



Sygn. akt III USKP 34/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania G.Ł.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Radomiu

o podleganie ubezpieczeniu społecznemu i ustalenie podstawy wymiaru składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 27 kwietnia 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III AUa 803/19,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

G.Ł. odwołała się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Radomiu z 12 lutego 2019 r. stwierdzającej, że jako osoba prowadząca działalność gospodarczą podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym od 16 maja 2018 r.

Wyrokiem z dnia 12 września 2019 r., VI U 254/19, Sąd Okręgowy w Radomiu oddalił odwołanie oraz zasądził od wnioskodawczynie na rzecz organu rentowego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Podstawą wyroku były następujące ustalenia:

G.Ł. od 1 września 2011 r. prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą pod firmą R. - G.Ł.. Działalność ta została zawieszona z dniem 15 maja 2013 r. a z uwagi na niepodjęcie działalności w dniu 19 listopada 2015 r. przedsiębiorca został wykreślony z rejestru.

W dniu 16 maja 2018 r. wnioskodawczynie ponownie rozpoczęła pozarolniczą działalność gospodarczą pod firmą G. Ł. – T. oraz zgłosiła się do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego od 16 maja 2018 r. do 11 października 2018 r. z kodem tytułu ubezpieczenia [...], to jest jako osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym i podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.) - "ulga na start".

W dniu 6 grudnia 2018 r. wnioskodawczynie złożyła wniosek o wydanie zaświadczenia o zgłoszeniu do ubezpieczeń z tytułu prowadzonej działalności. Decyzją z dnia 12 lutego 2019 r. organ rentowy stwierdził, że podlega ona obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą od 16 maja 2018 r. i określił podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne: emerytalne, rentowe, wypadkowe, Fundusz Pracy za miesiące w kwotach: 5/18 r. - 1.375,90 zł, od 6/18 r. do 12/18 r. - 2.665.80 zł miesięcznie, od 1/19 r. - 2.859 zł miesięcznie. Organ rentowy podał, że wnioskodawczynie ponownie rozpoczęła pozarolniczą działalność gospodarczą przed upływem 60 miesięcy kalendarzowych od daty zakończenia poprzedniej działalności gospodarczej, a więc nie może skorzystać z tzw. "ulgi na start"§§. W przypadku wnioskodawczynie 60 miesięcy kalendarzowych od zawieszenia działalności kończyło się bowiem 31 maja 2013 r., ponieważ prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą do 14 maja 2013 r. Aby mogła skorzystać z "ulgi na start" powinna rozpocząć pozarolniczą działalność gospodarczą od 1 czerwca 2018 r.

Sąd Okręgowy wywiódł, że wnioskodawczyni prowadziła działalność gospodarczą do dnia 14 maja 2013 r. i ponownie rozpoczęła jej prowadzenie z dniem 16 maja 2018 r. Kwestią sporną była interpretacja art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, a konkretnie sformułowania "60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia". W ocenie Sądu Okręgowego rację ma organ rentowy, przyjmując, że odesłanie do art. 57 § 3 k.p.a. dotyczy tylko obliczania okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej. Ustawodawca nie zastosował bowiem tego odesłania do art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Artykuł 57 k.p.a. dotyczy terminów, w jakich pracownicy oraz inni uczestnicy postępowania administracyjnego są zobowiązani do podejmowania określonych działań. Natomiast w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców wskazuje się okres 60 miesięcy. Dla stosowania tego przepisu w zakresie ustalania okresu 6 miesięcy trwania tzw. "ulgi na start" oraz 60 miesięcy przerwy od zakończenia poprzedniej działalności należy przyjąć zasady analogiczne, jak w przypadku art. 18a 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 systemowa), zgodnie z którym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Przepisy art. 18a ust. 1 ustawy systemowej nie mają zastosowania do osób, które: 1) prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność oraz 2) wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Przepis art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej posługuje się terminem "miesiące kalendarzowych" i tak samo należy rozumieć okres 60 miesięcy, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

W kontekście powyższego Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu rentowego, że wnioskodawczyni mogła skorzystać z "ulgi na start", gdyby rozpoczęła pozarolniczą działalność gospodarczą od dnia 1 czerwca 2018 r. Zasadne zatem było ustalenie okresu i ustalenie wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i Fundusz Pracy.

Wyrokiem z dnia 10 listopada 2020 r., III AUa 803/19, Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie, na skutek apelacji wnioskodawczyni, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzającą go decyzję organu rentowego i ustalił, że nie podlega ona obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie od 16 maja 2018 r. do 11 października 2018 r. oraz zasądził od organu rentowego na jej rzecz kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za pierwszą instancję (pkt I.), a także kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (pkt II.).

Zdaniem Sądu drugiej instancji dla ustalenia treści normy prawnej zawartej w art. 18 ust. 1 i 2 Prawa przedsiębiorców wystarczające jest sięgnięcie do wykładni językowej. Znaczenie językowe normy zostało w tym przepisie zdeterminowane przez posłużenie się pojęciem "60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia". Wnioskodawczyni prowadziła działalność gospodarczą do 14 maja 2013 r. i ponownie rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej 16 maja 2018 r. Tym samym podjęła ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia. Skoro przepis posługuje się pojęciem terminu, nie regulując bliżej jego znaczenia, to zastosowanie mieć powinny ogólne zasady liczenia terminów. Zgodnie z art. 112 k.c. termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie jest dopuszczalne dokonywanie interpretacji rozszerzającej art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, niezgodnej z literalnym brzmieniem tego przepisu, zwłaszcza na niekorzyść przedsiębiorców działających w zaufaniu do obowiązujących norm prawnych. Interpretacja przeciwna do przyjętej przez Sąd Apelacyjny stałaby w sprzeczności z założeniami ustawy, której celem było ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej nowym przedsiębiorcom oraz tym, którzy rozpoczynają działalność

po przerwie, przez zwolnienie ich w pierwszym okresie z obowiązku ponoszenia znacznych ciężarów.

W skardze od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego organ rentowy zarzucił naruszenie: 1) art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przez błędną wykładnię i uznanie, że do obliczania terminu 60 miesięcy od dnia ostatniego zawieszenia lub zakończenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną zastosowanie powinny mieć ogólne zasady liczenia terminów; 2) art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej w związku z art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przez błędną wykładnię i nieuzasadnione niezastosowanie art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej, skutkiem czego było nieuznanie, że w zakresie podlegania ubezpieczeniom w ramach tzw. "ulgi na start", o której mowa w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, mają zastosowanie zasady obliczania terminów analogiczne do art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej; 3) art. 112 k.c. w związku z art. 18 ust. 1 ustawy Prawa przedsiębiorców, przez niewłaściwe zastosowanie art. 112 k.c. i uznanie, że do obliczania terminu 60 miesięcy od dnia ostatniego zawieszenia lub zakończenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, ma zastosowanie art. 112 k.c., a w konsekwencji błędne przyjęcie, że zastosowanie powinny mieć ogólne zasady liczenia terminów.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł, że na potrzeby ustalenia okresu przerwy między zakończeniem wykonywania jednej działalności (14 maja 2013 r.) a rozpoczęciem wykonywania drugiej działalności (16 maja 2018 r.) w zakresie podlegania ubezpieczeniom w ramach tzw. "ulgi na start" powinny mieć zastosowanie analogiczne zasady obliczania terminów, jak w art. 18a ust. 1 ustawy systemowej.

Organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, w tym o kosztach zastępstwa procesowego oraz o zobowiązanie wnioskodawczyni do zwrotu kosztów procesu wypłaconych przez organ rentowy w związku z wyrokiem Sądu Apelacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Stosownie do art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

Podstawowym celem, który przyświecał prawodawcy przy konstruowaniu instytucji "ulgi na start", było ułatwienie początkującym przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak cel ten nie został w pełni osiągnięty, bowiem skorzystanie przez przedsiębiorcę z "ulgi na start" może narazić go na koszty znacznie przewyższające kwotę odpowiadającą sześciu miesiącom odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, w tym składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Podstawową bowiem i najbardziej dotkliwą dla przedsiębiorcy konsekwencją skorzystania z "ulgi na start" jest pozbawienie się w okresie jej trwania prawa do szeregu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, takich jak zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński czy świadczenie rehabilitacyjne (zob. D. Lambrecht-Halla: "Ulga na start" - krytyczna analiza instytucji z art. 18 ustawy- Prawo przedsiębiorców, Palestra 2020 nr 4, s 81). Oznacza to, że przepisy dotyczące "ulgi na start" powinny być interpretowane w sposób przyjazny dla przedsiębiorców, aby nie wprowadzać ich błąd lub wręcz w swoistą pułapkę ustawodawczą.

Skarżący organ rentowy jest zdania, że do treści art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców w zakresie zawartego w nim terminu powinny mieć zastosowanie zasady obliczania analogiczne, jak przewidziane w art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej określającym preferencyjne zasady opłacania składek, a więc, aby termin określony w miesiącach był liczony w miesiącach kalendarzowych. Rzeczywiście można doszukać się pewnego podobieństwa tych przepisów (art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców dotyczy niepodlegania ubezpieczeniom

obowiązkowym, a więc niepłacenia składek a art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej obniżenia składek). Z art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej wynika bowiem ogólna zasada, że osoby, które rozpoczynają prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, przez okres 24 miesięcy kalendarzowych od dnia jej rozpoczęcia mogą opłacać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od zadeklarowanej przez siebie kwoty, nie niższej jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Nie dotyczy to jednak osób, które prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność.

Wykładni prezentowanej przez skarżącego nie można jednak zaakceptować. Po pierwsze, należy zauważyć, że w art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej ustawodawca posłużył się (wyraźnie, jednoznacznie) pojęciem 60 miesięcy "kalendarzowych". Jest to więc wyjątek od stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 123 ustawy systemowej), w tym przepisów tego Kodeksu o terminach. Gdyby w art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej nie stwierdzono, że chodzi o miesiące "kalendarzowe", to zastosowanie miałby art. 57 k.p.a. W art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców jest mowa o 60 miesiącach bez zaznaczenia, że chodzi o miesiące "kalendarzowe", a to oznacza zasadniczą różnicę w odniesieniu do art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej. Jeżeli zamysłem ustawodawcy byłoby przyjęcie analogicznego rozwiązania, jak w ustawie systemowej w zakresie sposobu liczenia terminów, to stosowna regulacja zawierająca liczenie terminów w oparciu o miesiące "kalendarzowe" znalazła by się w treści art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Po drugie, z art. 23 ust. 4 Prawa przedsiębiorców wynika, że do obliczania okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma szczególnych podstaw, aby inaczej liczyć termin 60 miesięcy z art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Po trzecie, należy podkreślić, że regulacja art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców oraz sprawy rozpatrywane w oparciu o ten przepis w rzeczywistości dotyczą podlegania ubezpieczeniom społecznym. Chociaż więc są to regulacje zawarte w innej ustawie, to w istocie dotyczą materii zawartej w ustawie systemowej. W tej sytuacji logiczne jest stosowanie reguły wyrażonej w art. 123 ustawy systemowej, aby w sprawach

nieuregulowanych lub uregulowanych w sposób budzący wątpliwości stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uwzględniając powyższą argumentację, prawidłowa wykładnia art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców co do sposobu liczenia terminu 60 miesięcy polega na sięgnięciu do art. 57 ust. 3 k.p.a., określającego sposób obliczania terminów w ramach procedury administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Jest to więc regulacja analogiczna, jak w art. 112 k.c., do którego sięgnął Sąd Apelacyjny.

Należy wobec tego zaakceptować zawartą w wyroku Sądu drugiej instancji konkluzję, że skoro wnioskodawczyni prowadziła działalność gospodarczą do 14 maja 2013 r. i ponownie rozpoczęła prowadzenie tej działalności 16 maja 2018 r., to podjęła ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia. Spełnione więc zostały przesłanki skorzystania przez wnioskodawczynię z "ulgi na start" z art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

as