

Wyrok z dnia 16 lipca 2008 r.

I UK 9/08

Członkowie zarządu osoby prawnej, których odpowiedzialność za zaległości z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, powszechne ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, ustalił w decyzji właściwy organ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, mogą odwołać się od tej decyzji także w części dotyczącej nieobjęcia odpowiedzialnością pozostałych członków zarządu.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2008 r. sprawy z odwołania Ryszarda S., Janusza T., Tadeusza M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi Wojewódzkiemu w O. z udziałem zainteresowanych [...] o ustalenie braku odpowiedzialności członka zarządu stowarzyszenia za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonych od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 sierpnia 2007 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Decyzjami z dnia 4 kwietnia 2006 r. ZUS Oddział w O. ustalił odpowiedzialność 19 członków zarządu Stowarzyszenia O. Klub Sportowy „G.” w O. za zaległości z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, powszechne ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych powstałe w okresie pełnienia przez powyższe osoby funkcji członków zarządu stowarzyszenia.

Od powyższych decyzji, w dniu 4 maja 2006 r. - za pośrednictwem ZUS Oddziału w O. - ich adresaci złożyli odwołania do Sądu Okręgowego w Olsztynie.

W dniu 30 maja 2006 r. organ rentowy wydał decyzję dotyczącą Ryszarda S. wyłączającą jego odpowiedzialność co do zaległości składowych za okres przed 1 stycznia 2003 r. Natomiast decyzjami z dnia 1 czerwca 2006 r. organ rentowy uchylił swoje decyzje dotyczące 16 członków zarządu, pozostawiając w mocy decyzje dotyczące Janusza T. i Tadeusza M. Wskazane powyżej decyzje zostały doręczone wnioskodawcom (Ryszardowi S., Januszowi T. i Tadeuszowi M.) w toku postępowania toczącego się przed Sądem Okręgowym w Olsztynie [...] o ustalenie braku ich odpowiedzialności jako członków zarządu za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne.

Ryszard S., Janusz T. i Tadeusz M. wnieśli odwołania, którymi zaskarżyli decyzje organu rentowego z dnia 1 czerwca 2006 r. uchylające odpowiedzialność pozostałych członków zarządu Stowarzyszenia. W uzasadnieniach podnieśli, że zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego oraz art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 116 i art. 116a Ordynacji podatkowej. Ich zdaniem Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w O. naruszył zasadę równego traktowania wszystkich osób objętych obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie, bowiem nie zastosował wobec wszystkich członków zarządu tych samych kryteriów warunkujących ich odpowiedzialność za zobowiązania Stowarzyszenia, wydając tylko wobec wybranych członków zarządu decyzje uchylające ich odpowiedzialność. Odwołujący się podnieśli ponadto, że zaskarżone decyzje uchylające odpowiedzialność pozostałych członków zarządu powinny być doręczone również odwołującym się, ponieważ naruszają ich istotny interes prawny przez zawężenie kręgu osób solidarnie odpowiedzialnych z OPKS „G.” za zaległości składowe Stowarzyszenia.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy podniósł między innymi, że nie uchylając decyzji dotyczących odpowiedzialności wnioskodawców skorzystał z uprawnień wierzyciela wobec odpowiadających solidarnie dłużników; miał bowiem możliwość wyboru podmiotu, od którego będzie żądał spełnienia świadczenia.

Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2007 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie oddalił odwołania uznając, że nie mogą być one uwzględnione ze względów proceduralnych. Odwołujący się domagali się uchylenia zaskarżonych decyzji, tymczasem z treści art. 477⁴ § 1 i § 2 k. p. c. wynika, że Sąd

pierwszej instancji może jedynie oddalić odwołanie albo je uwzględnić i zmienić skarżoną decyzję w części lub w całości i orzec co do istoty sprawy. Sąd pierwszej instancji uznał ponadto, że odpowiedzialność solidarna członków zarządu za zobowiązania osób prawnych powstaje z mocy prawa niezależnie od decyzji organu rentowego. Decyzje ZUS jedynie potwierdzają istnienie takiej odpowiedzialności, gdyż mają charakter deklaracyjny. Wydanie zatem decyzji uchylającej odpowiedzialność niektórych członków zarządu nie pozbawiło odwołujących się, środków prawnych do dochodzenia swoich roszczeń w drodze regresu.

W apelacji od powyższego wyroku Ryszard S., Janusz T. i Tadeusz M. zarzucili naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 116 § 1 w związku z art. 107 § 1 i art. 108 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 - Ordynacja podatkowa, przez przyjęcie, że odpowiedzialność członków zarządu Stowarzyszenia OPKS „G.” za zaległości z tytułu nieopłaconych przez Stowarzyszenie składek powstaje z mocy prawa, bez konieczności wydania decyzji przez organ rentowy; zarzucili też naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 376 k.c. w związku z art. 91 Ordynacji podatkowej, przez przyjęcie, że brak decyzji wydanych w trybie art. 108 § 1 w związku z art. 116a oraz 116 § 1 Ordynacji podatkowej, ustalających odpowiedzialność pozostałych członków zarządu Stowarzyszenia nie pozbawia apelujących możliwości dochodzenia od pozostałych członków zarządu zwrotu w odpowiednich częściach tego, co sami świadczyli na rzecz organu rentowego.

Wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2007 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację odwołujących się. Sąd drugiej instancji podzielił pogląd apelujących, że odpowiedzialność osoby trzeciej za zobowiązania płatnika składek nie może powstawać z mocy samego prawa. Jej zaistnienie obwarowane jest bowiem określonymi przesłankami, których obecność bada organ rentowy w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji. W przypadku ustalenia odpowiedzialności z art. 116a Ordynacji podatkowej wymagane jest łączne zaistnienie przesłanek wskazanych w art. 116 Ordynacji podatkowej. Dopiero ustalenie tych okoliczności uprawnia organ rentowy do orzeczenia w drodze decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej za zobowiązania osoby prawnej. Z chwilą doręczenia decyzji powstaje stosunek prawny, którego przedmiotem jest powstanie odpowiedzialności osoby trzeciej. Sąd drugiej instancji stwierdził, że możliwość skorzystania przez organ rentowy z uprawnień wierzyciela wynikających z art.

366 k.c. w związku z art. 91 Ordynacji podatkowej powstaje dopiero po orzeczeniu odpowiedzialności członków organu zarządzającego osobą prawną i dotyczy jedynie adresatów wydanych decyzji. Jednakże organ rentowy ma prawo wyboru osoby, wobec której wyda decyzję. Wyprowadzona z art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasada równego traktowania wszystkich ubezpieczonych może być, w ocenie Sądu drugiej instancji, jedną z podstaw prawnych wystąpienia przez osobę, wobec której zapadła prawomocna decyzja, z żądaniem wydania przez organ rentowy decyzji ustalającej odpowiedzialność solidarną również innych członków zarządu. Natomiast, w przypadku, gdyby odwołania osób, wobec których wydano decyzje, zostały uwzględnione, osoby takie nie miałyby interesu prawnego w takim ustaleniu.

W związku z powyższym stanowiskiem, Sąd drugiej instancji uznał, że na obecnym etapie sprawy roszczenia wnioskodawców należy uznać za przedwczesne, gdyż postępowania dotyczące odwołań od decyzji ustalających odpowiedzialność solidarną apelujących za niezapłacone przez Stowarzyszenie składki nie zostały zakończone prawomocnymi wyrokami. Organ rentowy jest zobowiązany ustalić pełny krąg osób odpowiedzialnych za zobowiązania osoby prawnej dopiero na żądanie dłużnika, który uregulował należności stowarzyszenia lub wobec którego uprawomocniła się decyzja ustalająca jego zobowiązanie w tej kwestii.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości skargą kasacyjną wniesioną przez pełnomocnika wnioskodawców Ryszarda S., Janusza T. i Tadeusza M. Skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez orzeczenie co do istoty sprawy - uwzględnienie odwołań skarżących i uchylenie decyzji ZUS Oddziału w O. z dnia 1 czerwca 2006 r. [...], ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżących zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Skargę kasacyjną oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: 1) art. 366 § 1 k. c. w związku z art. 91 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) oraz art. 108 § 1 w związku z art. 116 § 1 i art. 116a Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), polegające na przyjęciu, że organ rentowy ma prawo dokonać swobodnego wyboru, którzy spośród członków organu zarządzającego stowarzyszenia

będą ponosić odpowiedzialność za nieopłacone przez stowarzyszenie należności składkowe, bez konieczności uprzedniego ustalenia w drodze decyzji kręgu osób solidarnie odpowiedzialnych za te zaległości, podczas gdy w świetle powołanych przepisów odpowiedzialność osób wchodzących w skład organu zarządzającego stowarzyszenia powstaje dopiero z momentem doręczenia decyzji ustalającej ich odpowiedzialność, którą organ rentowy ma obowiązek wydać w przypadku stwierdzenia przesłanek określonych w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej; 2) art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez błędne przyjęcie, że organ rentowy jest zobowiązany ustalić pełny krąg osób odpowiedzialnych za zobowiązania osoby prawnej dopiero na żądanie członka organu zarządzającego tej osoby prawnej, który zapłacił jej dług wobec organu rentowego lub wobec którego została wydana ostateczna decyzja ustalająca jego odpowiedzialność za zaległości stowarzyszenia, pomimo tego że w niniejszej sprawie byłoby to możliwe tylko przez wzruszenie uprzednio wydanych decyzji, którymi uchylono odpowiedzialność pozostałych członków organu zarządzającego; 3) art. 2a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 8 k.p.a., przez uznanie, że organ rentowy może wydać w stosunku do różnych osób odmienne decyzje oparte na tym samym stanie faktycznym i prawnym, bez konieczności szczegółowego uzasadnienia swoich ustaleń, co stoi w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa oraz pogłębiania zaufania do organów państwa i z zasadą pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli.

Uzasadniając podstawę skargi skarżący podnieśli, że do powstania odpowiedzialności z art. 116 a Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych konieczne jest wydanie i doręczenie przez organ rentowy stosownej decyzji. Bez prawomocnej decyzji ustalającej nie istnieje zatem żadne zobowiązanie wobec organu rentowego. W sytuacji, gdy ZUS stwierdzi istnienie określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej podstaw do wydania decyzji o odpowiedzialności członków organu zarządzającego ma obowiązek wydać taką decyzję. W przypadku odstąpienia od wydania decyzji ustalającej odpowiedzialność organ rentowy powinien w sposób wyczerpujący uzasadnić swoje rozstrzygnięcie. Zdaniem skarżących w zaskarżonym wyroku Sąd drugiej instancji usankcjonował działanie organu rentowego, polegające na: uznaniowym wyborze osób, od których ZUS będzie żądał zaspokojenia zaległości stowarzyszenia bez uprzedniego ustalenia kręgu wszystkich osób odpowiedzialnych solidarnie z dłużnikiem głównym oraz uchylenia decyzji ustalających odpowiedzialność wybranych członków organu zarzą-

dzającego bez dostatecznego uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia, a tym samym pozbawienie skarżących możliwości występowania z roszczeniami regresowymi w stosunku do tych osób. Z kolei stanowisko Sądu, że w przypadku prawomocnego ustalenia odpowiedzialności skarżących, będą oni mogli domagać się od organu rentowego podjęcia działań w celu ustalenia odpowiedzialności pozostałych członków organu zarządzającego, zdaniem skarżących jest niezgodne z przepisem art. 83 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że do wzruszenia decyzji organu rentowego, od której wniesiono odwołanie konieczne jest wskazanie nowych okoliczności i dowodów istniejących w czasie wydania decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pierwszym z założeń, na których opiera się zaskarżony wyrok jest stwierdzenie konieczności wydania decyzji organu rentowego, ażeby została ukonstytuowana (powstała) odpowiedzialność członków zarządu Stowarzyszenia O. Klub Sportowy „G.” za zaległości Stowarzyszenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powszechne ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Powyższe stanowisko jest dobrze w wyroku uargumentowane, nie jest w rozpatrywanej skardze kasacyjnej kwestionowane i nie budzi wątpliwości (por. zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r. I UK 126/06, OSNP 2007 nr 21-22, poz. 331).

Podzielając wyrażony w zaskarżonym wyroku pogląd o konstytutywnym znaczeniu decyzji ustalającej zobowiązanie członków zarządu, będących osobami trzecimi w rozumieniu art. 108 § 1 w związku z art. 116 a, art. 116 Ordynacji podatkowej i art. 31 oraz 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należy jednakże zaakcentować pewne aspekty i konsekwencje przedmiotowej sytuacji prawnej, istotne ze względu na podstawę skargi. Odpowiedzialność osoby trzeciej istotnie wymaga podjęcia (i doręczenia) stosownej decyzji. Jednakże w decyzji właściwego organu rentowego nie ma żadnych przesłanek o charakterze uznaniowym, które zależne byłyby od organu ustalającego odpowiedzialność. Wszystkie przesłanki odpowiedzialności osoby trzeciej są ustawowo określone. Rzeczą organu rentowego jest zastosowanie się do obowiązującego prawa. Istotą decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości składowe, takie o jakie chodzi w rozpatrywanej sprawie, stanowi stwierdzenie przez organ rozstrzygający, że zachodzą okoliczności (pre-

słanki) tej odpowiedzialności, określone w przepisach (por. zwłaszcza odpowiednio stosowany art. 116 § 1 i § 2 Ordynacji podatkowej). Jest to w ujęciu modelowym konkretyzacja stanu faktycznego do abstrakcyjnej normy prawnej. Jeżeli zachodzi stan faktyczny, który odpowiada ustawowo ukształtowanym warunkom odpowiedzialności osoby trzeciej za niezapłacone składki przez stowarzyszenie, to organ, któremu została w ustawie powierzona właściwość (kompetencja) do orzeczenia w drodze decyzji o tej odpowiedzialności, nie powinien się od tej właściwości uchylać. Kompetencje organów działających w sferze publicznej - najogólniej tę kwestię ujmując - są zobowiązaniem tych organów a nie ich uprawnieniem, z którego mogą korzystać według uznania. Warto w tym kontekście wskazać na tezę Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartą w wyroku z dnia 5 września 2002 r., I Po 3214/00 (LEX nr 79014. POP 2003/3/65): „stwierdzenie przez organ podatkowy, iż określony podmiot spełniał przesłanki ustawowe odpowiedzialności określonej kategorii osób trzecich powoduje, iż ma on obowiązek wydania decyzji o pociągnięciu do odpowiedzialności takiej osoby. Nie istnieje obecnie żadna prawna możliwość odstąpienia od wydania tego rodzaju decyzji”.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stosownie do jej zasady określonej w art. 2a ust. 1 i 2, stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych; zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obowiązku opłacania i obliczenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, co - poprzez regulacje z art. 31 i 32 ustawy - przenosi się odpowiednio na odpowiedzialność określonych osób za zaległości składkowe. Słusznie na te przepisy zwrócił uwagę skarżący w przedstawionej w skardze krytyce poglądu, który dopuszczałby jakąś swobodę uznaniową (arbitralność) podejmowania albo niepodejmowania decyzji w stosunku do osób, które spełniają ustawowe przesłanki odpowiedzialności za zaległości składkowe.

Zasadne są zarzuty skargi skierowane przeciwko pozostałym, poza przyjęciem konstytutywnego znaczenia decyzji dla powstania odpowiedzialności osób trzecich, założeniom zaskarżonego wyroku. Sąd Apelacyjny nie jest w swych założeniach konsekwentny, bo - jak to wyżej wyjaśniono - jeżeli decyzja jest potrzebna ażeby powstało zobowiązanie z tytułu zaległości składkowej, to organ rentowy musi taką decyzję podjąć, bo inaczej nie zostałaby zastosowana ustawowa norma prawna nakładająca na określone osoby znajdujące się w określonej sytuacji faktycznej, określone zobowiązanie. Rację ma skarżący zarzucając błędną wykładnię i zastoso-

wanie wskazanych w skardze przepisów dotyczących odpowiedzialności solidarnej za zaległości składkowe. W kwestii powyższej znaczenie decydujące mają wskazane wyżej konsekwencje decyzyjnego konkretyzowania odpowiedzialności za zaległości składkowe. Najpierw musi zaistnieć, ukonstytuowana w decyzji odpowiedzialność, ażeby - w myśl odpowiednio zastosowanego art. 91 Ordynacji podatkowej - zastosować do tej odpowiedzialności solidarnej za zaległości składkowe reguły określone w Kodeksie cywilnym. Z odesłania zawartego w art. 91 Ordynacji podatkowej do art. 366 § 1 k.c. i art. 369 k.c. wynika, że wierzyciel (organ rentowy) może dokonać wyboru dłużnika (członka zarządu), od którego będzie dochodził zaspokojenia wierzytelności, dopiero po powstaniu solidarnego zobowiązania.

Zasadnie także w skardze został zakwestionowany pogląd Sądu Apelacyjnego jakoby w ustalonym stanie faktycznym potrzeba (interes prawny) decyzyjnego określenia wszystkich osób, które spełniają ustawowe warunki odpowiedzialności za zaległości składkowe aktualizowała się dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy dotyczącej bezpośrednio skarżących wnioskodawców. Ten pogląd Sądu Apelacyjnego jest wyraźnie niekonsekwentny do przyjętej zasady odpowiedzialności, która, ażeby zaistniała, musi opierać się na decyzji. Z kolei jak to trafnie wyjaśnił skarżący, decyzje ustalające, że określone osoby nie odpowiadają za przedmiotowe zaległości składkowe, są decyzjami rozstrzygającymi, tyle że negatywnie w przedmiocie odpowiedzialności za zaległości składkowe. Uprawomocnienie się tych decyzji spowodowałoby prawomocność ustalenia (rozstrzygnięcia) wyłączającego określone osoby z kręgu osób zobowiązanych. Osoby te uzyskałyby w ten sposób status osób niezobowiązanych, co oczywiście - wbrew pogładowi Sądu Apelacyjnego - ubezskuteczniałoby podstawę prawną ewentualnych repartycji w razie pokrycia wierzytelności przez wnioskodawców. Ewentualne żądania regresowe mogłyby być przecież kierowane do współdłużników solidarnych (por. art. 376 k.c.), natomiast sporne w sprawie decyzje oznaczają wyłączenie określonych osób z kręgu dłużników solidarnych.

Z powyższych przyczyn uznając zasadność podstawy skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

=====