

Uchwała z dnia 19 listopada 2008 r., III CZP 114/08

Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)

Sędzia SA Dariusz Dończyk

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w K. przy uczestnictwie Genowefy O. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "M.T." Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe w K. o zgłoszenie wierzytelności, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 19 listopada 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Kielcach postanowieniem z dnia 24 czerwca 2008 r.:

"Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest legitymowany czynnie do zgłaszania w postępowaniu upadłościowym wierzytelności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych?"

podjął uchwałę:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest legitymowany czynnie do zgłaszania w postępowaniu upadłościowym wierzytelności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w K. zgłosił do masy upadłości, przedsiębiorcy Genowefy O., prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "M.T." Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe, wierzytelność z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Na uzupełniającej liście wierzytelności syndyk masy upadłości umieścił wierzytelności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a odmówił uznania wierzytelności z tytułu

składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wyrażając pogląd, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest wierzycielem wobec tych trzech Funduszy.

Sędzia-komisarz oddalił sprzeciw wnioskodawcy postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2008 r., które zaskarżył zażaleniem Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Przy jego rozpoznaniu przez Sąd Rejonowy w Kielcach wyłoniło się zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną mającą osobowość prawną (art. 96 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027). Zarządza on zgromadzonymi na nim środkami i działa w imieniu własnym, lecz na rzecz ubezpieczonych (art. 97). Składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowią przychody funduszu (art. 116), a środki finansowe funduszu są środkami publicznymi (art. 114). Składki wpłaca się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który przekazuje je Narodowemu Funduszowi Zdrowia, za co otrzymuje wynagrodzenie (art. 88). Zakład jest uprawniony do kontroli płatników składek (art. 90); składki niezapłacone podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74).

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych służy do zaspokojenia roszczeń pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy. Jest państwowym funduszem celowym mającym osobowość prawną (art. 24 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. Nr 158, poz. 1121), pozostającym w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy. Składki stanowią jedno ze źródeł dochodu Funduszu (art. 25); poboru dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który je przekazuje Funduszowi (art. 30). Do poboru składek i ich egzekucji stosuje się przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, niemającym osobowości prawnej, pozostającym w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy (art. 103 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415). Składki

stanowią jedno ze źródeł jego przychodów; pobiera je Zakład Ubezpieczeń Społecznych i przekazuje dysponentowi Funduszu (art. 107), a także wymierza kary za nieopłacenie składek przez pracowników. Koszty poboru są zwracane poborcy w zryczałtowanej wysokości przez Fundusz.

W uchwale z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 133) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że administracyjne tytuły wykonawcze obejmujące składki na ubezpieczenie społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych są tytułami egzekucyjnymi w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., nie stanowi zaś takiego tytułu administracyjny tytuł wykonawczy obejmujący składki na Fundusz Pracy. W stosunku do tego Funduszu system egzekucji alternatywnej (administracyjna i sądowa), wynikający z unormowania zawartego w art. 24 ust 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, został wyłączony unormowaniem zawartym w art. 107 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zmiana ta nie ma jednak znaczenia z punktu widzenia przedstawionego zagadnienia prawnego, skoro egzekucję składek na Fundusz Pracy prowadzi także Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 20 kwietnia o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 30 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, składki na przedmiotowe Fundusze są opłacane i rozliczane na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne.

Na podstawie art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm. – dalej: "u.s.u.s.") do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i na ubezpieczenie zdrowotne oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakresie ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z art. 52 u.s.u.s., składki na ubezpieczenie społeczne stanowią przychody Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych, który jest funduszem celowym powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 51 u.s.u.s.).

Skoro art. 32 u.s.u.s. uprawnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych m.in. do poboru i egzekucji tych składek oraz dokonywania zabezpieczenia wykonania tych należności, a także do stosowania ulg wobec zobowiązanych i umarzania tych świadczeń, to nie ma podstaw do przyjęcia, że może on prowadzić tylko egzekucję singularną, nie jest natomiast uprawniony do wszczęcia i udziału w egzekucji uniwersalnej, jaką stanowi postępowanie upadłościowe. Kontekst językowy przepisu przemawia za tym, że w tym wypadku przez wyrażenie "egzekucja" należy rozumieć wyegzekwowanie tych składek wszystkimi dopuszczalnymi prawnie sposobami. Innymi słowy, egzekucja w tym kontekście znaczy dochodzenie ich przymusowej realizacji.

Postępowanie upadłościowe stanowi jeden z takich sposobów przymusowej realizacji tych składek, do czego Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony na podstawie art. 32 u.s.u.s., mimo że składki ostatecznie są przeznaczone dla innego podmiotu. Może więc skutecznie wnosić o umieszczenie roszczeń o zaległe składki na rzecz Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych na liście wierzytelności. Z tego względu nietrafna jest interpretacja, że ma tylko prawo do zbierania składek i do przymusowej ich realizacji, gdy kondycja finansowa dłużnika jest dobra, a nie może podejmować czynności prowadzących do ich wyegzekwowania, gdy dłużnik nie jest w stanie regulować swych wymagalnych długów. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może więc uczestniczyć w postępowaniu upadłościowym przez zgłoszenie roszczeń z tytułu tych składek do masy upadłości.

Do podobnego wyniku prowadzi wykładnia systemowa. Znamienne jest, że ustawy regulujące Fundusze nie przewidują żadnego innego dysponenta składek na etapie ich uzyskania. Choć składki ostatecznie należą do innych podmiotów, to ich obsługę ustawodawca powierzył tylko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Z tego względu odmienna wykładnia *de facto*, pozbawiłaby Fundusze, którym te składki przysługują, ochrony prawnej na wypadek wszczęcia postępowania upadłościowego. Niepoprawne jest rozumowanie, z którego wynika, że ustawodawca nie przewidział możliwości ich dochodzenia w fazie upadłości dłużnika, spójność systemu prawnego przemawia zatem za wnioskiem, iż

uprawnionym do ich egzekucji tym sposobem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Fundusze są gromadzone na różne cele i dlatego jest ich kilka, aby składki nie "mieszały się". W celu zminimalizowania kosztów ich obsługi ustawodawca zdecydował się skoncentrować sposób ich poboru, powołując jeden podmiot do realizacji tych zadań; tylko Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest legitymowany do poboru egzekwowania i przekazywania ich podmiotom uprawnionym. Przewidziano także mechanizm odpłatności za realizację tych zadań. Takie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, gdyż pozwala osiągnąć oczekiwane rezultaty jak najmniejszym kosztem.

Z tych względów do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia nie jest konieczne określenie generalnego statusu prawnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec majątku Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych, np. Funduszy. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93 (OSNC 1994, nr 6, poz. 121) w odniesieniu do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wyrażono pogląd, że osoba prawna, której powierzono wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych co do określonego ustawowo mienia, jest jego dysponentem (instytucją powierniczą); działa we własnym imieniu, lecz na rzecz właściciela. Na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2002 r., V CKN 1223/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 127). Odpowiada to wypracowanej w doktrynie konstrukcji podstawienia ustawowego, która polega na upoważnieniu jednego podmiotu do dochodzenia cudzych praw – w tym wypadku także zgłoszenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych cudzych wierzytelności w toku postępowania upadłościowego. Przy jej przyjęciu nabycie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kompetencji określonych w art. 32 u.s.u.s. prowadzi do powstania na rzecz tego podmiotu w tym zakresie legitymacji czynnej do dochodzenia składek. Skoro więc Zakład Ubezpieczeń Społecznych zajmuje się ich "obsługą", to w rezultacie dochodzi do ustawowego podstawienia na wypadek jakiegokolwiek postępowania związanego z ich zgromadzeniem. Ma ono charakter bezwzględny, bo tylko ten podmiot może ich dochodzić.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie..

