

Wyrok z dnia 12 marca 2007 r.

I UK 288/06

Spełnienie przez przedsiębiorcę warunków określonych w art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.) wynikających z decyzji o warunkach restrukturyzacji wydanej na mocy art. 18 ust. 1 tej ustawy, rodzi obowiązek wydania decyzji stwierdzającej umorzenie należności objętych restrukturyzacją, choćby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawił negatywną opinię na podstawie art. 21 ust. 2 tej ustawy z związku z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.).

Przewodniczący SSN Józef Iwulski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 marca 2007 r. sprawy z odwołania H.K. Spółki z o.o. w C. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w C. o restrukturyzację należności składkowych, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 kwietnia 2006 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną i zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w C. na rzecz H.K. Spółki z o.o. w C. kwotę 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 31 grudnia 2003 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w C. umorzył postępowanie restrukturyzacyjne wszczęte na wniosek H.K. Spółki z o.o. w C. złożony w dniu 14 listopada 2002 r. Organ rentowy uznał, że wniosek H.K. o zrestrukturyzowanie zaległości składkowych nie mógł zostać uwzględniony, pomimo

spełnienia przez nią warunków z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.; dalej ustawa o restrukturyzacji), gdyż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał opinię stwierdzającą niezgodność udzielenia H.K. planowanej pomocy publicznej w formie zrestrukturyzowania należności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.; dalej ustawa o pomocy publicznej), skoro opracowany przez Ministerstwo Gospodarki program rządowy „Restrukturyzacja i rozwój hutnictwa żelaza i stali w Polsce do 2006 r.” nie wymieniał H.K. jako podmiotu, któremu może zostać udzielona pomoc publiczna w formie restrukturyzacji należności składkowych.

Po rozpoznaniu odwołania złożonego przez H.K., Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach wyrokiem z dnia 16 czerwca 2005 r. [...] zmienił powyższą decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż H.K. spełniała na dzień wydania decyzji wszystkie niezbędne warunki do umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne podlegające restrukturyzacji. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy podniósł, że pomoc udzielana przedsiębiorcom na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji jest formą pomocy publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, ale ustawodawca nie ograniczył możliwości skorzystania z dobrodziejstw restrukturyzacji należności przez odesłanie do stosowania w postępowaniu restrukturyzacyjnym przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. W ocenie Sądu, wszystkie warunki z art. 10 ustawy o restrukturyzacji zostały spełnione przez wnioskodawcę, zaś stanowisko Prezesa UOKiK nie ma dla organu restrukturyzacyjnego charakteru wiążącego a jedynie opiniodawczy. Opinia Prezesa UOKiK jest wyrażana już po wydaniu decyzji o warunkach restrukturyzacji a nie jak w przypadku udzielania pomocy publicznej - przed wydaniem decyzji. Ponadto, Prezesowi UOKiK nie przysługuje prawo wystąpienia do organu restrukturyzacyjnego o uznanie nieważności wydanej przez ten organ decyzji stwierdzającej umorzenie należności. W ocenie Sądu Okręgowego, ustawa o restrukturyzacji ma charakter epizodyczny i zawiera odmienne regulacje niż przyjęte w ustawie o pomocy publicznej oraz została uchwalona w niespełna dwa miesiące po jej wydaniu. Ustawa o restrukturyzacji jasno określa przesłanki warunkujące umorzenie należności podlegających restrukturyza-

cji, jak również przesłanki warunkujące umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego. Przepisy tej ustawy nie stanowią, że negatywna opinia Prezesa UOKiK jest podstawą umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego. Sąd Okręgowy stwierdził, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji, organ restrukturyzacyjny w ciągu 15 miesięcy od dnia doręczenia przedsiębiorcy decyzji o warunkach restrukturyzacji wydaje decyzję o zakończeniu restrukturyzacji, w której stwierdza umorzenie należności z tytułu składek na FUS, jeśli zostały spełnione warunki z art. 21 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 tej ustawy albo umarza postępowanie, jeżeli warunki te nie zostały spełnione. W konsekwencji, Sąd Okręgowy uznał umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego przez organ rentowy z powodu uprzedniego wydania negatywnej opinii Prezesa UOKiK za niezgodne z przepisami ustawy o restrukturyzacji.

Od rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego apelację złożył organ rentowy. Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2006 r. [...] Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił tę apelację. Sąd drugiej instancji w pełni podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że negatywna opinia Prezesa UOKiK nie może stanowić przesłanki umorzenia postępowania restrukturyzacyjnego, skoro przesłanki te są enumeratywnie wskazane w art. 18 ust. 7 i art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji, a wśród nich nie jest wymieniona negatywna opinia Prezesa UOKiK. Ponadto - zdaniem Sądu Apelacyjnego - wyrażenie przez Prezesa UOKiK opinii powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, co umożliwia jej zaskarżenie. W przedmiotowej sprawie opinia Prezesa UOKiK nie została wydana w tej formie i dlatego nie jest wiążąca. Nawet usunięcie tego braku - według Sądu Apelacyjnego - nie będzie mieć znaczenia wobec upływu terminu do wydania przez organ restrukturyzacyjny decyzji kończącej postępowanie restrukturyzacyjne.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł organ rentowy, zarzucając błędną wykładnię art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 21 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 9 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji, w wyniku której uznano, że negatywna opinia Prezesa UOKiK nie ma dla organu restrukturyzacyjnego wiążącego charakteru. W uzasadnieniu skargi wywiedziono w szczególności, że błędne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego jakoby do ustawy o restrukturyzacji miały zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej i wyrażenie przez Prezesa UOKiK opinii powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Zdaniem skarżącego, do restrukturyzacji należności z tytułu składek, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji, mają zastosowanie odpowiednie przepisy właściwe do wymiaru i poboru tej należności a nie przepisy Ordynacji po-

datkowej. Odwołanie zawarte w art. 21 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji do przepisów ustawy o pomocy publicznej jest wyraźne, bowiem organ restrukturyzacyjny jest zobowiązany do przekazania projektu decyzji o zakończeniu restrukturyzacji w celu wydania opinii przez Prezesa UOKiK. Przepisy ustawy o pomocy publicznej normujące postępowanie przed Prezesem UOKiK stanowią *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i dlatego ustawodawca przewidział w tym przypadku formę opinii, a nie postanowienia. Zgodnie z art. 30 ustawy o pomocy publicznej, pomoc nie może być udzielona do czasu wydania opinii przez Prezesa UOKiK lub upływu terminu do jej wydania i jednocześnie istnieje zakaz udzielania pomocy publicznej bez akceptacji Prezesa UOKiK. Na podstawie art. 25 tej ustawy, Prezes UOKiK w sytuacji, gdyby organy restrukturyzacyjne udzieliły pomocy publicznej niezgodnie z jej przepisami, jest zobowiązany wystąpić do właściwego organu o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której udzielono pomocy.

Wnioskodawca w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu, bowiem nie jest zasadny podniesiony w niej zarzut błędnej wykładni art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 21 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 9 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, restrukturyzacją są objęci przedsiębiorcy, o których mowa w przepisach o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, w szczególności którzy tracą zdolność do konkutowania na rynku, wyrażającą się zwłaszcza w znacznym stopniu: zmniejszeniem obrotów, nadmierną zdolnością produkcyjną, wzrostem zapasów, spadkiem zyskowności lub ponoszeniem strat, jak również wzrostem zadłużenia i brakiem możliwości uzyskania bankowych kredytów, poręczeń lub gwarancji. Z kolei, zgodnie z art. 2 pkt 6 lit. e tej ustawy, przedsiębiorcami objętymi programami restrukturyzacyjnymi (programami opracowanymi przez przedsiębiorcę, zawierającymi w szczególności analizę i ocenę stanu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorcy, określenie sposobów działania, które mogą zapewnić osiągnięcie trwałej poprawy wyniku finansowego wraz ze wskazaniem źródeł finansowania przedsięwzięć restrukturyzacyjnych, prognozę efektów ekonomiczno-finansowych - którego celem jest poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorcy, stworzenie perspektyw jego rozwoju oraz tworze-

nie nowych miejsc pracy) są przedsiębiorcy, którzy podlegają różnym formom restrukturyzacji na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. Nr 111, poz. 1196 ze zm.). Nie ulega wątpliwości, że H.K. w C. jest przedsiębiorcą, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali. Restrukturyzacji podlegają znane na dzień 31 grudnia 2001 r. zaległości, w tym zaległości wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek należnych do dnia 31 grudnia 1998 r. w całości, a za okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. w części finansowanej przez płatnika (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o restrukturyzacji), za wyjątkiem zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne. Należności od przedsiębiorcy, które były objęte ustawą o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali a nie wygasły, mogą zostać objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym na zasadach określonych w ustawie o restrukturyzacji. W takim przypadku, restrukturyzacja prowadzona na dotychczasowych zasadach wobec hut, podlegała na wniosek przedsiębiorcy umorzeniu w zakresie dotyczącym składek na FUS. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o restrukturyzacji, przedsiębiorca występujący o objęcie postępowaniem restrukturyzacyjnym na zasadach wskazanych w tej ustawie powinien w terminie nie dłuższym niż 45 dni od dnia złożenia wniosku przedstawić organowi restrukturyzacyjnemu decyzję lub inny dokument wydany przez właściwy organ potwierdzający umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego prowadzonego na podstawie ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali. W razie niedotrzymania tego terminu postępowanie restrukturyzacyjne wszczęte na podstawie ustawy o restrukturyzacji ulegało umorzeniu z mocy prawa, co tym samym prowadziło do wznowienia z urzędu postępowania restrukturyzacyjnego prowadzonego na podstawie poprzednich przepisów.

Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy o restrukturyzacji, w zakresie restrukturyzacji mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) co do wymiaru i poboru należności z tytułu składek na FUS. Należności z tytułu składek objęte restrukturyzacją podlegają z mocy prawa umorzeniu, pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę następujących warunków: 1) przedstawienia programu restrukturyzacyjnego oraz informacji o jego bieżącej sytuacji finansowej, 2) uiszczenia opłaty restrukturyzacyjnej, 3) nieposiadania w dniu wydania decyzji o zakończeniu restrukturyzacji zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, pozostałych składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego

oraz składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego następuje na podstawie wniosku przedsiębiorcy złożonego w terminie do 45 dni od dnia wejścia w życie ustawy o restrukturyzacji. Organ restrukturyzacyjny w terminie 45 dni od dnia wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego wydaje decyzję o warunkach restrukturyzacji, jeżeli z przedstawionych przez wnioskodawcę dokumentów wynika, że zamierzone działania będą prowadzić do podniesienia przez niego kondycji finansowej (art. 18 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji). Jeśli organ restrukturyzacyjny uzna, że przedłożona przez wnioskodawcę dokumentacja wskazuje na brak dostatecznych rokowań co do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorcy, wydaje decyzję o umorzeniu wszczętego postępowania restrukturyzacyjnego. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji, organ restrukturyzacyjny wydaje decyzję o zakończeniu restrukturyzacji, w której albo stwierdza, że należności składkowe podlegające restrukturyzacji zostały umorzone, albo umarza postępowanie restrukturyzacyjne, jeśli stwierdzi, że warunki restrukturyzacji nie zostały spełnione.

Według ustalonego stanu faktycznego, którym Sąd Najwyższy jest związany (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), wnioskodawca dochował warunków restrukturyzacyjnych określonych w decyzji ZUS z dnia 21 grudnia 2002 r. Zatem, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o restrukturyzacji, organ restrukturyzacyjny był zobowiązany stwierdzić umorzenie należności restrukturyzowanych w ramach decyzji o zakończeniu restrukturyzacji. W art. 21 ust. 2 tej ustawy zawarte jest wymaganie przekazania projektu decyzji o zakończeniu restrukturyzacji (stwierdzającej umorzenie należności składkowych lub umarzającej postępowanie restrukturyzacyjne) Prezesowi UOKiK celem wydania opinii, zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, czyli zgodnie z przepisami ustawy o pomocy publicznej (w tym znaczeniu następuje odesłanie do tej ustawy). Jednakże ani ten przepis, ani żadna inna regulacja ustawy o restrukturyzacji nie przesądza, że opinia wydana przez Prezesa UOKiK ma dla organu restrukturyzacyjnego wiążący charakter. Gdyby tak miało być, to ustawodawca posłużyłby się innym terminem dla określenia charakteru stanowiska zajmowanego w tym przedmiocie przez Prezesa UOKiK. Zamiast pojęcia „opinia”, użyłby zwrotu „zgoda”, „zezwoleń” itp., a wówczas odmowa udzielenia przez Prezesa UOKiK „zgody” na zrestrukturyzowanie należności powodowałaby konieczność wydania przez organ restrukturyzacyjny decyzji umarzającej postępowanie restrukturyzacyjne. Skoro ustawa posługuje się pojęciem „opi-

nia”, to należy - korzystając z wykładni językowej - odwołać się do potocznego znaczenia tego słowa, z którego wynika, że opinia (pozytywna, negatywna) nie jest wiążąca. Przyjąć zatem trzeba, że obowiązkiem organu restrukturyzacyjnego jest zwrócenie się do Prezesa UOKiK celem wyrażenia przez niego opinii co do projektowanej restrukturyzacji zobowiązań przedsiębiorcy, jednakże opinia ta nie może mieć wiążącego wpływu na rozstrzygnięcie organu w sytuacji, gdy przedsiębiorca spełnił wszystkie warunki wymagane do zrestrukturyzowania jego należności, określone we wcześniejszej decyzji o warunkach restrukturyzacji wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji. Decydujące znaczenie ma więc etap postępowania restrukturyzacyjnego, w którym Prezes UOKiK wydaje opinię. Następuje to już po ustaleniu warunków restrukturyzacji w decyzji wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji, a spełnienie tych warunków powoduje konieczność wydania decyzji o umorzeniu należności (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o restrukturyzacji), to zaś oznacza, że negatywna opinia Prezesa UOKiK nie może być wiążąca w tym znaczeniu, że organ restrukturyzacyjny umarza wtedy postępowanie na mocy art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Organ rentowy, po uzyskaniu opinii od Prezesa UOKiK (choćby negatywnej), zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o restrukturyzacji, jest bowiem zobowiązany wydać decyzję stwierdzającą umorzenie należności, jeżeli przedsiębiorca spełnił warunki określone we wcześniejszej decyzji o warunkach restrukturyzacji.

Taką wykładnię przepisów w zakresie analizowanego problemu prawnego przedstawia Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 22 lutego 2005 r., I FSK 630/05 (LEX nr 191420; por. też wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2006, II FSK 117/05, ONSAiWSA 2006 nr 5, poz. 125) stwierdził, że konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wymaga, by organ restrukturyzacyjny wydał decyzję o stwierdzeniu umorzenia należności objętych decyzją o warunkach restrukturyzacji, niezależnie o treści opinii wydanej przez Prezesa UOKiK; analiza przepisów ustawy o restrukturyzacji, zwłaszcza art. 4, art. 10 ust. 1 i art. 21 ust. 1 pkt 1, prowadzi bowiem do wniosku, że spełnienie przez przedsiębiorcę objętego procedurą restrukturyzacyjną wszystkich warunków wymaganych w art. 10 ust. 1 ustawy powoduje umorzenie zrestrukturyzowanych należności składkowych i tej treści rozstrzygnięcie powinien wydać organ restrukturyzacyjny. Podzielić przy tym trzeba pogląd wyrażony w uzasadnieniu tego wyroku, że wymaganie wydania przez Prezesa UOKiK opinii w sprawie przekazanego mu projektu decyzji organu restrukturyzacyjnego w sprawie umorzenia składek na ZUS (art. 21 ust. 2 ustawy o restrukturyzacji)

cechuje brak korelacji z pozostałymi unormowaniami tej ustawy. Na tym etapie postępowania restrukturyzacyjnego, sporządzenie przez Prezesa UOKiK opinii w tej sprawie jest zbyteczne, skoro organ restrukturyzacyjny jest zobowiązany wydać decyzję umarzającą postępowanie, gdy przedsiębiorca nie dochował warunków restrukturyzacyjnych lub decyzję stwierdzającą umorzenie należności składkowych w sytuacji, gdy przedsiębiorca spełnił te warunki. Oznacza to, że zasięgnięcie opinii Prezesa UOKiK jest obowiązkowe, ale negatywna opinia nie ma charakteru wiążącego dla organu restrukturyzacyjnego. Zdaniem Sądu Najwyższego, jedynym racjonalnym sposobem wykładni przepisów w tej sytuacji jest uznanie, że niezbędna na tym etapie postępowania opinia Prezesa UOKiK powinna mieć inny charakter niż opinia wydawana wprost na podstawie ustawy o pomocy publicznej (odpowiednie stosowanie tej ustawy w ramach odesłania). Opinia ta powinna dotyczyć spełnienia przez przedsiębiorcę przesłanek określonych w art. 21 ust. 1 lub 2 ustawy o restrukturyzacji (warunków, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy i wynikających z decyzji o warunkach restrukturyzacji wydanej na mocy jej art. 18 ust. 1).

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁴ i 98 § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

=====