

Sygn. akt III AUa 1287/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Krystian Serzysko (spr.)
Sędziowie:	SSA Jolanta Frańczak SSA Jadwiga Radzikowska
Protokolant:	st. sekr. sądowy Ewa Dubis

po rozpoznaniu w dniu 19 marca 2013 r. w Krakowie

sprawy z wniosku **I. O.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.**

przy udziale zainteresowanego **A. B.**

o dodatkową opłatę

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C.

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie Wydziału VIII Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 12 lipca 2012 r. sygn. akt VIII U 1764/11

o d d a l a apelację.

Sygn.akt III AUa 1287/12

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 19 marca 2013 r.

Wyrokiem z dnia 12 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C. z dnia 31 sierpnia 2011 r. w ten sposób, że wymierzył odwołującej się I. O. dodatkową opłatę w wysokości 10% nieopłaconych składek na ubezpieczenie: społeczne w miejsce 20% wymierzonych przez organ rentowy, a w pozostałym zakresie odwołanie oddalił.

Sąd za bezsporne w sprawie uznał, iż odwołująca się I. O. była w spornym okresie współnikiem spółki cywilnej wspólnie z A. B., nie opłacając w terminie składek na ubezpieczenie społeczne za okres czerwiec 2006 r. oraz od lipca 2009 r. do czerwca 2011 r., ubezpieczenie zdrowotne od lipca 2009 r. do czerwca 2011 r., oraz na Fundusz

Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za ten sam okres. W stosunku do odwołującej się prowadzone jest postępowania egzekucyjne mające na celu zaspokojenie wierzytelności. Sąd zważył, że zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr. 137 póź. 887 z póź. zm.) w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nie opłaconych składek. Z brzmienia wyżej przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że wymierzenie przez zakład ubezpieczeń płatnikowi składek ubezpieczeniowych opłaty dodatkowej w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości ma charakter fakultatywny. Nie jest to więc obowiązek organu rentowego, a tylko możliwość wymierzenia opłaty przy uwzględnieniu okoliczności, które spowodowały zaniechanie lub nieterminowe opłacanie składek. Przepis art. 24 ust. 1 ustawy ma charakter kompetencyjny i zarazem materialnoprawny. Przyznaje on organowi rentowemu kompetencję do wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty, określając warunki jej zastosowania. Przepisem ogólnym prawa ubezpieczenia społecznego o charakterze materialnoprawnym wyznaczającym organowi rentowemu granice swobody w podejmowaniu decyzji jest przede wszystkim art. 2a ustawy, formułujący zasadę równości w ubezpieczeniach społecznych. Dotyczy ona także obowiązku opłacania składek (art. 2a ust. 2 pkt 2). Z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania ubezpieczonych i innych podmiotów będących stroną w stosunkach prawnych łączących je z organem rentowym w jednakowych sytuacjach i zarazem nakaz różnego (niejednakowego) ich traktowania w sytuacjach niejednakowych. Wyklucza to dopuszczalność orzekania wedle dowolnych kryteriów. Wymierzanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych opłat dodatkowych ma na celu zdyscyplinowanie ubezpieczonych - płatników składek w ogóle. Opłata dodatkowa ma stanowić sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Wymierzenie opłaty dodatkowej należy do sfery tzw. swobodnego uznania, którego istotą jest możliwość ustalenia przez organ swego zachowania się w stosunku do określonego już stanu faktycznego. Swobodne uznanie ma w każdym przypadku uchwytnie granice prawne, które tworzą przepisy kompetencyjne, przepisy o postępowaniu administracyjnym, przepisy prawa materialnego. Podejmując czynność z zakresu swobodnego uznania, organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem ustanowionego przepisu oraz normami etycznymi. Organ rentowy przy podejmowaniu decyzji w kwestii opłaty dodatkowej - obowiązany jest brać pod uwagę względy gospodarcze, inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie, możliwości płatnicze dłużnika, stan finansów ubezpieczeń społecznych, stanowiącej dla płatnika składek obciążenie dodatkowe. Zastosowanie opłaty dodatkowej ma sens wówczas, gdy - przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności - można przewidywać, że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel. To zaś zależy przede wszystkim od przyczyn nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Te mogą być zależne lub niezależne od płatnika, zawinione przez niego lub niezawinione. Inaczej powinien być traktowany płatnik, który opóźnia się z wykonaniem obowiązku opłacania składek pomimo dobrej kondycji ekonomicznej, inaczej taki, który boryka się z trudnościami finansowymi. Przy stosowaniu opłaty dodatkowej powinien być wzięty pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek. Dotychczasowy stosunek do spełnienia obowiązku to bowiem także wykazanie zainteresowania jego należyтым wykonaniem, w tym podejmowanie czynności zmierzających do prawidłowego jego wykonania. Reasumując - o zastosowaniu dodatkowej opłaty i jej wysokości powinny decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku.

Zdaniem Sądu organ rentowy prawidłowo zastosował wobec odwołującej się środek dyscyplinujący do opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia w postaci sankcji wymierzenia opłaty dodatkowej. Jednocześnie zakład nie przekroczył granic uznania administracyjnego, mając na uwadze zarówno cel systemu ubezpieczeń społecznych, interes społeczny oraz interes ubezpieczonego w znaczeniu obiektywnym. Organ rentowy wydając zaskarżoną decyzję wziął pod uwagę zarówno zaistnienie przesłanek określonych w art. 24 ust. 1 o systemie ubezpieczeń społecznych w postaci nieopłacenia przez płatnika należnych składek w terminie jak i przyczyny tego uchybienia. Nie bez znaczenia jest także, postawa ubezpieczonego, po powstaniu zaległości. Nie może być traktowany w identyczny sposób podmiot, który nie opłaca składek, nie informując organu rentowego o przyczynach opóźnienia i podmiot, który informuje o tych okolicznościach i deklaruje szybką spłatę zadłużenia. Według Sądu odwołującej się, można przypisać złą wolę, nie zawiadomiła ona bowiem organu rentowego, o przyczynie nie dopełnienia obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia spółki cywilnej, ewentualnych problemach finansowych i nie skorzystała z instrumentów prawnych pozwalających jej na spłatę należności (rozłożenie zadłużenia na raty, odroczenie terminu płatności należności). Powyższe pozwala twierdzić, że niedopełnienie przez nią obowiązku zapłaty składek miało zawiniony charakter.

Wskazać należy również, że dodatkowym argumentem na zastosowania opłaty dodatkowej w przedmiotowej sprawie jest, jak słusznie podkreślił ZUS, długi okres zaniechania opłacania składek Sąd pragnie podkreślić, że płatnicy składek prowadzący działalność gospodarczą powinni wykazywać się odpowiednim profesjonalizmem, znajomością prawa i ryzykiem wiążącym się z jej prowadzeniem. Jednakże należy uznać, iż wszystkie szczegółowo określone zasady wymierzania wysokości opłat dodatkowych zostaną spełnione przy przyjęciu 10 % zamiast 20 % nieopłaconych składek z tytułu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, co się zaś tyczy opłaty dodatkowej z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy Sąd przyjął, iż jest prawidłowo wymierzona. Zdaniem Sądu wyznaczenie dodatkowej opłaty w niewielkiej wysokości tj. 226,58 zł. nie stanowi zbyt wysokiego obciążenie dla odwołującej się i jest równocześnie środkiem dyscyplinującym. Rację ma także ZUS co do twierdzeń odnośnie nie uwzględnienia tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego do sytuacji skarżącej się, gdyż jak podaje strona pozwana w stosunku do I. O. nie zostało wdrożone postępowanie karno-skarbowe w trybie art. 218 k.k. Mając powyższe na uwadze sąd orzekł na podstawie powołanych norm prawnych oraz art. 477¹⁴ § 1 i 2 k. p. c.

Apelację od wyroku złożył Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania. Zarzucił wydanie wyroku z naruszeniem art. 24.1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz sprzeczność ustaleń sądu z rzeczywistym stanem rzeczy. Podniósł, że sąd uznał, iż organ rentowy nie przekroczył uznania administracyjnego i wymierzając opłatę działał w granicach prawa. Sąd przyznał, że niezapłacenie składek nastąpiło z winy ubezpieczonej, która przejawiała też złą wolę nie powiadamiając organu rentowego o przyczynie niedopełnienia obowiązku opłacenia składek, nie skorzystała z systemu ulg w ich opłacaniu. W tej sytuacji nie było podstaw do obniżenia opłaty, tym bardziej, że strona nie wykazała, by zastosowana opłata miała negatywnie wpłynąć na jej sytuację finansową. Wymierzanie opłaty należy do organu rentowego, a nie do sądu. Organ rentowy zastosował art. 24 ustawy zgodnie z jego przeznaczeniem, prawidłowo nie przekraczając uznania administracyjnego. W takiej sytuacji sąd nie miał prawa obniżenia wysokości opłaty, ponieważ wszedł w kompetencje organu rentowego i go zastąpił. W konsekwencji doszło do zaburzenia toku instancyjnego. Od nowo ustalonej opłaty ubezpieczona nie może złożyć odwołania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest bezzasadna.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego znacząca część zarzutów apelacji wynika z niefortunnego sformułowania uzasadnienia sądu pierwszej instancji, że zdaniem tego sądu organ rentowy prawidłowo zastosował wobec odwołującej się środek dyscyplinujący do opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia w postaci sankcji wymierzenia opłaty dodatkowej, nie przekroczył granic uznania administracyjnego, mając na uwadze zarówno cel systemu ubezpieczeń społecznych, interes społeczny oraz interes ubezpieczonego w znaczeniu obiektywnym, wydając zaskarżoną decyzję wziął pod uwagę zarówno zaistnienie przesłanek określonych w art. 24 ust. 1 o systemie ubezpieczeń społecznych w postaci nieopłacenia przez płatnika należnych składek w terminie jak i przyczyny tego uchybienia, postawę ubezpieczonej po powstaniu zaległości. Przy takim założeniu faktycznie zupełnie niezrozumiałe jest orzeczenie sądu o zmianie decyzji i obniżeniu wysokości wymierzonej opłaty. Tymczasem końcowa część uzasadnienia wyroku wskazuje, że ostatecznie sąd stanął na stanowisku, że w zakresie wysokości wymierzonej opłaty doszło jednak do przekroczenia granic uznania administracyjnego, chociaż nie wskazał konkretnych kryteriów czy okoliczności, które na to obniżenie się złożyły. Tymczasem na konieczność obniżenia opłaty wskazują przede wszystkim okoliczności związane z zachowaniem się ubezpieczonej po zakończeniu działalności gospodarczej i wskazany przez sąd pierwszej instancji jeden z celów wymierzenia opłaty, jakim jest zdyscyplinowanie płatnika do terminowego opłacania składek. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że skarżąca nie prowadzi już działalności gospodarczej – spółka została rozwiązana, a sama podjęła pracę na podstawie umowy o pracę. Tym samym wspomniany cel wymierzenia składki stał się bezprzedmiotowy. Ponadto ubezpieczona została obciążona zaległościami spółki (w tym na ubezpieczenia społeczne), które zmuszona jest systematycznie spłacać, a które stanowią zobowiązanie na wiele lat. Zaległość na własne ubezpieczenie wynosi około 25.000 zł, na ubezpieczenie pracowników spółki około 75.000 zł, do tego zadłużenie w banku. Co do składek na własne ubezpieczenie wnioskodawczyni zawarła układ ratalny, a co do składek

na pracowników zwróciła się do Zakładu z wnioskiem o zawarcie takiego układu. Zaległości są systematycznie regulowane z wynagrodzenia skarżącej, które wynosi zaledwie 1600 zł. Tym samym obniżenie opłaty dodatkowej przez Sąd Okręgowy uznać należy za słuszne. Wpływ dodatkowej opłaty na sytuację finansową, a nawet życiową, materialną ubezpieczonej, przy istniejących długach, jest oczywisty.

Za bezzasadne uznać też należy zarzuty organu rentowego, jakoby wymierzanie opłaty należało tylko do organu rentowego, a nie do sądu, więc w takiej sytuacji sąd nie miał prawa obniżenia wysokości opłaty, ponieważ wszedł w kompetencje organu rentowego i go zastąpił. Orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie wyjaśniło, że kontrola sądu obejmuje także wysokość wymierzonej opłaty i jej celowość. W wyroku z 20 maja 2004 r. II UK 403/03 (OSNP 2005/3/44) wskazano, że decyzja wymierzająca płatnikowi składkę dodatkową opłatę na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) podlega kontroli sądowej nie tylko pod względem jej formalnej poprawności, ale także merytorycznej zasadności i celowości. W wyroku z dnia 18 stycznia 2008 r. II UK 98/07 (LEX nr 442763), że należąca do sfery swobodnego uznania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czynność polegająca na wymierzeniu opłaty dodatkowej winna być oceniana pod kątem jej merytorycznej zasadności i celowości. Za niezrozumiały uznać należy w tej sytuacji zarzut, iż na skutek wyroku miało dojść do zaburzenia toku instancyjnego, a od nowo ustalonej opłaty ubezpieczona nie może złożyć odwołania. Ustalenie wysokości opłaty w wyniku odwołania do sądu ma charakter ukształtowania sytuacji ubezpieczonej poprzez odwołanie się od decyzji organu rentowego, jak w każdej sytuacji odwołania się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak w każdym innym przypadku prawomocne rozstrzygnięcie sądu kończy postępowanie w sprawie bez możliwości dalszego odwołania się. Na tym polega z założenia tok instancyjny w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Wobec powyższego na podstawie art. 385 kpc orzeczono jak w sentencji wyroku.