

Sygn. akt II USK 501/21

POSTANOWIENIE

Dnia 10 maja 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania I. M.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w W.
o wysokość zadłużenia z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 maja 2022 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.
z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. nie obciąża pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
[...] Oddział w W. kosztami postępowania kasacyjnego
odwołującej się I. M.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 27 stycznia 2021 r. uwzględnił apelację odwołującej się I. M. i zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z 4 grudnia 2018 r. oraz poprzedzającą go decyzję pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w W. z 14 maja 2018 r., w ten sposób, że stwierdził, iż odwołująca się nie posiada zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od stycznia 2008 r. do stycznia 2011 r., na ubezpieczenia zdrowotne za styczeń 2011 r. i na Fundusz Pracy za okres od stycznia 2008 r. do czerwca 2009 r. wobec stwierdzenia przedawnienia. Sąd Apelacyjny uznał, iż Sąd Okręgowy prawidłowo wywiódł, że dla składek objętych treścią zaskarżonej decyzji korzystniejszym jest 5-

letni termin przedawnienia, który upływał w styczniu 2018 r. W tej sytuacji okres przedawnienia dla wszystkich składek upłynął przed wydaniem zaskarżonej decyzji z dnia 14 maja 2018 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd niższej instancji nieprawidłowo przyjął, że w niniejszej sprawie doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w związku z wystosowaniem do ubezpieczonej w dniu 28 listopada 2016 r. zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne na podstawie art. 61 § 4 k.p.a., które to zawiadomienie zostało doręczone odwołującej się w dniu 6 grudnia 2016 r. Art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy on sytuacji, gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda decyzję ustalającą obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, to wówczas bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Natomiast z ustalonego stanu faktycznego wynika, że organ rentowy nie wydał decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bowiem pismem z dnia 28 listopada 2016 r. zawiadomił jedynie I. M. o wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. W tej sytuacji w pierwszej kolejności należało rozważyć, czy zaszły przesłanki wymienione w art. 24 ust. 5b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W myśl tego przepisu, bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. Zdaniem Sądu drugiej instancji, przez pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której mowa w art. 24 ust. 5b ustawy systemowej, należy rozumieć czynność bezpośrednio związaną z postępowaniem egzekucyjnym, jaką może być np. wystawienie tytułów wykonawczych, zajęcie wynagrodzenia, czyli czynności sensu stricto egzekucyjne. Takiego charakteru nie posiada pismo organu rentowego z dnia 28 listopada 2016 r., stanowiące zawiadomienie ubezpieczonej o wszczęciu postępowania w

sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Analiza treści tego pisma wskazuje, że sam organ rentowy w treści tegoż pisma podaje, że dopiero wydana w przyszłości decyzja określająca wysokość należności z tytułu składek, będzie dawała podstawę do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, treść przepisu art. 24 ust. 5b ustawy systemowej nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o czynności podjęte w ramach wszczętego postępowania egzekucyjnego na co wskazuje dodany do treści przepisu zwrot, z którego wynika, że zawieszenie biegu przedawnienia trwa, aż do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. W związku z powyższym pismo organu z dnia 28 listopada 2016 r. stanowiące zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne nie może być traktowane za pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności składkowych o której dłużnik został powiadomiony, bowiem pismo to nie było czynnością podjętą w ramach wszczętego postępowania egzekucyjnego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany podał, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, dotyczące interpretacji art. 24 ust. 5b oraz art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Po wezwaniu o uzupełnienie wniosku skarżący wskazał w uzasadnieniu co następuje.

I. „Wątpliwości w zakresie interpretacji art. 24 ust. 5b ww. ustawy.

Z dyspozycji powołanego przepisu wynika, iż bieg przedawnienia należności składkowych ulega zawieszeniu od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. ZUS we wszystkich sprawach tego typu posługuje się interpretacją tego przepisu. zgodnie z którą pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności składkowych jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania. Dotyczy to praktyki wszystkich Oddziałów ZUS w Polsce. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania jest wysyłane do płatników, posiadających zadłużenie, zmierza do wyegzekwowania wyliczonej przez Zakład należności. Jednocześnie jest to pierwsza czynność zmierzająca do

wyegzekwowania należności. Warto w tym miejscu nadmienić, iż po otrzymaniu takiego zawiadomienia płatnicy często regulują swoje zobowiązania wobec Zakładu bez konieczności wydawania przez Zakład decyzji, stwierdzającej zadłużenie lub wnoszą o zawarcie układu ratalnego.

W niniejszej sprawie Sąd drugiej instancji uznał, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie stanowi czynności powodującej zawieszenie biegu przedawnienia. Pełnomocnikowi są znane jednak odmienne rozstrzygnięcia w tej kwestii, zarówno innych sądów apelacyjnych, jak również Sądu Apelacyjnego w [...]. Jako przykład można powołać wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie sygn. akt III AUa 975/18, w której to sprawie na skutek apelacji ZUS, Sąd uznał, iż pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności składkowych jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania.

II. Wątpliwości interpretacyjne w zakresie interpretacji art. 24 ust. 5f ww. ustawy.

Z dyspozycji powołanego przepisu wynika, iż w przypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek opłacania składek (taką decyzją jest również decyzja o stwierdzeniu zadłużenia), 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, co oznacza, iż z dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania bieg przedawnienia należności z tytułu składek, których dotyczy zaskarżona decyzja ulega zawieszeniu. ZUS we wszystkich sprawach tego typu posługuje się ww. interpretacją tego przepisu. Dotyczy to praktyki wszystkich Oddziałów ZUS w Polsce. Natomiast Sąd Apelacyjny w przedmiotowej sprawie uznał, iż art. 24 ust. 5f dotyczy jedynie sytuacji, w której ZUS wydał decyzję ustalającą obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym lub podstawę wymiaru składek. W ocenie organu rentowego przesłanki decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 5f spełnia również decyzja o stwierdzeniu zadłużenia. Warto zauważyć, iż analogicznie, jak w przypadku art. 24 ust. 5b, również w kwestii interpretacji art. 24 ust. 5f ustawy orzecznictwo sądów nie jest jednolite.

Reasumując, rozbieżność orzecznictwa (również w ramach tego samego Sądu) w zakresie interpretacji art. 24 ust. 5b i art. 24 ust. 5f ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych, przy jednoczesnym braku jednoznacznego orzeczenia Sądu Najwyższego w tej kwestii, w ocenie organu rentowego stanowi uzasadnienie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania”.

I. M. wniosła o nieprzyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgłoszone problemy interpretacyjne nie wykraczają poza zwykłą wykładnię prawa i dlatego nie składają się na pierwszą lub drugą podstawę przedsądu (art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.).

Zwykła wykładnia prawa nie stanowi podstawy przedsądu (*a contrario* art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.). Czym innym jest zastosowanie prawa w konkretnej sprawie, co stanowi domenę podstawy przesądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., do której skarżący nie odwołuje się we wniosku.

Negatywna ocena wniosku wynika z następujących przyczyn.

Jeśli przyjąć, że skarżący odwołuje się do pierwszej podstawy przedsądu, czyli istotnego zagadnienia prawnego, to sformułowana w uzasadnieniu wniosku kwestia nie ma rangi istotnego zagadnienia prawnego, które ma na uwadze art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Przed wszystkim przepis ten wymaga aby takie zagadnienie występowało w sprawie.

1. Chodzi o to, że jeśli w centrum uwagi ma być przepis art. 24 ust. 5b ustawy o sus, to w uzasadnieniu wniosku skarżący opisują praktykę ZUS trzymającą się wykładni „zgodnie z którą pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności składkowych jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania” i „jednocześnie jest to pierwsza czynność zmierzająca do wyegzekwowania należności”, „po otrzymaniu takiego zawiadomienia płatnicy często regulują swoje zobowiązania wobec zakładu bez konieczności wydawania przez Zakład decyzji stwierdzającej zadłużenie lub wnoszą o zawarcie układu ratalnego”.

Rzecz jednak w tym, że funkcji pierwszej podstawy przedsądu nie można redukować do wyrażania aprobaty dla wykładni i stosowania prawa przez

skarżącego. Wówczas funkcja przedsądu byłaby bezprzedmiotowa. Pierwsza podstawa przedsądu ma charakter uniwersalny i wymaga wskazania i wykazania problemu prawnego, rzeczywiście istniejącego, opracowanego na podstawie analizy prawa a nawet piśmiennictwa, po której to skarżący może wprawdzie sam stwierdzić, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne o takiej randze i dlatego powinien rozpoznać je Sąd Najwyższy. Brak jest takiej analizy we wniosku.

Ponadto w trybie tej podstawy przedsądu nie ocenia się prawidłowości orzeczeń innych Sądów powszechnych w takich samych lub w podobnych sprawach. Wbrew twierdzeniom wniosku na podstawie sprawy III AUa 975/18 nie można stwierdzić rozbieżności w aspekcie wykładni art. 24 ust. 5b *sus*, jako że Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 4 marca 2020 r. jednoznacznie stwierdził w uzasadnieniu iż, *„Wbrew stanowisku organu rentowego, zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie spełnia przesłanki z art. 24 ust. 5b, tym samym jego wystosowanie do dłużnika nie skutkuje zawieszeniem biegu przedawnienia składek. Przez pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której mowa w art. 24 ust. 5b ustawy systemowej rozumie się czynność bezpośrednio związaną z postępowaniem egzekucyjnym, a takiego charakteru nie ma pismo organu rentowego stanowiące zawiadomienie ubezpieczonego o wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne; a więc w sprawie ustalenia wymiaru zadłużenia składkowego, a nie jego dochodzenia, dopiero decyzja wydana w takim postępowaniu wywołuje skutek prawny w postaci zawieszenia biegu przedawnienia w kontekście art. 24 ust. 5b ustawy. W jej następstwie, po jej uprawomocnieniu się, organ rentowy jest uprawniony do wystawienia na jej podstawie tytułu wykonawczego bez uprzedniego doręczenia upomnienia”*.

Ważne w ocenie wniosku jest stwierdzenie, iż w sprawie nie ustalono iżby pismo z 28 listopada 2016 r. było pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Nie stanowiło wezwania czy upomnienia do zapłaty składek, nie dotyczyło też potrącenia ani egzekucji (art. 24 ust. 5b ustawy *o sus*). Sąd powszechny ustalił, iż pismo skarżącego z 28 listopada 2016 r. zawiadamiało tylko o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie

określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy.

Przepis art. 24 ust. 5b od 1 stycznia 2022 r. ma następującą treść - *Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od pierwszego dnia miesiąca, w którym nastąpiło rozpoczęcie potrąceń ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych wypłacanych przez Zakład lub podjęcie pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do ostatniego dnia miesiąca, w którym zakończono potrącenia, lub do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.*

Wcześniej art. 24 ust. 5b zaś stanowił - *Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.*

W sprawie zastosowanie miałyby poprzednia regulacja ze względu na datę decyzji i wyroku, czyli znaczenie ma pierwsza czynność zmierzająca do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Podobne rozwiązanie obowiązuje w prawie cywilnym (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Zasady tej trzyma się również art. 24 ust. 5b. Chodzi o to, że przedawnienie jest regulacją prawa materialnego a nie procesowego. O przedawnieniu i zawieszeniu przedawnienia decyduje ustawodawca. Organ, który prowadzi postępowanie administracyjne sam nie decyduje o zawieszeniu przedawnienia, albowiem zawieszenie przedawnienia określone jest w ustawie i dlatego przepis podlega wykładni literalnej a nie celowościowej. Innymi słowy nie każda czynność podjęta przez organ jest równoznaczna z czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Natomiast zmiana przepisu od 1 stycznia 2022 r. nie odstępuje od tych reguł. Uwzględnia jedynie nowe rozwiązanie wynikające z wprowadzenia regulowania zaległości przez potrącenie ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych wypłacanych przez Zakład.

Wykracza to jednak ponad potrzebę argumentacji, gdyż skarżący nie przedstawia we wniosku żadnej argumentacji prawnej w tym kierunku.

2. Podobna ocena odnosi się do drugiego przepisu wskazanego we wniosku, czyli do art. 24 ust. 5f ustawy o sus.

Oczywiste jest, że przedmiot regulacji tego przepisu nie obejmuje tego samego co przedmiot regulacji z art. 24 ust. 5b, bo ustawodawca nie reguluje tego samego w dwóch odrębnych przepisach.

Inny jest zatem przedmiot regulacji pierwszej i drugiej, a podkreśla się to, gdyż z uzasadnienia wniosku może wynikać założenie, że wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji, którą ma na uwadze art. 24 ust. 5f należałoby uznać za pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek w rozumieniu art. 24 ust. 5b.

Takie wnioskowanie szłoby za daleko, gdyż jak wskazano ust. 5b i ust. 5f art. 24 sus to odrębne regulacje i w drugim przepisie chodzi o inną sytuację.

Jeśli zaś art. 24 ust. 5f miałby samodzielne znaczenie w aspekcie zgłoszonej podstawy przedsądu, to należy zauważyć, iż przepis art. 24 ust. 5f nie działa wstecz, czyli opisane w nim postępowanie oraz decyzja nie otwierają nowego przedawnienia, gdy to już wcześniej upłynęło, lecz może wstecznie (od powiadomienia o wszczęciu postępowania) zawiesić przedawnienie które jeszcze nie upłynęło. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia bezwzględnie obowiązujących terminów prawa materialnego o przedawnieniu. Innymi słowy rozwiązanie przyjęte w art. 24 ust. 5f jest uprawnione, gdy nie upłynął termin przedawnienia. Jest zatem bezprzedmiotowe, gdy upłynął termin przedawnienia. Jednoznacznie wynika to z samej treści przepisu – *„Bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia przez Zakład postępowania w sprawie wydania decyzji ...”*. Potwierdza to, że wątpliwości wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej nie wykraczają poza zwykłą wykładnię prawa. Wniosek nie podaje wyroków Sądów powszechnych, na dowód rozbieżności w orzecznictwie w zakresie wykładni art. 24 ust. 5f. Nie stwierdza się takiej rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Natomiast ocena (kontrola) prawidłowości zastosowania prawa w indywidualnej sprawie na etapie przedsądu należy do podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., do której skarżący we wniosku nie odwołuje się.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c., zważając na wynik postępowania i dotychczasowe obciążenie pozwanego kosztami postępowania

oraz przyczyny nieprzyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania od razu zauważone w odpowiedzi na skargę kasacyjną.

a.s.