



Sygn. akt II USKP 53/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku R. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddziałowi w P.
o składki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 maja 2021 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. oddala wniosek organu rentowego o zasądzenie kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 lutego 2017 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P., na podstawie art. 83 ust. 1 oraz art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423; dalej: „ustawa systemowa”), stwierdził, że R. M. jest dłużnikiem Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Zadłużenie wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie 99.362,01 zł w tym: z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od listopada 2006 r. do 11 do maja 2015 r. - w kwocie 58.055,19 zł, z tytułu odsetek za zwłokę - w kwocie 33.670 zł; z tytułu składek na Fundusz Pracy za okres od grudnia 2006 r. do maja 2015 r. - w kwocie 4.859,82 zł, z tytułu odsetek za zwłokę 2.777 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł R. M., wnosząc o jej zmianę przez stwierdzenie, że nie jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od listopada 2006 r. do stycznia 2012 r., Fundusz Pracy za okres od grudnia 2006 r. do grudnia 2012 r., podnosząc, że uległy one przedawnieniu.

Wyrokiem z 17 sierpnia 2017 r. Sąd Okręgowy w P. zmienił zaskarżoną przez R. M. decyzję i stwierdził, że nie jest on zobowiązany do zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy za okres od listopada 2006 r. do stycznia 2012 r. włącznie (pkt 1) oraz orzekł o kosztach procesu (pkt 2).

Wyrokiem z dnia 19 listopada 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok i oddalił odwołanie, orzekając także o kosztach procesu.

W sprawie ustalono, że ubezpieczony podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie wskazanym w zaskarżonej decyzji. Pismem z 25 listopada 2016 r., doręczonym odwołującemu się 30 listopada 2016 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Inspektorat w P. zawiadomił R. M. o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie określenia wysokości zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, wskazując, że składają się na nie składki na ubezpieczenia społeczne za okres od listopada 2006 do czerwca 2015 „w ramach zakresów numerów 01-39” w łącznej kwocie 90.709,19 zł oraz od czerwca 2015 do października 2016 „w ramach zakresów numerów 01-39” w łącznej kwocie 12.684,79 zł, nadto składek na Fundusz Pracy za okres od grudnia 2006 do maja 2015 „w ramach zakresów numerów 01-39” w łącznej kwocie 7.551,82 zł oraz od

czerwca 2015 do października 2016 „w ramach zakresów numerów 01-39” w łącznej kwocie 1.003,50 zł.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że spór w niniejszej sprawie dotyczy należności składkowych R. M. za okres od listopada 2006 r., a zatem nie ulega wątpliwości, że bieg terminu przedawnienia tych należności rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r. i w konsekwencji zastosowanie ma art. 27 ustawy z 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców regulujący zagadnienia intertemporalne.

Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, do przedawnienia należności z tytułu składek, o którym mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, 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 zatem zasady wynikającej z tego przepisu, do należności składkowych nieprzedawnionych do 1 stycznia 2012 r. (wedle starych zasad z zastosowaniem 10-letniego okresu przedawnienia) ma zastosowanie 5-letni termin przedawnienia, z tym jednakże bardzo istotnym zastrzeżeniem, że liczy się go nie od daty ich wymagalności, tak jak o tym stanowi art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale od dnia 1 stycznia 2012 r. Wyjątek od tej zasady ustanawia art. 27 ust. 2, 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. Powołana regulacja oznacza, że wybór odpowiedniego terminu przedawnienia 5-letniego (liczonego od dnia 1 stycznia 2012 r.) lub 10-letniego (liczonego od daty wymagalności składki) - zależy od tego, który z nich upłynie wcześniej. Przykładowo, należność za listopad 2006 r., tj. najdawniejsza należność określona zaskarżoną decyzją (wymagalna w grudniu 2006 r., powinna ulec przedawnieniu według starych zasad w grudniu 2016 r., a nie 2 stycznia 2017 r., ale tylko wówczas, jeśli nie nastąpiły zdarzenia uzasadniające zawieszenie biegu terminu przedawnienia, o których mowa w art. 24 ust. 5a, 5b, 5c, 5f i 6 ustawy systemowej, ewentualnie zdarzenie przerywające bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 5 b tej ustawy.

Organ rentowy wszczął 25 listopada 2016 r. postępowanie, którego przedmiot objęty został normą art. 24 ust. 5f ustawy systemowej. Po zakończeniu tego postępowania - 13 lutego 2017 r. - organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję, która w wyniku wniesienia odwołania nie jest jeszcze prawomocna. Tym samym bieg terminu przedawnienia składek należnych za ten okres uległ zawieszeniu od 25 listopada 2016 r. i stan zawieszenia trwać będzie do uprawomocnienia tej decyzji. Termin przedawnienia wskazanych w decyzji zaległości nie upłynął do dnia wszczęcia postępowania, zatem zaległości za okres od listopada 2006 r. do stycznia 2012 r. nie uległy przedawnieniu.

R. M. wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku i zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.: (-) art. 24 ust 4 ustawy systemowej, przez jego pominięcie, a w konsekwencji uznanie, że zaistniałym stanie faktycznym nie doszło do przedawnienia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od listopada 2006 r. do stycznia 2012 r. oraz na Fundusz Pracy za okres od grudnia 2006 r. do stycznia 2012 r., podczas gdy składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na Fundusz Pracy należne za wskazane okresy uległy przedawnieniu i wygasły, a tym samym organ rentowy nie może skutecznie żądać zaspokojenia roszczenia; (-) art. 24 ust 5f ustawy systemowej, przez jego błędne zastosowanie, polegające na tym, że organ uznał, że decyzja wydana 13 lutego 2017 r. była decyzją, której przedmiot był objęty normą art 24 ust 5f ustawy systemowej, podczas gdy decyzja z dnia 13 lutego 2017 r. była *de facto* decyzją jedynie stwierdzającą, tj. deklaratoryjną i w konsekwencji art. 24 ust 5f ustawy systemowej nie miał do niej zastosowania, a co za tym idzie, Sąd drugiej instancji błędnie na podstawie tego przepisu wskazał, że termin przedawnienia roszczeń uległ zawieszeniu.

Skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu drugiej instancji w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę wniósł o wydanie orzeczenia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zasądzenie skarżącego na

rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji kasacyjnej według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wszedł w życie (został dodany) na mocy 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), zmieniającej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 20 lipca 2011 r. Według 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 przypadkach 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.

Z tego względu Sąd Apelacyjny uznał, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej. Skarżący podważa to stanowisko, twierdząc, że Sąd Apelacyjny błędnie odtworzył normę prawną zawartą w tym przepisie, z argumentacją, że odnosi się on do decyzji ustalającej, konstytutywnej, czyli takiej, która kształtuje nowe zdarzenie prawne. Natomiast obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy powstaje z mocy prawa (*ex lege*). W związku z tym decyzja stwierdzająca wysokość zaległości z tytułu nieopłaconych składek jest decyzją deklaratoryjną, ponieważ organ nie ustala w niej obowiązku wnoszenia opłat z tytułu składek, a jedynie stwierdza jego uchybienie. Stanowisko to jest błędne, bowiem przepis ten obejmuje zakresem normowania postępowania związane z wydaniem decyzji deklaratoryjnych. Zgodnie z jego brzmieniem, 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. Wymienione w nim wszystkie decyzje, w tym także decyzja o ustaleniu obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, są decyzjami deklaratoryjnymi. Decyzja ustalająca obowiązek podlegania ubezpieczeniom nie jest decyzją o charakterze prawotwórczym (konstytutywnym), lecz oświadczeniem potwierdzającym istnienie bądź nieistnienie określonych praw lub obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa określających warunki podlegania ubezpieczeniom społecznym (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2016 r., III UZP 8/16, OSNP 2016 nr 12, poz. 153). Podobnie decyzje ustalające podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia nie tworzą i nie zmieniają stosunków ubezpieczeń społecznych, lecz są następce wobec skutków wywołanych bezpośrednio przepisami ustawy (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 267). Konsekwencją powyższego jest to, że datę wymagalności należności z tytułu składek określają przepisy dotyczące terminów opłacania składek (art. 47 ust. 1 ustawy systemowej).

Deklaratoryjna decyzja stwierdzająca (jak w niniejszej sprawie), że dany podmiot jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy i ustalająca kwotę zaległości składkowych ma charakter porządkujący i jest decyzją ustalającą obowiązek opłacenia składek w konkretnej kwocie skierowaną do określonego płatnika i dlatego ma do niej zastosowanie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej.

Dokonując wykładni art. 24 ust. 5f ustawy systemowej należy zwrócić uwagę na analogiczny względem niego przepis art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej. Zgodnie z normą z tego przepisu bieg pięcioletniego terminu przedawnienia nienależnie opłaconych składek, ulega zawieszeniu w przypadku wydania przez Zakład decyzji stwierdzającej brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym lub obniżającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia - od dnia wszczęcia postępowania, do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Symetryczna konstrukcja została zastosowana zarówno kiedy dłużnikiem jest płatnik (art. 24 ust. 5f ustawy systemowej), jak i organ rentowy (art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej). Obydwa przepisy zostały dodane do ustawy systemowej tą samą ustawą nowelizującą, a motywem dla dokonania tego była realizacja wyroku

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08 (Dz.U. Nr 105, poz. 668). Celem projektodawcy była adekwatność rozwiązań dotyczących nienależnie opłaconych przez płatników składek względem tych, jakie mają zastosowanie w przypadku dochodzenia przez ZUS należności z tytułu składek (por. archiwum Sejmu VI kadencji, druk nr 3753). Wobec przywołanych okoliczności należy mieć na uwadze, że ukształtowanie wykładni jednego z przepisów będzie miało istotne znaczenie dla pojmowania drugiego.

Normę z art. 25 ust. 5f ustawy systemowej należy pojmować w ten sposób, że do drugiego przecinka przepisu skonstruowano jego hipotezę, zaś dyspozycja – zawieszenie biegu przedawnienia z określonym dla niego zakresem czasowym – został skonstruowany od niej odrębnie. Trzeba przy tym przywołać treść art. 123 ustawy systemowej, zgodnie z którym w sprawach nią uregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Warto zauważyć, że wskazany przepis fundamentalnie różni się od konstrukcji zastosowanej np. w art. 300 k.p. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest regułą w prawie ubezpieczeń społecznych (dokładniej: przy stosowaniu przepisów ustawy systemowej), a odstępianie od norm postępowania administracyjnego musi mieć oparcie w ustawie. W Kodeksie postępowania administracyjnego konsekwentnie rozróżnia się wszczęcie postępowania administracyjnego (dział II, rozdział 1 Kodeksu) od wydania decyzji (dział II, rozdział 7 Kodeksu), która to postępowanie kończy (art. 104 § 1 i 2 k.p.a.). Odnosząc te spostrzeżenia do treści wykładanego przepisu, należy wnioskować, że wobec braku wyraźnej dyspozycji jakiegokolwiek przepisu ustawy systemowej, nie istnieje możliwość zrównania na jej gruncie pojęcia „wydania przez Zakład decyzji” z pojęciem „wszczęcia postępowania.”

Dążąc do uzyskania normy w treści spójnej z poglądem, że w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wszczęcie postępowania jest równoznaczne z wydaniem (doręczeniem) decyzji w przedmiocie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia, ustawodawca mógłby w analizowanym przepisie stwierdzić wprost, że „bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wydania/doręczenia określonego rodzaju decyzji do dnia, w którym ta decyzja stała

się prawomocna”. Sprawiałoby to jednak, że w interesie płatnika będzie jak najdłuższe trwanie postępowania. Wskazany problem nie istnieje przy zastosowaniu obecnej konstrukcji przepisu. Okres postępowania od dnia jego wszczęcia do dnia uprawomocnienia się decyzji jest okresem zawieszenia, a zatem czas trwania postępowania nie ogranicza możliwości ściągnięcia należności, co w sprawach szczególnie skomplikowanych ma kluczowe znaczenie. Jednocześnie gwarancją ochrony praw dłużnika jest wymóg, aby ostatecznie decyzja organu rentowego ostała się w obrocie – innymi słowy, aby była decyzją prawidłową merytorycznie i procesowo. Również działania strony, mające na celu przewlekanie zasadnie prowadzonego postępowania, nie umożliwią uniknięcia obowiązku zapłaty składek. Z drugiej strony, analogiczne rozumienie przepisu art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej zapobiega przedawnieniu nienależnie opłaconych składek w wyniku długiego procedowania przez organ rentowy w związku z wnioskiem płatnika o ich zwrot. Zatem i w tym przypadku czas trwania postępowania nie ogranicza możliwości zwrotu należności z tytułu nienależnie opłaconych składek.

W myśl art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania. Ponieważ ustawa systemowa nie określa samodzielnie (autonomicznie) daty wszczęcia postępowania 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).

Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) wynika, że pismem z 25 listopada 2016 r., doręczonym odwołującemu się 30 listopada 2016 r., organ rentowy zawiadomił R. M. o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie określenia wysokości zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Zatem pierwszą czynnością dokonaną w sprawie ustalenia obowiązku opłacenia składek, zakończonej zaskarżoną decyzją z dnia 13 lutego 2017 r., było obliczenie wysokości zadłużenia skarżącego wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (na które składa się wynik rozliczenia wpłaconych oraz należnych składek według zasad wynikających z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 78, poz. 465 ze zm., warunkujący wysokość odsetek za zwłokę). Ponieważ rozliczenie to zostało doręczone skarżącemu 30 listopada 2016 r., to jasne jest, że pierwsza czynność musiała zostać dokonana przed tym dniem. W związku z tym rację ma Sąd Apelacyjny, że skoro wszczęcie postępowania nastąpiło w listopadzie 2016 r., to - przed upływem terminów przedawnienia należności określonych w zaskarżonej decyzji - nastąpiło ich zawieszenie aż do 29 listopada 2018 r., czyli do dnia wydania prawomocnego wyroku zaskarżonego niniejszą skargą.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Sąd Najwyższy oddalił wniosek organu rentowego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, ponieważ w odpowiedzi na skargę kasacyjną jego pełnomocnik wniósł o wydanie orzeczenia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Z treści wniosku zgłoszonego w odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wynika natomiast, aby pełnomocnik domagał się zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej. Wobec tego

koszty odpowiedzi na skargę kasacyjną, w której nie wskazano argumentów za oddaleniem skargi kasacyjnej, nie mogą być uznane za koszty celowej obrony w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2015 r., V CSK 353/14, LEX nr 1628961 czy z dnia 20 sierpnia 2014 r., II CSK 77/14, OSNC 2015 nr 7-8, poz. 91).