



Sygn. akt II USKP 8/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Halina Kuryło (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku A. G.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Poznaniu
o zaległe składki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 11 października 2022 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu
z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt III AUa 1281/18,

**uchyla zaskarżony wyrok w punktach 2 i 3 i przekazuje
sprawę w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu do
ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Poznaniu decyzją z 11
grudnia 2017 r., na podstawie art. 83 ust. 1 oraz art. 32 ustawy z dnia 13
października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst:

Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.; dalej jako: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawa systemowa), stwierdził, że A. G. jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Zadłużenie wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień wydania decyzji wynosi łącznie 239.648,80 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła A. G., domagając się uchylenia jej w całości i umorzenia postępowania w sprawie, albowiem należności objęte zaskarżoną decyzją uległy przedawnieniu.

Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2018 r. zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że odwołująca się A. G. nie posiada zaległości wobec organu rentowego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy, wymienionych w tejże decyzji.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji stanowią ustalenia faktyczne i rozważania prawne, z których wynika, że A. G. od 1 września 2001 r. prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie transportu międzynarodowego, z tytułu której była zobowiązana do opłacania składek. Od listopada 2012 r. odwołująca się faktycznie zaprzestała wykonywania działalności gospodarczej, przy czym ostatni pracownicy byli zatrudnieni w zakładzie do grudnia 2012 r. Zgodnie z wpisem w CEIDG, odwołująca się zawiesiła wykonywanie działalności gospodarczej w okresie od 31 maja 2013 r. do 31 maja 2015 r. W dniu 17 listopada 2015 r. z CEIDG został wykreślony wpis dotyczący prowadzonej przez nią działalności.

W okresie od sierpnia 2004 r. do grudnia 2012 r. A. G. nie opłaciła składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy oraz na ubezpieczenie zdrowotne. W dniu 26 września 2005 r. odwołująca się zawarła z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałem w Poznaniu umowę nr [...] o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek za okres od sierpnia 2004 do listopada 2004 r. W piśmie z 23 czerwca 2006 r. organ rentowy poinformował odwołującą się, że z uwagi na niewywiązanie się z umowy, Zakład na podstawie § 7 umowy rozwiązuje z nią układ ratalny ze skutkiem na 30 marca 2006 r. Wobec A. G. nie toczyło się postępowanie egzekucyjne celem wyegzekwowania należności z tytułu

nieopłaconych składek. Pismem z 6 lutego 2015 r. organ rentowy zawiadomił odwołującą się o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy oraz na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lutego 2005 r. do maja 2013 r. W treści pisma wskazano, że wysokość zaległości wraz z odsetkami z tytułu składek wynosi: na ubezpieczenia społeczne - 156.962,14 zł, na ubezpieczenie zdrowotne - 45.485,27 zł, a na Fundusz Pracy - 13.097,85 zł. W związku z powyższym Zakład zobowiązał dłużniczkę do złożenia wyjaśnień (pod rygorem wydania decyzji w sprawie określenia wysokości należności z tytułu zaległych składek) lub przedłożenia dowodów wpłaty w przypadku ich opłacenia. Przesyłka zawierająca przedmiotowe pismo została zwrócona do organu rentowego z adnotacją: „zwrot nie podjęto w terminie”. Termin na podjęcie przesyłki upłynął 26 lutego 2015 r.

W powyższym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie A. G. za zasadne. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu podlegają osoby prowadzące pozarolniczą działalność od dnia rozpoczęcia tej działalności do dnia jej zakończenia. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy systemowej, płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Z mocy art. 32 tej ustawy, do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz 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. Od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 613 ze zm.). 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. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy systemowej).

Według Sądu pierwszej instancji, odwołująca się jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym do grudnia 2012 r. i z tego tytułu była zobowiązana do odprowadzania składek na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy systemowej, uważa się osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych. Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest między innymi osoba fizyczna wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2168). Z kolei w myśl art. 13 pkt 4 ustawy systemowej, obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu podlegają osoby prowadzące pozarolniczą działalność - od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszone na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. W świetle art. 14a ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w stosunku do zobowiązań o charakterze publicznoprawnym zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wywiera skutki prawne od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania tej działalności. Przepis art. 14a ust. 7 dodany został ustawą zmieniającą z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), która weszła w życie 31 marca 2009 r. Podstawę do rozpoczęcia działalności gospodarczej stanowi wpis do ewidencji, który uzasadnia domniemanie, że działalność gospodarcza jest prowadzona aż do momentu jej wykreślenia z ewidencji. Formalne zarejestrowanie działalności gospodarczej ma znaczenie w sferze dowodowej, lecz samo w sobie nie przesądza o podleganiu obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, gdyż decydujące znaczenie dla istnienia tego obowiązku ma faktyczne prowadzenie działalności, a nie posiadanie uprawnień do

jej prowadzenia. Wpis do ewidencji działalności gospodarczej o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej ma charakter konstytutywny w sferze ubezpieczeń społecznych. Dopiero bowiem dokonanie przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą formalnego zgłoszenia o jej zawieszeniu wywołuje skutek prawny w postaci ustania obowiązku ubezpieczenia społecznego i ustania obowiązku opłacania składek w okresie prowadzenia tej działalności. Zawieszenie działalności gospodarczej nie jest zatem okolicznością faktyczną, lecz zdarzeniem prawnym, którego zaistnienie uzależnione jest od wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Ustawodawca w art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dał przedsiębiorcy możliwość wyboru, stosownie do którego mógł on, ale nie musiał, skorzystać z zawieszenia działalności w okresie, kiedy działalność ta nie przynosi bieżących przychodów (na przykład z uwagi na przejściowy brak kontraktów). Jeśli chce on skorzystać ze zwolnienia z obowiązku opłacania składek, musi złożyć formalny wniosek o zawieszenie działalności gospodarczej, bowiem taki skutek prawny następuje od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku i trwa do dnia złożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej (art. 14a ust. 7 w związku z art. 14a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W judykaturze przyjmuje się jednak, że możliwe jest ustalenie zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej mimo nie wykreślenia jej z ewidencji działalności - w konsekwencji - uchylenie obowiązku ubezpieczenia.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że A. G. faktycznie zaprzestała prowadzenia działalności gospodarczej w okresie od stycznia 2013 r. do maja 2013 r. Tym samym nie miała ona obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i ubezpieczenie zdrowotne za tenże okres.

Odnosząc się do zarzutu przedawnienia zaległych składek za okres od sierpnia 2004 r. do grudnia 2012 r., Sąd Okręgowy zauważył, że w dacie powstania zobowiązań odwołującej się wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, w okresie od sierpnia 2004 r. do grudnia 2011 r. obowiązywała ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 grudnia

2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2074). Przepis art. 24 ust. 4 ustawy systemowej obowiązujący od 1 stycznia 2003 r. stanowił zaś, że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d. Nowela ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dokonana ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r., wprowadziła też instytucję zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Z dniem 1 stycznia 2012 r., 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) - zmieniającego treść art. 24 ust. 4 ustawy systemowej – skrócono okres przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne z 10 do 5 lat. Ponieważ bieg przedawnienia spornych należności składkowych rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy kluczowe znaczenie ma art. 27 ustawy zmieniającej, regulujący zagadnienia intertemporalne. Zgodnie z jego ust. 1, 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. W świetle zasady wynikającej z tego przepisu, do należności składkowych nieprzedawnionych do dnia 1 stycznia 2012 r. (wedle starych zasad z zastosowaniem 10-letniego okresu przedawnienia) ma zatem 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 ust. 2 przywołanego artykułu, 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.

Rozważając, czy doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia spornych należności, Sąd pierwszej instancji podkreślił, że odwołująca się zawarła w dniu 26 września 2005 r. z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałem w Poznaniu umowę nr [...] o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek za okres od sierpnia do listopada 2004 r. W piśmie z 23 czerwca 2006 r. organ rentowy poinformował ją, że z uwagi na niewywiązanie się z umowy, Zakład na podstawie § 7 umowy rozwiązuje układ ratalny ze skutkiem na 30 marca 2006 r. Zgodnie z art. 24 ust. 5a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych bieg, terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy, o której mowa w art. 29 ust. 1a, do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty. W konsekwencji tego, w odniesieniu do należności składkowych za okres od sierpnia do listopada 2004 r. bieg terminu przedawnienia uległ zawieszeniu w okresie od 26 września 2005 r. do 30 marca 2006 r. Okres ten wyniósł 6 miesięcy i 5 dni.

Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że bez zmian pozostał przepis art. 24 ust. 5b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2004 r.), który stanowi, 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. Za czynności zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu składek przyjmuje się takie czynności, z których treści lub uzasadnienia wynika bezpośrednio, że zmierzają one do ściągnięcia należności. Czynnością taką może być doręczenie odpisu tytułu wykonawczego, czy zawiadomienia o zajęciu składnika majątkowego. Podjęcie tych czynności wiąże się bowiem ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego, a zatem służy wyegzekwowaniu należnych składek. 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. Zdaniem Sądu, zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie można traktować jako czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu

składek. Pismo to pełni bowiem funkcję informacyjną i umożliwia stronie powzięcie wiedzy o toczącym się postępowaniu administracyjnym.

Ponadto, w niniejszej sprawie brak było podstaw do zawieszenia biegu terminu przedawnienia w oparciu o art. 24 ust. 5f ustawy systemowej. Zgodnie z jego treścią, 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. W aktach organu rentowego wprawdzie znajduje się pismo z 6 lutego 2015 r., którym zawiadomiono odwołującą się o wszczęciu postępowania. Nie sposób jednak uznać, że z jego treści wynika, by Zakład podjął kroki zmierzające do wyegzekwowania składek za okres od sierpnia 2004 r. do maja 2013 r. Organ rentowy nie wydał też decyzji w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku ich opłacania. Wspomniane pismo z 6 lutego 2015 r. nie było wszak decyzją i nie dotyczyło powyższych kwestii, podobnie zresztą jak nie była nią decyzja z 1 grudnia 2017 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, nie doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do należności z tytułu składek nieobjętych układem ratalnym, tj. za okres od grudnia 2004 r. do grudnia 2012 r. Najstarsza z dochodzonych składek wymienionych w zaskarżonej decyzji dotyczyła sierpnia 2004 r., termin jej płatności przypadł na 15 września 2004 r., stąd też 10-letni termin przedawnienia możliwości jej dochodzenia upłynąłby 15 września 2014 r., gdyby nie okoliczność, że bieg przedawnienia podlegał zawieszeniu na łączny okres 6 miesięcy i 5 dni. Zatem 10 lat na jej dochodzenie upłynęłoby 20 marca 2015 r. Gdyby przyjąć przewidziany w powołanej ustawie nowelizującej 5-letni termin przedawnienia (liczony od 1 stycznia 2012 r.), to okres 5 lat na dochodzenie należności zakończyłby się 1 stycznia 2017 r. Z kolei ostatnia z dochodzonych składek dotyczyła grudnia 2012 r., czyli była wymagalna 15 stycznia 2013 r., stąd też 5-letni termin przedawnienia możliwości jej dochodzenia przypadł na 16 stycznia 2018 r. Wbrew twierdzeniom organu rentowego, doręczenie odwołującej się w dniu 26 lutego 2015 r. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji określającej wysokość zadłużenia obejmującego należności za

okres od sierpnia 2004 r. do maja 2013 r. nie spowodowało zawieszenia biegu terminu przedawnienia dla należności za ten okres.

Sąd pierwszej instancji uznał, że należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i ubezpieczenie zdrowotne za okres od sierpnia 2004 r. do grudnia 2012 r. (odpowiednio wymagalne od września 2004 r. do stycznia 2013 r.) uległy przedawnieniu. Do należności z tytułu składek za okres od sierpnia 2004 r. do listopada 2006 r. zastosowanie znajdzie - zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców - 10-letni okres przedawnienia. Z kolei w odniesieniu do składek za okres od grudnia 2006 r. do grudnia 2012 r. zastosowanie ma ust. 1 tego artykułu.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 12 sierpnia 2020 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w punkcie 1 i oddalił odwołanie od zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim stwierdza ona, że A. G. jest dłużnikiem organu rentowego z tytułu składek należnych za listopad i grudzień 2012 r. wraz z odsetkami, a w pozostałym zakresie oddalił apelację.

Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia stan faktycznego poczynione w sprawie przez Sąd Okręgowy i przyjął je za własne, uznając jedynie minimalną potrzebę ich modyfikacji.

Odnosząc się do zarzutu organu rentowego w kwestii braku przedawnienia spornych należności składkowych, Sąd Apelacyjny uznał, że nie uległy one przedawnieniu w trybie art. 24 ust. 5b ustawy systemowej. Zgodnie z tym przepisem, zawieszenie biegu terminy przedawnienia następuje zatem od dnia, w którym podjęto pierwszą czynność egzekucyjną, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. Przez czynność egzekucyjną należy zaś rozumieć – w myśl z art. 1a pkt 2 w zw. z art. 1a pkt 12 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r., poz. 1201) - wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, tj. egzekucję z określonych składników majątku dłużnika, praw majątkowych oraz czynności faktyczne służące wyegzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym. Czynnością

zmierzającą do ściągnięcia należności stanowi niewątpliwie wystawienie tytułu wykonawczego przez właściwy organ, ale za czynności taką 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. Jednolite stanowisko sądów wskazuje jednak, że musi to być czynność efektywnie zmierzająca do wyegzekwowania należności składkowej, na zasadach i w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, w tym między innymi po uprzednim doręczeniu upomnienia. Z powyższego wynika, że nie są to czynności wskazane przez organ rentowy - zawiadomienie o wszczęciu postępowania, a ewentualnie potem o przedłużeniu terminu do wydania decyzji oraz o zakończeniu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Są to czynności techniczne, nieprzewidziane w ustawie systemowej ani ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zawieszenia biegu terminu przedawnienia należności składkowych nie stanowiło również wydanie decyzji składkowej o treści takiej, jak zaskarżona decyzja z 11 grudnia 2017 r. Samo wydanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji określającej wymiar zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek nie jest „pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek”, o której mowa w art. 24 ust. 5b ustawy systemowej. Wydanie tego rodzaju decyzji, podobnie jak i wcześniejsze podjęcie czynności związanych z wszczęciem, prowadzeniem i zakończeniem postępowania wyjaśniającego w sprawie o ustalenie wysokości należności składkowych ubezpieczonego, nie stanowi sensu stricto czynności w postępowaniu egzekucyjnym, a tym bardziej nie jest to realizacja określonych środków egzekucyjnych. Są to czynności wykonywane przez wierzyciela, a nie przez organ egzekucyjny, które zmierzają do skłonienia zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie zaś do przymusowej jego realizacji w ramach administracyjnej egzekucji świadczenia składkowego.

Konkludując, Sąd drugiej instancji przyjął, że w niniejszej sprawie nie doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy wskutek skierowania do A. G. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w tym przedmiocie.

Składki za poszczególne miesiące z okresu sierpień 2004 r. - październik 2012 r. uległy zatem przedawnieniu w terminach wskazanych prawidłowo przez Sąd pierwszej instancji.

Według Sądu Apelacyjnego, nie zasługiwały również na uwzględnienie argumenty skarżącego, wskazujące przepis art. 24 ust. 5f ustawy systemowej jako podstawę zawieszenia biegu terminu przedawnienia spornych należności składkowych. Wedle tego przepisu, 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. Dopiero więc wydanie przez organ rentowy jednej z powyższych decyzji rozpoczyna zawieszenie biegu terminu przedawnienia składek objętych tą decyzją i stan ten kończy się z dniem jej uprawomocnienia. W rozpoznawanej sprawie organ rentowy wydał decyzję określającą wysokość zadłużenia składkowego A. G. w dniu 11 grudnia 2017 r., czyli po upływie terminu przedawnienia należności za okres od sierpnia 2004 r. do października 2012 r.

Odnosząc się z kolei co do składek za listopad i grudzień 2012 r., Sąd drugiej instancji zauważył, że ich opłacenie winno było nastąpić odpowiednio do 15 grudnia 2012 r. i 15 stycznia 2013 r., zaś przedawnienie następowało z upływem 5-letniego terminu. Nie doszło tym samym do ich przedawnienia, skoro decyzja organu rentowego, objęta dyspozycją przepisu art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, została wydana przed upływem terminu przedawnienia. W tym zakresie apelacja organu rentowego zasługiwała na uwzględnienie.

Organ rentowy wywiódł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w części, tj. co do punktów 1 i 3. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisu prawa materialnego: art. 24 ust. 5f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że 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 wydania decyzji administracyjnej, mimo iż w przepisie tym wskazano, że bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania, a więc

od pierwszej czynności w postępowaniu administracyjnym dokonanej przez Zakład, jakim jest skuteczne zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania, które za przedmiot ma obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, jak również poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu i orzeczenie co do istoty sprawy; ewentualnie wniósł o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołująca się wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, a w wypadku przyjęcia jej do rozpoznania - o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie od skarżącego zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Analizę prawidłowości zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od przypomnienia, że zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, płatnicy obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe za pracowników. Artykuł 46 ust. 1 ustawy systemowej nakłada na płatnika składek obowiązek obliczania, rozliczania i opłacania należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy, według zasad wynikających z przepisów tego aktu. W odniesieniu do płatników innych niż osoby fizyczne opłacające składki wyłącznie za siebie, obowiązek ten powinien być realizowany do 15 dnia następnego miesiąca (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej). Opisany wyżej obowiązek ma bezwzględny charakter, co oznacza, że jeżeli przy poborze składek na ubezpieczenia społeczne dojdzie do naruszenia obowiązujących przepisów, także przez organ dokonujący takiego poboru, to organ ten nie ma podstaw prawnych do stosowania jakichkolwiek ulg z tego tytułu w stosunku do płatnika składek. Jednocześnie należy wskazać, że Sąd Najwyższy w wyroku z

dnia 6 sierpnia 2008 r. (II BU 42/07) stwierdził, iż podmioty zobowiązane do opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne także powinny bez uprzedniego wezwania i bez potrzeby wydawania decyzji, opłacać i rozliczać składki na to ubezpieczenie za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenia społeczne.

Warto pamiętać, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązujące do dnia 31 grudnia 2002 r., a dotyczące przedawnienia należności składkowych, zasadniczo nie odbiegały od tych, jakie zawierała ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). W myśl art. 35 ust. 3 i 4 tej ustawy, należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne pracowników ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym składka stała się wymagalna, a bieg przedawnienia przerywało odroczenie terminu płatności, rozłożenie spłaty należności na raty i każda inna czynność zmierzająca do ściągnięcia należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik, przy czym składek nie można było dochodzić, jeżeli od terminu ich płatności upłynęło 10 lat.

Podobnie 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). Artykuł 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 nowelizująca 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. Nie budziło jednak wątpliwości, że mimo, iż zobowiązanie składkowe powstało pod rządami przepisów przewidujących krótszy termin przedawnienia, to jeżeli w momencie wejścia w życie normy prawnej termin ten wydłużający, dane zobowiązanie 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). Zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym w orzecnictwie 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 ze 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 (a także składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych) 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.

Konkludując, trzeba 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.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma fakt, że objęte zaskarżoną decyzją i sporne na obecnym etapie postępowania (przy uwzględnieniu treści wyroków Sądów obydwu instancji i skargi kasacyjnej) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i ubezpieczenie zdrowotne przypadają na okres od sierpnia 2004 r. do października 2012 r. i były wymagalne odpowiednio od września 2004 r. do listopada 2012 r.). Kierując się regulacją art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Sądy orzekające przyjęły, że do należności z tytułu składek za okres od sierpnia 2004 r. do listopada 2006 r. znajduje zastosowanie 10-letni termin przedawnienia, a w odniesieniu do składek za okres od grudnia 2006 r. – 5-letni termin przedawnienia. Skoro najstarsza z dochodzonych składek dotyczy sierpnia 2004 r., a termin jej płatności przypadał na dzień 15 września 2004 r., to 10-letni okres przedawnienia możliwości jej dochodzenia upłynąłby w dniu 15 września 2014 r., zaś biorąc pod uwagę zawieszenia przedawnienia z mocy art. 24 ust. 5a w związku z art. 29 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (na łączny okres 6 miesięcy i 5 dni) – skończyłby się on w dniu 20 marca 2015 r. Natomiast gdyby przyjąć przewidziany w powołanej ustawie 5-letni termin przedawnienia (liczony od 1 stycznia 2012 r.), to okres 5 lat na dochodzenie należności zakończyłby się w dniu 1 stycznia 2017 r. Z kolei ostatnia ze spornych należności składkowych objętych zaskarżoną decyzją dotyczy października 2012 r. i była wymagalna w dniu 15 listopada r., stąd też 5-letni termin przedawnienia możliwości jej dochodzenia przypadał na dzień 16 listopada 2017 r.

Istota niniejszego problemu sprowadza się do pytania, czy doręczenie płatnikowi składek w dniu 26 lutego 2015 r. zawiadomienia o wszczęciu przez

organ rentowy postępowania w sprawie wydania decyzji określającej wysokość zadłużenia składowego za okres od sierpnia 2004 r. do października 2012 r. spowodowało zawieszenia biegu terminu przedawnienia tych należności.

Odpowiedzi na powyższe pytanie należy poszukiwać na gruncie regulacji art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, który został dodany do tego aktu 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), nowelizującej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 20 lipca 2011 r. Według art. 5 ust. 1 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.

Zgodnie z brzmieniem 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. Wymienione w tym przepisie wszystkie decyzje, 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. 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. Deklaratoryjna decyzja stwierdzająca (jak w niniejszej sprawie), że dany podmiot jest dłużnikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i

Fundusz Pracy oraz określająca kwotę zaległości składkowych ma charakter porządkujący i jest decyzją ustalającą obowiązek opłacenia składek w konkretnej kwocie, skierowaną do danego płatnika i dlatego ma do niej zastosowanie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej.

Rekonstruując zawartą w tym przepisie normę prawną, wypada rozgraniczyć jej hipotezę od dyspozycji. Skonstruowana do drugiego przecinka przepisu hipoteza stanowi o wydaniu przez organ rentowy decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia. Do tak opisanych sytuacji odnosi się wyrażona w dalszej części przepisu dyspozycja tejże normy prawnej, traktująca o zawieszeniu biegu przedawnienia należności składkowych z określonym dla niego zakresem czasowym. Ustanowiona w przepisie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej instytucja zawieszenia biegu przedawnienia ma zatem zastosowanie w razie wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji wymienionych w hipotezie analizowanej normy prawnej. Jednak w myśl literalnego brzmienia przepisu, wynikający z dyspozycji tejże normy skutek zawieszający nie został powiązany z datą wydania tej treści decyzji. W przepisie mowa jest bowiem o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia należności składowych od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Ustawodawca posłużył się więc w hipotezie i dyspozycji normy art. 24 ust. 5f ustawy systemowej dwoma różnymi określeniami: wydania decyzji i wszczęcia postępowania.

Co do drugiego w tych pojęć warto zauważyć, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa samodzielnie (autonomicznie) daty wszczęcia postępowania. Trzeba zatem przywołać treść art. 123 ustawy systemowej, w myśl którego w sprawach nią nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek bądź z urzędu. O ile w przypadku postępowania na wniosek o dacie jego wszczęcia rozstrzyga art. 61 § 3 i k.p.a., o tyle w odniesieniu do postępowania z urzędu, wobec braku bezpośredniego przepisu, należy odwołać się do dorobku judykatury i doktryny. W orzecnictwie 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 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, wydanie II, 2019).

Godzi się podkreślić, że 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.”

Dokonując wykładni art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 maja 2021 r., II USKP 53/21 (OSNP 2022 nr 3, poz. 28) zwrócił uwagę na analogiczny względem niego art. 24 ust. 6h pkt 4 tego aktu. Zgodnie z tym przepisem, 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. Prawodawca zastosował zatem symetryczną konstrukcję w doniesieniu do sytuacji, gdy dłużnikiem jest płatnik (art. 24 ust. 5f ustawy systemowej), i gdy jest nim organ rentowy (art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej). Obydwa przepisy zostały dodane do ustawy systemowej tą samą nowelizującą, a motywem dla dokonania tej zmiany 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.

Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku, dążąc do uzyskania normy o treści spójnej z poglądem (wyrażonym także przez Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie), że w art. 24 ust. 5f ustawy systemowej wszczęcie postępowania jest równoznaczne z wydaniem (doręczeniem) decyzji w przedmiocie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek lub obowiązku 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”. Sprawiłoby 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 stała 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. Analogiczne rozumienie art. 24 ust. 6h pkt 4 ustawy systemowej zapobiega zaś 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.

Podzielając kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w

związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji. Wprawdzie organ rentowy określając zakres zaskarżenia kasacyjnego, wskazał – obok pkt 3 – pkt 1 wyroku Sądu Apelacyjnego (zmieniający wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalający odwołanie A. G. od zaskarżonej decyzji w części dotyczącej zadłużenia składkowego za listopad i grudzień 2012 r.), jednak z dalszej wypowiedzi skarżącego wynika, iż chodzi o zawarte a pkt 2 wyroku rozstrzygnięcie o zadłużeniu składkowym za okres do października 2012 r. Z tak oznaczonym przedmiotem zaskarżenia korespondują zarzuty i wnioski kasacyjne.

[as]