

Wyrok z dnia 27 stycznia 2009 r.

II UK 151/08

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zalicza wpłaty dokonywane przez publiczny zakład opieki zdrowotnej z pożyczki uzyskanej od Skarbu Państwa wyłącznie na zapłatę zaległych składek na ubezpieczenie emerytalne, składek na ubezpieczenie społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne, a nie na poczet odsetek od tych długów (art. 7 i 35 ust. 4 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.).

Przewodniczący SSN Romualda Spyt, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 stycznia 2009 r. sprawy z wniosku Samodzielnego Publicznego ZOZ w L.Ś. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w L. o składki na ubezpieczenie społeczne, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2007 r. [...]

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

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Jeleniej Górze uwzględnił odwołanie Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w L.Ś. i wyrokiem z dnia 13 września 2006 r. zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w L. z dnia 7 lipca 2006 r. w przedmiocie zaliczenia na poczet odsetek i kosztów upomnienia części wpłaty zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Ustalił, że decyzją o wszczęciu postępowania restruktury-

zacyjnego (postanowienie nr 45 Wojewody D. z dnia 24 sierpnia 2005 r.) objęto zobowiązania publicznoprawne przewidziane w art. 7 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.), na których zaspokojenie Skarb Państwa udzielił Publicznemu Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej w L.Ś. pożyczki w kwocie 2.986.000 zł. Oparł orzeczenie na przepisach art. 35 ust. 4 pkt 3b w związku z art. 7 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z których - w ocenie tego Sądu - wynika wprost, że spłata należności publicznoprawnych ze środków pochodzących z pożyczki następuje z wyłączeniem odsetek, i stwierdził, że skoro źródłem kwot wpłaconych w dniach 21 listopada 2005 r. (148.070 zł) oraz 19 stycznia 2006 r. (746.500 zł) była pożyczka uzyskana w ramach postępowania restrukturyzacyjnego, wpłaty te należy zaliczyć wyłącznie na poczet należności głównej z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne.

Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2007 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu uwzględnił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zmienił zaskarżony wyrok, oddalając odwołanie. W ocenie tego Sądu, w sprawie znajdowały zastosowanie przepisy art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) w związku z art. 55 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), z których wynika, że gdy wpłata nie pokrywa zaległości podatkowej wraz z odsetkami, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwot zaległości podatkowej i odsetek w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Podobną regulację zawiera § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze (Dz.U. Nr 165, poz. 1197), stanowiąc, że wpłaty składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na ubezpieczenie zdrowotne, dokonane przez płatnika składek po terminie określonym w ustawie, powinny obejmować również odsetki za zwłokę obliczone w wysokości i według zasad określonych przepisami Ordynacji podatkowej.

Sąd drugiej instancji wskazał na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyrokach z dnia 23 stycznia 1998 r. (III SA 179/97, ONSA 1998 nr 4 poz. 134) i z dnia 21 lutego 2001 r. (SA/Sz 1952/99, niepublikowany), w których wykluczono możliwość spłacenia należności głównej z pozostawieniem niespłaconych odsetek, i dzieląc je, uznał za nietrafne przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji charakteru art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. b ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej jako wyjątku od wspomnianych przepisów. Stwierdził, że przepis ten jest skierowany jedynie do podmiotu podlegającego restrukturyzacji i wiąże tylko ten podmiot, wskazując cel, na który może wykorzystać uzyskaną pożyczkę nie zakazuje natomiast zaliczania przez ZUS wpłat z tytułu zaległych składek w całości na poczet należności głównej i odsetek. Sąd podkreślił jednocześnie, że ustawa o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej przewidywała także inne - poza pożyczkami - źródła, z których można było zdobyć środki na pokrycie całej zaległości z odsetkami, tak by uzyskana pożyczka była przekazana wyłącznie na zaspokojenie należności głównej.

Skarga kasacyjna Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w L.Ś. została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. b ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przez przyjęcie, że wyłącznym adresem tego przepisu jest restrukturyzowany podmiot oraz przez stwierdzenie, że nie jest to przepis szczególny w stosunku do art. 55 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i do przepisu § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze, czym naruszony został przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Skarżący podniósł, że wykładnia art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. b ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej w powiązaniu z art. 18 ust. 2 pkt 2 tej ustawy budzi wątpliwości co do stosunku tych przepisów do przepisów dotyczących poboru należności z tytułu składek ubezpieczeniowych. Przede wszystkim zaś wymaga wyjaśnienia, czy przepisy ustawy o pomocy publicznej i re-

strukturyzacji publicznych zakładów opieki dotyczące przeznaczenia pożyczki uzyskanej od Skarbu Państwa są tylko instrukcją wskazującą restrukturyzowanemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej cel udzielenia pożyczki i nie zawierają dyspozycji dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych co do sposobu zarachowania wpłaconych sum, czy też art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. b ustawy jest przepisem szczególnym, wyłączającym wobec spłat z pożyczki restrukturyzacyjnej stosowanie art. 55 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych do przepisu § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat na poszczególne fundusze.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w L. wniósł o jej oddalenie, utrzymując, że wpłaty z tytułu zaległych składek powinny pokryć proporcjonalnie należność główną i odsetki. Stanowi o tym decyzja Wojewody D. z dnia 16 sierpnia 2006 r. [...] o warunkach restrukturyzacji, którą skarżący został zobowiązany do spłaty na rzecz organu ubezpieczeń społecznych w terminie 24 miesięcy od dnia wydania decyzji, należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od stycznia 1999 r. do listopada 2004 r. w kwocie głównej 6.130.609,42 zł wraz z odsetkami za zwłokę liczonymi do dnia zapłaty włącznie i kosztami upomnienia w kwocie 63,40 zł. oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za ten sam okres w kwocie głównej 1.703.949,94 zł wraz z odsetkami za zwłokę liczonymi do zapłaty włącznie i kosztami upomnienia w kwocie 17,20 zł. Organ ubezpieczeń społecznych decyzji tej nie naruszył, lecz zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 55 ustawy - Ordynacja podatkowa, a także § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r., dokonał rozliczenia dokonanych wpłat proporcjonalnie na pokrycie kwoty zaległych składek oraz kwoty odsetek za zwłokę, w stosunku, w jakim w dniu wpłaty pozostaje kwota zaległości z tytułu składek do kwoty odsetek za zwłokę.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. została uchwalona w celu udzielenia wsparcia finansowego publicznym zakładom opieki zdrowotnej przez pomoc publiczną i

restrukturyzację finansową (por. tytuł i art. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.). Określono w niej zasady restrukturyzacji finansowej, która - w zakresie zobowiązań publicznoprawnych, według art. 5 - polega na umorzeniu pewnych zobowiązań oraz na rozłożeniu na raty spłaty zobowiązań z tytułu składek wymienionych w art. 7. Na podstawie art. 6, między innymi zobowiązania publicznoprawne zakładu wraz z odsetkami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez płatnika oraz na Fundusz Pracy, z wyjątkiem składek na ubezpieczenie emerytalne, podlegają umorzeniu, a na podstawie art. 7 zobowiązania zakładu opieki zdrowotnej z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne wraz z odsetkami za zwłokę rozkłada się na raty podlegające spłacie w ratach, w okresie do 24 miesięcy od dnia wydania przez organ restrukturyzacyjny decyzji o warunkach restrukturyzacji.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w celu uzyskania środków finansowych na restrukturyzację finansową zakład może emitować obligacje, zaciągać kredyty bankowe, występować do jednostki samorządu terytorialnego o udzielenie poręczenia spłaty należności głównej od wyemitowanych przez ten zakład obligacji, występować do B.G.K. o udzielenie poręczenia zapłaty odsetek od obligacji ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych lub zaciągnąć pożyczkę, o której mowa w art. 35 i 35a. Pożyczka taka jest udzielana przez Skarb Państwa na wniosek zakładu, złożony w terminie do miesiąca od dnia wydania postanowienia o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego, wyłącznie na zaspokojenie - w pierwszej kolejności - należności głównych z tytułu roszczeń pracowników wynikających z art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, spłatę należności z tytułu zobowiązań publicznoprawnych, o których mowa w art. 7, z wyłączeniem odsetek za zwłokę oraz kwot, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7, spłatę należności z tytułu zobowiązań cywilnoprawnych objętych ugodą restrukturyzacyjną w zakresie określonym w art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3, z wyłączeniem odsetek za zwłokę oraz kwot, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 i na ostatek pokrycie kosztów opłaty prowizyjnej za czynności podejmowane przez B.G.K. (art. 35 ust. 4 ustawy).

W tym stanie rzeczy Sąd drugiej instancji, dzieląc argumenty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie trafnie uznał, że zbiór zobowiązań podlegających restrukturyzacji pokrywa się ze zbiorem zobowiązań podlegających spłacie z pożyczki udzielonej przez Skarb Państwa w celu ich pokrycia. Zakresy tych zbiorów nie pokrywają się, a tylko krzyżują tam, gdy chodzi o składki na ubezpieczenie emerytalne, na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz na ubezpieczenie zdrowotne, a wykluczają, gdy chodzi o spłatę odsetek. Potwierdza to art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji stanowiący, że do restrukturyzacji finansowej zobowiązań publicznoprawnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wymiaru i poboru należności wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 2-7 i art. 7, chyba że ustawa stanowi inaczej. Właśnie w art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. b, będącym przepisem szczególnym, ustawa stanowi inaczej.

Sąd pierwszej instancji ocenił to prawidłowo. Swoje stanowisko wsparł dodatkowo argumentem aksjologicznym, wskazując, że przeznaczanie pożyczki na spłatę odsetek nie prowadzi do skutecznego zmniejszenia restrukturyzowanego zadłużenia, lecz do narastania długu; celowi ustawodawcy - zahamowania lawinowo rosnących zadłużeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej sprzeciwia się zaliczanie wpłat pochodzących z pożyczki udzielanej przez Skarb Państwa również na odsetki za zwłokę; taki sposób spłaty długów, tylko wobec częściowego zmniejszenia się należności głównej, powodowałby dalszy ich wzrost.

Intencja ustawodawcy jest oczywista, gdy porówna się z art. 35 ust. 4 pkt 3 lit. a i 3c, zawierające postanowienia analogiczne do pkt 3b. Punkt 3a tego przepisu stanowi, że pożyczka jest udzielana wyłącznie na zaspokojenie należności głównych z tytułu roszczeń pracowników wynikających z ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw; podobnie pkt 3c przewiduje, że z pożyczki Skarbu Państwa mogą być spłacane należności z tytułu zobowiązań cywilnoprawnych objętych ugodą restrukturyzacyjną w zakresie określonym w art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3, z wyłączeniem odsetek za zwłokę oraz kwot, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7. Wnioski wynikające z tego porównania potwierdza zestawienie art. 35 ust. 4 pkt 3b z art. 35b ust. 5 pkt 2 ustawy, wyraźnie zezwalającym na spłatę ze środków uzyskanych w wyniku zwiększenia kwoty pożyczki w trybie art. 35b ustawy należności głównych i odsetek za zwłokę z tytułu zobowiązań publicznoprawnych, o których mowa w art. 7, z wyłączeniem innych niż odsetki za zwłokę kwot, przewidzianych w

art. 6 ust. 1 pkt 7. Przepis ten w zakresie, w którym stanowi o możliwości spłacania z dodatkowej pożyczki również odsetek za zwłokę, byłby zbędny w razie przyznania racji stanowisku Sądu Apelacyjnego. Istotna jest również treść art. 35 ust. 15, przewidującego, że wykorzystanie środków z pożyczki w sposób niezgodny z ust. 4 pkt 3 lub art. 35b ust. 5 może skutkować postawieniem pożyczki w stan natychmiastowej wymagalności.

W stanie faktycznym sprawy nie ulega wątpliwości, że Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w L.Ś. zobowiązany jest do spłacenia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w ratach w okresie 24 miesięcy od wydania przez organ restrukturyzacyjny decyzji o warunkach restrukturyzacji zobowiązań całości zaległości wraz z należnymi od nich odsetkami. Wynika to z art. 7 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej i z decyzji Wojewody D. z dnia 16 sierpnia 2006 roku o warunkach restrukturyzacji. Sąd Apelacyjny trafnie więc uważał, że wnioskodawca nie może uchylić się od spłacenia odsetek, lecz nie dostrzegł, że wnioskodawca nie może uczynić tego ze środków pochodzących z pożyczki udzielonej w trybie określonym w art. 35 ustawy, oraz, że termin do uregulowania tych należności upływał dopiero dnia 16 sierpnia 2008 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

=====