sąd nie działał na podstawie i w granicach prawa. Sąd nie naruszył również „monteskiuszowskiego trójpodziału władz nowoczesnego państwa”, a w szczególności nie wszedł w rolę

ustawodawcy, lecz w drodze wykładni usunął istniejącą kolizję przepisów prawa, co należy do zadań orzecznictwa sądowego.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====