



Sygn. akt II USKP 162/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

w sprawie z wniosku E. P. i P. P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w P.

o składki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 grudnia 2021 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Dwie decyzje z dnia 3 lutego 2017 r. (znak (...)1 oraz znak (...)2),
adresowanymi osobno do P. P. i E. P., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, [...] Oddział w P., Inspektorat w N., stwierdził, że płatnik P. P. jest dłużnikiem Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz że zadłużenie wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie 50.970,47 zł. Płatnik składek P. P. oraz jego małżonka E. P. odwołali się od powyższych decyzji, zaskarżając je w całości oraz wnosząc o ich zmianę. Odwołujący podnieśli zarzut przedawnienia spornych należności składkowych.

Zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Sąd Okręgowy w P. na podstawie art. 219 k.p.c. połączył sprawę VII U (...) do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą VII U (...).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, [...] Oddział w P., Inspektorat w N. decyzją z dnia 21 czerwca 2017 r., znak: (...)3, adresowaną do P. P., zmienił decyzję z dnia 3 lutego 2017 r., znak: (...)1 a decyzją z dnia 21 czerwca 2017 r., znak: (...)4, adresowaną do E. P., zmienił decyzję z dnia 3 lutego 2017 r., znak: (...)2 w części określającej wysokość zadłużenia na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. wobec ZUS [...] Oddział w P. z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej według stanu na dzień 3 lutego 2017 r. w łącznej kwocie 50.853.10 zł. P. P. i E. P. odwołali się również od tych decyzji zmieniających z dnia 21 czerwca 2017 r., podnosząc ponownie zarzut przedawnienia spornych należności. Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt VII U (...).

Zarządzeniem z dnia 2 października 2017 r. Sąd Okręgowy w P. na podstawie art. 219 k.p.c. połączył tę sprawę VII U (...) do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą VII U (...).

Wyrokiem z dnia 2 marca 2018 r., VII U (...), Sąd Okręgowy w P. zmienił zaskarżone decyzje i stwierdził, że P. P. jest płatnikiem ZUS z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych., przy czym zadłużenie wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 3 lutego 2017 r. wynosi łącznie 31.034,78 zł. Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne: P. P. (dalej jako odwołujący się lub płatnik)

rozpoczął z dniem 15 października 2003 r. prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych. Działalność tę zaprzestał wykonywać od dnia 31 grudnia 2014 r., w konsekwencji czego z dniem 5 stycznia 2015 r. została ona wykreślona z rejestru przedsiębiorców. Odwołujący się z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej był zobowiązany opłacać składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Zakład Ubezpieczeń Społecznych, [...] Oddział w P. nie odnotował wpływu składek: a) na ubezpieczenie społeczne za okres: - od 03/09 do 11/09, - od 01/10 do 03/10, - od 07/10 do 02/11, - 04/11; b) na ubezpieczenie zdrowotne za okres: -od 03/09 do 11/09, -od 01/10 do 03/10, -od 07/10 do 02/11; c) na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres: - od 03/09 do 09/09, - od 01/10 do 03/10, - od 07/10 do 02/11, - 04/11. W konsekwencji na koncie płatnika powstało zadłużenie za te okresy. Odwołujący się, zarówno w toku postępowania przed ZUS, jak i w toku postępowania sądowego, nie przedstawił dowodów wpłaty za ww. miesiące. Już w 2010 r. ZUS podejmował czynności zmierzające do wyegzekwowania należności składkowych od płatnika. Pismem z dnia 30 listopada 2010 r. przekazano Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w G. tytuły wykonawcze dotyczące należności za okres od 03/09 do 09/09 w celu prowadzenia dalszego postępowania egzekucyjnego. Oprócz dyrektora [...] Oddziału ZUS, organami prowadzącymi postępowanie przeciwko dłużnikowi byli także komornik i Naczelnik Urzędu Skarbowego w G.. Wobec zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej do rachunku bankowego dłużnika, Sąd Rejonowy w G., postanowieniem z dnia 3 stycznia 2011r. przekazał prowadzenie łącznej egzekucji przeciwko płatnikowi Naczelnikowi Urzędu Skarbowego. Wobec tego organ rentowy pismem z dnia 14 czerwca 2011 r. przekazał Naczelnikowi Urzędu Skarbowego tytuły wykonawcze w celu prowadzenia łącznej egzekucji należności składkowych, które nadal pozostają w realizacji ze względu na niemożność przeprowadzenia czynności egzekucyjnych.

Decyzją z dnia 8 kwietnia 2011 r., znak: (...) organ rentowy określił zadłużenie płatnika wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w łącznej kwocie 22.239,34 zł, na którą składają się

należności z tytułu nieopłaconych składek na: - FUS w kwocie 15.691,26 zł, - FUZ w kwocie 5.517,36 zł, - FPG w kwocie 1.030,72 zł. Decyzja ta została doręczona płatnikowi składek w dniu 15 kwietnia 2011 r. W celu zabezpieczenia nieopłaconych należności z tytułu składek i z uwagi na doręczenie decyzji określającej wysokość zadłużenia płatnika, w dniu 21 października 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych złożył w Sądzie Rejonowym w G., V Wydziale Ksiąg Wieczystych wniosek o wpis hipoteki przymusowej w księdze wieczystej nieruchomości gruntowej stanowiącej w części własność płatnika i jego małżonki: a) w łącznej kwocie 23.536,89 zł z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od 10/09 do 11/09, od 01/10 do 03/10, od 07/10 do 02/11 wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 8 kwietnia 2011 r., kosztami upomnienia, kosztami egzekucyjnymi oraz dalszymi odsetkami liczonymi od dnia zapłaty, b) w łącznej kwocie 8.276,04 zł z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od 10/09 do 11/09, od 01/10 do 03/10, od 07/10 do 02/11 wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 8 kwietnia 2011 r., kosztami upomnienia, kosztami egzekucyjnymi oraz dalszymi odsetkami liczonymi od dnia zapłaty, c) w łącznej kwocie 1.546,08 zł z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Społecznych. za okres od 01/10 do 03/10, od 06/10 do 02/11 wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 8 kwietnia 2011 r., kosztami upomnienia, kosztami egzekucyjnymi oraz dalszymi odsetkami liczonymi od dnia zapłaty. Podstawę wpisu hipoteki przymusowej na rzecz ZUS stanowiła decyzja z dnia 8 kwietnia 2011 r. określająca wysokość zadłużenia płatnika składek. W celu wyegzekwowania należności za okres 04/11 r. na FUS i FUZ w dniu 18 sierpnia 2011 r. zajęto rachunek bankowy w P. S.A. Ze względu na bezskuteczność egzekucji, zajęcie wycofano pismem z dnia 14 maja 2013 r. Następnie w tym samym dniu, to jest 14 maja 2013 r. zajęto rachunek bankowy w P. S.A. Zajęcie wycofano pismem z dnia 17 października 2013 r.

Odnośnie do tych należności prowadzone było również postępowanie egzekucyjne przez komornika, które zostało wszczęte pismem z dnia 17 października 2013 r. a zakończone - w zakresie należności za FUS w dniu 10 stycznia 2014 r. oraz w zakresie należności na FUZ w dniu 25 listopada 2013 r.

Pismem z dnia 31 października 2016 r. organ rentowy zawiadomił odwołującego się oraz jego małżonkę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie zabezpieczenia na majątku nieruchomym będącym ich własnością należności ZUS z tytułu zaległych składek i poinformował strony o możliwości wzięcia czynnego udziału w sprawie. Pismo to zostało doręczone płatnikowi w dniu 10 listopada 2016 r. a jego żonie w dniu 24 listopada 2016 r. w trybie podwójnego awizowania. Pismem z dnia 20 grudnia 2016 r. organ rentowy zawiadomił odwołującego się oraz jego żonę o zakończeniu postępowania, informując o możliwości wypowiedzenia się stron co do zebranego materiału dowodowego. W wyznaczonym terminie strony nie skorzystały z przysługującego im uprawnienia. W dniu 3 lutego 2017 r. ZUS, [...] Oddział w P. wydał zaskarżone w niniejszym postępowaniu decyzje, zmienione następnie decyzjami z dnia 21 czerwca 2017 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji uznał odwołanie za częściowo uzasadnione. Sąd Okręgowy wskazał, że przedmiot sporu sprowadzał się do oceny, czy na dzień 3 lutego 2017 r., odwołujący się miał zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Sąd Okręgowy powołał się na art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.; aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.; dalej jako ustawa systemowa) dotyczące obowiązku rozliczania i opłacania należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy oraz terminów ich opłacania. Sąd Okręgowy wyjaśnił, że z treści tych przepisów wynika zasada samoobliczenia i opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne przez płatnika, który jest osobą prowadzącą pozarolniczą działalność. Obowiązek samoobliczenia i opłacenia składek powstaje z mocy samego prawa za każdy okres ubezpieczenia (miesiąc kalendarzowy), a ewentualna decyzja organu ubezpieczeń społecznych ustalająca wysokość zobowiązania składkowego lub zaległości z tytułu nieopłaconych w terminie zobowiązań składkowych, ma charakter wyłącznie deklaratoryjny. Zaniechanie tych obowiązków wiąże się z sankcją z art. 23 ust. 1 ustawy systemowej (od nieopłaconych w terminie składek należne są odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji

podatkowej)). Artykuł 53 Ordynacji podatkowej stanowi, że zasadą jest, iż odsetki nalicza płatnik, a są one naliczane od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności lub terminu, w którym płatnik obowiązany był dokonać wpłaty na rachunek właściwego organu. Normy te potwierdzają więc obciążający płatnika składek obowiązek samoobliczenia nie tylko składek, ale również odsetek. Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej "należnościami z tytułu składek", nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej (art. 24 ust. 2 ustawy systemowej).

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że odwołujący się w toku postępowania przed ZUS i w toku postępowania sądowego, nie przedstawili żadnego dowodu wpłaty za miesiące, których dotyczą decyzje. Co więcej, odwołujący w piśmie z dnia 23 maja 2017 r. wprost przyznali, że płatnik nie opłacał składek ze względu na problemy z uzyskaniem płatności od klientów.

Podnoszony przez odwołujących się zarzut przedawnienia spornych należności składkowych, w ocenie Sądu pierwszej instancji, jest uzasadniony jedynie częściowo. Sąd Okręgowy przywołał treść art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 marca 2003 r. do 31 grudnia 2011 r. i w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. oraz wyjaśnił związane z tą zmianą różnice w obliczeniu terminu przedawnienia. Następnie przytoczył treść art. 24 ust. 5b oraz art. 24 ust. 5f ustawy systemowej określających przypadki zawieszenia terminu przedawnienia. Zdaniem Sądu Okręgowego, należności wynikające z tytułów egzekucyjnych przekazanych Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w celu prowadzenia łącznej egzekucji pozostają w realizacji ze względu na niemożność przeprowadzenia czynności egzekucyjnych. Wobec tego nie uległy one przedawnieniu ze względu na zawieszenie biegu przedawnienia na podstawie art. 24 ust. 5b ustawy systemowej. Stan ten trwa do chwili obecnej.

Co do należności z tytułu składek za okres 04/11 r. organ rentowy również podjął czynności zmierzające do ich wyegzekwowania. W dniu 18 sierpnia 2011 r. zajął rachunek bankowy w P. S.A. Ze względu na bezskuteczność egzekucji, zajęcia wycofano pismem z dnia 14 maja 2013 r. W tym samym dniu zajęto rachunek bankowy w P. S.A. Zajęcia wycofano pismem z dnia 17 października

2013 r. Prowadzone było również postępowanie egzekucyjne przez komornika, które zostało wszczęte pismem z dnia 17 października 2013 r. a zakończone - w zakresie należności za FUS w dniu 10 stycznia 2014 r. oraz w zakresie należności na FUZ w dniu 25 listopada 2013 r. Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy ustalił, że składki za powyższe okresy również nie uległy przedawnieniu.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Sąd dokonał obszernej wykładni tego przepisu przez pryzmat zastrzeżeń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego (SK 40/12), dotyczących bezpośrednio art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, ale mających - zdaniem Sądu pierwszej instancji - także zastosowanie do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej należy ocenić jako niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, co powoduje niemożność jego zastosowania. Wobec tego uznał, że ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości, której właścicielami w części są płatnik i jego żona, nie wykluczyło przedawnienia zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, co oznacza, że termin przedawnienia należności składkowych biegł na zasadach ogólnych. Sąd pierwszej zwrócił uwagę, że spośród spornych należności, jedynie co do składek za okres od 07/10 do 02/11 nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych poza opisanym ustanowieniem hipoteki. W konsekwencji tylko co do składek na FUS, FUZ i FPG za ten okres można mówić o przedawnieniu, które nastąpiło z dniem 1 stycznia 2017 r., gdyż sporna decyzja została wydana w dniu 3 lutego 2017 r. Pozostałe należności nie uległy natomiast przedawnieniu z opisanych wcześniej przyczyn.

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że w myśl art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, bieg terminu przedawnienia należności składkowych (za okres od 07/10 do 02/11) nie uległ zawieszeniu z dniem doręczenia odwołującemu się zawiadomienia z dnia 31 października 2016 r. o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, zakończonego następnie wydaniem zaskarżonych decyzji. Dopiero bowiem wydanie decyzji określającej obowiązek opłacenia składek rozpoczyna

zawieszenie biegu terminu przedawnienia składek objętych tą decyzją i stan ten kończy się z dniem jej uprawomocnienia.

W dalszej kolejności Sąd Okręgowy przyjął, że odwołujący się zalega również z zapłatą składki na FUZ za okres 05/13 (wymagalnej w czerwcu 2013 r.). Do tej należności stosuje się wyłącznie 5-letni termin przedawnienia (art. 24 ust. 4 ustawy systemowej). Należność za ten okres nie uległa jeszcze przedawnieniu, chociażby z tej przyczyny, że zarówno do dnia wydania zaskarżonej decyzji, jak i do dnia wyrokowania nie upłynęło jeszcze 5 lat. Odwołujący się podnosili, że w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 stycznia 2014 r. płatnik był pracownikiem P. S.A. na podstawie umowy o pracę i nie prowadził w tym czasie działalności gospodarczej, wobec czego zaskarżona decyzja zmieniająca jest błędna w zakresie dotyczącym składki na ubezpieczenie zdrowotne za maj 2013 r. Sąd Okręgowy ustalił - na podstawie wpisu w CEIDG - że płatnik rozpoczął z dniem 15 października 2003 r. prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych. Zaprzestał jej wykonywać dopiero od dnia 31 grudnia 2014 r., w konsekwencji czego z dniem 5 stycznia 2015 r. działalność została wykreślona z rejestru przedsiębiorców.

Odwołujący się nie przedstawili zaś żadnych dowodów potwierdzających nieprawidłowość obciążenia płatnika obowiązkiem składkowym na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego za maj 2013 r., w szczególności w żaden sposób nie wykazali, że płatnik nie prowadził w tym okresie działalności gospodarczej.

Wyrokiem z dnia 18 lipca 2019 r., III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...)- Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację organu rentowego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy prawidłowo zinterpretował reguły zawarte w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej i słusznie przyjął, że bieg terminu przedawnienia zawiesza się w przypadku wydania przez ZUS decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Apelujący błędnie utrzymuje, że bieg przedawnienia może być zawieszony przez doręczenie płatnikowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, bowiem okolicznością zawieszającą jest wydanie decyzji ustalającej obowiązek opłacania składek. Sąd Apelacyjny podkreślił, że zaskarżona decyzja jest decyzją określającą stan zadłużenia płatnika

składek, stanowiącą o jego zobowiązaniu do ich zapłaty w wysokości wynikającej ze stanu jego konta prowadzonego w ZUS. Tego rodzaju decyzja należy do kategorii czynności organu rentowego zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Stąd związaną z tą czynnością kwestię zawieszenia biegu przedawnienia reguluje art. 24 ust. 5b ustawy systemowej stanowiący, że 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 orzecnictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, III AUa 142/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, III AUa 1607/14 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2013 r., I UK 613/12) w przypadkach określonych w art. 24 ust. 5b i ust. 5f ustawy systemowej jako datę zawieszenia biegu przedawnienia należności z tytułu składek wskazano datę wydania decyzji zobowiązującej do zapłaty zaległości z tego tytułu, nie zaś datę wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania takiej decyzji.

Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w dniu 3 lutego 2017 r., a dotyczyła ona między innymi spornych składek, należnych za miesiące od lipca 2010 r. do lutego 2011 r. W konsekwencji, jako że przed wydaniem zaskarżonej decyzji nie toczyło się żadne postępowanie dotyczące składek za te okresy, należało uznać, że uległy one przedawnieniu z upływem pięcioletniego terminu liczonego od 1 stycznia 2012 r., czyli z dniem 1 stycznia 2017 r. Wbrew twierdzeniom apelującego organu rentowego, nadanie przez ZUS zawiadomienia o wszczęciu postępowania (w dniu 4 listopada 2016 r.) nie wpłynęło na zawieszenie terminu przedawnienia.

Nadto Sąd Apelacyjny zgodził się z interpretacją Sądu pierwszej instancji dotyczącą art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, dokonaną przez pryzmat wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sygnatura akt SK 40/12, prowadzącą do wniosku, że art. 24 ust. 5 ustawy systemowej jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, co uniemożliwia jego zastosowanie. Ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości nie wykluczyło więc przedawnienia zobowiązania zabezpieczonego hipoteką.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego organ rentowy zarzucił naruszenie: 1) art. 24 ust. 5 ustawy systemowej, przez przyjęcie, że ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką, które po upływie terminu przedawnienia nie mogą być egzekwowane z przedmiotu hipoteki do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia; 2) art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, przez przyjęcie, że momentem wszczęcia postępowania w przedmiocie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia jest moment wydania decyzji przez organ rentowy, a nie doręczenia stronie postępowania administracyjnego zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia; 3) art. 77 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, przez przyjęcie, że przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką narusza uprawnienia wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej; 4) art. 7 Konstytucji RP, przez przyjęcie, że Sąd Apelacyjny ma kompetencje do kontroli konstytucyjności aktów ustawowych na użytek rozpoznawanej sprawy; 5) art. 178 ust. 1 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, przez odmówienie mocy obowiązującej art. 24 ust. 5 ustawy systemowej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ rentowy podniósł w szczególności, że dłużnik cywilnoprawny, którego zobowiązanie zostało zabezpieczone hipoteką na nieruchomości, której jest właścicielem, będzie odpowiadał bezterminowo. Nie ma uzasadnienia, aby wierzyciele cywilnoprawni mieli być lepiej traktowani niż wierzyciele publicznoprawni, zaś w celu wyeliminowania nierówności pomiędzy tymi wierzycielami ustawodawca wprowadził art. 24 ust. 5 ustawy systemowej. W kwestii zarzutu naruszenia art. 24 ust. 5f ustawy systemowej skarżący stwierdził, że bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja staje się prawomocna. W przypadku postępowania przed organem rentowym zostaje ono wszczęte zawiadomieniem o wszczęciu postępowania wysłanym do strony, a kończy się wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie. Trudno zatem zgodzić się, że wydanie decyzji w sprawie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia jest momentem wszczęcia postępowania.

Mając powyższe na uwadze skarżący organ rentowy wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku

Sądu Okręgowego w punkcie 1 oraz o zasądzenie od odwołujących się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy systemowej nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. W rozpoznawanej sprawie Sądy obu instancji stwierdziły niemożność zastosowania art. 24 ust. 5 ustawy systemowej z uwagi na jego niezgodność z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Do takiego wniosku Sąd Apelacyjny doszedł "przez pryzmat" wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12 (OTK-A 2013 nr 7, poz. 97), w którym stwierdzono niezgodność art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Sąd drugiej instancji uznał, że argumentacja przedstawiona w tym wyroku Trybunału prowadzi do analogicznego wniosku o niezgodności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej z Konstytucją (jej art. 64 ust. 2).

Sąd Najwyższy dostrzega, że co do możliwości kontroli przez sąd rozpoznający konkretną sprawę konstytucyjności aktów ustawowych oraz odmowy zastosowania przepisu ustawy uznanego za niezgodny z Konstytucją RP, w orzecnictwie i literaturze ścierają się dwa przeciwstawne poglądy. Pierwszy pogląd nie dopuszcza takiej możliwości (por. przykładowo wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5 oraz z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 nr 8, poz. 256; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15,

OSNC 2016 nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078). Drugi pogląd pozwala na rozproszoną kontrolę zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawowych i odmowę zastosowania w konkretnej sprawie przepisu uznanego przez sąd za niekonstytucyjny (por. przykładowo P. Jabłońska: Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Sądowy 2020 nr 11-12, s. 213 a w orzecznictwie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585; z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSP 2016 nr 11, poz. 103; z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo).

Rozstrzygnięcie tej rozbieżności w rozpoznawanej sprawie nie jest niezbędne, gdyż w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna prezentowane jest stanowisko (podzielane przez skład orzekający w niniejszej sprawie, któremu znane jest dotychczasowe orzecznictwo innych organów w tym przedmiocie, na przykład wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 12 listopada 2020 r., III AUa 400/19, LEX nr 3116052 i powołane tam orzeczenia), że chociaż art. 24 ust. 5 ustawy systemowej zawiera formułę zbieżną z brzmieniem art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, to materia regulowana tymi aktami normatywnymi nie jest tożsama. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 (LEX nr 2389585) Sąd Najwyższy przyjął, że składki na ubezpieczenia społeczne posiadają - podobnie jak podatki - charakter świadczeń o charakterze publicznoprawnym (por. uzasadnienie posiadającej moc zasady prawnej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 50 oraz wyroki tego Sądu: z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 291 oraz z dnia 24 stycznia 2013 r., V CSK 63/12, LEX nr 1293850) i jako takie należą do danin publicznych. O ile jednak cechą właściwą podatkom jest nieekwiwalentność, a ich funkcją zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze

ubezpieczeniowym i - co do zasady - ekwiwalentnym, a jako takie podlegają szczególnej ochronie. Składki na ubezpieczenia społeczne decydują bowiem o kondycji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, przekładającej się na sytuację finansową ubezpieczonych (w szczególności na wypadek starości lub utraty zdolności do zatrudnienia), w tym tych, którzy składki w części finansują, nie będąc ich płatnikami (art. 16 w związku z art. 4 pkt 2 ustawy systemowej). Ocena konieczności i zasadności wyjątków od - wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji - zasady równej ochrony własności, w sytuacji uchylania się przez nierzetelnego płatnika składek od wykonania obowiązku składkowego w ostatecznie ustalonej wysokości, wymagałaby zatem starannej i przemyślanej wykładni, przeprowadzonej przy uwzględnieniu, między innymi, po pierwsze - wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej zasad dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności z punktu widzenia interesów beneficjentów świadczeń przysługujących z funduszy ubezpieczeń społecznych, a nie tylko z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do opłacania składek na te ubezpieczenia oraz po drugie - oceny istnienia związku genezy obowiązku składkowego z posiadaniem przez płatnika składek majątku w formie nadającej się do założenia hipoteki przymusowej, gdyż - inaczej niż w wypadku zobowiązań podatkowych - prowadzenie przez płatnika składek działalności rodzącej tytuł ubezpieczeń społecznych (i wynikający z niego obowiązek składkowy) zwykle pozostaje w ścisłym związku z taką formą majątku (nieruchomością) płatnika. W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdził, że nie można wprost przyjąć, że zachodzi sytuacja (oczywistej) niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej (tak samo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2020 r., II UK 264/18, LEX nr 3176612).

Odmowa zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 24 ust. 5 ustawy systemowej (jako niezgodnego z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) jest nieprawidłowa, a więc stanowi naruszenie tego przepisu i oznacza zasadność skargi kasacyjnej w tym zakresie. Prowadzi to pośrednio do uznania zasadności zarzutu naruszenia art. 77 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz

beprzedmiotowości zarzutów naruszenia art. 7 oraz art. 178 ust. 1 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.

Za trafny należy również uznać kasacyjny zarzut naruszenia art. 24 ust. 5f ustawy systemowej.

Przepis ten w obecnie obowiązującym brzmieniu (zmieniony przez art. 1 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 1621) stanowi, że bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia przez ZUS 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. Absolutnie jednoznacznie wynika z niego, 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. - 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. Zostało to jednoznacznie przesądzone w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W szczególności w wyroku z dnia 19 maja 2021 r., II USKP 53/21 (zostanie opublikowany w OSNP 2022 nr 3) przyjęto, że bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy 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 (art. 24 ust. 5f ustawy systemowej). 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. 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 8 grudnia 2017 r., II OSK 650/16, LEX nr 2450638; z dnia 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). Takie też stanowisko podzielane jest w nowszych orzeczeniach sądowych por. wyroki Sądów Apelacyjnych: w Gdańsku z dnia 14 marca 2018 r., III AUa 1119/17, LEX nr 2545130; w Łodzi z dnia 13 marca 2019 r., III AUa 803/18, LEX nr 2665808 i z dnia 6 lipca 2021 r., III AUa 1908/20, LEX nr 3230513 oraz w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2019 r., III AUa 501/18, LEX nr 2773683; a także wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gliwicach z dnia 26 lutego 2020 r., I SA/GI 1321/19, LEX nr 2837757 oraz w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 października 2021 r., II SA/Go 813/21, LEX nr 3253749). Najnowsze orzecznictwo sądowe koryguje w ten sposób dotychczasowe, niezbyt precyzyjne orzeczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2013 r., I UK 613/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 44).

Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) wynika, że o wszczęciu postępowania organ rentowy zawiadomił płatnika pismem nadanym w dniu 14 listopada 2016 r. A zatem pierwsze czynności związane z wszczęciem postępowania musiały mieć miejsce przed tą datą. Należy więc przyjąć, że - skoro wszczęcie postępowania nastąpiło w listopadzie 2016 r. - to przed upływem terminu przedawnienia należności określonych w zaskarżonej decyzji

nastąpiło ich zawieszenie aż do 18 lipca 2019 r., czyli do dnia wydania prawomocnego wyroku zaskarżonego niniejszą skargą kasacyjną.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.