



Sygn. akt II USKP 243/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Renata Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania L. S. 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 25 października 2022 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUa 245/18,

1) uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie i oddala apelację odwołującego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie VII U 695/17;

2) zasądza od odwołującego L. S. na rzecz pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie kwotę 4900 zł (cztery tysiące dziewięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wnioskodawca L. S. w dniu 17 maja 2017 r. wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2017 r., znak: [...]1. Odwołujący wniósł o uchylenie lub zmianę zaskarżonej decyzji zarzucając, że „roszczenia są przedawnione” oraz, że zadłużenie wobec organu rentowego zostało spłacone z należnymi odsetkami, co spowodowało wydanie w dniu 1 grudnia 2011 r. zaświadczenia o „niezaleganiu w opłacaniu składek”.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał czynności, które zostały podjęte w toku postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie organ rentowy wskazał, że dla należności z tytułu składek, dla których bieg terminu przedawnienia rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się pięcioletni okres przedawnienia liczony od dnia 1 stycznia 2012 r., chyba że przedawnienie zgodnie z dotychczasowymi przepisami nastąpiłoby wcześniej. Ponadto organ rentowy podniósł, że bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji określającej wysokość zadłużenia do dnia, w którym stała się ona prawomocna.

Wyrokiem z dnia 15 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącego.

Sąd Okręgowy ustalił, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie wydał decyzję z dnia 25 listopada 2011 r., znak: [...]2 na podstawie art. 83 ust. 1 oraz art. 83b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 219 k.p.a. i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy odmówił odwołującemu wydania zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Organ rentowy podniósł, że wydanie zaświadczenia będzie możliwe dopiero po uregulowaniu zadłużenia na ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 4284,00 zł, w tym za luty 2010 r. kwoty 3,68 zł wynikającej z różnicy składki oraz za okres od marca 2010 r. do września 2011 r. kwoty 4280,32 zł wynikającej z niezapłaconej składki.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie wydał decyzję z dnia 28 listopada 2011 r., nr: [...]3 na podstawie art. 83 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 8 ust. 6, art. 9 ust. 1 i 6, art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 4, art. 36 ust. 2a i art. 68 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy stwierdził, że odwołujący, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie mająca ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, dla której podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresach od dnia 1 czerwca 2006 r. do dnia 22 czerwca 2007 r., od dnia 13 listopada 2008 r. do dnia 19 listopada 2008 r., od dnia 1 czerwca 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2010 r. oraz od dnia 1 lipca 2011 r. Decyzja ta uprawomocniła się 2 stycznia 2012 r.

Skarżący w dniu 30 listopada 2011 r. dokonał przelewu na rzecz organu rentowego kwoty 4791,00 zł. W związku z tym organ rentowy w dniu 1 grudnia 2011 r. wydał odwołującemu zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek według stanu na dzień 1 grudnia 2011 r.

Organ rentowy w dniu 22 marca 2012 r. zawiadomił odwołującego o wszczęciu postępowania z urzędu na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 83 ust. 1 i art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek:

- na ubezpieczenia społeczne w okresie od czerwca 2006 r. do lutego 2012 r. w kwocie 21934,38 zł, w tym składki w kwocie 16355,38 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 5619,00 zł;
- na ubezpieczenie zdrowotne w okresie od maja 2011 r. do lutego 2012 r. w kwocie 1484,71 zł, w tym składki w kwocie 1406,71 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 78,00 zł;
- na Fundusz Pracy w okresie od czerwca 2006 r. do lutego 2012 r. w kwocie 1839,56 zł, w tym składki w kwocie 1397,56 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 442,00 zł.

Organ rentowy wskazał, że wymienione powyżej należności zostały ustalone według stanu na dzień 22 marca 2012 r.

Organ rentowy w dniu 22 marca 2012 r. wezwał odwołującego do zapłaty należności z tytułu nieopłaconych składek w kwocie 25298,65 zł, w tym:

- na ubezpieczenia społeczne w okresie od czerwca 2006 r. do lutego 2012 r. w kwocie 21934,38 zł, w tym składki w kwocie 16355,38 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 5619,00 zł;
- na ubezpieczenie zdrowotne w okresie od maja 2011 r. do lutego 2012 r. w kwocie 1484,71 złotych, w tym składki w kwocie 1406,71 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 78,00 zł;
- na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w okresie od czerwca 2006 r. do lutego 2012 r. w kwocie 1839,56 zł, w tym składki w kwocie 1397,56 zł oraz odsetek za zwłokę w kwocie 442,00 zł.

Odwołujący w piśmie wyjaśniającym z dnia 20 kwietnia 2012 r. wskazał, że był przekonany o prawidłowości uiszczanych składek oraz, że nie dysponuje aktualnie środkami pozwalającymi na pokrycie przedstawionych zobowiązań przez organ rentowy.

Sąd Okręgowy zważył, że wbrew stanowisku odwołującego, nie doszło do przedawnienia nieopłaconych składek za sporne okresy wskazane w zaskarżonej decyzji. Odwołujący wskazywał, że z uwagi na prowadzone postępowanie dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym, bieg terminu przedawnienia powinien ulec zawieszeniu do uprawomocnienia się decyzji, czyli do dnia 2 stycznia 2012 r., co skutkowałoby przedawnieniem nieopłaconych składek w dniu 2 stycznia 2017 r. Odwołujący stwierdził również, że decyzje odmawiające wydania zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek lub toczące się postępowanie określające wysokość należności nie skutkują zawieszeniem biegu terminu przedawnienia. Jednak w ocenie Sądu Okręgowego umknął uwadze odwołującego przepis art. 24 ust. 5b, który oprócz art. 24 ust. 5f również reguluje kwestie zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Zgodnie z jego treścią, 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.

Sąd I instancji zważył, że organ rentowy w dniu 22 marca 2012 r. zawiadomił odwołującego o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. W tej samej dacie organ rentowy wezwał odwołującego do zapłaty należności z tytułu nieopłaconych składek. Postępowanie zakończyło się dopiero w dniu 14 kwietnia 2017 r. wydaniem decyzji, której postanowienia są przedmiotem sporu w niniejszym postępowaniu. W związku z tym, że nie doszło do uprawomocnienia się tej decyzji.

Sąd Okręgowy wskazał, że począwszy od pierwszej podjętej czynności przez organ rentowy w dniu 22 marca 2012 r., bieg terminu przedawnienia z tytułu nieopłaconych składek, wobec nieprawomocności decyzji, nadal pozostaje zawieszony. W związku z tym w niniejszej sprawie nie doszło do przedawnienia zadłużenia odwołującego z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy.

Sąd Okręgowy zauważył również, że odwołujący zarzucał, że organ rentowy wprowadził go w błąd wydając zaświadczenie z dnia 1 grudnia 2011 r. o niezaleganiu przez niego w opłacaniu składek oraz, że nie posiada zaległości według stanu na dzień 1 grudnia 2011 r. Jednak sąd wskazał, że w listopadzie 2011 r. toczyły się równolegle dwa postępowania. Pierwsze z nich było zainicjowane wnioskiem odwołującego z dnia 25 listopada 2011 r. o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne, które ostatecznie zostało mu doręczone w dniu 1 grudnia 2011 r. po dokonaniu przez niego przelewu w dniu 30 listopada 2011 r. na rzecz organu rentowego w kwocie 4791,00 zł. Jednocześnie organ rentowy wydał decyzję w dniu 28 listopada 2011 r., zgodnie z którą stwierdził, że odwołujący podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym w okresach od dnia 1 czerwca 2006 r. do dnia 22 czerwca 2007 r., od dnia 13 listopada 2008 r. do dnia 19 listopada 2008 r., od dnia 1 czerwca 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2010 r. oraz od dnia 1 lipca 2011 r. Decyzja ta uprawomocniła się, ponieważ odwołujący nie wniósł odwołania do Sądu. W związku z tym niewątpliwie płatnik składek, po wydanej decyzji dotyczącej podlegania przez niego ubezpieczeniom społecznym miał świadomość, że na jego koncie występują błędy w dokumentach rozliczeniowych, o których był

informowany przez organ rentowy. Dowodzi tego pismo odwołującego, którego adresatem był organ rentowy. Odwołujący wskazał, że był przekonany o prawidłowości uiszczanych składek oraz, że obecnie nie jest w stanie pokryć zobowiązań. W konsekwencji Sąd zważył, że wydana prawomocna decyzja organu rentowego była podstawą do uznania, że odwołujący jest osobą, która posiada zaległości w opłacaniu składek.

Wyrokiem z dnia 18 czerwca 2020 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych po rozpoznaniu apelacji L. S. od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 stycznia 2018 r., sygn. akt VII U 695/17 zmienił zaskarżony wyrok i poprzedzając go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie nr [...]4 w ten sposób, że stwierdził, że L.S. nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od czerwca 2006 r. do lutego 2012 r., składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 2011 r. do lutego 2012 r. i składek na Fundusz Pracy za okres od lipca 2006 r. do lutego 2012 r. oraz zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie na rzecz L. S. kwotę 3630 (trzy tysiące sześćset trzydzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w instancji odwoławczej, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

Sąd Apelacyjny zważył, że apelacja podlega uwzględnieniu, albowiem zaskarżony wyrok nie odpowiada obowiązującemu prawu.

Sąd Apelacyjny podniósł, że trafny jest co do zasady sprecyzowany w apelacji zarzut naruszenia prawa materialnego, skutkujący nieuwzględnieniem przez Sąd I instancji zarzutu przedawnienia objętych zaskarżoną decyzją należności składkowych, aczkolwiek podzielenie tego zarzutu, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wymaga pewnej modyfikacji argumentacji prawnej przywołanej przez apelującego. Z rozważań zamieszczonych w pisemnych motywach wyroku Sądu Okręgowego wynikało, że podstawą prawną rozstrzygnięcia Sąd I instancji uczynił art. 24 ust. 5b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1778) - wskazując ww. przepis jako regulujący kwestię zawieszenia biegu terminu przedawnienia obok regulacji zawartej w art. 24 ust. 5f ww. ustawy. Zgodnie z treścią tej normy, bieg terminu przedawnienia

należności z tytułu składek nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. W powyższym kontekście Sąd Okręgowy wskazał na wystosowane przez organ zawiadomienie z dnia 22 marca 2012 r. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności składkowych oraz wezwanie skarżącego do ich zapłaty - przy tym ww. postępowanie miało zakończyć się dopiero wydaniem spornej decyzji; nadto bieg terminu przedawnienia należności z tytułu nieopłaconych składek, w ocenie Sądu I instancji, nadal pozostaje zawieszony począwszy od pierwszej podjętej przez organ w dniu 22 marca 2012 r. czynności, gdyż ww. decyzja jest nieprawomocna.

Sąd Apelacyjny wskazał, że okres przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych co do zasady jest liczony od dnia wymagalności należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do dnia wydania decyzji zobowiązującej do zapłaty tej należności. Jak wynika z okoliczności faktycznych sprawy, rzeczywiście w dniu 28 listopada 2011 r. organ rentowy wydał decyzję, w której stwierdził, że odwołujący się, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie mająca ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, dla której podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresach: od 1 czerwca 2006 r. do 22 czerwca 2007 r., od 13 listopada 2008 r. do 19 listopada 2008 r., od 1 czerwca 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r. oraz od 1 lipca 2011 r. Przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, przewiduje natomiast zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązań składkowych od wszczęcia postępowania w sprawie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku opłacania składek na te ubezpieczenia - od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. W ustalonym stanie faktycznym ww. sytuacja nie miała jednak miejsca w związku z wydaniem omawianej decyzji z dnia 28 listopada 2011 r., skoro „nowy” - 5 letni okres przedawnienia spornych składek może być liczony dopiero od 1 stycznia

2012 r., wobec regulacji zawartej w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 232, poz. 1378). Zawieszenie biegu terminu przedawnienia z mocy art. 24 ust. 5f ustawy systemowej zależy bowiem od wszczęcia postępowania w sprawie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia i następuje z momentem wydania decyzji w tym przedmiocie, zaś prawomocność decyzji decyduje wyłącznie o zakończeniu stanu zawieszenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2013 r., I UK 613/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 44). Inaczej rzecz ujmując, wszelkie okresy ewentualnego zawieszenia biegu terminu przedawnienia składek nieprzedawnionych do dnia 1 stycznia 2012 r., które miały miejsce do tej daty, także wbrew stanowisku samego odwołującego się, pozostają bez wpływu na obliczenie terminu przedawnienia w sposób określony przepisem art. 27 ust. 1 ustawy o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe wywody Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd I instancji prezentując stanowisko przeciwne naruszył prawo materialne przez niewłaściwe zastosowanie w niniejszej sprawie art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1778). Zważywszy na powyższe wywody Sąd Apelacyjny stwierdził, że termin przedawnienia spornych składek upływał w dniu 1 stycznia 2017 r.

Odnośnie zastosowanej przez Sąd Okręgowy regulacji zawartej w art. 24 ust. 5b ustawy systemowej Sąd II instancji stwierdził, że ferując zaskarżony wyrok Sąd I instancji naruszył ww. przepis przez jego niewłaściwe zastosowanie w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy. Sąd Apelacyjny zauważył, że przepis ten dotyczy innego etapu postępowania, tj. postępowania egzekucyjnego związanego z prawomocnością decyzji, w którym zawieszenie biegu terminu przedawnienia trwa do zakończenia postępowania egzekucyjnego od pierwszej czynności zmierzającej bezpośrednio do wyegzekwowania należności. Wszczęte, w ocenie ZUS, w dniu 22 marca 2012 r. a zakończone zaskarżoną decyzją postępowanie, dotyczyło określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, tj. prowadzone było w

przedmiocie zadłużenia na koncie płatnika - zatem nie była to sytuacja opisana w treści art. 24 ust. 5f ww. ustawy.

Natomiast, zdaniem Sądu Apelacyjnego, słuszne było stanowisko skarżącego, że za pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek nie może być uznane zawiadomienie przez organ o wszczęciu postępowania i wezwanie skarżącego do zapłaty z dnia 22 marca 2012 r. Przez czynność, którą wskazuje art. 24 ust. 5b ww. ustawy, należy rozumieć czynność bezpośrednio związaną z postępowaniem egzekucyjnym - z wszczęciem i prowadzeniem tego postępowania. Z treści ww. czynności wynikać ma więc bezpośrednio, że zmierza ona do ściągnięcia należności, wyegzekwowania należnych składek. Czynnością tego rodzaju może być doręczenie odpisu tytułu wykonawczego, czy zawiadomienia o zajęciu składnika majątkowego (np. zajęcie wynagrodzenia), czyli czynności sensu stricte egzekucyjne, co do zasady charakteryzujące się elementem przymusu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., III AUa 189/19, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 lipca 2016 r., I SA/Sz 637/17 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt III SA 285/01 i III SA 3301/00). Natomiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania i wezwania do zapłaty z dnia 22 marca 2012 r. nie można, zdaniem Sądu Apelacyjnego, uznać za pisma, z których wynikałoby bezpośrednio, że zmierzają do ściągnięcia należności - zwłaszcza, że z akt rentowych wynika, że postępowanie dowodowe w tym przedmiocie zakończono ostatecznie w dniu 22 sierpnia 2013 r.

Z tego też względu nie sposób przyjąć, by w dacie skierowania do skarżącego ww. wezwania organ dysponował już ustalonym roszczeniem. Przy tym wystosowane do skarżącego wezwanie z dnia 22 marca 2012 r. zobowiązywało do uregulowania składek ubezpieczeniowych, wprawdzie za okresy tożsame co w wydanej w dniu 14 kwietnia 2017 r. decyzji, lecz w innej wysokości niż ustalone w ww. decyzji (decyzja opiewała na niższe kwoty zadłużeń składkowych). Natomiast egzekucja należności oznacza tryb przymusowego ściągnięcia środków w skonkretyzowanej wysokości (ustalonego roszczenia). Dodatkowo wątpliwy jest także przymusowy charakter wezwania z dnia 22 marca 2012 r., w treści którego organ powołał się jedynie na „możliwość” spowodowania ściągnięcia należności, do

których zapłaty skarżący został wezwany. Ponadto - jak wynika z akt rentowych - w skierowanym do skarżącego piśmie z dnia 27 czerwca 2012 r. ZUS informował, że w przypadku nieuregulowania należności organ zobowiązany będzie dopiero do „wszczęcia postępowania egzekucyjnego” i spłaty zadłużenia w jego ramach. Natomiast w ww. zakresie, w ciągu kolejnych 5 lat, organ zaniechał podjęcia odpowiednich działań zmierzających do egzekucji spornych należności - zważywszy, że kwestia ta rozpatrywana być musi z uwzględnieniem specyfiki stosunków publicznoprawnych. Bezczynność organu egzekucyjnego i brak podjęcia stosownych działań o przymusowym charakterze, po przekazaniu płatnikowi informacji o ciążyących na nim zobowiązaniach, nie pozwala na uznanie, że organ skutecznie przerwał bieg terminu przedawnienia. Dopiero zaskarżona decyzja zawierała informację, że brak uregulowania zobowiązania w określonym terminie spowoduje, że ZUS będzie zobowiązany do przymusowego ściągnięcia należności oraz, że decyzja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego i egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Akcentowana przez Sąd Okręgowy wiedza i świadomość płatnika co do określonego przez organ w wezwaniu zobowiązania składkowego nie oznacza, że została podjęta właściwa postępowaniu administracyjnemu „czynność zmierzająca do wyegzekwowania należności”. Organ nie wzywał w nim bowiem dłużnika do wykonania obowiązku pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, a w piśmie z dnia 27 czerwca 2012 r. informował, że postępowanie egzekucyjne dopiero zainicjuje, jeżeli zobowiązanie nie zostanie spłacone.

Ostatecznie zatem, zdaniem Sądu Apelacyjnego, zwłoka organu w wydaniu decyzji w przedmiocie zadłużenia składkowego spowodowała przedawnienie należności składkowych z dniem 1 stycznia 2017 r., tj. po upływie 5 lat od rozpoczętego na nowo, w związku art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 232, poz. 1378), terminu przedawnienia składek, a zatem przed wydaniem zaskarżonej decyzji (w dniu 14 kwietnia 2017 r.).

Mając na uwadze wszystkie wyżej opisane okoliczności faktyczne i argumenty prawne, Sąd Apelacyjny w Warszawie orzekł, jak w punkcie I sentencji wyroku, z mocy art. 386 § 1 k.p.c.

Zawarte w punkcie II sentencji wyroku orzeczenie o kosztach postępowania apelacyjnego wydano natomiast, na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. i art. 98 k.p.c. w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.) w zw. z § 2 pkt 5 ww. tego rozporządzenia, przy uwzględnieniu wartości przedmiotu zaskarżenia (k. 57 a.s.), stosownego wniosku apelującego (k. 98 a.s.) oraz poniesionej od apelacji opłaty (k. 56 a.s.).

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez uznanie, że należności ubezpieczonego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od czerwca 2006 do lutego 2012, na ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 2011 do lutego 2012 r. i na Fundusz Pracy za okres od lipca 2006 do lutego 2012 r. uległy przedawnieniu;

1. art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 8 ust. 6 pkt 1, art. 12 ust. 1 oraz art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 66 ust. 1 pkt. 1 ppkt. c i art. 69 ust. 1 ustawy o z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych poprzez stwierdzenie, że L. S. nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od czerwca 2006 do lutego 2012 r., składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od czerwca 2011 do lutego 2012 r. i składek na Fundusz Pracy za okres od lipca 2006 do lutego 2012 r. Wskazując na powyższe pozwany wniósł o:

1. przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwag na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego,

2. o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie przed Sądem II instancji oraz przed Sądem Najwyższym według norm przepisanych.

Zdaniem skarżącego w sprawie występuje istotne zagadnienia prawne:

1. czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek wskazane w art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych obejmuje również wydanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji określającej wysokość zadłużenia z tytułu niepłaconych składek;

2. czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia z mocy art. 24 ust. 5f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń następuje z momentem wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia składek, zaś prawomocność decyzji decyduje wyłącznie o zakończeniu stanu zawieszenia, czy też bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania w sprawie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia do dnia uprawomocnienia się decyzji w tym przedmiocie.

Organ rentowy wskazał, że zgodnie z art. 24 ust. 5f ustawy systemowej 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. O ile brak jest wątpliwości co do tego, jaki zakres obejmują wskazane w ww. przepisie decyzje ustalające obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz decyzje ustalające podstawę wymiaru składek, brak jest możliwości takiego precyzyjnego określenia w przypadku decyzji ustalającej obowiązek opłacania składek.

Obowiązek opłacania składek przez płatnika składek wynika z art. 46 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Zatem Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma obowiązku wydawania decyzji, którymi nakłada na płatników obowiązek opłacania składek na

ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Natomiast organ rentowy wydaje decyzje określające wysokość zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek, które są przez organ rentowy wydawane zarówno w przypadku sporu co do wysokości nieopłaconych należności z tytułu składek, jak i wypadku konieczności wszczęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do płatnika składek postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego (zabezpieczenie należności wpisem hipotecznym lub zastawem). Zatem powstaje pytanie o charakter oraz możliwość zakwalifikowania takich decyzji do decyzji wymienionych w art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Organ rentowy Powyższe zagadnienie prawne nie było przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. Również w orzecnictwie sądów powszechnych i administracyjnych brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia przedmiotowego zagadnienia prawnego. W wyroku z dnia 13 marca 2019 r., I SA/Lu 914/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Lublinie stwierdził, iż przepis art. 46 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w sposób precyzyjny i jednoznaczny określa terminy, do których istnieje obowiązek złożenia deklaracji i zapłaty składek, zaś po upływie terminów płatności występuje stan obiektywny, od którego wierzyciel może żądać spełnienia świadczenia. Termin płatności oznacza bowiem datę powstania zaległości składkowej i to niezależnie od tego, czy i na ile prawidłowo został wykonany przez płatnika obowiązek wskazania podstawy wymiaru i opłacenia należnej składki. Przywołany przepis nie daje podstaw do dzielenia składek na te, co do których deklaracje zostały złożone prawidłowo (ich wymagalność powstaje w określonych w ustawie datach płatności) i na te ustalane decyzjami wymiarowymi, wymagalność których miałyby powstawać dopiero w dacie ich prawomocności. Takiego podziału przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wprowadzają. Wydana w trybie przepisów tej ustawy decyzja wymiarowa ma charakter jedynie deklaratoryjny, określający zakres wynikającego z ustawy obowiązku.

Natomiast Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 17 października 2013 r., III AUa 312/13 stwierdził, że decyzja organu rentowego ustalająca istnienie zaległości z tytułu nieopłaconych

składek za okres i wysokości wskazanej szczegółowo w decyzji ma charakter decyzji ustalającej i wymiarowej. Z powyższego rozstrzygnięcia Sądu można wywnioskować, iż decyzja ustalająca istnienie zaległości z tytułu nieopłaconych składek za okres i wysokości wskazany szczegółowo w decyzji (decyzji określającej wysokość zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek) może być kwalifikowana, jako decyzja ustalająca obowiązek opłacania składek wskazana w art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zasadnym wydaje się zatem pytanie czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek wskazane w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej obejmuje również wydanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji określającej wysokość zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek.

Kolejną nierozpoznaną dotąd kwestią jest ustalenie, czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia następuje z momentem wydania decyzji, czy też od dnia wszczęcia postępowania do dnia w którym decyzja stała się prawomocna. Stosownie bowiem do treści art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, 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. Wynika z niego, że bieg terminu przedawnienia należności składkowych ulega zawieszeniu na czas postępowania, którego przedmiotem jest między innymi obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym w okresie, którego składki dotyczą.

Sąd Apelacyjny zaś w zaskarżonym wyroku z 18 czerwca 2020 r., III AUa 245/18 wskazał, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia zależy bowiem od wszczęcia postępowania w sprawie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacania i następuje z momentem wydania decyzji w tym przedmiocie, zaś prawomocność decyzji decyduje wyłącznie o zakończeniu stanu zawieszenia. Sąd powołał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2013 r., I UK 613/12.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 26 lutego 2020 r., I SA/GI 1321/19 wskazując, że art. 24 ust. 5f ustawy

systemowej łączy zawieszenie biegu terminu przedawnienia z wszczęciem 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. Przedawnienie składek następuje tylko wtedy, jeśli nastąpiło ono przed wydaniem decyzji wszczynającej postępowanie o ustalenie podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacenia.

Również Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt III AUa 803/18 wskazał, że za datę zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych należy przyjąć datę wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia, gdyż wydanie decyzji jest momentem „wszczęcia postępowania”, o którym mowa w przepisie art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a nie podjęcie czynności zmierzających do wydania takiej decyzji.

Odmienne stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa 501/18: W świetle treści art. 24 ust. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych bieg terminu przedawnienia zawiesza się w przypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, jak również w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna.

Skarżący wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie oraz zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz ubezpieczonego L. S. kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych oraz 17 zł tytułem poniesionej opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

W uzasadnieniu wnioskodawca podniósł, że organ rentowy pod pretekstem zagadnienia prawnego zmierza w istocie do uzyskania orzeczenia o charakterze prawotwórczym. Wbrew jednoznaczному brzmieniu art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i wymienionych w nim enumeratywnie rodzajów

decyzji (i odpowiadających im rodzajowo postępowań), zawieszających bieg przedawnienia, skarżący pyta czy powyższa norma obejmuje także postępowanie w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek (wysokości zadłużenia) czyli tzw. decyzję wymiarową. W świetle oczywistego brzemienia art. 24 ust. 5f i określonego w nim katalogu decyzji wpływających na bieg przedawnienia, norma ta nie obejmuje decyzji w sprawie określenia wysokości należności. Gdyby tak było, ten rodzaj decyzji również zostałby wymieniony w treści przepisu. Ustawodawca w art. 24 ust. 5f ustanowił katalog zamknięty.

Jakkolwiek w incydentalnym wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., I SA/Rz 353/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie uznał, że zainicjowanie postępowania w przedmiocie określenia zadłużenia również zawiesza bieg terminu przedawnienia i może być uznane za pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności to jednak jak wynika z uzasadnienia tego wyroku za owe "zainicjowanie" Sąd uznał nie datę wszczęcia tego postępowania, lecz wydania decyzji określającej, co w niniejszej sprawie ubezpieczonego L. S. nastąpiło już po przedawnieniu składek bo w dniu 14 kwietnia 2017 r.

Wszczęte w dniu 22 marca 2012 r. postępowanie znak [...]1 było postępowaniem w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek, zawiadomienie z dnia 22 sierpnia 2013 r. o zakończeniu postępowania dowodowego w tej samej sprawie również dotyczyło określenia wysokości należności z tytułu składek. Kończąca te postępowanie decyzja z dnia 14 kwietnia 2017 r., o tym samym znaku, również była decyzją określającą wysokość zadłużenia. Ustawa systemowa w art. 24 ust. 5f wyraźnie różnicuje trzy odrębne decyzje wpływające na bieg terminu przedawnienia tj. decyzję ustalającą obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym (postępowanie zakończone prawomocnie wobec ubezpieczonego L. S. w dniu 2 stycznia 2012 r.), decyzję ustalającą podstawę wymiaru składek i decyzję ustalającą obowiązek opłacania składek.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Wskazać należy, że w świetle pierwotnej treści art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, a w przypadku przerwania biegu przedawnienia, o którym mowa w ust. 5, po upływie 10 lat licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy systemowej w ówczesnym brzmieniu, bieg przedawnienia przerywało odroczenie terminu opłacenia należności z tytułu składek, rozłożenie spłaty tych należności na raty i każda inna czynność zmierzająca do ściągnięcia tych należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik.

Regulacja ta została zmieniona ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074). Przepis artykułu 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. stanowił, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d. Ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. nie zawierała przepisów przejściowych w zakresie stosowania zmienionego art. 24 ust. 4 ustawy systemowej do należności z tytułu składek wymagalnych i nieprzedawnionych przed dniem 1 stycznia 2003 r.

Ukształtowane jednolite orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazywało, że mimo, iż zobowiązanie składkowe powstało pod rządami przepisów przewidujących krótszy termin przedawnienia, to jeżeli w momencie wejścia w życie normy prawnej wydłużającej termin przedawnienia) nie uległo jeszcze przedawnieniu, zastosowanie miały nowe reguły (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r. I UZP 4/08, OSNP 2009 nr 1-2, poz. 19 i z dnia 2 lipca 2008 r., II UZP 5/08, OSNP 2009 nr 1-2, poz. 17). Regulacja zawarta w ustawie zmieniającej wprowadzała też instytucję nieprzedawnienia się należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem (art. 24 ust. 5 ustawy systemowej), zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań z tytułu składek (art. 24 ust. 5a, ust. 5b i ust. 6 ustawy systemowej), przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązań z tytułu składek (art. 24 ust. 5c ustawy systemowej), a także przedawnienia zobowiązania z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej (art. 24 ust. 5d ustawy systemowej).

Co istotne, zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych, do nieprzedawnionych do dnia 31 grudnia 2002 r. należności stosuje się nie tylko nowy, wydłużony termin przedawnienia, ale również wszystkie nowe przepisy dotyczące okoliczności mających wpływ na bieg tego terminu, to jest jego przerwanie i zawieszenie, o ile wymienione w nowych przepisach podstawy przerwania lub zawieszenia biegu przedawnienia powstały po tej dacie. Skutki wcześniejszych zdarzeń oceniać zaś należy według przepisów obowiązujących w chwili ich zaistnienia (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08 oraz z dnia 2 lipca 2008 r., II UZP 5/08, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., II GSK 547/08 oraz z dnia 8 lutego 2011 r., II GSK193/10).

Kolejna zmiana okresu przedawnienia należności składkowych została wprowadzona od dnia 1 stycznia 2012 r. Z tą datą na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 232, poz. 1378) zmieniono treść art. 24 ust. 4 ustawy systemowej i skrócono okres przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne z 10 do 5 lat. Zgodnie z art. 27 powołanej ustawy, do przedawnienia należności z tytułu składek, o którym mowa w art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą z tym, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r. Wedle zasady wynikającej z tego przepisu, do należności składkowych nieprzedawnionych do dnia 1 stycznia 2012 r. (a więc z zastosowaniem 10-letniego okresu przedawnienia) ma zastosowanie 5 - letni termin przedawnienia, z tym zastrzeżeniem, że liczy się go nie od daty ich wymagalności, tak jak o tym stanowi art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, ale od dnia 1 stycznia 2012 r. Wyjątek od tej zasady ustanawia ust. 2 powołanego przepisu, stosownie do którego jeżeli przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiłoby - zgodnie z przepisami dotychczasowymi - wcześniej, przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Bez zmian pozostał natomiast art. 24 ust. 5b ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r., ustanawiający instytucję zawieszenia biegu przedawnienia należności składkowych.

Z kolei przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1373 z późn. zm.). Zgodnie z art. 93 tej ustawy, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (ust. 1), zaś należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (ust. 2). Z regulacją tą koreluje art. 32 ustawy systemowej, w myśl którego do składek na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne.

Podsumowując należy stwierdzić, że przedawnienie należności składkowych należy oceniać według stanu prawnego, który obowiązywał w dniu upływu terminu przedawnienia, uwzględniając zdarzenia powodujące nierozpoczęcie, zawieszenie lub przerwanie biegu tego terminu, a także podjęte działania mające wpływ na wydłużenie terminu wymagalności należności.

Za trafny należy 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 ustawy (na dzień 18 czerwca 2020 r. – dzień uprawomocnienia się decyzji pozwanego z 14 kwietnia 2017 r.) 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 (OSNP 2022 nr 3, poz. 28) 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).

W wyroku z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie II USKP 82/21 Sąd Najwyższy rozważał ponadto jeszcze jeden przypadek zawieszenia biegu terminu przedawnienia 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. Innymi słowy - doręczenie takiego upomnienia zawiesza bieg terminu przedawnienia do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. Czynność ta mieści się zatem w dyspozycji przepisu art. 24 ust. 5b ustawy systemowej, który jednak nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, jak słusznie wskazał Sąd II instancji.

Odnosnie 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 skargę kasacyjną, jeżeli nie był sporny obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym ani podstawa wymiaru składek i 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.

Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) wynika, że o wszczęciu postępowania organ rentowy zawiadomił płatnika pismem z dnia 22 marca 2012 r. (doręczonym z pewnością przed 20 kwietnia 2012 r., tj. datą sporządzenia pisma przez ubezpieczonego w odpowiedzi na wezwanie do zapłaty). Należy więc przyjąć, że - skoro wszczęcie postępowania nastąpiło w dniu 22 marca 2012 r. - to przed upływem terminu przedawnienia należności określonych w zaskarżonej decyzji, nastąpiło ich zawieszenie aż do 18 czerwca 2020 r., czyli do dnia uprawomocnienia się decyzji pozwanego z 14 kwietnia 2017 r. (wydania prawomocnego wyroku zaskarżonego niniejszą skargą kasacyjną).

Podzielając powyższą linię orzecniczą i uznając za słuszne kasacyjne zarzuty naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁶ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[as]