



Sygn. akt II USKP 171/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku [...] S. Sp. z o.o. w W.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w W.  
o składki,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 28 kwietnia 2022 r.,  
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w części dotyczącej punktu I i w tym zakresie sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

### **UZASADNIENIE**

W decyzji z dnia 24 sierpnia 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w W. (dalej jako: ZUS) stwierdził, że [...] Szpital [...] jako następca prawny [...] Zespołu Specjalistycznego [...] w W. jest dłużnikiem ZUS z tytułu

nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, przy czym zadłużenie to łącznie z naliczonymi odsetkami za zwłokę na dzień wydania decyzji stanowi kwotę 383.984, 82 zł. Zgodnie z decyzją zadłużenie obejmowało składki na ubezpieczenia za następujące okresy: co do ubezpieczeń społecznych - od czerwca 2005 r. do października 2005 r., grudzień 2005 r., styczeń i luty 2006 r., kwiecień 2006 r., co do ubezpieczenia zdrowotnego - od stycznia 2006 r. do lutego 2006 r., zaś składki na Funduszu Pracy dotyczyły okresów: od listopada 2005 r. do lutego 2006 r. i za kwiecień 2006 r.

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił odwołanie [...] S. Spółki z o.o. w W., jako następcy prawnego płatnika, od powyższej decyzji organu rentowego.

W wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa [...], Sąd Apelacyjny w [...] zmienił zaskarżony apelacją [...] „S.” Spółki z o.o. w W. wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w W. z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt XIV U [...], w części dotyczącej punktu 1 i poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w ten sposób, że stwierdził, iż [...] Szpital [...] jako następca prawny [...] Zespołu Specjalistycznego [...] w W. (obecnie [...] „S.” Sp. z o.o.) nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od czerwca 2005 r. do lipca 2005 r. wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 21 sierpnia 2015 r. (pkt I.); oddalił apelację w pozostałej części (pkt II.).

Sąd ustalił, że [X.] Szpital [...] sp. z o.o. z siedzibą w W. był wpisany do rejestru przedsiębiorców: przedmiotem jego przeważającej działalności była działalność szpitali. Następcą prawnym [...] Zespołu Specjalistycznego [...] w W. mocą uchwały Sejmiku Województwa [...] z dnia 19 grudnia 2005 r. stał się [...] Szpital [...].

W dniu 6 listopada 2007 r. została zawarta umowa pomiędzy ZUS a [...] Szpitalem [...] Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w W. dotycząca rozłożenia na raty należności z tytułu składek. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy wierzyciel rozkłada na raty należności z tytułu składek według stanu na dzień 23 maja 2007 r. w ogólnej kwocie 3.906.615,87 zł.

Spółka [...] „S.” Sp. z o.o. została połączona ze spółką [X.] Szpital [...] sp. z o.o. na podstawie art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h.

Według Sądu drugiej instancji apelacja płatnika składek jest uzasadniona tylko w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne: za czerwiec i lipiec 2005 r. Składki na ubezpieczenia społeczne objęte decyzją przedawniają się po upływie terminu 10 lat, liczonego od daty wymagalności składki. Wymienione wyżej składki uległy zatem przedawnieniu odpowiednio: w dniu 10 czerwca 2015 r. i 10 lipca 2015 r. Kwestię zawieszenia biegu terminu przedawnienia należności składkowych reguluje art. 24 ust. 5f dodany regulacją zawartą w 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), zmieniającą ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 20 lipca 2011 r. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 i 2 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 wypadkach 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. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia w oparciu o przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, 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. Organ rentowy, a w konsekwencji sąd ubezpieczeń społecznych może więc stwierdzić przedawnienie składek tylko wtedy, gdy nastąpiło ono przed wydaniem decyzji wszczynającej postępowanie o ustalenie podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia.

Sąd stwierdził, że za datę zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych należy przyjąć datę wydania decyzji w przedmiocie ustalenia wysokości zadłużenia, z informacją, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, bez uprzedniego doręczenia upomnienia. To właśnie wydanie decyzji w zakresie określonym w art. 24 ust. 5f ustawy jest momentem wszczęcia

postępowania, o którym mowa w analizowanym przepisie, a nie podjęcie czynności zmierzających do wydania takiej decyzji. Dla przerwania biegu terminu przedawnienia, nie wystarczy samo wszczęcie postępowania „w celu wydania decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, do uregulowania których zobowiązany jest Szpital”, ale konieczne jest wydanie decyzji w tym zakresie. Analiza akt rentowych wskazuje, że tego rodzaju pismo o wszczęciu postępowania z datą 26 czerwca 2015 r. zostało doręczone [...] Szpitalowi [...] 2 lipca 2015 r., a sama decyzja została wydana 24 sierpnia 2015 r. – z tą właśnie datą nastąpiło przerwanie biegu terminu przedawnienia.

Według Sądu drugiej instancji należności składkowe za miesiąc czerwiec i lipiec 2005 r. uległy przedawnieniu. W sytuacji, gdy składki na ubezpieczenia społeczne za czerwiec i lipiec 2005 r. były już przedawnione na datę wydania decyzji (24 sierpnia 2015 r.), to tym samym nie są należne odsetki od składek, których nie można już dochodzić. ZUS nie przywoływał innych argumentów potwierdzających, że podejmował jakieś inne działania, w tym egzekucyjne, mające na celu odzyskanie należności składkowych za czerwiec i lipiec 2005 r., powodujących zawieszenie biegu terminu przedawnienia; w szczególności nie wystawiał na te należności tytułów egzekucyjnych, nie były one również objęte układem ratalnym.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w jego pkt I. ZUS zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) – zarzucono naruszenie art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.) polegające na błędnej wykładni ww. przepisów polegającej na przyjęciu, że bieg terminu przedawnienia należności z tytułu składek ulega zawieszeniu od dnia wydania decyzji przez Zakład, gdy przepis ten wprost wskazuje, że skutek ten następuje z dniem wszczęcia przez Zakład postępowania.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w jego pkt I. i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona odwołująca się wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz

odwołującego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Mimo braku w apelacji płatnika jednoznacznego zarzutu przedawnienia należności składowych za czerwiec i lipiec 2005 r., Sąd Apelacyjny uznał za celowe dokonanie oceny stanu faktycznego w aspekcie przedawnienia, dokonując jednak tylko wybiórczej analizy tej kwestii z przywołaniem art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, który w 2015 r. stanowił, iż 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. Zdaniem Sądu Apelacyjnego decyzja ZUS ustalająca wysokości zaległości składowych płatnika, która mogła zawiesić termin przedawnienia, została wydana już po upływie przedawnienia.

Zwrócić jednak należy uwagę na nieścisłość w ustaleniach zaskarżonego wyroku; maksymalnym terminem zapłaty składek dotyczących podmiotów nie będących jednostkami budżetowymi lub samorządowymi zakładami budżetowymi był 15 dzień następnego miesiąca. Terminem maksymalnym zapłaty składek - w przypadku płatnika objętego skargą kasacyjną – za czerwiec 2005 r. był 15 lipiec 2005 r., a za lipiec - 15 sierpień 2005 r. Kontrowersyjne było zatem ustalenie zaskarżonego wyroku, iż wymienione wyżej składki uległy przedawnieniu odpowiednio: w dniu 10 czerwca 2015 r. i 10 lipca 2015 r. Jeżeli – według ustaleń wyroku - pismo o wszczęciu postępowania z datą 26 czerwca 2015 r. zostało doręczone [...] Szpitalowi [...] 2 lipca 2015 r., a sama decyzja została wydana 24 sierpnia 2015 r. – to wątpliwości wywołuje również ustalenie rzeczywistej daty przerwania biegu terminu przedawnienia.

Biorąc pod uwagę art. 27 ustawy o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378) nie było sporne, że w sprawie miał zastosowanie dziesięcioletni termin przedawnienia składek, który w przypadku

składek za czerwiec i lipiec 2005 r.– w ocenie Sądu Najwyższego - upływał: 15 lipca 2015 r. i 15 sierpnia 2015 r., a więc po dniu doręczenia płatnikowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania dotyczącego wysokości zaległych składek – 2 lipca 2015 r.

Ponadto wziąć należy pod uwagę, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności składowych może wynikać z kilku różnych przyczyn, między innymi z zawarcia umowy o odroczeniu terminu płatności należności z tytułu składek lub rozłożenia należności na raty (art. 29 ustawy systemowej); zawieszenie następuje do dnia terminu płatności odroczonej należności lub ostatniej raty (art. 24 ust. 5a ustawy systemowej). W tym kontekście Sąd drugiej instancji nie dokonał pełnej oceny zawartej w dniu 6 listopada 2007 r. umowy pomiędzy ZUS a [...] Szpitalem [...] o rozłożenie na raty należności z tytułu składek w kwocie około 4 milionów złotych.

Sąd Apelacyjny nie wziął również pod uwagę art. 24 ust. 5d ustawy systemowej, który w wersji z 2015 r. stanowił, że przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja została wydana. Niewątpliwie płatnik wymieniony w decyzji ZUS z 2015 r. oraz wnoszący apelację był następcą prawnym zadłużonych jednostek służby zdrowia.

W wyroku z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie II USKP 82/21 Sąd Najwyższy rozważał jeszcze jeden przypadek zawieszenia postępowania w sprawie składek, zajmując stanowisko, że na gruncie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ustawodawca przyjął, że do zawieszenia biegu terminu przedawnienia wystarczające jest podjęcie czynności zmierzającej do wyegzekwowania zaległości. Czynnością zmierzającą do ściągnięcia należności jest niewątpliwie wystawienie tytułu wykonawczego przez właściwy organ, ale za czynności zmierzające do ściągnięcia należności mogą być uznane również inne czynności, tj. orzeczenia, pisma kierowane do strony itp., z których treści czy uzasadnienia wynika bezpośrednio, że zmierzają one do ściągnięcia należności. Taką czynnością jest doręczenie upomnienia z zagrożeniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego w rozumieniu art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji. Z treści tego przepisu wynika, że postępowanie egzekucyjne nie może być wszczęte bez wcześniejszego doręczenia upomnienia, w związku z czym jest to warunek obligatoryjny i konieczny do tego, by w sposób skuteczny prowadzić egzekucję. Jest więc ono pierwszą i do tego konieczną czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek, skoro bez doręczenia upomnienia wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie byłoby możliwe. Czynność ta mieści się zatem w dyspozycji art. 24 ust. 5b ustawy systemowej. Innymi słowy - doręczenie takiego upomnienia zawiesza bieg terminu przedawnienia do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Odnosnie do analizowanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie II USKP 53/21 wyraził słuszny pogląd, że ustawa systemowa nie określa samodzielnie (autonomicznie) daty wszczęcia postępowania, dlatego 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 wyroku tym Sąd Najwyższy zaaprobował orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym 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.

W ocenie Sądu Najwyższego rozpoznającego obecną skargę kasacyjną, jeżeli nie był sporny obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym ani podstawa wymiaru składek, nie doszło jeszcze do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a zaistniał wyłącznie przypadek wydania przez Zakład decyzji ustalającej wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, zgodnie z art. 24 ust. 5f ustawy systemowej bieg terminu przedawnienia ulegał zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania – tzn. dnia doręczenia płatnikowi zawiadomienia o

wszczęciu postępowania w sprawie wysokości zaległych składek - do dnia, w którym decyzja o wysokości zaległych składek stała się prawomocna.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.