

## **Uchwała z dnia 23 kwietnia 2008 r., III CZP 36/08**

*Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący)*

*Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Gerard Bieniek*

Sąd Najwyższy w sprawie upadłościowej "A.B.C.H.S.-B.", sp. z o.o. w O. przy uczestnictwie wierzyciela Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W., Oddział Wojewódzki w O. po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 kwietnia 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 26 lutego 2008 r.:

"Czy w postępowaniu upadłościowym składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych podlegają zaspokojeniu w kategorii II, w szczególności – czy są daninami publicznymi w rozumieniu art. 342 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

**Składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych są daninami publicznymi w rozumieniu art. 342 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm.) i podlegają zaspokojeniu w kategorii drugiej.**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w związku z rozpoznawaniem zażalenia na postanowienie sędziego-komisarza, którym oddalono sprzeciw wierzyciela – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od listy wierzytelności w takim zakresie, w jakim wierzytelność z tytułu nieopłaconych przez upadłego składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zakwalifikowano w trzeciej, a nie – jak

domagał się tego skarżący – w drugiej kategorii określonej w art. 342 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm. – dalej: "Pr.u.n.").

Sąd Rejonowy podniósł w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, że przepis ten, w którym odrębnie wymieniono „podatki” „inne daniny publiczne” oraz „składki na ubezpieczenie społeczne,” stanowi podstawę wątpliwości, jak należy zakwalifikować daniny publiczne inne niż składki na ubezpieczenie społeczne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W art. 342 ust. 1 pkt 1 Pr.u.n. ustawodawca zaliczył do pierwszej kategorii zaspokojenia z masy upadłości m.in. koszty postępowania upadłościowego, należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe pracowników oraz należności ze stosunku pracy, a do kategorii drugiej, unormowanej w pkt 2, podatki, inne daniny publiczne oraz niepodlegające zaspokojeniu w kategorii pierwszej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należne za ostatni rok przed datą ogłoszenia upadłości wraz z należnymi od nich odsetkami i kosztami egzekucji. Jednocześnie art. 342 ust. 3 Pr.u.n. stanowi, że przepisy dotyczące zaspokojenia należności ze stosunku pracy stosuje się odpowiednio do roszczeń Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o zwrot z masy upadłości świadczeń wypłaconych przez Fundusz pracownikom upadłego.

Podstawową formą finansowania ochrony zdrowia jest składka na ubezpieczenie zdrowotne, uregulowana ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U z 2004 r. Nr 210, poz. 2135 ze zm. – dalej „u.ś.o.z.”). Ustawa ta w art. 65 wyraża zasadę solidarności społecznej jako zasadę ubezpieczenia zdrowotnego. Artykuł 66 ust. 1 określa szeroki katalog osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Zwraca uwagę, że w odróżnieniu od systemu ubezpieczeń społecznych, w którym uiszczenie składek daje roszczenie do określonych dokładnie świadczeń pieniężnych (zasilek, emerytura, renta, odszkodowanie), składka na ubezpieczenie zdrowotne ma odmienny charakter, uprawniony bowiem do składki Narodowy Fundusz Zdrowia nie jest zobowiązany do spełnienia „określonego świadczenia”. Składka na ubezpieczenie zdrowotne osób zatrudnionych jest zatem w istocie wpłatą obciążającą budżet państwa. W systemie

finansów publicznych jest ona faktycznie częścią podatku dochodowego od osób fizycznych (odliczana od kwoty zobowiązania podatkowego) i w niewielkiej tylko mierze, w części przypadającej na ubezpieczonego, obciąża bezpośrednio wynagrodzenie za pracę.

Podstawą działania Funduszu Pracy jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.), która w rozdziale 18 zawiera regulację odnoszącą się do Funduszu Pracy. Artykuł 103 stanowi, że Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Zgodnie z art. 104, składki są obowiązkowe i są ustalone od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Środki z funduszu pracy przeznaczone są na cele mające priorytetowe znaczenie w stosunkach pracy i dla walki z bezrobociem. Fundusz finansuje głównie świadczenia wypłacone osobom bezrobotnym oraz ponosi inne wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych regulowana jest ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121). W rozdziale 6 „Finansowanie Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych” ustawodawca określił, że Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym mającym osobowość prawną (art. 24 ust. 1). Podobnie jak w przypadku Funduszu Pracy, dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw pracy (art. 24 ust. 2). W art. 25 ust. 1 wskazuje się, że dochodami Funduszu są min. składki płacone przez pracodawców oraz dotacja budżetowa. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych realizuje roszczenia pracownicze w razie niewypłacalności pracodawcy. Dotyczą one przede wszystkim wynagrodzenia za pracę wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne oraz odpraw pieniężnych z tytułu rozwiązania stosunku pracy (art. 12).

Sąd Rejonowy trafnie zauważył, że składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nie mogą być kwalifikowane jako składki na ubezpieczenie społeczne, jak bowiem wynika z art. 1 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."), składki te obejmują należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe oraz wypadkowe pracowników, określane łącznie jako ubezpieczenia społeczne.

Nie oznacza, to że nie występuje między nimi podobieństwo, na co zresztą zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03 (OSNC 2004, nr 3, poz. 37). Warto w tym miejscu odwołać się do art. 32 u.s.u.s., zgodnie którym do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na ubezpieczenie zdrowotne 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 ubezpieczenia społeczne. W każdym z tych przypadków, a więc do składek zarówno na ubezpieczenie społeczne, jak i składki zdrowotnej oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, podmioty zobowiązane do ich odprowadzenia podlegają odpowiedzialności karnej. W ostatnim wypadku nie ma szczególnych norm karnych i stosuje się regulację odnoszącą się wprost do składek na ubezpieczenia społeczne.

Odnosząc się do pojęcia "daniny publicznej" trzeba zauważyć, że nie jest ono rozumiane jednolicie i budzi wątpliwości, zatem rozważania w tym zakresie muszą mieć charakter interdyscyplinarny. Prawo konstytucyjne za daniny publiczne (art. 217 Konstytucji) uważa świadczenia powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych. W doktrynie istnieją pewne wątpliwości odnośnie do tego, czy składki na ubezpieczenie zdrowotne mogą być zakwalifikowane jako daniny publiczne. Kwalifikację taką przyjął Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 1, poz. 6).

Podobnie, na gruncie prawa finansowego, w tym przede wszystkim ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – dalej: "u.f.p."), składki te należy kwalifikować jako daniny publiczne. Artykuł 4 ust. 1 u.f.p. stanowi, że sektor finansów publicznych tworzą państwowe i samorządowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i

zarządzane przez nie fundusze i Narodowy Fundusz Zdrowia. Ustawa ta wskazuje, jakie dochody wchodzą w zakres pojęcia danin publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 1). Artykuł 5 wymienia środki publiczne, a wśród nich dochody publiczne. W ich skład wchodzi daniny publiczne, do których zalicza się podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa, zwanych dalej "odrębnymi ustawami".

Ta sama ustawa w art. 29 ust. 1 reguluje kwestie funduszy celowych. Stanowi on, że funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. W literaturze zauważa się, że według definicji legalnej, warunkiem uznania funduszu za celowy jest finansowanie jego działalności w ten sposób, iż uzyskuje on przychody ze środków publicznych, a wydatki przeznacza na realizację wyodrębnionych zadań.

Przepisy tego aktu prawnego oraz istota funduszy celowych dają podstawę do stwierdzenia, że wiele z nich to fundusze pozabudżetowe. Wbrew jednak niektórym twierdzeniom wypowiedzianym w doktrynie, brak objęcia ich dochodów budżetem państwa bądź budżetami jednostek samorządu terytorialnego nie powoduje, że tracą one „publiczny” charakter. Z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) nie wynika, że samo wyłączenie określonych należności z kręgu dochodów budżetowych stanowiło o istotnych zmianach konstrukcyjnych, niepodatkowe bowiem należności budżetowe to pojęcie o charakterze techniczno-prawnym, pozwalające na poddanie zbioru instytucji prawnych wspólnym regulacjom, nieoznaczające natomiast odrębnego rodzaju daniny publicznej.

W Prawie upadłościowym i naprawczym brak jednak definicji daniny publicznej. W art. 230 ust. 3 daniny są kwalifikowane jako jeden z kosztów postępowania upadłościowego, obejmującego likwidację majątku upadłego za okres po ogłoszeniu upadłości. Koszty te podlegają zaspokojeniu z funduszy masy upadłości w kategorii pierwszej (art. 342 ust. 1 pkt. 1). W kategorii drugiej, jak stanowi art. 342 ust. 1 pkt. 2 Pr.u.n., zaspokajane są podatki, inne daniny publiczne oraz niepodlegające zaspokojeniu w kategorii pierwszej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należne za ostatni rok przed datą ogłoszenia upadłości

wraz z należnymi od nich odsetkami i kosztami egzekucji. Te dwie kategorie są traktowane jako uprzywilejowane, a kwalifikowanie do nich uzasadnia się szczególnymi racjami (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2006 r., III CZP 41/06, OSNC 2007, nr 5, poz. 64).

Podobieństwo składek objętych pytaniem do pozostałych danin wymienionych w art. 342 ust. 1 pkt 2 Pr.u.n. pozwala odwołać się do wykładni systemowej i funkcjonalnej. Nie ma powodów, dla których należy różnie traktować wskazane daniny publiczne, ale względy aksjologiczne przemawiają za uprzywilejowanym traktowaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Spełniają one funkcje o dużej doniosłości społecznej, podobnie jak składki na ubezpieczenie społeczne i podatki (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03).

Działalność tych funduszy związana jest z ochroną zdrowia, zabezpieczeniem roszczeń o należności pracownicze i świadczenia na rzecz osób bezrobotnych i podejmowaniem działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia. Składki te określa się mianem *quasi*-podatków, a dochody z nich są przeznaczone na cele, które spełnia państwo. Jeżeli zatem, zgodnie z art. 6 Ordynacji podatkowej, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej, to omawiane składki nie mają jedynie tej ostatniej cechy. Oba jednak świadczenia wchodzą w skład pojęcia daniny publicznej, co jednoznacznie wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych.

Trzeba przy tym podkreślić, że ustawodawca także w Prawie upadłościowym i naprawczym w sposób szczególny traktuje należności pracownicze, umieszczając je w kategorii pierwszej. Co więcej, zgodnie z art. 342 ust. 3 Pr.u.n., przepisy dotyczące zaspokojenia należności ze stosunku pracy stosuje się odpowiednio do roszczeń Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o zwrot z masy upadłości świadczeń wypłaconych przez Fundusz pracownikom upadłego. Tym samym racje celowościowe przemawiają za szczególnym traktowaniem także składek na sam Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Oczywiście, zrównanie roszczeń regresowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z roszczeniami ze stosunku pracy jest przesądzone samą ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (art. 23), jednak w tym przepisie wyrażona jest pewna idea ogólna, zarówno bowiem

należności uzyskane na podstawie art. 342 ust. 3 Pr.u.n., jak i same składki stanowią dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które pozwalają na realizację jego celów. Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03, w sytuacji, w której nastąpią trudności w pozyskiwaniu tych składek, koszty z tego tytułu poniesie, w postaci płaconych podatków, całe społeczeństwo. Ponadto, przychody funduszy to nie tylko składki, ale i dotacja budżetowa; nie ma też stałego poziomu finansowania z poszczególnych źródeł, w konsekwencji, w zależności od przychodów ze składek, konieczne jest różnicowanie innych przychodów (zwiększenie dotacji budżetowej) celem realizacji zadań publicznych, do których zobowiązane jest Państwo.

Wszystkie argumenty funkcjonalne i systemowe dają podstawę do przyjęcia omawianych składek jako danin publicznych w rozumieniu art. 342 ust. 1 pkt 2 Pr.u.n. Także racje aksjologiczne przemawiają za podobnym traktowaniem składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz podatków, co odpowiada istniejącej w naszym prawie uprzywilejowanej pozycji wspomnianych zobowiązań publicznych. Prowadzi to do przyjęcia twierdzenia, że w przypadku tzw. upadłości likwidacyjnej powstałe po ogłoszeniu upadłości składki, o których mowa, zaspokajane są w kategorii pierwszej, jako koszty postępowania. W kategorii drugiej, a więc także uprzywilejowanej, zaspokajane są daniny publiczne powstałe przed ogłoszeniem upadłości, w tym także składki zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Przyjęcie takiego rozwiązania nie prowadzi do naruszenia zasady wykładni ścieśniającej przy uprzywilejowanych należnościach objętych kategorią pierwszą i drugą, gdyż składki określone w przedstawionym zagadnieniu prawnym spełniają wszelkie cechy daniny publicznej i z tego względu powinny być w taki sam sposób traktowane.

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