

Uchwała z dnia 9 marca 2006 r.

II UZP 18/05

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie: SN Beata Gudowska (sprawozdawca), SA Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 marca 2006 r. sprawy z wniosku Polskich Kolei Państwowych SA w W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C. o składki, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 25 października 2005 r. [...]

„Czy w świetle przepisu art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do naliczania odsetek za zwłokę, o których mowa w 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 przez PKP S.A. składek na ubezpieczenie emerytalne, a jeśli tak - to za jaki okres odsetki te należałoby naliczyć ?”

p o d j ą ł uchwale:

Od zaległości Polskich Kolei Państwowych S.A. z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne, wyłączonych z restrukturyzacji i podlegających spłacie w równych ratach w latach 2003-2006 na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (w brzmieniu nadanym od dnia 25 maja 2003 r. ustawą z dnia 28 marca 2003 r., Dz.U. Nr 80, poz. 720) nie należą się odsetki 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.).

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w C. decyzją z dnia 30 czerwca 2004 r. domagał się od PKP SA, Zakładu Taboru w K. w likwidacji niezwłocznej zapłaty zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne za okres od kwietnia 1999 r. do czerwca 2000 r. i od sierpnia 2000 r. do grudnia 2000 r., które na dzień 15 czerwca 2004 r. wyniosło kwotę 8.502.262,00 zł, z należnymi odsetkami.

Dłużnik, nie kwestionując należności głównej, lecz podnosząc, że nie jest jeszcze wymagalna, wniósł o ustalenie obowiązku jej zapłaty z uwzględnieniem - w miejsce odsetek - opłaty prolongacyjnej liczonej od dnia 25 maja 2003 r.

Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 16 czerwca 2005 r. oddalił odwołanie, gdyż przyjął, że odsetki należą się z mocy 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 ustawowym określeniem terminu spłaty zaległości w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 maja 2003 r. nadanym ustawą z dnia 28 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 720), wykluczającym zawarcie umowy o rozłożeniu długu na raty, a w związku z tym także ustalenie opłaty prolongacyjnej.

Przy rozpoznaniu apelacji PKP SA w W., która po wstąpieniu do sprawy w miejsce Zakładu Taboru w K. podtrzymała stanowisko prawne poprzednika, Sąd Apelacyjny w Warszawie przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne ujęte w postanowieniu z dnia 25 października 2005 r. Do jego sformułowania skłoniły Sąd wątpliwości wynikające ze zmiany stanu prawnego regulowanego ustawą z dnia z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 - dalej ustawa o komercjalizacji PKP), wprowadzone z dniem 25 maja 2003 r. ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 80, poz. 720 - dalej ustawa zmieniająca). W szczególności Sąd miał na względzie, że istniejące w dniu 30 czerwca 2000 r. zobowiązania pieniężne PKP wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne, obejmujące zobowiązania główne, odsetki oraz opłatę prolongacyjną, podlegały - zgodnie z pier-

wotnym brzmieniem art. 22 ust. 1 ustawy o komercjalizacji PKP - restrukturyzacji finansowej. Restrukturyzacja mogła polegać na umorzeniu zobowiązań w całości lub części, odroczeniu terminu spłaty zobowiązań na czas określony, rozłożeniu spłaty zobowiązań na raty lub zamianie podlegających spłacie zobowiązań na akcje lub udziały spółek. Restrukturyzacja tych konkretnych zobowiązań - stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy - polegała na odroczeniu terminu spłaty zobowiązań głównych do dnia 31 grudnia 2000 r. i ich spłaty w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. przez zapłatę 20% zobowiązań głównych w 24 równych miesięcznych ratach od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. oraz zapłaty 80% zobowiązań głównych w 36 równych miesięcznych ratach od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Jeżeli do dnia spłaty zobowiązań głównych spełnione zostały warunki, o których mowa w art. 28 ust. 1, odsetki oraz opłata prolongacyjna od zobowiązań głównych podlegały umorzeniu w całości. Warunkami tymi było nieprzekraczanie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia powyżej średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych założonego na dany rok w ustawie budżetowej, terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, ubezpieczeń społecznych, składki na Fundusz Pracy oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, począwszy od dnia wpisu PKP SA do rejestru handlowego, nieudzielanie poręczeń i gwarancji, niedokonywanie pewnych darowizn.

Zobowiązania z tytułu składek powstałych od dnia 1 lipca 2000 r. do dnia wpisu PKP SA do rejestru handlowego miały być spłacane ratalnie w sposób określony w umowach zawartych pomiędzy PKP lub PKP SA a Funduszem Ubezpieczeń Społecznych i od nich naliczana była wyłącznie opłata prolongacyjna (art. 24 ust. 2 ustawy o komercjalizacji PKP).

Przepisy art. 24 i 25 ustawy o komercjalizacji PKP utraciły moc z dniem 25 maja 2003 r. (art. 1 ustawy zmieniającej), a wynikające z nowego art. 22 ust. 1 ustawy o komercjalizacji PKP zasady restrukturyzacji zobowiązań objęły znane na dzień 31 grudnia 2001 r. zaległości wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek należnych do dnia 31 grudnia 1998 r. - w całości, oraz z tytułu składek należnych za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. - w części finansowanej przez płatnika. Od dnia 25 maja 2003 r. zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne nie podlegały restrukturyzacji, lecz spłacie w równych ratach w latach 2003-2006 (art. 22 ust. 3 ustawy).

Do zmiany ustawy termin płatności restrukturyzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne jeszcze nie upłynął, nie należały się więc jeszcze odsetki. Składki nie stały się także - wobec rozłożenia płatności na równe raty w latach 2003-2006 - natychmiast wymagalne w dniu 25 maja 2003 r. Mimo to w zmienionym stanie prawnym organy ubezpieczeń społecznych - jak dostrzegł Sąd Apelacyjny - wydawały decyzje, w których ustalały zadłużenie jednostek organizacyjnych PKP z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne wraz z odsetkami albo też doliczały opłatę prolon-gacyjną lub wzywały do zapłaty całej należności bez dodatkowych opłat i odsetek.

Ta praktyka i niejasność regulacji art. 22 ust. 3 ustawy o komercjalizacji PKP po jej zmianie zrodziła wątpliwość Sądu Apelacyjnego co do prawidłowości którego-kolwiek z tych rozwiązań. Sąd stwierdził bowiem, że w poprzednim stanie prawnym ostateczny termin zapłaty podlegających restrukturyzacji składek na ubezpieczenie emerytalne upływał dopiero z końcem 2005 r., zatem nie można wcześniej naliczać odsetek za zwłokę w ich spłacie. Jednocześnie jednak, na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej, z dniem wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego w trybie tej ustawy, postępowanie restrukturyzacyjne toczące się w trybie przepisów art. 22-24 ustawy o komercjalizacji PKP, obowiązujących przed dniem 25 maja 2003 r., ulegało umorzeniu. Skutki umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego nie zostały w usta-wie zmieniającej określone, więc Sąd Apelacyjny sięgnął do regulacji dotyczącej po-dobnych zobowiązań ujętej w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.) i wywiódł z niej, że zakończenie restrukturyzacji przez umorzenie po-stępowania nie zmienia sytuacji dłużnika istniejącej przed wszczęciem tego postę-powania, co oznacza obowiązek uregulowania zaległości wraz z odsetkami. Takiego skutku nie przyjął jednak dla zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie emery-talne, gdyż ich niespłatenie nie wynikało z niespełnienia przez dłużnika warunków restrukturyzacji, lecz wyłącznie ze zmiany stanu prawnego. Zwrócił także uwagę na niedopuszczalność uznania natychmiastowej wymagalności składek emerytalnych także w zmienionym stanie prawnym, skoro wyłączenie ich z restrukturyzacji zostało połączone z jednoczesnym rozłożeniem na równe raty płatne w latach 2003-2006.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny stwierdził, że art. 22 ust. 3 ustawy o komer-cjalizacji PKP może być tłumaczony w ten sposób, że ustawodawca udzielił swoistej ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne przez rozło-żenie ich na raty, jednak brak bliższego określenia ich warunków i nieodniesienie się

do rozwiązań przewidzianych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, wzbudził kolejną jego wątpliwość co do możliwości stosowania art. 29 tej ustawy, przewidującego rozłożenie należności na raty na wniosek dłużnika.

Sąd Apelacyjny uwzględnił także spójną regulację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 29 ust. 4) i art. 57 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), łączącą z instytucją rozłożenia na raty pojęcie opłaty prolongacyjnej, a nie odsetek. Swoje stanowisko, skłaniające się do uwzględnienia tej właśnie opłaty w odniesieniu do długu PKP z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, wymagalnych w całości dopiero z końcem 2006 r., wsparł wynikającą ze stenogramów posiedzenia Sejmu z dnia 26 lutego 2003 r. wolą ustawodawcy, by od zaległości płaconych po 2004 r. naliczany był „dodatkowy podatek w wysokości 7,5%”, równy opłacie prolongacyjnej, która w tym czasie wynosiła 50% stawki odsetek od zaległości podatkowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy wykładni art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 maja 2003 r. nadanym ustawą z dnia 28 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 720), który stanowi, że zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne nie podlegają restrukturyzacji, lecz spłacie w równych ratach w latach 2003-2006. Podstawowe znaczenie dla jego rozstrzygnięcia ma ustalenie niedookreślonej treści tego przepisu w zakresie wyznaczenia zakresu długu składkowego i rozgraniczenie, w jakiej części podlegał restrukturyzacji, a w jakiej - od dnia 25 maja 2003 r. - stosownie do tego przepisu - restrukturyzacji nie podlega. Należy przy tym pamiętać, że do zobowiązań restrukturyzowanych nie zaliczały się należności z tytułu składek finansowanych z własnych środków przez ubezpieczonych, ustalanych na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a więc między innymi - jak stanowi art. 16 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) - połowa z 19,52% podstawy ich wymiaru. Ta część składki była płatna na bieżąco, za każdy miesiąc kalendarzowy (art. 46 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Wyłączenie jej z restrukturyzacji wynikało z art. 22 ust. 2 ustawy o komercjalizacji PKP w

jego brzmieniu pierwotnym (Dz.U. Nr 84, poz. 948), nawiązującym do art. 30 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, usuwającym stosowanie art. 28 i 29 ustawy i możliwość umorzenia lub rozłożenia na raty składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek.

Odczytanie art. 22 ust. 3 ustawy w jego obecnym brzmieniu wprost, tak jak został sformułowany, musiałoby - w świetle przytoczonych regulacji - prowadzić do stwierdzenia sprzeczności i wzajemnego wykluczania się tego przepisu w części odnoszącej się do spłacania składek na ubezpieczenie emerytalne w równych ratach w latach 2003-2006 z art. 30 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Interpretator zakładający racjonalność ustawodawcy musi takie stwierdzenie odrzucić. Najprostsze rozwiązanie wypływa ze stwierdzenia, że w art. 22 ust. 3 ustawy zmieniającej ustawodawca odniósł się tylko do tej części składki na ubezpieczenie emerytalne, która dotychczas restrukturyzacji podlegała, czyli składek niefinansowanych z własnych środków przez ubezpieczonych, lecz tylko tych, które obciążają płatnika. Nawiązuje to do wskazanych przez Sąd Apelacyjny decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ustalających zadłużenie jednostek organizacyjnych PKP z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne tylko w części finansowanej przez płatnika i ogranicza zakres odpowiedzi do tej tylko części składki na ubezpieczenie emerytalne.

Po tym stwierdzeniu należy uwzględnić, że do dnia 25 maja 2003 r. przedmiot restrukturyzacji, wszczętej z mocy art. 22 ust. 1 ustawy, dotyczył także powstałych przed dniem 30 czerwca 2000 r. zobowiązań z tytułu części składek na ubezpieczenie emerytalne jako należności głównych, odsetek od nich oraz opłaty prolongacyjnej. Restrukturyzacja polegała na ich umorzeniu, odroczeniu terminu spłaty na czas określony albo rozłożeniu spłaty zobowiązań na raty. Uszczegóławiał ją art. 24 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że termin spłaty zobowiązań głównych podlega odroczeniu do dnia 31 grudnia 2000 r., a spłata następuje w równych miesięcznych ratach w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Stosownie do art. 25 ustawy, w okresie odroczenia terminu spłaty do tych zobowiązań nie miały zastosowania przepisy art. 57 § 1-4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), nakazujące ustalanie opłaty prolongacyjnej wynoszącej 50 % ogłaszanej na podstawie art. 56 § 3 stawki odsetek za zwłokę od kwoty zaległości. Opłatą prolongacyjną, a nie odsetkami obłożone były natomiast - z mocy art. 24 ust. 2 ustawy - należności główne wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powstałe po dniu 1 lipca 2001 r. do dnia wpisu PKP S.A. do rejestru handlowe-

go, dlatego że stosownie do art. 24 ust. 3 podlegały ratalnej spłacie w sposób określony w umowach zawartych między PKP lub PKP S.A. a Funduszem.

Zważywszy, że odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu (art. 359 § 1 k.c.), a w więc w wypadku należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne - stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - od składek nieuiszczonych w terminie, to konieczne staje się ustalenie terminu płatności składek emerytalnych zaległych na dzień 30 czerwca 2000 r., spłacanych w równych miesięcznych ratach z prolongatą spłaty ostatniej raty do końca 2005 r. oraz należnych po dniu 1 lipca 2000 r. i spłacanych na podstawie układów ratalnych. Sąd Apelacyjny zasadnie odrzucił stanowisko, że termin ten upływał w dniu 25 maja 2003 r., gdyż z mocy art. 22 ust. 3 ustawy o komercjalizacji PKP wyłączono z restrukturyzacji składki na ubezpieczenie emerytalne oraz przez skreślenie art. 25 ustawy wyłączono opłatę prolongacyjną. Trafnie natomiast przyjął, że zmiana tego przepisu nie może być rozumiana w ten sposób, że zaległość stała się natychmiast wymagalna i zwłoka w jej uiszczeniu powoduje naliczenie odsetek na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, odsyłających do zasad i wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Przepis art. 22 ust. 3 w nowym brzemieniu nie nakazuje natychmiastowej spłaty długu, lecz wprowadza rozłożenie go na równe raty płatne w latach 2003 - 2006, przez co wyklucza opóźnienie dłużnika i obowiązek zapłaty odsetek. Należy wprawdzie podzielić pogląd Sądu Apelacyjnego, że bez sprecyzowania konkretnych kwot i terminów płatności przepis ten zawiera lukę konstrukcyjną, lecz nie wywołuje ona kwestii należności odsetek, a jedynie problem, czy ustawowe rozłożenie zaległości z tytułu składki na raty wystarcza do przyjęcia, że należy pobierać opłatę prolongacyjną po zawarciu stosownej umowy, przewidzianej w obowiązującym od dnia 17 lutego 2001 r. art. 29 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W tej kwestii Sąd Apelacyjny trafnie wskazał, że ustawowe rozłożenie zaległości składkowej na raty powinno pozostawać w zgodzie ze znaną w systemie prawnym konstrukcją rozkładania zaległości publicznoprawnych na raty oraz skutkami, jakie z tego faktu wynikają. Rozwiązanie takie można znaleźć zarówno w art. 57 ustawy - Ordynacja podatkowa, art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287), jak i w

art. 29 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Istota takiej spłaty sprowadza się do ustalenia nowych terminów płatności, co sprawia, że o zwłoce uzasadniającej naliczanie odsetek można mówić dopiero wówczas, gdy terminy te zostaną przekroczone. Trudno przyjąć, aby w przypadku restrukturyzacji długów PKP ustawodawca zamierzał odstąpić od takiej zasady.

Jest to motyw prowadzący do stwierdzenia, że ustawowe rozłożenie płatności nierestrukturyzowanej zaległości z tytułu części składki emerytalnej na raty powoduje skutek przeniesienia terminu wymagalności zaległych składek emerytalnych na koniec 2006 r., wyłączający możliwość naliczania odsetek od dnia 25 maja 2003 r.

Do podobnego wniosku prowadzą rozważania dotyczące skutków czynności prawnych podejmowanych w celu skonkretyzowania warunków ratalnej spłaty tej zaległości, uzasadnione jest bowiem stosowanie art. 29 ust. 1a w związku z art. 2 i 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Od składek tych, począwszy od wpływu wniosku o udzielenie ulgi w spłacie, nie pobiera się odsetek za zwłokę (art. 29 ust. 2), lecz opłatę prolongacyjną na zasadach ustawy - Ordynacja podatkowa. W tym kontekście trzeba też przyjąć, że konkretyzacja warunków spłaty zaległości powinna następować w formie umowy, a nawet w razie jej niezawarcia uznać, że termin spełnienia świadczenia oznaczony przez ustawodawcę zastrzeżony został na korzyść dłużnika, a spełnienie świadczenia następować będzie częściami, które co do terminów płatności i wysokości rat może być ustalone przez ZUS w drodze oświadczenia złożonego dłużnikowi we właściwym czasie (por. art. 456 k.c.). Dopiero nieuiszczenie rat w ustalonym terminie powodować może natychmiastową wymagalność pozostałej kwoty wraz z odsetkami za zwłokę naliczanymi na zasadach określonych w ustawie - Ordynacja podatkowa, zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uzasadnia to odpowiedź jak w sentencji uchwały.

=====