

Uchwała z dnia 13 października 2009 r.

II UZP 9/09

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

Sąd Najwyższy, w sprawie z wniosku Ryszarda B. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o ustalenie odpowiedzialności za zobowiązania Przedsiębiorstwa Państwowego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 października 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 10 czerwca 2009 r. [...]

„1. Czy zawarte w art. 116a ustawy z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity z 4.01.2005r. Dz.U. Nr 8, poz. 60) pojęcie ustawowe: organ zarządzający innymi osobami prawnymi niż wymienione w art. 116 tej ustawy obejmuje również wymienione w art. 33a ustawy z 25.09.1981r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity z 18.06.2002r. Dz.U. Nr 112, poz. 981 ze zm.) stanowisko tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa państwowego, stanowiąc przez to podstawę odpowiedzialności subsydiarnej osób zajmujących to stanowisko na zasadach określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej;

2. czy zawarte w art. 116a ustawy z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity z 4.01.2005r. Dz.U. Nr 8, poz. 60) pojęcie ustawowe: organ zarządzający innymi osobami prawnymi niż wymienione w art. 116 tej ustawy obejmuje również wymienione w art. 66 ust. 1 ustawy z 25.09.1981r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity z 18.06.2002. Dz.U. Nr 112, poz. 981 ze zm.) stanowisko zarządcy komisarycznego przedsiębiorstwa państwowego, stanowiąc przez to podstawę odpowiedzialności subsydiarnej osób zajmujących to stanowisko na zasadach określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Osoba wyznaczona na podstawie art. 33a ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz.

981 ze zm.) na stanowisko tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa państwowego, lub na podstawie art. 66 ust. 1 tej ustawy na stanowisko zarządcy komisarycznego przedsiębiorstwa państwowego nie należy do kategorii osób określanych mianem członków organów zarządzających inną osobą prawną w rozumieniu art. 116a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) w związku z art. 116 tej ustawy.

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Jeleniej Górze wyrokiem z dnia 14 listopada 2008 r. zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w W. z dnia 30 lipca 2008 r. i uznał, że Ryszard B. jako tymczasowy kierownik i zarządca komisaryczny przedsiębiorstwa państwowego nie odpowiada za zobowiązania tego przedsiębiorstwa z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Sąd ten ustalił, że odwołujący się w tym samym przedsiębiorstwie państwowym pełnił przemiennie funkcje zarządcy komisarycznego (od 1 marca 2002 r. do 30 września 2002 r. i od 1 kwietnia 2003 r. do 30 czerwca 2003 r.) i tymczasowego kierownika (od 1 października 2002 r. do 31 marca 2003 r. i od 1 lipca 2003 r. do 2 listopada 2003 r.). Po ukończeniu postępowania upadłościowego i wykreśleniu przedsiębiorstwa z Krajowego Rejestru Sądowego pozostały niezaspokojone wierzytelności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu niezapłaconych przez przedsiębiorstwo składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od stycznia 2003 r. do października 2003 r. Decyzją z 30 lipca 2008 r. organ rentowy - na podstawie art. 116a w związku z art. 116 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej jako: „Ordynacja”) obciążył wnioskodawcę odpowiedzialnością za te zaległości. Sąd pierwszej instancji przyjął, że ani zarządca komisaryczny, ani tymczasowy kierownik przedsiębiorstwa państwowego nie są członkami organów przedsiębiorstwa państwowego, wobec czego osoby pełniące takie funkcje nie odpowiadają za zobowiązania określone w art. 116a w związku z art. 116 Ordynacji i w związku z art. 31 oraz 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

(jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.; dalej jako: „ustawa systemowa”), tym samym uwzględniając odwołanie Ryszarda B. od zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu, rozpoznając apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego, powziął wątpliwość, której dał wyraz w sentencji postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Sąd ten wskazał, że art. 30 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.; dalej jako: „ustawa o przedsiębiorstwach”) zawiera kompletny katalog organów przedsiębiorstwa państwowego, wymieniając ogólne zebranie pracowników (delegatów), radę pracowniczą i dyrektora. Stosownie do treści art. 32 ustawy o przedsiębiorstwach jedynie dyrektor jest organem zarządzającym przedsiębiorstwem. Zarządca komisaryczny wyznaczany jest przez organ założycielski w ściśle wymienionych w ustawie przypadkach i jedynie przejmuje kompetencje organów przedsiębiorstwa (art. 66 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach). Podobnie wygląda status tymczasowego kierownika, który również wyznaczany jest przez organ założycielski lub radę pracowniczą w celu oznaczonego w czasie przejścia kompetencji dyrektora przedsiębiorstwa. Ustawodawca w celu określenia zakresu podmiotowego art. 116a Ordynacji posłużył się sformułowaniem „członkowie organów zarządzających”, a nie synonimami pojęcia organów, jak np. podmioty zarządzające, czy osoby zarządzające osobami prawnymi. Według Sądu odwoławczego, pozwala to przyjąć, że zwrot „organ zarządzający osobą prawną” można uznać za „wiąząco zdefiniowany w legalnych definicjach organów osób prawnych - zawartych w przepisach ustaw konstytucyjnych dla tych osób”. W takich okolicznościach organem zarządzającym przedsiębiorstwem państwowym jest wyłącznie dyrektor tego przedsiębiorstwa i tylko jego dotyczy uregulowana w art. 116a w związku z art. 116 Ordynacji odpowiedzialność za zaległości składkowe przedsiębiorstwa.

Na gruncie omawianych przepisów można jednak, według Sądu drugiej instancji, prezentować również pogląd odmienny biorąc pod uwagę, że przepis art. 116a Ordynacji rozszerza określone w art. 116 tej ustawy zasady odpowiedzialności nie tylko na organ zarządzający przedsiębiorstwem państwowym, lecz również na organy innych osób prawnych. Wynikająca z wielu aktów prawnych oraz statutów osób prawnych różnorodność form zarządzania tymi osobami mogła bowiem wymusić na prawodawcy syntetyczne ujęcie normy prawnej zawartej w art. 116a Ordynacji, czego konsekwencją mogło być posłużenie się potocznym znaczeniem terminu „or-

gan zarządzający” jako zbiorczego synonimu podmiotu, osoby lub organu kolegiального posiadającego kompetencje do zarządzania osobą prawną. Sąd Apelacyjny zwrócił przy tym uwagę, że pogląd interpretujący krąg osób odpowiedzialnych za zaległości składkowe osób prawnych szerzej niżby to wynikało z wykładni językowej wyraził już Sąd Najwyższy, przyjmując że odpowiedzialność na podstawie art. 116 Ordynacji ponosić może likwidator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., II UK 341/07), choć osoba pełniąca taką funkcję nie jest członkiem zarządu spółki. Uznanie takiego poglądu za słuszny uzasadniałoby zaś przyjęcie proponowanej przez organ rentowy wykładni celowościowej art. 116a w związku z art. 116 Ordynacji i w konsekwencji uznanie, iż dotyczy on odpowiedzialności osób, które, jako faktycznie zarządzające osobami prawnymi, miały wpływ na powstanie zaległości składkowych tych osób prawnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 107 § 1 Ordynacji w związku z art. 31 i 32 ustawy systemowej, za zaległości składkowe odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z płatnikiem również osoby trzecie, ale wyłącznie w przypadkach i w zakresie przewidzianym w Ordynacji. Konstrukcja odpowiedzialności osób trzecich za należności podatkowe (składkowe) jest na gruncie całego systemu prawa specyficzna. Niewątpliwie bowiem w sposób szczególny uprzywilejowuje wierzyciela publicznoprawnego, który może dochodzić od osoby trzeciej cudzego długu. Powszechnie przyjmuje się, że przepisy prawa publicznego regulujące powstawanie zobowiązań publicznoprawnych o charakterze finansowym, w tym krąg osób, po stronie których miałyby powstawać takie zobowiązania, stanowią materię ustawową. Wynika to jednoznacznie z art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych obowiązany jest zatem tylko ten, który jest wyraźnie określony w ustawie (art. 84 Konstytucji RP). W związku z tym w doktrynie podkreśla się, że Ordynacja zawiera *numerus clausus* przypadków, w których odpowiedzialnością za należności podmiotu pierwotnie zobowiązanego mogą być obciążone osoby trzecie. Będą to zatem jedynie podmioty wprost wskazane w ustawie. Krąg osób będących potencjal-

nymi osobami trzecimi zakreślony jest więc wyczerpująco w przepisach art. 110 - 117 Ordynacji i nie ma możliwości jego poszerzania.

Uwzględniając powyższe, zwrócić uwagę należy, iż zakresem podmiotowym art. 116a Ordynacji w związku z art. 31 i art. 32 ustawy systemowej objęci są członkowie organów zarządzających innymi niż spółki kapitałowe osobami prawnymi. Z wykładni językowej tego przepisu wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że dotyczy on wyłącznie tych osób, które pełnią funkcje organów danej osoby prawnej w myśl przepisów regulujących jej ustrój. Znaczenie tej normy można zatem ustalić na podstawie wykładni językowej, wobec czego sięganie po wykładnię celowościową jest nie tylko zbędne, ale i niedopuszczalne, bowiem, jak już wskazano, odpowiedzialność osób trzecich na gruncie Ordynacji ma charakter odpowiedzialności wyjątkowej. Ochrona wierzyciela, jakim jest Skarb Państwa, z tytułu należności publicznoprawnych możliwa jest wyłącznie na podstawie przepisów prawa publicznego. Przepisy te jako związane z nałożeniem podatku (obowiązku składkowego) i ingerujące w sferę prawa własności oraz innych praw i swobód nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

Nie można też pominąć, iż art. 116a Ordynacji nie konstruuje samodzielnie zasad odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe (składkowe) innych niż spółki kapitałowe osób prawnych, lecz odwołuje się do przepisów zawartych w art. 116 tej ustawy, co pozwala założyć, że za zobowiązania publicznoprawne innych osób prawnych niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne ponoszą odpowiedzialność osoby pełniące funkcje analogiczne do wymienionych w art. 116 Ordynacji. W przypadku spółek kapitałowych odpowiedzialność za zaległości podatkowe (składkowe) tych spółek może być rozszerzona, ujmując rzecz ogólnie, na członków zarządu tych osób prawnych. Zarząd prowadzi zaś sprawy spółki i reprezentuje spółkę (art. 201 § 1 k.s.h. i art. 368 § 1 k.s.h.). Odpowiedzialność na podstawie art. 116a Ordynacji mogą ponosić zatem takie osoby, które podobnie jak członkowie zarządu spółek kapitałowych, pełnią funkcje organu zarządzającego danej osoby prawnej. Dodatkowo podnieść trzeba, że przeciwko rozumieniu pojęcia „członkowie organów zarządzających osobami prawnymi” w znaczeniu potocznym, odnoszącym go do okoliczności faktycznego zarządzania osobą prawną, przemawia reguła spójności systemu prawa, będąca jedną z naczelných zasad procesu legislacyjnego, która nakazuje przyjmować tożsamość treści tych samych pojęć mimo ich zamieszczenia w różnych aktach prawnych. Zgodnie z brzmieniem art. 38 k.c., osoba

prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Regulacje te tworzą mechanizm działania osoby prawnej objaśniany w doktrynie i orzecznictwie przy pomocy teorii organów (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 października 1972 r., I CR 177/72, OSNC 1973 nr 10, poz. 71; z dnia 6 grudnia 1984 r., II CR 442/84, LEX nr 8658; z dnia 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX nr 80725). Teoria ta zakłada, że do podjęcia decyzji i wyrażenia woli osoby prawnej powołane są jednostki (osoby fizyczne) wchodzące w skład jej organu. Działanie tych jednostek traktowane jest jako działanie osoby prawnej. Konieczne jest jednak, aby: 1) przepisy regulujące ustrój danej osoby prawnej przewidywały określony rodzaj organu; 2) konkretna osoba fizyczna powołana została zgodnie z prawem do pełnienia funkcji organu; 3) osoba ta wypełniała funkcję organu w granicach jego kompetencji.

O tym, które osoby pełnią funkcje organu przesądzają zatem przepisy regulujące ustrój danej osoby prawnej. W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych jest to ustawa o przedsiębiorstwach, zgodnie z którą organami przedsiębiorstwa państwowego są: ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa (art. 30), przy czym tylko dyrektor przedsiębiorstwa zarządza tym przedsiębiorstwem i reprezentuje je na zewnątrz (art. 32). Tymczasowy kierownik przedsiębiorstwa to osoba, którą w sytuacji określonej w art. 33a ustawy o przedsiębiorstwach wyznacza organ uprawniony do powołania dyrektora, w szczególności w przypadkach: odwołania dyrektora, rezygnacji dyrektora z zajmowanego stanowiska, wygaśnięcia okresu, na jaki dyrektor był powołany, zawieszenia przez sąd postępowania upadłościowego, zakończenia lub przerwania postępowania naprawczego, rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem lub z upływem terminu jej wypowiedzenia, śmierci dyrektora. Wykładnia funkcjonalna tego przepisu prowadzi do wniosku, że tymczasowy kierownik ma zastępować dyrektora i w związku z tym przejmuje jego kompetencje (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 1991 r., I PZP 15/91, OSNCP 1992 nr 3, poz. 36). Wyznaczenie osoby sprawującej zarząd komisaryczny wiąże się natomiast ze wszczęciem przez organ założycielski postępowania naprawczego z ustanowieniem nad przedsiębiorstwem zarządu komisarycznego (art. 65 ustawy o przedsiębiorstwach). Zarządca komisaryczny przejmuje wszelkie kompetencje organów przedsiębiorstwa (z wyjątkiem wymienionych w ustawie), bowiem z chwilą ustanowienia zarządu organy samorządu ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, a organ założycielski odwołuje dyrek-

tora przedsiębiorstwa (art. 66 ustawy o przedsiębiorstwach). Choć zarówno tymczasowy kierownik, jak i zarządca komisaryczny przejmują kompetencje dyrektora przedsiębiorstwa, nie są organami tego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 38 k.c. Nie można ich też uznać za pełnomocników przedsiębiorstwa. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że osoby te są przedstawicielami ustawowymi przedsiębiorstwa (podobnie jak likwidator i syndyk masy upadłości). Obowiązująca w polskim prawie teoria organów opiera się na założeniu, że osoba prawna nie może trwale działać bez organów. W związku z tym dość często spotyka się szczególne unormowania dopuszczające działanie w imieniu osoby prawnej pozbawionej organów, tj. przedstawicielstwo ustawowe (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1997 r., II CKN 24/97, LEX nr 80725). Zazwyczaj w przypadku osób prawnych występuje przedstawiciel ustawowy, zmierzający do zakończenia bytu osoby prawnej (likwidator, syndyk masy upadłości). Może być jednak również tak, że przedstawiciel ustawowy działa w celu usprawnienia działalności osoby prawnej, czy też w ogóle umożliwia jej działanie (tymczasowy kierownik, czy zarządca komisaryczny przedsiębiorstwa państwowego). Przedstawiciel ustawowy, w odróżnieniu od organu, nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej osoby prawnej, ma odrębną od osoby prawnej podmiotowość prawną, nie jest trwale związany z bytem osoby prawnej, a nadto, podczas gdy organ objawia wolę osoby prawnej, przedstawiciel, działając w imieniu osoby prawnej, objawia swą własną wolę (por. powoływany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1997 r., II CKN 24/97; Komentarz do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w: Prawo handlowe, A. Kidyba, Warszawa 1996 - 2006). Przedstawiciel ustawowy działa jedynie w sytuacji czasowej niemożności realizowania zdolności do czynności prawnych przez organ osoby prawnej i pomimo pewnych podobieństw nie może być uznawany za organ osoby prawnej. Skoro zatem w art. 116a Ordynacji mowa jest o organie zarządzającym osobą prawną, to nie można za członka tego organu uznać ani tymczasowego kierownika, ani zarządcy komisarycznego przedsiębiorstwa państwowego, będących przedstawicielami ustawowymi tej osoby prawnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie akceptuje stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., II UK 341/07 (OSNP 2009 nr 23-24, poz. 322), według którego odpowiedzialność za zaległości składowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powstałe w czasie likwidacji tej spółki ponosi także jej likwidator. Likwidator nie jest bo-

wiem członkiem zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a tylko osoby wchodzące w skład tego organu mogą ponosić odpowiedzialność za zaległości składkowe spółki na podstawie art. 116 Ordynacji w związku z art. 31 i 32 ustawy systemowej. Tych zasad wynikających z wykładni językowej przepisów nie można modyfikować przez odwołanie się do zasad słuszności, co w istocie składa się na motywację orzeczenia z dnia 8 lipca 2008 r. Brak jest też wystarczających podstaw ku temu, ażeby do interpretacji przepisów dotyczących odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania publicznoprawne przenosić poglądy ukształtowane na podstawie zbliżonej instytucji prawnej zawartej w art. 299 § 1 k.s.h. Nie można bowiem pominąć, że w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 143/07 (OSNC 2009 nr 3, poz. 38), na której w całości oparł się Sąd Najwyższy, prezentując swój pogląd w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., wyraźnie podkreślono, iż odpowiedzialność za zobowiązania cywilnoprawne spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest deliktową odpowiedzialnością na zasadzie winy, a taka funkcja i charakter tej odpowiedzialności przemawiają za ponoszeniem jej nie tylko przez członków zarządu spółki, ale i przez likwidatorów. Pogląd o możliwości obciążenia likwidatorów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania cywilnoprawne spółki ma zatem swoje źródło w odszkodowawczym charakterze tej odpowiedzialności, czego konsekwencją jest to, że członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadają za własny, a nie za cudzy dług (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2008 r., III CZP 72/08, OSNC 2009 nr 2, poz. 20).

Uregulowania zasad odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe (składkowe) nie są prostym przeniesieniem do prawa podatkowego zasad zawartych w przepisach prawa handlowego (art. 299 k.s.h.). Ordynacja podatkowa zawiera w tym przedmiocie uregulowania własne, inaczej kształtując zakres i przesłanki omawianej odpowiedzialności. Odpowiedzialność osób trzecich jest instytucją prawną wiążącą skutki istnienia zobowiązania podatkowego z podmiotem innym niż podatnik. Osoby trzecie ponoszą więc odpowiedzialność za cudzy dług, a orzeczenie o odpowiedzialności osób trzecich nie uwalnia dłużnika (podatnika) od odpowiedzialności. Odpowiedzialność tej osoby ma zatem charakter gwarancyjny. Jest odpowiedzialnością posiłkową (subsydiarną), występuje dopiero w dalszej kolejności. Nie ma tu domniemania winy, organ nie bada istnienia związku przyczynowego. Odpowiedzialność tych osób ma zatem charakter odpowiedzialności wyjątkowej - i jak już wyżej wskazano - przepisy prawa publicznego regulujące tę odpowiedzialność jako

związane z nałożeniem podatku (obowiązku składkowego) i ingerujące w sferę prawa własności oraz innych praw i swobód nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Wobec tego nie ma wystarczających przesłanek do stwierdzenia, iż na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej odpowiedzialnością za zaległości podatkowe (składkowe) mógłby jako osoba trzecia być obciążony jakikolwiek inny podmiot niż wymieniony wyraźnie w ustawie.

Mając to na uwadze, Sąd Najwyższy zajął stanowisko jak w uchwale.

=====