



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania P. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Łodzi
o zadłużenie z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 stycznia 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z dnia 20 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 545/21,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 20 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 545/21, Sąd Apelacyjny w Łodzi – w sprawie z odwołania P. K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Łodzi – zmienił zaskarżony apelacją P. K. wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi z dnia 25 lutego 2021

r., sygn. akt VIII U 3465/19, w punkcie 2 oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 11 czerwca 2019 r., nr [...], zmienioną decyzją z dnia 5 stycznia 2021 r., nr [...], i stwierdził, że P. K. nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na: - ubezpieczenia społeczne za okresy od 3.1999 r. do 5.2008 r.; - ubezpieczenia zdrowotne za okresy od 6.1999 r. do 5.2008 r.; - Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okresy od 9.1999 r. do 5.2008 r. (pkt 1.); zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Łodzi na rzecz P.K. tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, zawierającą 23% podatku VAT kwotę: 8.856 zł za pierwszą instancję; 6.642 zł za postępowanie apelacyjne (pkt 2.).

Decyzją z dnia 11 czerwca 2019 r., zmienioną decyzją z dnia 5 stycznia 2021 r. ZUS [...] Oddział w Łodzi określił zadłużenie składkowe P. K. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na ubezpieczenia społeczne za okres od marca 1999 r. do maja 2008 r., ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 1999 r. do maja 2008 r., Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od września 1999 r. do maja 2008 r.

Sąd drugiej instancji przyjął, że P. K. w okresie, którego dotyczy zaskarżona decyzja prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą i nie odprowadzał z tego tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Sąd drugiej instancji wskazał, że z ustaleń Sądu pierwszej instancji oraz dokonanej przez ten Sąd analizy art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że wszystkie należności składkowe objęte zaskarżonymi decyzjami uległyby przedawnieniu najpóźniej w dacie 31 grudnia 2018 r. tj. z upływem 5 lat od zakończenia postępowania egzekucyjnego prowadzonego, w okresie od 8 października 2007 r. do 31 grudnia 2013 r., przez Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego Łódź-Górna, zmierzającego do wyegzekwowania spornych należności.

Według ustaleń Sądu pierwszej instancji, że bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek za okres 1.1999 r. do 5.2000 r. uległ przerwaniu na 656 dni od 16.11.2000 r. do 3.09.2002 r. z uwagi na prowadzone postępowanie egzekucyjne. W związku z powyższym okres przedawnienia zaczął biec od nowa z chwilą ustania przyczyny powodującej przerwanie biegu, tj. od dnia 4.09.2002 r.

Następnie bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek za okres od 3.1999 r. do 11.2001 r. uległ zawieszeniu od 15.11.2002 r. do 16.04.2004 r. tj. na okres 518 dni z uwagi na prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne.

W okresie od 8.10.2007 r. do 31.12.2013 r. bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek za okres 3.1999 r. do 4.2007 r. uległ ponownemu zawieszeniu na okres 2276 dni.

Natomiast w zakresie należności za okres od 5.2007 r. do 5.2008 r. bieg terminu przedawnienia uległ zawieszeniu od 12.02.2009 r. do 31.12.2013 r. z uwagi na prowadzone postępowanie egzekucyjne na 1783 dni.

Natomiast przed upływem biegu terminu przedawnienia tj. w dniu 10.12.2018 r. organ rentowy doręczył wnioskodawcy zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek. Sąd pierwszej instancji uznał, że na datę wydania zaskarżonej decyzji – na dzień 11 czerwca 2019 r. należności z tytułu zaległości składkowych na koncie odwołującego się za sporny okres nie uległy przedawnieniu. Zgodnie bowiem z treścią art. 24 ust. 5f ustawy systemowej – w przypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. W ocenie Sądu pierwszej instancji w przedmiotowej sprawie doszło do ponownego przerwania biegu terminu przedawnienia należności składkowych, gdyż organ rentowy przed jego upływem podjął czynności zmierzające do wyegzekwowania spornych składek, gdyż pismem z dnia 23 listopada 2018 r. doręczonym w dniu 10 grudnia 2018 r., zawiadomił P. K. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Według Sądu drugiej instancji analiza zapisu „od dnia wszczęcia postępowania” zawartego w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej przeprowadzona przez Sąd pierwszej instancji jest nieprawidłowa. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w motywach wyroku z dnia 29 maja 2013 r., I UK 613/12, że wedle tego przepisu zawieszenie biegu terminu przedawnienia zależy od wszczęcia

postępowania o podstawę wymiaru składek lub obowiązek ich opłacenia i następuje z momentem wydania decyzji w tym przedmiocie, zaś prawomocność decyzji decyduje wyłącznie o zakończeniu stanu zawieszenia. Inaczej rzecz ujmując, stosownie do treści art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wydanie przez organ rentowy decyzji ustalającej podstawę wymiaru składek lub obowiązek ich opłacenia rozpoczyna zawieszenie biegu terminu przedawnienia składek objętych tą decyzją i stan ten kończy się z dniem jej uprawomocnienia. Organ rentowy, a w konsekwencji sąd ubezpieczeń społecznych może więc stwierdzić przedawnienie składek tylko wtedy, jeśli nastąpiło ono przed wydaniem decyzji wszczynającej postępowanie o ustalenie podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia. W poprzednim stanie prawnym zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 stycznia 2007 r., II UK 116/06 (OSNP 2008 nr 3-4, poz. 47), stwierdzając, że okres przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest liczony od dnia wymagalności należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do dnia wydania decyzji zobowiązującej do zapłaty tej należności, nie są natomiast liczone okresy przypadające po wydaniu decyzji. Sąd drugiej instancji uznał, że za datę zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych należy przyjąć datę wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia, gdyż wydanie decyzji jest momentem „wszczęcia postępowania”, o którym mowa w przepisie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, a nie podjęcie czynności zmierzających do wydania takiej decyzji. Sąd Okręgowy nazbyt elastycznie wyłożył przywołany przepis, a taka wykładnia jest nie do zaakceptowania co do elementów instytucji przedawnienia, która chroni dłużnika przed zbytnim rozwlekaniem w czasie możliwości dochodzenia należności, przy czym termin przedawnienia należności składkowych i tak jest dość długi. Z drugiej zaś strony płatnik ma prawo oczekiwać, że organ rentowy inicjując postępowanie administracyjne w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom, podstaw wymiaru lub samych składek nie będzie długotrwale zwlekał z wydaniem decyzji dlatego, że termin przedawnienia i tak już nie biegnie.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji uznał, że należności składkowe odwołującego się za okresy wskazane w zaskarżonych decyzjach uległy przedawnieniu.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego organ rentowy zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono naruszenie przepisu prawa materialnego – art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 31 i art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że bieg terminu przedawnienia w przypadku wydania decyzji o obowiązku zapłaty należności z tytułu składek ulega zawieszeniu od dnia wydania decyzji do chwili jej uprawomocnienia, a nie od daty wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego, tym samym Sąd Apelacyjny w Łodzi błędnie uznał, że postępowanie administracyjne jest wszczynane przez wydanie decyzji.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji wnioskodawcy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Łodzi do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, w tym o kosztach zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.), płatnicy obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe za pracowników. Artykuł 46 ust. 1 ustawy systemowej nakłada na płatnika składek obowiązek obliczania, rozliczania i opłacania należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy, według zasad wynikających z przepisów tego aktu. W odniesieniu do

płatników innych niż osoby fizyczne opłacające składki wyłącznie za siebie, obowiązek ten powinien być realizowany do 15 dnia następnego miesiąca (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej). Opisany wyżej obowiązek ma bezwzględny charakter, co oznacza, że jeżeli przy poborze składek na ubezpieczenia społeczne dojdzie do naruszenia obowiązujących przepisów, także przez organ dokonujący takiego poboru, to organ ten nie ma podstaw prawnych do stosowania jakichkolwiek ulg z tego tytułu w stosunku do płatnika składek. Jednocześnie należy wskazać, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 sierpnia 2008 r. (II BU 42/07) stwierdził, iż podmioty zobowiązane do opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne także powinny bez uprzedniego wezwania i bez potrzeby wydawania decyzji, opłacać i rozliczać składki na to ubezpieczenie za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenia społeczne.

W świetle pierwotnej treści art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, a w przypadku przerwania biegu przedawnienia, o którym mowa w ust. 5, po upływie 10 lat licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej w ówczesnym brzmieniu, bieg przedawnienia przerywało odroczenie terminu opłacenia należności z tytułu składek, rozłożenie spłaty tych należności na raty i każda inna czynność zmierzająca do ściągnięcia tych należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik.

Regulacja ta została zmieniona ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074). Artykuł 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. stanowił, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d.

Ustawa nowelizująca z dnia 18 grudnia 2002 r. nie zawierała przepisów przejściowych w zakresie stosowania zmienionego art. 24 ust. 4 ustawy systemowej do należności z tytułu składek wymagalnych i nieprzedawnionych przed dniem 1 stycznia 2003 r. Nie budziło jednak wątpliwości, że mimo, iż zobowiązanie składkowe powstało pod rządami przepisów przewidujących krótszy termin przedawnienia, to jeżeli w momencie wejścia w życie normy prawnej termin ten wydłużający, dane

zobowiązanie nie uległo jeszcze przedawnieniu, zastosowanie miały nowe reguły (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08, OSNP 2009 nr 1-2, poz. 19 i z dnia 2 lipca 2008 r., II UZP 5/08, OSNP 2009 nr 1-2, poz. 17).

Regulacja zawarta w ustawie zmieniającej wprowadzała też instytucję nieprzedawnienia się należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem (art. 24 ust. 5 ustawy systemowej), zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań z tytułu składek (art. 24 ust. 5a, ust. 5b i ust. 6 ustawy systemowej), przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązań z tytułu składek (art. 24 ust. 5c ustawy systemowej), a także przedawnienia zobowiązania z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej (art. 24 ust. 5d ustawy systemowej). Zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych, do nieprzedawnionych do dnia 31 grudnia 2002 r. należności stosuje się nie tylko nowy, wydłużony termin przedawnienia, ale również wszystkie nowe przepisy dotyczące okoliczności mających wpływ na bieg tego terminu, to jest jego przerwanie i zawieszenie, o ile wymienione w nowych przepisach podstawy przerwania lub zawieszenia biegu przedawnienia powstały po tej dacie. Skutki wcześniejszych zdarzeń oceniać zaś należy według przepisów obowiązujących w chwili ich zaistnienia (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08 oraz z dnia 2 lipca 2008 r., II UZP 5/08, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 9 grudnia 2008 r., II GSK 547/08 oraz z dnia 8 lutego 2011 r., II GSK193/10).

Kolejna zmiana okresu przedawnienia należności składkowych została wprowadzona od dnia 1 stycznia 2012 r. Z tą datą na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 232, poz. 1378) zmieniono treść art. 24 ust. 4 ustawy systemowej i skrócono okres przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne z 10 do 5 lat. Zgodnie z art. 27 powołanej ustawy, do przedawnienia należności z tytułu składek, o którym mowa w art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą z tym, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Wedle zasady wynikającej z tego przepisu, do należności składkowych nieprzedawnionych do dnia 1 stycznia 2012 r. (a więc z zastosowaniem 10-letniego

okresu przedawnienia) ma zastosowanie 5-letni termin przedawnienia, z tym zastrzeżeniem, że liczy się go nie od daty ich wymagalności, tak jak o tym stanowi art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, ale od dnia 1 stycznia 2012 r. Wyjątek od tej zasady ustanawia ust. 2 powołanego przepisu, stosownie do którego jeżeli przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiłoby - zgodnie z przepisami dotychczasowymi - wcześniej, przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu. Bez zmian pozostał natomiast art. 24 ust. 5b ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r., ustanawiający instytucję zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych.

Z kolei przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.). Zgodnie z art. 93 tej ustawy, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (ust. 1), zaś należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (ust. 2). Z regulacją tą koreluje art. 32 ustawy systemowej, w myśl którego do składek na ubezpieczenie zdrowotne (a także składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych) w zakresie ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że przedawnienie należności składkowych należy oceniać według stanu prawnego, który obowiązywał w dniu upływu terminu przedawnienia, uwzględniając zdarzenia powodujące nierozpoczęcie, zawieszenie lub przerwanie biegu tego terminu, a także podjęte działania mające wpływ na wydłużenie terminu wymagalności należności.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma fakt, że objęte zaskarżoną decyzją i sporne na obecnym etapie postępowania (przy

uwzględnieniu treści wyroków Sądów obydwu instancji i skargi kasacyjnej) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i ubezpieczenie zdrowotne przypadają na okres od marca 1999 r. do maja 2008 r.

Kierując się regulacją art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, do należności z tytułu składek za okres od marca 2004 r. znalazł zastosowanie 10-letni termin przedawnienia, a w odniesieniu do składek za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. - 5-letni termin przedawnienia. W sprawie objętej skargą kasacyjną nie było sporne, że po uwzględnieniu wszystkich okresów przerw i zawieszenia przedawnienia, wszystkie należności składkowe objęte zaskarżonymi decyzjami uległyby przedawnieniu najpóźniej w dacie 31 grudnia 2018 r. tj. z upływem 5 lat od zakończenia postępowania egzekucyjnego prowadzonego w okresie od 8 października 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. przez Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego Łódź-Górna, zmierzającego do wyegzekwowania spornych należności.

Istota problemu, objętego skargą kasacyjną, sprowadza się do pytania, czy doręczenie płatnikowi składek w dniu 10 grudnia 2018 r. przez organ rentowy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek spowodowało zawieszenie biegu terminu przedawnienia tych należności.

Odpowiedzi na tę kwestię należy poszukiwać na gruncie regulacji art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, który został dodany do tego aktu na mocy art. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 808), nowelizującej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 20 lipca 2011 r. Według art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stosuje się do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, nieopłaconych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jeżeli nie upłynął jeszcze termin ich dochodzenia; w takich przypadkach okoliczności uzasadniające zawieszenie biegu terminu przedawnienia, określone w art. 24 ust. 5f w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, uwzględnia się również wtedy, gdy okoliczności te wystąpiły przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, w przypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Wymienione w tym przepisie wszystkie decyzje, są decyzjami deklaratoryjnymi. Decyzja ustalająca obowiązek podlegania ubezpieczeniom nie jest decyzją o charakterze prawotwórczym (konstytutywnym), lecz oświadczeniem potwierdzającym istnienie bądź nieistnienie określonych praw lub obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa określających warunki podlegania ubezpieczeniom społecznym. Podobnie decyzje ustalające podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia nie tworzą i nie zmieniają stosunków ubezpieczeń społecznych, lecz są następce wobec skutków wywołanych bezpośrednio przepisami ustawy. Deklaratoryjna decyzja stwierdzająca (jak w niniejszej sprawie), że dany podmiot jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy oraz określająca kwotę zaległości składkowych ma charakter porządkujący i jest decyzją ustalającą obowiązek opłacenia składek w konkretnej kwocie, skierowaną do danego płatnika i dlatego ma do niej zastosowanie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej.

Wykładnia normy zawartej w tym przepisie powinna uwzględniać to, że skonstruowana do drugiego przecinka przepisu hipoteza stanowi o wydaniu przez organ rentowy decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia. Do tak opisanych sytuacji odnosi się wyrażona w dalszej części przepisu dyspozycja tej normy prawnej, traktująca o zawieszeniu biegu przedawnienia należności składkowych z określonym dla niego zakresem czasowym. Ustanowiona w przepisie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej instytucja zawieszenia biegu przedawnienia ma zatem zastosowanie w razie wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji wymienionych w hipotezie analizowanej normy prawnej. Jednak w myśl literalnego brzmienia przepisu, wynikający z dyspozycji tej normy skutek zawieszający nie został powiązany z datą wydania tej treści decyzji.

W przepisie mowa jest bowiem o zawieszeniu bieg terminu przedawnienia należności składowych od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Ustawodawca posłużył się więc w hipotezie i dyspozycji normy art. 24 ust. 5f ustawy systemowej dwoma różnymi określeniami: wydania decyzji i wszczęcia postępowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2022 r., II USKP 8/22, Legalis).

Co do drugiego w tych pojęć warto zauważyć, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa samodzielnie (autonomicznie) daty wszczęcia postępowania. Trzeba zatem przywołać treść art. 123 ustawy systemowej, w myśl którego w sprawach nią nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek bądź z urzędu. O ile w przypadku postępowania na wniosek o dacie jego wszczęcia rozstrzyga art. 61 § 3 i k.p.a., o tyle w odniesieniu do postępowania z urzędu, wobec braku bezpośredniego przepisu, należy odwołać się do dorobku judykatury i doktryny. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień pierwszej czynności dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę (por. wyroki: z dnia 20 lutego 2020 r., II GSK 3776/17, LEX nr 3065378; z dnia 25 listopada 2011 r., II OSK 1679/10, LEX nr 1151992; z dnia 8 grudnia 2017 r., II OSK 815/16, LEX nr 2450639; z dnia 10 czerwca 2014 r., II OSK 69/13, LEX nr 1519420; oraz M. Romańska: Komentarz do art. 61 KPA (w:) Knysiak-Sudyka H. (red.), Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz, wydanie II, 2019).

W Kodeksie postępowania administracyjnego konsekwentne rozróżnia się wszczęcie postępowania administracyjnego (dział II, rozdział 1 Kodeksu) od wydania decyzji (dział II, rozdział 7 Kodeksu), która to postępowanie kończy (art. 104 § 1 i 2 KPA). Odnosząc te spostrzeżenia do treści wykładanego przepisu, należy wnioskować, że wobec braku wyraźnej dyspozycji jakiegokolwiek przepisu ustawy systemowej, nie istnieje możliwość zrównania na jej gruncie pojęcia „wydania przez Zakład decyzji” z pojęciem „wszczęcia postępowania.”

Dokonując wykładni art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 maja 2021 r., II USKP 53/21 (OSNP 2022 nr 3, poz. 28) zwrócił uwagę na analogiczny względem niego art. 24 ust. 6h pkt 4 tego aktu. Zgodnie z tym przepisem, bieg pięcioletniego terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek ulega zawieszeniu w przypadku wydania przez Zakład decyzji stwierdzającej brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym lub obniżającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia - od dnia wszczęcia postępowania, do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Prawodawca zastosował zatem symetryczną konstrukcję w doniesieniu do sytuacji, gdy dłużnikiem jest płatnik (art. 24 ust. 5f ustawy systemowej), i gdy jest nim organ rentowy (art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej). Obydwa przepisy zostały dodane do ustawy systemowej tą samą nowelizującą, a motywem dla dokonania tej zmiany była realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08 (Dz.U. Nr 105, poz. 668). Celem projektodawcy była adekwatność rozwiązań dotyczących nienależnie opłaconych przez płatników składek względem tych, jakie mają zastosowanie w przypadku dochodzenia przez ZUS należności z tytułu składek (por. archiwum Sejmu VI kadencji, druk nr 3753). Wobec przywołanych okoliczności należy mieć na uwadze, że ukształtowanie wykładni jednego z przepisów będzie miało istotne znaczenie dla pojmowania drugiego.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku, dążąc do uzyskania normy o treści spójnej z poglądem, że w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wszczęcie postępowania jest równoznaczne z wydaniem (doręczeniem) decyzji w przedmiocie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku opłacania składek na te ubezpieczenia, ustawodawca mógłby w analizowanym przepisie stwierdzić wprost, że „bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wydania/doręczenia określonego rodzaju decyzji do dnia, w którym ta decyzja stała się prawomocna”. Sprawiłoby to jednak, że w interesie płatnika będzie jak najdłuższe trwanie postępowania. Wskazany problem nie istnieje przy zastosowaniu obecnej konstrukcji przepisu. Okres postępowania od dnia jego wszczęcia do dnia uprawomocnienia się decyzji jest okresem zawieszenia, a zatem czas trwania postępowania nie ogranicza możliwości ściągnięcia należności, co w sprawach szczególnie skomplikowanych ma kluczowe

znaczenie. Jednocześnie gwarancją ochrony praw dłużnika jest wymóg, aby ostatecznie decyzja organu rentowego ostała się w obrocie - innymi słowy, aby była decyzją prawidłową merytorycznie i procesowo. Również działania strony mające na celu przewlekanie zasadnie prowadzonego postępowania, nie umożliwią uniknięcia obowiązku zapłaty składek. Analogiczne rozumienie art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej zapobiega zaś przedawnieniu nienależnie opłaconych składek w wyniku długiego procedowania przez organ rentowy w związku z wnioskiem płatnika o ich zwrot. Zatem i w tym przypadku czas trwania postępowania nie ogranicza możliwości zwrotu należności z tytułu nienależnie opłaconych składek.

Podobna argumentacja została przedstawiona również w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 24 marca 2022 r., II USKP 115/21, LEX nr 3412164, a także z dnia 28 kwietnia 2022 r., II USKP 171/21, LEX nr 3362583.

Data wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień pierwszej czynności dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę. Pierwszą czynnością może być zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek. Nie musi to więc być decyzja organu rentowego, chyba że doręczenie decyzji (na przykład dotyczącej procesu restrukturyzacji) jest pierwszą czynnością w sprawie, jak to przyjęto w judykacie Sądu Najwyższego, cytowanego przez Sąd drugiej instancji. Subsumpcja dokonana przez Sąd Apelacyjny nie była więc prawidłowa.

Podzielając kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]

