

Uchwała z dnia 9 marca 2006 r.

II UZP 19/05

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

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 S. 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 SA składek na ubezpieczenie emerytalne, a jeśli tak - to za jaki okres odsetki te należałoby naliczyć ?”

p o d j ą ł uchwałę:

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

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie postanowieniem z 25 października 2005 r., na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

„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 nie opłaconych przez PKP SA składek na ubezpieczenie emerytalne, a jeśli tak, to za jaki okres odsetki te należałoby naliczyć”.

Powstało ono w sprawie, w której Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w S. decyzją z 25 czerwca 2004 r. stwierdził, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, że wysokość nieopłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne jednostek organizacyjnych PKP, rozliczanych w tym Oddziale, wynosi 16.748.811,35 zł, a odsetki na dzień wydania decyzji wynoszą 19.848.455,90 zł. Polskie Koleje Państwowe SA jako następcą prawny byłego Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe zaległość tę z odsetkami winna spłacić w ratach „do 2006 r.”.

W odwołaniu Spółka Akcyjna Polskie Koleje Państwowe zarzuciła, że przy rozłożeniu zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, które podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006, prawodawca zwolnił ją od zapłaty odsetek od tych zaległości na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 16 czerwca 2005 r. oddalił odwołanie. Stwierdził, że skoro termin spłaty zaległych składek emerytalnych został określony w ustawie z 8 września 2000 r. (art. 22 ust. 3), to nie może być zawarta umowa o rozłożenie zaległości na raty; w konsekwencji od zaległości należą się odsetki.

Rozpoznając apelację Polskich Kolei Państwowych SA Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie stwierdził, że w sprawie występuje

zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, wynikające ze zmiany ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” dokonanej ustawą z 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie 25 maja 2003r. (Dz.U. Nr 80, poz. 720). W pierwotnej wersji ustawy, restrukturyzacji finansowej na zasadach w niej określonych, podlegały zobowiązania PKP wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne według stanu na 30 czerwca 2000 r., obejmujące zobowiązania główne, odsetki oraz opłatę prolongacyjną (art. 22 ust. 1). Zaległość podlegała spłacie w dwóch okresach: 20% od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2002 r. w 24 równych miesięcznych ratach; 80% od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2005 r. w 36 równych miesięcznych ratach. Odsetki i opłata prolongacyjna podlegały umorzeniu po spełnieniu warunków z art. 28 ust. 1 ustawy. W okresie odroczenia terminu spłaty zobowiązań nie miały zastosowania przepisy art. 57 § 1-4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Od zobowiązań głównych powstałych w okresie od 1 lipca 2000 r. do dnia wpisu PKP SA do rejestru handlowego naliczeniu podlegała wyłącznie opłata prolongacyjna (art. 24 ust. 1 i ust. 2). Zobowiązania te podlegały ratalnej spłacie w sposób określony w umowach pomiędzy PKP lub PKP SA oraz Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (art. 24 ust. 3). Zmiana ustawy od dnia 23 maja 2003 r. wprowadziła zmianę restrukturyzacji zobowiązań PKP, w tym wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek do 31 grudnia 1998 r. w całości oraz za okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. w części finansowanej przez płatnika. Po zmianie ustawy restrukturyzacji nie podlegają już zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne. Zaległości te podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006 (art. 22 ust. 3). Do zmiany ustawy terminy płatności składek na ubezpieczenie emerytalne, które podlegały uprzednio restrukturyzacji, jeszcze nie upłynęły. Nie można więc przyjąć, że w chwili wejścia w życie zmiany ustawy strona była w zwłoce oraz aby od tej daty mogły być naliczane odsetki, bowiem pomijałoby to uprzednią restrukturyzację składek bądź rozłożenie ich na raty. Stanowisko takie może jednak być wątpliwe wobec przepisu art. 4 ustawy z 28 marca 2003 r. o umorzeniu z mocy prawa postępowania restrukturyzacyjnego prowadzonego na podstawie przepisów art. 22-24 ustawy w pierwotnym brzmieniu. Ustawa nie wyjaśnia jaki skutek ma umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego

dla należności, które po jej zmianie restrukturyzacji nie podlegają. Umorzenie dotychczasowego postępowania restrukturyzacyjnego nastąpiło wskutek zmiany stanu prawnego a nie zaniechania dłużnika, co przemawia przeciw zapłacie odsetek. Brak również podstaw do przyjęcia, że wraz ze zmianą stanu prawnego zobowiązania stały się natychmiast wymagalne, bowiem choć zaległe składki na ubezpieczenie emerytalne zostały wyłączone z restrukturyzacji to jednocześnie z woli ustawodawcy podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006. Prawodawca nie określił jednak częstotliwości spłat (czy powinny być płacone miesięcznie lub w innych odstępach czasowych) ani terminów tych rat. Takie rozwiązanie ustawy, bez odniesienia do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wskazuje na brak podstaw do stosowania odpowiednio przepisu art. 29 tej ustawy o ratalnej spłacie zaległych składek emerytalnych, która uwalniałaby dłużnika od odsetek. Z drugiej strony wierzyciel i dłużnik powinni mieć możliwość zawarcia umowy, w której określą „przynajmniej podstawowe elementy umożliwiające realizację woli ustawodawcy”. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia systemowa uwzględniająca przepis art. 29 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Po zmianie ustawy z dnia 8 września 2000 r., organy rentowe różnie ją stosowały. Niektóre decyzje poprzestawały na stwierdzeniu samej zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, a niektóre - tak jak w niniejszej sprawie - stwierdzały dodatkowo, że od zaległości należą się odsetki bez wskazania podstawy prawnej naliczania. W innych decyzjach ustalano opłaty prolongacyjne na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W rozważaniach Sąd Apelacyjny przychylił się do stanowiska, że od zaległych składek na ubezpieczenie emerytalne, których termin płatności w ramach poprzednio prowadzonego postępowania restrukturyzacyjnego, bądź zgodnie z zawartą uprzednio umową nie upłynął do dnia wejścia zmiany do ustawy, nie powinny być naliczane odsetki, chyba że dłużnik nie dotrzyma terminów uzgodnionych rat (art. 29 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kluczowe znaczenie dla odpowiedzi na postawione pytanie ma stwierdzenie, że ustawa 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 jako

„ustawa zmieniająca”) dokonała zmiany zasad restrukturyzacji finansowej w odniesieniu do przyjętych w ustawie z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.; dalej jako „ustawa”). Pierwotna regulacja ustawy o restrukturyzacji finansowej (art. 22 ustawy) została zastąpiona innym rozwiązaniem prawnym (art. 22 ustawy po zmianie). Przede wszystkim ustawa z dnia 28 marca 2003 r. wydłużyła okresy, z których zaległe zobowiązania składkowe objęte zostały restrukturyzacją (art. 22 ust. 1 ustawy i art. 22 ust. 1 pkt 2a ustawy po zmianie). Niemniej znaczące dla takiej oceny tej zmiany jest również to, że zmienił się sam sposób restrukturyzacji. W miejsce poprzedniego odroczenia terminu płatności i rozłożenia zaległych składek na raty (art. 24 ust. 1 - 3 ustawy) prawodawca zdecydował, że restrukturyzacja polega na umorzeniu zobowiązań w całości wraz z odsetkami, opłatą prolongacyjną oraz kosztami egzekucyjnymi (art. 22b. ustawy po zmianie).

Z tej zmiany wywieść należy jednak to, co dla kwestii poruszanej w pytaniu prawnym jest najważniejsze. W pierwszej kolejności stwierdzić więc należy, że według ustawy zmieniającej, restrukturyzacji finansowej nie podlegają obecnie zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne (art. 22 ust. 3 ustawy po zmianie). Natomiast wcześniej składki na ubezpieczenie społeczne, w tym składki na ubezpieczenie emerytalne, podlegały restrukturyzacji (art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy). Oczywiście do zobowiązań tych nie zaliczano należności z tytułu składek finansowanych z własnych środków przez ubezpieczonych (art. 22 ust. 2 ustawy).

Skoro w ustawie zmieniającej prawodawca zdecydował, że nie podlegają restrukturyzacji zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne, choć wcześniej jej podlegały, to z takiej regulacji wynikało dla sprawy zasadnicze pytanie, czy oznacza to powrót do realizacji pełnego obowiązku składkowego, według uprzedniego stanu prawnego, aktualnego dla zdarzeń rodzących obowiązek składkowy, w konsekwencji z odsetkami, czy też jest to nowe uregulowanie odnoszące się do zaległych składek na ubezpieczenie emerytalne, co najmniej w tym znaczeniu, że nie podlegają one restrukturyzacji, gdyż nie podlegają umorzeniu tak jak pozostałe zaległe zobowiązania. Pozytywna odpowiedź na pierwszą część pytania w skutkach byłaby diametralnie gorsza dla Spółki niż sytuacja poprzednia i zarazem w pewien sposób niezrozumiała. Nie tylko ze względu na generalnie korzystniejszą restrukturyzację finansową zaległych składek wobec FUS wprowadzoną w ustawie zmieniającej, polegającą przecież na umorzeniu a nie na rozłożeniu ich na raty i to za dalszy

okres, ale z tej racji, że pierwotna restrukturyzacja finansowa łączyła się już z rozłożeniem zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne na raty, i to z takimi terminami płatności, które nie upłynęły jeszcze do wejścia zmiany ustawy (art. 24 ust. 1-3). Przy tym wprowadzając w ustawie zmieniającej korzystne umorzenie zaległości z tytułu składek, prawodawca zdecydował również, że umorzeniu podlegają odsetki za zwłokę od tych zaległości (art. 22b ustawy po zmianie). Z wejściem w życie ustawy zmieniającej uchylono też przepisy art. 24 i art. 25 ustawy, co jedynie potwierdza tezę o wprowadzeniu nowych zasad restrukturyzacji finansowej.

Takie pytanie i łączone z nim kwestie byłyby uzasadnione, gdyby prawodawca nie zdecydował o zaległościach z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne. Zmieniając ustawę przyjął jednak, że zaległości te podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006 r. (art. 22 ust. 3 zdanie drugie). Regulacja ta nie jest zatem bez znaczenia dla odpowiedzi na postawione pytanie, czy od tych zaległości należą się odsetki. Oczywiście, że regulacja prawna przepisu art. 22 ust. 3 zdanie drugie, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, ma lukę konstrukcyjną, przez brak określenia dalszych reguł rozłożenia zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne na raty, w tym choćby co do liczby terminów tych rat. Jednakże z samej tylko takiej regulacji ustawy na postawione pytanie wynika odpowiedź negatywna. W nowych zasadach restrukturyzacji finansowej prawodawca wyraźnie rozróżnia zaległości składkowe od odsetek od tych zaległości (art. 22 ust. 1 pkt 2a i pkt 4). Podobnie w zakresie umorzonych z mocy ustawy zaległości, co do których regulacja jest całościowa, gdyż obejmuje zobowiązania i odsetki (art. 22b). Na takim tle nie można więc nie przyjąć, że skoro rozłożenie zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne odnosi się tylko do zobowiązania głównego i całkowicie pomija odsetki, to taka wykładnia gramatyczna przepisu wskazuje na racjonalne przyjęcie przez prawodawcę braku uregulowania o odsetkach. W konsekwencji, regulacja ta nie może być interpretowana w oderwaniu od systemu prawa. Chodzi tu o wskazanie w pierwszej kolejności na możliwość odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenia ich na raty w drodze umowy, warunkowanej właśnie względami gospodarczymi lub innymi przyczynami zasługującymi na uwzględnienie, przewidzianą w ustawie z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.; dalej jako „ustawa o sus”). Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się wówczas odsetek (art. 29 ust. 1, ust. 1a, ust. 2 tej ustawy). W systemie prawa uzasadnione jest także stanowisko, że jeśli strony mogą zawrzeć umowę i

uregulować wykonanie w ten sposób stosunku prawnego, to może to również zrobić prawodawca w drodze ustawy. Taki też charakter ma szczególna regulacja ustawy po jej zmianie (art. 22 ust. 3 zdanie drugie). W skutkach powoduje przede wszystkim to, że płatnik nie jest opóźniony co do terminu płatności. Nie zachodzi zatem podstawa do naliczenia odsetek na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o sus. Wobec rozstrzygnięcia w samej ustawie o rozłożeniu zaległych składek na ubezpieczenie emerytalne na równe raty, jednak przy braku określenia w niej jednocześnie choćby pierwszego terminu płatności, w efekcie nie można przyjąć innego skutku, jak tylko ten, że brak jest podstaw do zaliczenia odsetek, gdyż dłużnik nie pozostaje w opóźnieniu.

W systemie prawa odsetki nie są też świadczeniem zawsze należnym (art. 359 § 1 k.c.). Uzasadnione jest również wskazanie, że zabezpieczenie społeczne, w tym obowiązek składkowy, określa ustawa (art. 67 Konstytucji), co wraz z rozwiązaniem o dotacjach do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa (art. 52 i 53 ustawy o sus), daje prawodawcy uzasadnienie prawne do modyfikacji zasad tego systemu. Różne uwarunkowania uzasadniały przyjęcie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Jednym z celów było odzyskanie płynności finansowej. W tym zakresie, prócz zobowiązań wobec budżetu państwa, restrukturyzacja objęła zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jednakże cel ten nie został osiągnięty, co spowodowało drugą restrukturyzację wprowadzoną ustawą z 28 marca 2003 r. W zakresie dotyczącym obecnego zagadnienia ustawa ta literalnie stwierdza, że zaległe składki na ubezpieczenie emerytalne nie podlegają restrukturyzacji. W istocie jednak prawodawca dokonał tu swoistej ich restrukturyzacji, właśnie przez to, że pozytywnie stwierdził, iż zaległości te podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006. Jednakże przy braku prawnej precyzji tej regulacji, przede wszystkim określenia terminu płatności, w tym choćby pierwszej raty, podane wyżej motywy wykładni nie uzasadniały przyjęcia opóźnienia dłużnika i obowiązku zapłaty odsetek.

Z powyższych motywów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====