

Sygn. akt II USK 707/21

POSTANOWIENIE

Dnia 13 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski

w sprawie z odwołania M.P.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Warszawie
o wysokość zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 13 grudnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 25 czerwca 2021 r., sygn. akt III AUa 1225/19,

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i nie
obciąża M.P. kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie decyzją z 4 stycznia 2019 r., stwierdził zadłużenie M.P. z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy wraz z odsetkami za zwłokę w łącznej kwocie 56.240,49 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła M.P. zakwestionowała decyzję, w której organ rentowy ustalił wysokość zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy, w zakresie dotyczącym zadłużenia do kwietnia 2014 r., zaś w pozostałym zakresie nie złożyła odwołania.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie wyrokiem z 23 maja 2019 r. w pkt. I zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż M.P. nie jest

zobowiązana do zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne wraz z odsetkami za okres od października 2012 r. do listopada 2013 r. oraz składek na Fundusz Pracy wraz z odsetkami za okres od listopada 2012 r. do listopada 2013 r. W pkt. II oddalił odwołanie w pozostałym zakresie i w pkt. III orzekł o kosztach postępowania.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że M.P. w 2006 r. oraz w latach 2010 - 2015 prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegała z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, a zatem była zobowiązana do uiszczania należnych składek. Odwołująca się, według stanu na datę wydania zaskarżonej decyzji, nie uiściła jednak należnych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, a także na Fundusz Pracy w kwotach, które oznaczył organ rentowy.

Sąd Okręgowy podkreślił, że istota sporu nie dotyczyła samego faktu istnienia zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek, ani też jego wysokości, lecz tego, czy część należności składkowych, wskazana przez stronę odwołującą się za okres od października 2012 r. do kwietnia 2014 r., uległa przedawnieniu.

Sąd Okręgowy stwierdził, że przepis art. 24 ust. 5b ustawy systemowej, na który powoływał się ZUS nie ma zastosowania.

Co do kwestii zawieszenia biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek w przypadku odwołującej się, Sąd Okręgowy odniósł się do dyspozycji art. 24 ust. 5f ustawy systemowej podnosząc, że 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. 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.

Zatem zdaniem Sądu Okręgowego za datę zawieszenia biegu przedawnienia należności z tytułu składek należy przyjąć datę wydania decyzji określającej zaległości z tego tytułu, a nie datę wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania takiej decyzji. W rozpatrywanej sprawie decyzja określająca zadłużenie została wydana 4 stycznia 2019 r., a więc należności z

tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za okresy odpowiednio od października 2012 r. do listopada 2013 r., oraz na Fundusz Pracy od listopada 2012 r., do listopada 2013 r., uległy przedawnieniu. Składki za listopad 2013 r., były wymagalne od 10 grudnia 2013 r., wobec czego ich przedawnienie nastąpiło w dniu 10 grudnia 2013 r., to jest przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Były to składki, które uległy przedawnieniu najpóźniej. Nie przedawniły się natomiast składki za grudzień 2013 r., wymagalne od 10 stycznia 2014 r., których 5-letni termin przedawnienia upłynąłby w dacie 10 stycznia 2019 r., Przed tą datą organ rentowy wydał jednak zaskarżoną decyzję z 4 stycznia 2019 r., w wyniku czego doszło do zawieszenia biegu przedawnienia 4 stycznia 2019 r. Składki za późniejszy okres także się nie przedawniły się.

Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie zaskarżył apelacją organ rentowy.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 15 czerwca 2021 r., w pkt. I zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 w ten sposób, że oddalił odwołanie. W pkt. II zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 3 w ten sposób, że zasądził od M.P. na rzecz ZUS w Warszawie kwotę 1.800 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, wydając zaskarżony wyrok w pkt. 1 Sąd Okręgowy naruszył przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej przez błędną jego wykładnię a w konsekwencji i wadliwe zastosowanie.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu Sądu Okręgowego, że po myśli przepisu art. 24 ust. 5f ustawy systemowej to 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.

Sąd odwoławczy podkreślił, że przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej jest sformułowany dość jasno: „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.” Tak więc stan zawieszenia biegu przedawnienia wywołuje wszczęcie postępowania administracyjnego przed organem rentowym.

Dalej Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że w postępowaniu przed organem rentowym stosuje się przepisy procedury administracyjnej (art. 123 u.s.u.s.) i w myśl art. 61 § 4 k.p.a., na organie rentowym spoczywa obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu. Art. 63 § 3 k.p.a., jak i dodany (21 listopada 2005 r.) art. 63 § 3a k.p.a., nie określają daty wszczęcia postępowania z urzędu. Art. 61 § 3 k.p.a., stanowi, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Wszczęcie postępowania administracyjnego nie jest zasadniczo związane z wydaniem odrębnego aktu administracyjnego (dotyczy to zarówno wszczęcia postępowania na wniosek strony, jak i z urzędu). Zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania z urzędu, przewidziane przez art. 61 § 4 k.p.a., ma formę pisemną, nie jest jednak postanowieniem czy też decyzją, o których mowa w k.p.a.

Sąd Apelacyjny wskazując na orzecznictwo Sądu Administracyjnego podniósł, że za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy przyjąć pierwszą czynność urzędową wobec strony lub czynność podjętą w sprawie przez organ administracji publicznej z urzędu. Z faktem podjęcia takiej czynności powiązane musi być powiadomienie o niej strony. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy” organ rentowy wskazał, że ustalone zostały stany należności składkowych według stanu na dzień 31 sierpnia 2017 r. i wezwał odwołującą się do złożenia w terminie 7 dni pisemnych wyjaśnień w sprawie przyczyn nieopłacenia składek pod rygorem wydania decyzji w tym przedmiocie. Następnie odwołującej się zostało 1 lutego 2018 r. doręczone kolejne pismo organu rentowego z 22 stycznia 2018 r., informujące o zakończeniu postępowania dowodowego. W piśmie tym organ rentowy wskazał, że 31 sierpnia 2017 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek, w toku którego zebrał dowody i materiał, umożliwiające wydanie decyzji w tej sprawie. Zawiadomił także, że strona może wypowiedzieć się w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia co do zebranych dowodów. Odwołująca się aż do wydania zaskarżonej decyzji nie podjęła żadnych działań w celu wyjaśnienia sprawy.

W tych okolicznościach Sąd Apelacyjny uznał, że postępowanie w sprawie zostało wszczęte z urzędu w dacie doręczenia zawiadomienia o jego wszczęciu odwołującej się, co nastąpiło 20 września 2017 r. (art. 44 § 4 k.p.a.). W takim stanie rzeczy nastąpiło zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do wszystkich składek, które do tej daty nie uległy przedawnieniu, a więc składek wskazanych w zaskarżonej decyzji za okres od października 2012 r. do lipca 2015 r. Skutek w postaci zawieszenia biegu przedawnienia w świetle unormowania z art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wywołało już samo doręczenie odwołującej się zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a nie dopiero wydanie zaskarżonej decyzji.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła odwołująca się M.P. zaskarżając wyrok ten w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżąca zarzuciła naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 5f Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że zgodnie ze wskazanym przepisem zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności składkowych następuje od dnia, w którym doręczono ubezpieczonemu zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 24 ust. 5f u.s.u.s. zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności składkowych następuje z dniem wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, co doprowadziło do przyjęcia, iż w sprawie skarżącej nie doszło do przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne wraz z odsetkami za okres od października 2012 r. do listopada 2013 r. oraz składek na Fundusz Pracy wraz z odsetkami za okres od listopada 2012 r. do listopada 2013 r., a zatem jest ona obowiązana do ich uiszczenia.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca podniosła, że w sprawie zaistniała potrzeba wykładni przepisu art. 24 ust. 5f u.s.u.s., który budzi poważne wątpliwości i wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów. Wątpliwości i rozbieżności, które wyłaniają się na tle wskazanego przepisu dotyczą

dnia, w którym następuje zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności składkowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Nie przysługuje od każdego orzeczenia sądu drugiej instancji, które nie satysfakcjonuje strony skarżącej. Wnosi się ją do Sądu Najwyższego od prawomocnego wyroku poza tokiem instancji. Jej przyjęcie do merytorycznego rozpoznania musi być uzasadnione istotnym interesem publicznym, w szczególności potrzebą dokonania wykładni przepisów, które jeszcze nie doczekały się sądowej interpretacji albo wywołują poważne wątpliwości, rozstrzygnięciem istotnych zagadnień prawnych, zwłaszcza o charakterze precedensowym, dotychczas nierozważanych przez Sąd Najwyższy, wreszcie wyeliminowaniem orzeczeń oczywiście i rażąco wadliwych. Wniesienie skargi kasacyjnej doznaje istotnych ograniczeń, pozwalających Sądowi Najwyższemu na wstępną selekcję spraw, które będą merytorycznie rozpoznane (tzw. przedsąd).

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżąca we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania odwołuje się do potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Należy w związku z tym przypomnieć, że w razie powołania jako przesłanki przedsądu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie, przepisy mające być przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego powinny należeć do katalogu przepisów, których naruszenie przez sąd drugiej instancji zarzucono w ramach podstawy skargi (por.

postanowienie Sądu Najwyższego z 4 września 2002 r., I PKN 682/01, OSNP 2004 nr 12, poz. 211). Rzeczą skarżącego jest zaś wykazanie, że określony przepis prawa, mimo że budzi poważne wątpliwości, ze sprecyzowaniem, na czym te poważne wątpliwości polegają, nie doczekał się wykładni bądź niejednolita jego wykładnia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów, które to orzecznictwo należy przytoczyć (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151; z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351; z 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231; z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 2-4, poz. 43 i z 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133). Budzący wątpliwości interpretacyjne przepis musi mieć zastosowanie w sprawie, a jego wykładnia – znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego jest jednak sam przepis, a nie rozstrzygnięcie konkretnego sporu. Stąd też wątpliwości interpretacyjne powinny być na tyle poważne, aby ich wyjaśnienie nie sprowadzało się do prostej wykładni przepisów i w jej wyniku rozstrzygnięcia sprawy. W tym wyraża się publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej. Celem realizowanym w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej jest bowiem ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni przepisów prawa oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój jurysprudencji i prawa pozytywnego, a nie korekta orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147).

Ponadto nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy we wcześniejszym orzecznictwie wyraził swój pogląd, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające jego zmianę (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2014 r., I UK 64/14, LEX nr 2630721).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania oraz treść wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania przyjąć należy, iż skarżąca nie wykazała, aby w niniejszej sprawie zachodziła potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wątpliwości skarżącej istnieją na tle art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wątpliwości i rozbieżności, które wyłaniają się na tle wskazanego przepisu dotyczą w ocenie skarżącej dnia w którym następuje zawieszenie biegu terminu

przedawnienia należności składowych. Tymczasem Sąd Najwyższy wyraził już pogląd w określonej kwestii i nie ma podstaw do zmiany tego poglądu. Zatem nie występuje w sprawie potrzeba dokonania wykładni art. 24 ust. 5f ustawy systemowej. Jak wyjaśnił bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z 29 maja 2013 r., I UK 613/12 (LEX nr 1438529), zgodnie art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dopiero 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. Sąd ubezpieczeń społecznych może więc stwierdzić przedawnienie składek tylko wtedy, jeżeli nastąpiło ono przed wydaniem decyzji wszczynającej postępowanie o ustalenie podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia. Ten sposób rozumienia art. 24 ust. 5f u.s.u.s. podzielony jest też w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (vide: wyroki Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2020 r., III UK 116/15, LEX nr 2052410 i z 2 września 2020 r., I UK 53/19, LEX nr 3053510).

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 skarżąca we wniosku nie odwołuje się.

Ze względu na wyjaśnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego podnoszonych przez skarżącą wątpliwości prawnych, należało uznać, że nie zachodzą przedstawione przez nią przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Kierując się tymi motywami, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c.

as