

Wyrok z dnia 18 stycznia 2008 r.

II UK 98/07

Do wymierzenia opłaty dodatkowej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) konieczne jest ustalenie winy płatnika składek w ich nieopłaceniu lub opłaceniu w zaniżonej wysokości.

Przewodniczący SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca),
Sędziowie SN: Jolanta Strusińska-Żukowska, Romualda Spyt.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 stycznia 2008 r. sprawy z wniosku Przedsiębiorstwa Budowy Maszyn Drogowych SA M. w W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o opłatę dodatkową, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w W. z dnia 31 stycznia 2005 r. i zwolnił Przedsiębiorstwo Budowy Maszyn Drogowych SA M. w W. od opłaty w kwocie 69.100 zł z tytułu nieopłaconych składek. Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca jest jednoosobową Spółką Skarbu Państwa zajmującą się produkcją maszyn drogowych. Aktualnie jest w fazie prywatyzacji i szuka inwestora strategicznego z uwagi na złą sytuację finansową. Z powodu tej sytuacji wnioskodawca nie uiszczał składek na ubezpieczenia społeczne pracowników w okresie od połowy 2002 r. do końca 2003 r. oraz od marca 2004 r. do stycznia

2005 r. W tym czasie działania wnioskodawcy w zakresie zaległości składkowych sprowadzały się do wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego i odsetek.

Sąd Okręgowy wskazał, że opłata dodatkowa przewidziana w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ma charakter fakultatywny. Ocena sytuacji finansowej wnioskodawcy w połączeniu z podejmowanymi przez niego działaniami zmierzającymi do zapobiegnięcia upadłości, pozwala na przyjęcie, że decyzja wymierzająca dodatkową opłatę jest nieuzasadniona, a obciążenie to może zaważyć na bycie firmy.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2006 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie. Sąd drugiej instancji podniósł, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest jedynie reprezentantem i zarządcą Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na który składają się składki uiszczane przez ubezpieczonych. Wydatki z tego Funduszu to wykonywanie obowiązku ubezpieczenia społecznego obywateli, wynikającego z Konstytucji. W związku z tym Zakład zobowiązany jest do szczególnej pieczy nad powierzonym mu Funduszem. W tym celu wyposażony został w szczególnie środki dyscyplinujący zalegających ze składkami, którym jest opłata dodatkowa. Wnioskodawca przez dłuższy czas w ogóle nie uiszczał należnych składek, również i tych, które są współfinansowane przez pracowników, a należne Funduszom środki przeznaczał na własne cele. Oznacza to, że faktycznie Fundusz kredytował działalność jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, do czego nie jest uprawniony, a celem wywiązania się z nałożonych na niego obowiązków zaciągał komercyjne kredyty. Wnioskodawca swoje działania w stosunku do Funduszu ograniczył jedynie do wniosków o umorzenie należności, nie wykazał natomiast inicjatywy zmierzającej do wykorzystania innych instrumentów prawnych, takich jak restrukturyzacja długu istniejącego już w 2002 r. bądź zawarcie układu ratalnego. Ze swoich zobowiązań w stosunku do Funduszu wywiązał się dopiero w 2006 r. W takiej sytuacji wymierzenie opłaty dodatkowej w wysokości około 8% zaległości składkowych było działaniem celowym, dyscyplinującym. Nie jest to jednocześnie kwota, której firma nie może uiścić bez istotnego uszczerbku, szczególnie w sytuacji, gdy zajmuje się produkcją maszyn drogowych, czyli „aktualnie niezbędnym sprzętem”.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku wnioskodawca zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 32 tej ustawy, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji wyprowadzenie z nich całkowicie chybionych kryteriów, od

których powinno zależeć wymierzenie opłaty dodatkowej. Skarżący wskazał, że do kryteriów uzasadniających wymierzenie opłaty dodatkowej Sąd drugiej instancji zaliczył posiadanie przez płatnika środków finansowych w okresie powstania zaległości z tytułu składek i „przeznaczanie ich na własne cele” oraz okoliczność, że płatnik może obecnie uiścić dodatkową opłatę „bez istotnego uszczerbku”. Tymczasem w świetle art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych istotna jest ocena całokształtu możliwości płatniczych w chwili powstania zaległości z tytułu składek. W rezultacie dla wymierzenia opłaty dodatkowej konieczne jest zastosowanie wszystkich kryteriów materialnoprawnych zawartych w powołanym przepisie, gdyż dopiero całokształt tych kryteriów, rozpatrywanych we wzajemnym powiązaniu, pozwala ocenić zasadność wymierzenia przedmiotowej opłaty. Tymczasem Sąd drugiej instancji „dokonał błędnego wyinterpretowania kryteriów określonych w art. 24 ust. wymienionej wyżej ustawy oraz zastosował je wybiórczo”.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się na poczynione przez Sąd pierwszej instancji ustalenia, iż skarżący znajdował się w krytycznej sytuacji ekonomicznej i występował do organu rentowego z wnioskiem o rozłożenie długu na raty, umorzenie odsetek od zaległych odsetek, odroczenie płatności oraz udzielenie pomocy publicznej, których to ustaleń Sąd drugiej instancji nie zakwestionował. Skarżący podniósł, że „przeznaczane na własne cele środki” były niewielkie i „ich uiszczenie z tytułu składek nie doprowadziłoby do widocznego zmniejszenia długu, a z pewnością spowodowałoby upadłość wnioskodawcy”. Z tego względu skarżący przeznaczał te środki na bieżące potrzeby, w tym koszty bieżące, wynagrodzenia dla pracowników oraz spłatę innych długów publicznoprawnych. Dzięki tym działaniom oraz podjętym czynnościom restrukturyzacyjnym skarżący w ostateczności spłacił swoje zadłużenie z tytułu składek w całości wraz z odsetkami. Sąd drugiej instancji nie wziął pod uwagę całokształtu możliwości finansowych wnioskodawcy oraz nie ocenił, czy zaniechanie opłacania składek nastąpiło z jego winy, przy uwzględnieniu zabiegania przez niego o poprawę kondycji ekonomicznej oraz zachowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który odmówił rozłożenia należności na raty, umorzenia odsetek od zaległych odsetek, udzielenia pomocy publicznej oraz odroczenia płatności odsetek w sytuacji, gdy prowadzone działania naprawcze dawały widoki na spła-

cenie należności. W powyższym zakresie skarżący powołał się na stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że skarga kasacyjna została oparta wyłącznie na określonej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. podstawie naruszenia prawa materialnego, w związku z czym Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹³ k.p.c. związany jest ustaleniami poczynionymi w sprawie przez Sąd drugiej instancji. Z ustaleń tych wynika, że działania skarżącego w zakresie zaległości z tytułu składek sprowadzały się do wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego i odsetek, wnioskodawca nie zmierzał natomiast do restrukturyzacji długu, zawarcia układu ratalnego lub odroczenia płatności. Ustalenia takie zostały co prawda poczynione przez Sąd pierwszej instancji, jednakże Sąd Apelacyjny przyjął ich za własne (co wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyroku), a skarżący nie powołał zarzutów objętych kasacyjną podstawą naruszenia przepisów postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Pomimo braku w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa procesowego podniesiony w niej zarzut obrazy prawa materialnego należy uznać za zasadny. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) „w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, Zakład Ubezpieczeń Społecznych może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek; od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie, że poddanie decyzji wymierzającej płatnikowi składek dodatkową opłatę kontroli sądowej oznacza, iż decyzja ta podlega ocenie w zakresie wszelkich jej aspektów, nie tylko formalnych, ale również merytorycznych. W konsekwencji należąca do sfery swobodnego uznania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czynność polegająca na wymierzeniu opłaty dodatkowej winna być oceniana pod kątem jej merytorycznej zasadności i celowości. W wyroku z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03 (OSNP 2005 nr 3, poz. 44), Sąd Najwyższy wyraził między innymi pogląd, że funkcją dodatkowej opłaty jest zdyscyplinowanie płatników składek do wykonania, i to należytego, ciążących na nich obowiązków terminowego i w należnej wysokości opłacania składek. Nie pełni ona funkcji rekompensacyjnej,

gdyż taka przypisana jest odsetkom. Opłata dodatkowa stanowi sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek i ma sens wówczas, gdy - przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności - można 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, a inaczej taki, który boryka się z trudnościami finansowymi. Przy zastosowaniu opłaty dodatkowej winien być wzięty pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek, w tym wykazanie zainteresowania jego należytych wykonaniem, przejawiający się w podejmowaniu czynności zmierzających do jego prawidłowej realizacji. W konsekwencji o zastosowaniu dodatkowej opłaty winny decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te, które wskazują na winę płatnika w nieopłaceniu składek albo ich opłaceniu w zaniżonej wysokości lub jej brak. Sąd Najwyższy stwierdził nadto, że trudno dostrzec interes publiczny w pogłębianiu kryzysu finansowego płatnika składek i obciążaniu go należnościami fakultatywnymi w sytuacji, gdy nie opłaca on składek na ubezpieczenia społeczne z powodu braku środków pieniężnych. Podobne stanowisko wynika również z orzecznictwa sądów powszechnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03, Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie 2005 nr 1, poz. 1 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 września 2004 r., III AUa 570/03, Prawo Pracy 2005 nr 6, poz. 34).

Podzielając zaprezentowany pogląd należy uznać, że Sąd drugiej instancji nie dokonał oceny decyzji wymierzającej skarżącemu opłatę dodatkową w aspekcie wskazanych wyżej przesłanek. Zaskarżone rozstrzygnięcie zostało oparte wyłącznie na ustaleniach, że skarżący przez dłuższy czas w ogóle nie uiszczał składek na ubezpieczenia społeczne, należne Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych środki przeznaczał na własne cele, swoje działania ograniczał do wniosków o umorzenie należności z tytułu składek, ze swoich zobowiązań w stosunku do Funduszu wywiązał się dopiero w 2006 r., a wymierzona opłata dodatkowa w wysokości około 8% zaległości składkowych nie stanowi kwoty, której skarżący nie może uiścić bez istotnego uszczerbku. Należy jednak mieć na uwadze, że do zastosowania art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wystarcza zaistnienie określonych

w nim przesłanek formalnych, ale konieczna jest ocena zachowania płatnika składek, a więc ustalenie jego winy w nieopłaceniu składek lub ich opłaceniu w zaniżonej wysokości. Tymczasem okoliczności przytoczone przez Sąd drugiej instancji są niewystarczające dla dokonania oceny przyczyn niewykonywania przez skarżącego obowiązku uiszczania składek (z ustaleń wynika, że była nią zła sytuacja finansowa), przeznaczania posiadanych środków pieniężnych (w jakim rozmiarze) na własne cele (jakiego rodzaju i o jakim znaczeniu dla działalności przedsiębiorstwa jako miejsca pracy zatrudnionych w nim ubezpieczonych pracowników), przyczyn uregulowania zobowiązań z tytułu składek dopiero w 2006 r. oraz możliwości płatniczych w dacie wydania decyzji wymierzającej dodatkową opłatę (31 stycznia 2005 r.). Sąd drugiej instancji uchylił się w rezultacie od oceny, czy przyczyny nieopłacania przez skarżącego składek na ubezpieczenia społeczne były od niego zależne i przez niego zawinione, czy też spowodowane były względami od skarżącego niezależnymi i przez niego niezawinionymi.

Należy również zwrócić uwagę, że postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wszczynane jest na skutek odwołania wniesionego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ma ono zatem charakter odwoławczy, a jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem wydanej decyzji. Oznacza to, że badanie przez sąd legalności decyzji i orzekanie o niej możliwe jest tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili jej wydania (por. między innymi wyroki z dnia 10 marca 1998 r., II UKN 555/97, OSNAPiUS 1999 nr 5, poz. 181; z dnia 20 maja 2004 r., II UK 395/03, OSNP 2005 nr 3, poz. 43; z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 152/04, OSNP 2005 nr 17, poz. 273). Z tego względu ocena możliwości płatniczych skarżącego w zakresie wymierzonej mu opłaty dodatkowej winna odnosić się do daty wydania decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie do chwili zamknięcia rozprawy przez sąd (art. 316 § 1 k.p.c.). Uwzględnianie możliwości finansowych płatnika składek w dacie wyrokowania spowodowałoby również ten skutek, że dodatkowa opłata przewidziana w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych utraciłaby charakter dyscyplinującej sankcji za niewykonanie obowiązku opłacania składek mimo realnych (obiektywnie istniejących) możliwości jego realizacji, a przerodziłaby się w swoistego rodzaju „karę” za pozytywny efekt podejmowanych przez płatnika działań naprawczych.

Z powyższych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

