



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania K.D.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Tomaszowie
Mazowieckim

o zadłużenie z tytułu składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 17 listopada 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z dnia 28 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 103/22,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się
kwotę 1800 (tysiąc osiemset) złotych wraz z odsetkami z art. 98
par. 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w
postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Łodzi wyrokiem z 28 grudnia 2022 r., III AUa 103/22 zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 9 grudnia 2021 r., VIII U 1831/21 w punkcie 1 w ten sposób, że ustalił, iż zadłużenie K.D. (odwołujący się) nie obejmuje składek za okres od lipca 2012 r. do lutego 2014 r. Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i przy następującej argumentacji.

Organ rentowy decyzją z 11 maja 2021 r. stwierdził, że odwołujący się jest dłużnikiem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz P. (składki) za okresy wymienione w decyzji. W odwołaniu od tej decyzji odwołujący się podniósł, że narusza ona art. 24 ust. 4, 5e i 5f w związku z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz.432, ustawa systemowa) oraz art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325, Ordynacja podatkowa), ponieważ do zadłużenia z tytułu składek zaliczono należności na ubezpieczenia społeczne za okres od lipca 2012 r. grudnia 2015 r. (wraz z odsetkami za zwłokę) mimo upływu pięcioletniego terminu dochodzenia tych składek, liczonego od daty ich wymagalności do dnia wydania decyzji zobowiązującej do zapłaty tych należności.

Sąd Okręgowy w Łodzi zmienił decyzję organu rentowego wyrokiem z 9 grudnia 2021 r., VIII U 1831/21 w ten sposób, że stwierdził, iż zadłużenie odwołującego się nie obejmuje składek za okres od lipca 2012 r. do grudnia 2015 r. oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania. Sąd pierwszej instancji ustalił, że odwołujący się prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą i nie opłacił składek za okresy wskazane w decyzji. Organ rentowy wszczął 29 maja 2017 r. postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym przez odwołującego się. Odwołujący się odebrał zawiadomienie w sprawie wszczęcia postępowania 8 czerwca 2017 r. Postępowanie to zostało zawieszone 12 lipca 2017 r. a płatnik otrzymał informację w tym przedmiocie 13 lipca 2017 r. postępowanie podjęto z 17 grudnia 2020 r. i zakończono decyzją z 11 maja 2021 r. Decyzja ta stała się prawomocna 6 marca 2021 r. Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie za okres od lipca 2012 r. do grudnia 2015 r., ponieważ

za datę zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych należy przyjąć nie – jak zrobił to organ rentowy – datę odebrania przez odwołującego się zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom społecznym (a zatem datę 8 czerwca 2017 r.), lecz datę wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania tym ubezpieczeniom. To bowiem nie podjęcie czynności zmierzających do wydania takiej decyzji, lecz dopiero samo wydania decyzji jest momentem wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej. W tym zakresie Sąd Okręgowy bazował na poglądzie prawnym wyrażonym przez Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 13 marca 2019 r., III Aua 803/18, odwołującym się do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2013 r., I UK 613/12 (OSNP 2014, nr 3, poz. 44) oraz wyroków Sądu Apelacyjnych: w Szczecinie z 19 września 2017 r., III AUa 47/17, Gdańsku z 4 marca 2015 r., III AUa 1607/14 oraz Białymstoku z 1 lipca 2014 r., III AUa 142/14). Takie podejście chroni - zdaniem Sądu Okręgowego - dłużnika przed zbytnim rozwlekaniem w czasie możliwości dochodzenia długu składkowego przez organ rentowy. W konsekwencji Sąd Okręgowy podzielił stanowisko odwołującego się co przedawnienia części należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Organ rentowy zaskarżył wyrok Sądu pierwszej instancji apelacją, zarzucając naruszenie art. 24 ust. 5f oraz art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 61 par. 1 k.p.a. oraz art. 104 par. 1 i 2 k.p.a. i art. 123 ustawy systemowej.

Uwzględniając częściowo apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na art. 24 ust. 5e ustawy systemowej, zgodnie z którym „Bieg terminu przedawnienia zawiesza się, jeżeli wydanie decyzji jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia trwa do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż przez 2 lata”. W stanie faktycznym sprawy przepis ten znajdował zastosowanie, ponieważ z dodatkowych ustaleń faktycznych poczynionych na etapie postępowania apelacyjnego wynikało, że postępowanie w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom społecznym zostało zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. właśnie w oczekiwaniu do rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. Przyczyna zawieszania ustała 17 grudnia 2020 r., ale nastąpiło to już po upływie 2-letniego

terminu zawieszenia przedawnienia, o którym stanowi art. 24 ust. 5e ustawy systemowej (zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia zawieszony był od 12 lipca 2017 r. do 12 lipca 2019 r.). W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia zawieszony został w okresie między wydaniem decyzji z dnia 4 lutego 2021 r. o podleganiu ubezpieczeniom społecznym a datą doręczenia tej decyzji (6 marca 2021 r.). Uwzględniając oba okresy zawieszania przedawnienia (od 12 lipca 2017 r. do 12 lipca 2019 r. oraz od 4 lutego 2021 r. do 6 marca 2021 r.) nie przedawniły się składki należne od odwołującego się za okres od marca 2014 r. do sierpnia 2016 r. Takie też dane przedstawił organ rentowy w piśmie z 12 października 2022 r. a odwołujący się korzystający z profesjonalnego pełnomocnika, ich nie zakwestionował. Dlatego Sąd drugiej instancji orzekł reformatoryjnie ustalając, że zadłużenie odwołującego się nie obejmuje składek za okres wskazany w sentencji wyroku.

W odniesieniu natomiast do art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, Sąd Apelacyjny zaakceptował pogląd, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia należy liczyć od dnia wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym a nie zaś od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu takiego postępowania.

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną w części - co do pkt 1 w zakresie w jakim Sąd ustalił, iż zadłużenie odwołującego się nie obejmuje składek za okres od lipca 2012 r. do lutego 2014 r. oraz w zakresie pkt. 2, 3 i 4, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz.1009) przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że początek biegu zawieszenia terminu przedawnienia składek należnych od odwołującego się należy liczyć od dnia wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie zaś od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania o to ustalenie, bowiem to wydanie decyzji jest momentem wszczęcia postępowania, o którym mowa w tym przepisie, co w konsekwencji doprowadziło do przyjęcia, że zadłużenie odwołującego się nie obejmuje składek za okres od lipca 2012 r. do lutego 2014 r., bowiem składki za ten okres uległy przedawnieniu, podczas gdy przepis ten wprost stanowi, iż bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia

przez zakład postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna, skoro zatem ZUS wszczął postępowanie w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym i zawiadomienie o tym wszczęciu zostało odebrane przez płatnika w dniu 8 czerwca 2017 r., to od tego dnia bieg terminu przedawnienia uległ zawieszeniu, w konsekwencji czego składki za okres od lipca 2012 r. do lutego 2014 r. nie uległy przedawnieniu. Organ wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniosł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od daty uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono do dnia zapłaty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna organu rentowego okazała się nieuzasadniona, zaś zaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Łodzi co do wynikających z art. 24 ust. 5e ustawy systemowej skutków ustalenia, że postępowanie organu rentowego w przedmiocie podlegania odwołującego się ubezpieczeniom społecznym zostało zawieszone z przyczyny dotyczącej potrzeby rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. Skoro takie ustalenie poczynił Sąd drugiej instancji (wiąże ono w postępowaniu kasacyjnym), to zawieszenie biegu przedawnienia składek mogło trwać maksymalnie 2 lata, zatem bieg ten rozpoczął się ponownie od 12 lipca 2019 r. W tej sytuacji zasadnie przyjęto, że należności z tytułu składek naliczonych do lutego 2014 r. uległy przedawnieniu. Sprawia to, że wyrok Sadu drugiej instancji jest prawidłowy, mimo tego, że Sąd Najwyższy nie podziela wyrażonych w jego uzasadnieniu zapatrywań dotyczących art. 24 ust. 5f ustawy systemowej.

Zgodnie z tym przepisem „bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia przez Zakład postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna”. Przepis ten został już interpretowany przez Sąd Najwyższy w sposób przeciwny do poglądów wyrażonych przez Sąd Apelacyjny w Łodzi (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2024 r., I USKP 16/23, LEX nr 3656096; z 28 kwietnia 2022 r., II USKP 171/21, LEX nr 3362583; z 19 maja 2021 r., II USKP 53/21, OSNP 2022, nr 3, poz. 28; z 24 marca 2022 r., II USKP 115/21, LEX nr 3412164 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2024 r., III USK 109/24, LEX nr 3722758; z 11 lipca 2023 r., II USK 294/22, LEX nr 3587078, z 28 czerwca 2023 r., I USK 188/22, LEX nr 3575146).

Z orzecnictwa tego wynika, że bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu „od dnia wszczęcia postępowania”, co niewątpliwie następuje wcześniej niż wydanie decyzji. Dokonana - na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621 ze zm.) - modyfikacja art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, bynajmniej nie zmieniła zasadniczej treści przepisu co do momentu zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Poprzednio obowiązująca jego wersja również zakładała bowiem, że w przypadku wydania przez ZUS 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 obu zatem brzmieniach tego przepisu bieg terminu przedawnienia ulegał zawieszeniu „od momentu wszczęcia postępowania” w sprawie wydania odpowiedniej decyzji. Dlatego bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz P. ulega zawieszeniu od dnia dokonania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pierwszej czynności, o której powiadomiono strony, we wszczętym z urzędu postępowaniu w sprawie wydania decyzji stwierdzającej, że dany podmiot jest dłużnikiem z tytułu nieopłaconych składek oraz ustalającej kwotę zaległości składkowych. Jest tak dlatego, że ustawa systemowa nie określa samodzielnie (autonomicznie) daty wszczęcia postępowania i należy odwołać się do

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne jest wszczynane zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. na wniosek, bądź z urzędu. O ile w przypadku postępowania na wniosek o dacie jego wszczęcia rozstrzyga art. 61 § 3 i 3a k.p.a., o tyle w odniesieniu do postępowania z urzędu wobec braku bezpośredniego przepisu, należy odwołać się do dorobku orzecznictwa i doktryny postępowania administracyjnego (por. wyroki: z 20 lutego 2020 r. II GSK 3776/17, LEX nr 3065378; z 25 listopada 2011 r., II OSK 1679/10, LEX nr 1151992; z 8 grudnia 2017 r., II OSK 815/16, LEX nr 2450639; z 8 grudnia 2017 r., II OSK 650/16, LEX nr 2450638; z 10 czerwca 2014 r., II OSK 69/13, LEX nr 1519420; oraz M. Romańska, komentarz do art. 61 k.p.a. (w:) Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, 2019). Orzecznictwo to skorygowało dotychczasowe, niezbyt precyzyjne orzeczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2013 r., I UK 613/12, OSNP 2014 Nr 3, poz. 44).

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., § 2 pkt 5 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 ze zm.).

[SOP]