

UCHWAŁA

Dnia 9 czerwca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Romualda Spyt

Protokolant Grażyna Niedziałkowska

w sprawie z odwołania F. I. S.A. w W.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

z udziałem G. W.

o podleganie obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 czerwca 2016 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego

z dnia 27 listopada 2014 r.,

"Czy dopuszczalne jest ustalenie w drodze decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podlegania ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia, w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji w tym przedmiocie?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalne jest ustalenie w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podlegania ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia w sytuacji, gdy należności z tytułu składek na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 27 listopada 2014 r., Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne następującej treści: „Czy dopuszczalne jest ustalenie w drodze decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podlegania ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia, w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji w tym przedmiocie?”.

Zagadnienie to wyłoniło się przy rozpoznawaniu w postępowaniu apelacyjnym sprawy z odwołania F. I. (dalej „płatnik”) przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z udziałem G. W. o podleganie obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia. Z ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie wynika, że w dniu 6 listopada 2012 r. organ rentowy na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 19 oraz art. 9 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej „ustawa o s.u.s.”) wydał decyzję, w której stwierdził, że G. W. „jako wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia u płatnika składek F. I. S.A. podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresie od 15 kwietnia do 31 maja 1999 r. i od 10 lipca do 31 grudnia 1999 r. oraz nie podlegała obowiązkowo tym ubezpieczeniom jako osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia od 1 czerwca do 9 lipca 1999 r.”. W odwołaniu płatnik kwestionował wydanie tej decyzji, twierdząc, że była to czynność „bezpodstawna i niedopuszczalna”, bo na jej podstawie nie można dochodzić zapłaty składek, które uległy już przedawnieniu.

Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2013 r., Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w W. oddalił odwołanie. Podstawą faktyczną tego rozstrzygnięcia było ustalenie, że G. W. została zgłoszona przez płatnika do ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu wykonywania pracy (świadczenia usług) na podstawie umowy zlecenia od 15 kwietnia do 31 grudnia 1999 r. Jednocześnie płatnik zgłosił G. W. do

ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu zatrudnienia na podstawie stosunku pracy (w wymiarze pełnego etatu) od 1 stycznia 1999 r. do 9 lipca 2002 r. W okresie od 9 lutego 1999 r. ubezpieczona pobierała zasiłek macierzyński, a od 10 lipca 1999 r. do 9 lipca 2002 r. przebywała na urlopie wychowawczym. W dniu 27 września 2012 r. organ rentowy zawiadomił płatnika oraz ubezpieczoną o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie „podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (Y) z tytułu wykonywania umowy zlecenia”. To postępowanie zakończyło się wydaniem decyzji, od której płatnik wniósł odwołanie. W odniesieniu do takich (bezsprzecznych) ustaleń faktycznych Sąd Okręgowy przyjął, że „nie miał w niniejszej sprawie znaczenia i nie mógł wpłynąć na rozstrzygnięcie” zgłoszony przez płatnika zarzut odnośnie do braku celowości (legalności) wydawania decyzji stwierdzającej istnienie (w przeszłości) obowiązku ubezpieczeń społecznych, gdy w dacie orzekania przez organ składki ubezpieczeniowe już uległy przedawnieniu. Według Sądu pierwszej instancji, sporna decyzja została wydana z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia kwestii zbiegu kilku tytułów podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez G. W. Dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy organ rentowy - posiłkując się treścią skorygowanych przez płatnika dokumentów ubezpieczeniowych - wyda kolejną decyzję, w której określi „zakres obowiązku składkowego”. W przyszłej decyzji organ rentowy albo zobowiąże płatnika do opłacenia składek za okresy wymienione w decyzji z dnia 6 listopada 2012 r., albo stwierdzi brak takiego obowiązku (spowodowany w szczególności przedawnieniem składek). Sąd Okręgowy dodał, że kontrolowana decyzja, ustalająca właściwy tytuł podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, dotyczy „ustalenia prawa” w rozumieniu art. 189 k.p.c., a to oznacza, że roszczenie obejmujące żądanie ustalenia podlegania ubezpieczeniom społecznym nie ulega (nigdy) przedawnieniu. Do takiego roszczenia nie stosuje się regulacji o przedawnieniu roszczeń z tytułu składek. Decyzja kwestionowana w rozpoznawanej sprawie ani nie określa kwoty składek nieopłaconych przez płatnika, ani też nie zobowiązuje płatnika do ich uiszczenia, a tylko w takim przypadku „podniesienie zarzutu przedawnienia składek” byłoby usprawiedliwione. Sąd pierwszej instancji ponadto zaznaczył, że zaskarżona decyzja może mieć wpływ na przysługujące ubezpieczonej uprawnienia

do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, jak również może rzutować na wysokość takich świadczeń. Przywołując brzmienie art. 47 ust. 3c oraz art. 48b ust. 1 i 2 ustawy o s.u.s., Sąd Okręgowy wyraził przekonanie, że aktualny brak dokumentacji ubezpieczeniowej obejmującej okresy wskazane w decyzji (w szczególności spowodowany jej usunięciem przez płatnika po upływie minimalnego okresu archiwizacji), wcale nie świadczy o niecelowości (bezprzedmiotowości) wydania decyzji stwierdzającej istnienie kilkanaście lat temu obowiązku ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca bowiem wyposażył organ rentowy w odpowiednie narzędzia, które pozwalają na „dostosowanie sytuacji prawnej do zaistniałego stanu faktycznego, przez dokonanie stosownych korekt z urzędu, przy braku działania ze strony zobowiązanego”.

Od wyroku Sądu pierwszej instancji płatnik wniósł apelację, w której zarzucił m.in. naruszenie art. 316 § 1 k.p.c., jak również art. 24 ust. 4 i art. 38 ust. 1 ustawy o s.u.s. oraz art. 31 tej ustawy w związku z art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.). Przy rozpoznawaniu tej apelacji, Sąd odwoławczy powziął istotne wątpliwości natury prawnej, które postanowił przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Według Sądu drugiej instancji, problem prawny ujęty w sentencji postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego nie tylko budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, ale również jest doniosły z punktu widzenia praktyki stosowania prawa przez sądy powszechne. Zarówno w Sądzie Apelacyjnym, jak i w innych sądach powszechnych, zostały bowiem zarejestrowane liczne sprawy, w których stan faktyczny i prawny jest identyczny (lub niemal identyczny) z tym, który został ustalony w rozpoznawanej sprawie. Rozważania poświęcone wątpliwościom, czy organ rentowy może wydać decyzję stwierdzającą podleganie ubezpieczeniom społecznym w okresach, co do których należności z tytułu składek uległy przedawnieniu, Sąd Apelacyjny rozpoczął od stwierdzenia, że stosunek ubezpieczenia społecznego nie jest kształtowany w drodze czynności prawnej (umownie), lecz wynika bezpośrednio z przepisów prawa. W związku z tym decyzja o objęciu osoby fizycznej obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi ma charakter deklaratoryjny (jest to decyzja stwierdzająca istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych). Sąd odwoławczy nie

podzielił poglądu Sądu Okręgowego, że taka decyzja dotyczy „ustalenia prawa” w rozumieniu art. 189 k.p.c. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, podstawą normatywną rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu rentowego o podleganiu (niepodleganiu) ubezpieczeniom społecznym w określonej sytuacji faktycznej jest art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.u.s., który w rozpoznawanym przypadku został rzeczywiście zastosowany. Według Sądu drugiej instancji, mając na uwadze deklaratoryjny charakter decyzji stwierdzającej podleganie (niepodleganie) ubezpieczeniom społecznym, można by wstępnie wnioskować, że w razie zbiegu kilku tytułów ubezpieczenia nie istnieją ograniczenia czasowe przy ustalaniu przez organ rentowy przebiegu ubezpieczeń społecznych. Należy jednak rozważyć konsekwencje wydania (niewydania) decyzji w odniesieniu do „narastających” uprawnień ubezpieczonego oraz cel, jakiemu ma przyświecać wydanie decyzji o istnieniu obowiązku ubezpieczeń społecznych po upływie okresu przedawnienia składek należnych w związku z podleganiem ubezpieczeniom. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że postępowanie przed organem rentowym nie może toczyć się bezprzedmiotowo i z założenia musi zmierzać do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego, które skonkretyzuje (podmiotowo i przedmiotowo) uprawnienia i obowiązki stron stosunku ubezpieczenia społecznego wynikające z przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie rozstrzygania. W przeciwnym wypadku postępowanie, które już zostało wszczęte, musi zostać niezwłocznie zakończone (umorzone). W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ulegały przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, a to oznacza, że w dacie wydania spornej decyzji (6 listopada 2012 r.) były już przedawnione. Z przepisów Ordynacji podatkowej, które mają odpowiednie zastosowanie do należności z tytułu składek, wynika zaś, że zobowiązanie składkowe, które uległo przedawnieniu, wygasa z mocy prawa, a tym samym stosunek prawny ustaje bez zaspokojenia wierzyciela (w sposób nieefektywny). W realiach rozpoznawanej sprawy zobowiązanie składkowe, wynikające z podlegania przez ubezpieczoną obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, definitywnie wygasło i w tej sytuacji organ rentowy nie może się domagać od płatnika, aby ten uiścił składki za okresy objęte przedmiotową decyzją. Sąd Apelacyjny wywiódł, że zgodnie z rozwiązaniami

przyjętymi na gruncie prawa podatkowego, organ nie może wydać decyzji określającej (ustalającej) istnienie zobowiązania podatkowego, gdy już minął termin przedawnienia tego zobowiązania (o ile ono wcześniej nie wygasło z innych przyczyn), bo w wyniku przedawnienia stosunek prawnopodatkowy przestaje istnieć i odpada potrzeba weryfikacji treści zobowiązania podatkowego. Gdyby tę prawidłowość zastosować do składek na ubezpieczenia społeczne, to należałoby stwierdzić, że zobowiązanie składkowe, które wygasło na skutek przedawnienia, nie będzie mogło zostać wykonane (spełnione). To zaś oznaczałoby, że brakuje wystarczających podstaw, aby organ rentowy mógł określić rozmiar (wysokość) tego zobowiązania. W ocenie Sądu Apelacyjnego, rozstrzygnięcie kwestii, czy w razie wygaśnięcia zobowiązania składkowego (z powodu przedawnienia) następuje „prekluzja ustalania wymiaru składek”, rodzi istotne konsekwencje natury prawnej, których ocena wymaga uwzględnienia podziału ubezpieczeń społecznych na cztery grupy ryzyk socjalnych. Przy czym z punktu widzenia sytuacji prawnej ubezpieczonego najistotniejsze znaczenie należy przypisać ubezpieczeniu emerytalnemu. Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że w aktualnym stanie prawnym, warunkiem zaewidencjonowania przez organ rentowy na koncie ubezpieczonego informacji o wysokości zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne - w przypadku ubezpieczonego niebędącego płatnikiem składek - jest ich „należność”, a nie „opłacenie” (przepisy rozróżniają pojęcia „składka należna” i „składka wpłacona”). Tak więc składka faktycznie nieopłacona za tego ubezpieczonego, ale należna w związku z podleganiem przez niego ubezpieczeniu emerytalnemu, podlega ujawnieniu na koncie ubezpieczonego. Takiej operacji nie można jednak przeprowadzić w odniesieniu do składek, które nie zostały „fizycznie” opłacone przez płatnika ani ustalone w decyzji organu rentowego (choćby były przedawnione). Nieustalonego co do wysokości zobowiązania składkowego nie można więc zaewidencjonować na koncie ubezpieczonego ani jako składek „należnych”, ani jako „przedawnionych”, a to może z kolei rzutować na wysokość przyszłej emerytury dla osoby urodzonej po 31 grudnia 1948 r. W bezpośrednim związku z wątpliwościami co do tego, czy po upływie terminu przedawnienia składek można ustalić wysokość zobowiązania składkowego, pozostaje kwestia zakwalifikowania spornego okresu jako „okresu ubezpieczenia” w rozumieniu

przepisów emerytalno-rentowych. „Obowiązek ubezpieczenia” jest bowiem inną kategorią pojęciową niż „okres ubezpieczenia”. Istnienie „okresu ubezpieczenia” zależy od opłacania składki lub zwolnienia z obowiązku jej opłacania. Z kolei, prawo do emerytury jest uzależnione od wykazania przez ubezpieczonego minimalnego okresu ubezpieczenia (składkowego lub nieskładkowego), a nie od obowiązku podlegania ubezpieczeniu. Przy ustalaniu prawa do emerytury dla osoby niebędącej płatnikiem składek na własne ubezpieczenia społeczne uwzględnia się zatem okres, za który nie zostały opłacone składki, mimo podlegania przez tę osobę obowiązkowym ubezpieczeniom w tym czasie. W tej płaszczyźnie trzeba jednak rozważyć, czy wskazana ewentualność obejmuje również okres, w odniesieniu do którego nie można w ogóle ustalić (określić) wysokości składek. Jeżeli bowiem okazałoby się, że nie można dokonać wymiaru składek, które już wygasły (przedawniły się), to wówczas „takie nieustalone co do wysokości zobowiązanie” nie podlegałoby w ogóle ujawnieniu na koncie osoby podlegającej ubezpieczeniom i nie mogłoby służyć jako podstawa obliczenia emerytury. W ocenie Sądu Apelacyjnego, problem nieograniczonego w czasie ustalania przez organ rentowy przebiegu ubezpieczeń społecznych (również po upływie okresu przedawnienia składek) nabiera większego znaczenia, gdy w rzeczywistości nastąpił zbieg kilku tytułów ubezpieczeniowych. Wówczas uwydatnia się cel, dla którego wydanie decyzji w przedmiocie istnienia (nieistnienia) obowiązku ubezpieczeń społecznych jest wysoce pożądane. Jeżeli bowiem płatnik już opłacił składki na podstawie tytułu, który „funkcjonował” do czasu wydania decyzji rozstrzygającej problem zbiegu tytułów ubezpieczenia, a tytuł ten okazał się być niewłaściwy, to w takiej sytuacji należałoby przyjąć, że składki faktycznie opłacone stały się „nienależne”, z wszelkimi ujemnymi konsekwencjami, jakie mogą się wiązać dla ubezpieczonych w związku z ubieganiem się o świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. W takim razie konieczne byłoby ustalenie przez organ rentowy, w drodze kolejnej decyzji, wysokości zobowiązania składkowego w oparciu o właściwy (zgodny z rzeczywistością) tytuł, z którego płatnik dotychczas nie opłacał składek.

Na posiedzeniu jawnym, które zostało wyznaczone w celu rozpoznania zagadnienia prawnego, pełnomocnik organu rentowego wniósł o udzielenie przez

Sąd Najwyższy odpowiedzi twierdzącej na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz przebiegu tych ubezpieczeń. Z kolei w myśl art. 38 ustawy o s.u.s., w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje decyzję osobie zainteresowanej oraz płatnikowi składek (ust. 1), przy czym nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się tej decyzji, płatnik składek jest zobowiązany przekazać do ZUS dokumenty związane z ubezpieczeniami społecznymi określone w ustawie za okres objęty decyzją (ust. 2).

Według art. 24 ust. 4 ustawy o s.u.s. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r., ustalonym przez art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 232, poz. 1378), należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 5-6 ustawy o s.u.s. W stanie prawnym, który obowiązywał przed 1 stycznia 2012 r. okres przedawnienia należności z tytułu składek wynosił 10 lat od daty ich wymagalności. Ponieważ przedmiotem rozpoznawanej sprawy jest podleganie (niepodleganie) obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zlecenia w okresie od 15 kwietnia do 31 grudnia 1999 r., to składki na ubezpieczenia społeczne, jakie płatnik powinien odprowadzić za ubezpieczoną z racji podlegania ubezpieczeniom społecznym w tym czasie, rzeczywiście uległy przedawnieniu zanim organ rentowy wydał sporną decyzję. Zgodnie bowiem z regulacją przejściową z art. 27 ustawy z dnia 16 września 2011 r., do przedawnienia należności z tytułu składek, którego bieg rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2012 r., należy stosować przepisy w brzmieniu nadanym tą ustawą, z tym że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 2012 r.; gdyby jednak przedawnienie rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r. nastąpiło - zgodnie z przepisami dotychczasowymi - wcześniej (tzn. przed 1 stycznia 2012 r.), to przedawnienie składek następuje z upływem tego

wcześniejszego terminu.

2. Przedawnienie składek, o którym jest mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o s.u.s., ma ten skutek, że z upływem okresu przedawnienia (który w rozpoznawanej sprawie wynosi 10 lat), zobowiązanie składkowe wygasa. Wynika to jednoznacznie z wykładni językowej art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy o s.u.s. i kwestia nie wzbudza żadnych wątpliwości. Problemатyczne dla Sądu Apelacyjnego jest natomiast, czy zachodzą dostateczne podstawy, aby organ rentowy mógł wydać decyzję stwierdzającą podleganie (niepodleganie) ubezpieczeniom społecznym z określonego tytułu w momencie, w którym niejako już „z góry” wiadomo, że ewentualne należności składkowe wynikające z podlegania ubezpieczeniom społecznym już się przedawniły (wygasły). Innymi słowy, chodzi o ocenę, czy obowiązek opłacania składek i podleganie ubezpieczeniom społecznym, pozostają ze sobą w tak silnej korelacji, że wygaśnięcie obowiązku składkowego powoduje bezprzedmiotowość stwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym.

3. Rezultaty wykładni językowej przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza ustawy o s.u.s., prowadzą do przyjęcia, że upływ terminu przedawnienia składek (aktualnie pięcioletni, liczony od daty ich wymagalności) nie stanowi ani normatywnej, ani faktycznej przeszkody stwierdzenia przez organ rentowy, że konkretna osoba fizyczna w przeszłości podlegała ubezpieczeniom społecznym w okresach, za które płatnik nie odprowadził należnych składek (i których już nie odprowadzi z uwagi na ich przedawnienie). Sąd Apelacyjny trafnie zauważył, że stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy samego prawa, a to oznacza, że na jego powstanie, ustanie oraz zmianę nie ma żadnego wpływu wola stron. O tym, że osoba fizyczna i w jakich okolicznościach podlega (bądź nie podlega) ubezpieczeniom społecznym decyduje wyłącznie ustawa (por. przykładowo art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.u.s.). Ponieważ publicznoprawny stosunek ubezpieczenia społecznego powstaje (istnieje) *ex lege*, to wydawana przez organ rentowy na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o s.u.s. decyzja w indywidualnej sprawie dotyczącej zgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz przebiegu tych ubezpieczeń, jedynie potwierdza podleganie ubezpieczeniu niezależnie od woli ubezpieczonego i płatnika. Taka decyzja - co podkreślono w

uzasadnieniu pytania prawnego - ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. W praktyce może więc zdarzyć się, że w określonym stanie faktycznym osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniom społecznym (czego nie była świadoma ani ona, ani płatnik składek) a z różnych przyczyn nie zostało to potwierdzone przez organ rentowy. Z drugiej zaś strony może wystąpić sytuacja, w której organ rentowy wyda decyzję stwierdzającą istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych (podleganie tym ubezpieczeniom), podczas gdy w rzeczywistości taki obowiązek nie powstał.

Przepis art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s. w żaden sposób nie nakłada ograniczeń czasowych do wydania przez organ rentowy deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych. Takich granic czasowych, poza którymi organowi rentowemu nie wolno byłoby już rozstrzygać o podleganiu (niepodleganiu) ubezpieczeniom społecznym, nie narzucają również inne przepisy ustawy o s.u.s., w szczególności jej art. 38. W oparciu o rezultaty wykładni językowej art. 83 ust. 1 oraz po dokonaniu całościowej analizy poszczególnych unormowań zawartych w rozdziałach 2-4 ustawy o s.u.s. (zatytułowanych kolejno „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym”, „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne” i „Zgłoszenia do ubezpieczenia, prowadzenie kont i rejestrów oraz zasady rozliczania składek i zasiłków”) można zatem uznać, że organ rentowy dysponuje nieograniczonym w czasie uprawnieniem do wydawania deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych. Z tego wynika zaś, że taka możliwość (uprawnienie) rozciąga się również na sytuację, w której organ rentowy orzeka o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których składki powinny, a nie zostały uiszczone, a nadto w dacie wydawania decyzji o podleganiu ubezpieczeniom społecznym były już przedawnione (a więc, gdy zobowiązanie składkowe wygasło).

4. Za wnioskowaniem o nieistnieniu granic czasowych wyznaczających organowi rentowemu możliwość wydania decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym przemawiają również argumenty wynikające z wykładni systemowej przepisów o organizacji ubezpieczeń społecznych. Analiza systemowa tych regulacji nakazuje bowiem rozróżnienie dwóch kategorii pojęciowych, to jest „obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym” oraz

„obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne”. Obowiązek ubezpieczenia (obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym) został szczegółowo uregulowany w rozdziale 2 ustawy o s.u.s. „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym” (art. 6-14). Przepisy te szczegółowo normują, kto i w jakich okolicznościach faktycznych oraz prawnych podlega obowiązkowo (lub dobrowolnie - art. 14) ubezpieczeniom społecznym. Między innymi w art. 9 tej ustawy został rozwiązany zbieg kilku tytułów ubezpieczenia (co stanowiło przedmiot decyzji zaskarżonej w rozpoznawanej sprawie). Regulacje te nie odnoszą się natomiast w żaden sposób do opłacania składek, czemu poświęcony został trzeci rozdział ustawy o s.u.s. zatytułowany „Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne” (art. 15-32). W szczególności podstawę prawną (wtórnego w stosunku do podlegania ubezpieczeniom społecznym) obowiązku zapłaty składek stanowi art. 17 ustawy o s.u.s. oraz konkretyzujące go przepisy art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 tej ustawy (zamieszczone w rozdziale 4 noszącym tytuł „Zgłoszenia do ubezpieczenia, prowadzenia kont i rejestrów oraz zasady rozliczania składek i zasiłków”).

5. Z powyższego wynika, że należy odróżnić obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym od obowiązku zapłaty składek na te ubezpieczenia, choć pozostają one ze sobą w określonej relacji. Trzeba przy tym zauważyć, że obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym cechuje nadrzędność względem obowiązku zapłaty składek (obowiązku składkowego), zaś obowiązek składkowy ma charakter pochodny (wtórny) wobec obowiązku podlegania ubezpieczeniom. Innymi słowy, obowiązek składkowy istnieje (może istnieć) tylko wtedy, gdy istnieje obowiązek ubezpieczeń społecznych (obowiązek podlegania tym ubezpieczeniom). W sytuacji, gdy obowiązek ubezpieczeń społecznych nie istniał w danym przedziale czasu, a za ten okres płatnik opłacił składki, to zapłacone przez niego w przeszłości składki są świadczeniami nienależnymi („nadpłaconymi”), w związku z czym powinny zostać przez organ rentowy zaliczone na poczet innych (wymagalnych, bądź przyszłych) należności płatnika, ewentualnie powinny być zwrócone na jego rzecz (art. 24 ust. 6a i ust. 6d ustawy o s.u.s.). Obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym może natomiast funkcjonować bez istnienia obowiązku składkowego, czego przykładem jest choćby sytuacja,

której dotyczy art. 19 ustawy o s.u.s. (zgodnie z którym łączna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób podlegających tym ubezpieczeniom nie może przekraczać w danym roku kalendarzowym kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy). Pogląd o „wtórnym” charakterze obowiązku zapłaty składek względem „podstawowego” obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym jest aktualny również w przypadku, gdy w przeszłości istniał obowiązek ubezpieczeń społecznych (z mocy prawa), a składki na te ubezpieczenia nie zostały opłacone z innych przyczyn niż przekroczenie rocznej kwoty granicznej z art. 19 ust. 1 ustawy o s.u.s., co dotyczy w szczególności nieopłacenia składek z powodu ich przedawnienia.

Publicznoprawny obowiązek ubezpieczeń społecznych istnieje z mocy prawa i jest niezależny od obowiązku składkowego w tym sensie, że w niektórych stanach faktycznych składki, które należałoby opłacić za okresy podlegania ubezpieczeniom, w rzeczywistości nie zostały (i nie zostaną) opłacone. Dlatego jest logicznie uzasadniona i prawnie dopuszczalna możliwość wydania przez organ rentowy decyzji stwierdzającej istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych, która nie ma znaczenia dla obowiązku zapłaty składek. Rozstrzygnięcie zawarte w takiej decyzji dotyczy wówczas tylko podlegania (niepodlegania) ubezpieczeniom społecznym, przy pominięciu wymagalności składek (istnienia obowiązku składkowego). Inaczej rzecz ujmując, ustalenie przez organ rentowy, że istniał obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie przesądza, że na płatniku ciąży (ciężył) obowiązek zapłaty składek ubezpieczeniowych. O tym, czy w następstwie stwierdzenia w decyzji istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych, płatnik powinien uiścić składki za okresy podlegania ubezpieczeniom, decydują inne regulacje prawa materialnego, w tym przepisy określające zasady przedawnienia należności z tytułu składek.

6. Całościowa analiza unormowań ustawy o s.u.s., zwłaszcza odnoszących się do przedawnienia składek, prowadzi zatem do wniosku, że przedawnieniu ulegają należności z tytułu składek oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata (art. 24 ust. 2 i 4 tej ustawy). „Przedawnia się” więc jedynie obowiązek składkowy (obowiązek płatniczy, którego treścią jest

uiszczenie przez płatnika sumy pieniężnej na pokrycie wymagalnych zobowiązań składkowych). Nie ulega natomiast „przedawnieniu” stwierdzenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, bo nie przewiduje tego ani ustawa o s.u.s., ani inne akty prawne z dziedziny ubezpieczeń społecznych.

Wobec tego nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność wydania decyzji stwierdzającej (potwierdzającej) istnienie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, nawet w odległej przeszłości, także po upływie terminu przedawnienia składek. Ewentualne trudności dowodowe w ustaleniu przez organ rentowy istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych po wielu latach (na przykład brak odpowiedniej dokumentacji ubezpieczeniowej) nie mogą stanowić prawnej przeszkody w wydaniu deklaratoryjnej decyzji ustalającej istnienie w przeszłości stosunku ubezpieczenia społecznego.

7. Ustalenie istnienia w przeszłości obowiązku ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia nie zostały zapłacone i przedawniły się, nie jest bezprzedmiotowe (zbędne). Potrzeba wydania takiej decyzji wynika przede wszystkim z uwzględnienia, że podleganie ubezpieczeniom społecznym - mimo nieopłacenia składek - ma (zawsze może mieć) istotne znaczenie dla realizacji interesów osoby ubezpieczonej. Tak więc względy funkcjonalne również przemawiają za potrzebą wydania decyzji stwierdzającej istnienie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, mimo przedawnienia należności z tytułu składek. Taka konieczność nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego (na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny). Trzeba bowiem pamiętać, że w myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o s.u.s., na koncie ubezpieczonego niebędącego płatnikiem składek organ rentowy ewidencjonuje (w szczególności) dane na temat zwaloryzowanej wysokości należnych składek na ubezpieczenie emerytalne. Nie ma przy tym wątpliwości, że „przedawniona” składka na ubezpieczenie emerytalne nie jest składką „wpłaconą”. Ujawnienie na koncie ubezpieczonego składki emerytalnej „należnej”, choćby nie została „wpłacona”, ma jednak ten skutek, że jej wysokość podlega uwzględnieniu przy obliczaniu wysokości emerytury dla ubezpieczonego urodzonego po 31 grudnia 1948 r. (art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Gdyby więc przyjąć, że po upływie terminu przedawnienia, organ rentowy nie może stwierdzić, iż

składka na ubezpieczenie emerytalne nieopłacona przez płatnika za ubezpieczonego (przedawniona), była składką „należną”, to przekładałoby się to na wysokość przyszłej emerytury przysługującej ubezpieczonemu urodzonemu po 31 grudnia 1948 r.

Tak więc dopuszczalność wydania przez organ rentowy decyzji potwierdzającej istnienie (nieistnienie) obowiązku ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy składki na te ubezpieczenia już uległy przedawnieniu, jest podyktowana przede wszystkim interesem ubezpieczonego, aby mogły zostać rozwiane wszelkie wątpliwości co do jego sytuacji prawnoubezpieczeniowej. Prowadzone w tym kierunku postępowanie przed organem rentowym nie jest bezprzedmiotowe a z tej perspektywy ma znaczenie drugorzędne ustalenie, czy składki zostały opłacone oraz, czy są nieprzedawnione.

8. Prezentowana w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykładnia o niedopuszczalności postępowania zmierzającego do określenia zobowiązania podatkowego po jego wygaśnięciu wskutek przedawnienia, nie prowadzi do przyjęcia poglądu, że organ rentowy nie może wydać decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których nieopłacone składki na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu. Przeniesienie na grunt prawa ubezpieczeń społecznych poglądu wyrażonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego o bezprzedmiotowości prowadzenia postępowania podatkowego po wygaśnięciu zobowiązania podatkowego, może polegać co najwyżej na przyjęciu, że po wygaśnięciu zobowiązania składkowego organ rentowy nie powinien prowadzić postępowania „wymiarowego”, kończącego się wydaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania składkowego, bo to postępowanie byłoby oczywiście zbędne (bezprzedmiotowe). Wydanie przez organ rentowy decyzji „wymiarowej” po wygaśnięciu zobowiązania składkowego z powodu przedawnienia, byłoby zbędne, bo na jej podstawie zobowiązanie składkowe nie mogłoby zostać wykonane. Wygaśnięcie zobowiązania, którego treścią jest zapłata składek, nie oznacza natomiast ustania (wygaśnięcia) obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym.

9. Udzieleniu twierdzącej odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego

nie sprzeciwia się przywołany pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r., II UK 377/09, (OSNP 2011 nr 23-24, poz. 307). Zgodnie z tym wyrokiem, „ubezpieczony nie może dochodzić zmiany podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, jeżeli od obliczenia i pobrania składek minął termin przedawnienia należności z tytułu składek określony w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”. W ustalonych okolicznościach faktycznych tej sprawy można było przedstawić pogląd prawny, że procedowanie organu rentowego było bezprzedmiotowe, bo nie służyło zapewnieniu ochrony prawnej ubezpieczonemu, który - z racji wieku - należał do grupy osób, dla których emeryturę oblicza się według „starych” zasad, w których kwestie związane z oceną charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne („należna” albo „wpłacona”) nie miały znaczenia. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, nie chodzi (bezpośrednio) o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek, lecz o ustalenie (w ogóle) podlegania ubezpieczeniom społecznym z konkretnego tytułu (wykonywania umowy zlecenia). Ponadto, sporny okres dotyczy stanu prawnego istniejącego po wejściu w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych (od 1 stycznia 1999 r.). Składki, które potencjalnie należało opłacić za ubezpieczoną zleceniobiorczynię w spornych miesiącach przypadających w 1999 r. (które już się przedawniły) pod pewnymi warunkami mogą być ewidencjonowane na koncie ubezpieczonej jako składki „należne”, w przeciwieństwie do składek dotyczących okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym przed 1 stycznia 1999 r. Wobec tego prowadzenie przez organ rentowy postępowania zmierzającego do wydania decyzji stwierdzającej „tylko” istnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych w wybranych miesiącach 1999 r. nie może być ocenione jako czynność bezprzedmiotowa.

Uzupełniając można dodać, że w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., II UK 194/15 (niepublikowany), w sprawie o ustalenie prawa do renty rodzinnej, Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił, że przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okresy składkowe, choćby płatnik nie opłacił należnych składek za ubezpieczonego (niebędącego płatnikiem), który podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w tych okresach (*a contrario* do art. 5 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Według Sądu

Najwyższego, stanowisko przeciwne zaprzeczałoby istocie i automatyzmowi prawnemu odnośnie do powstawania i podlegania obowiązkowym stosunkom ubezpieczeń społecznych oraz obliczania i opłacania przez płatników całości należnych składek za osoby ubezpieczone, choćby były one w części finansowane z przychodów osiąganych przez samych ubezpieczonych. Zważywszy na liczne obowiązki określone w rozdziale 4 ustawy o s.u.s., którymi są obarczani - co do zasady - płatnicy składek, nie istnieją dostateczne przyczyny, dla których faktyczna odpowiedzialność za powstanie zaległości składkowych, wywołanych zaniechaniami nierzetelnych płatników, miałaby zostać przerzucana na ubezpieczonych.

10. Przeciwno tezie o dopuszczalności wydania decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym w okresach, w odniesieniu do których składki uległy już przedawnieniu, nie świadczy argument, że płatnik (z uwagi na znaczny upływ czasu) może mieć trudności z przygotowaniem i dostarczeniem organowi rentowemu odpowiedniej dokumentacji ubezpieczeniowej (zwykłej lub korygującej). Nawet gdyby w konkretnych przypadkach takie komplikacje wystąpiły, to organ rentowy dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi (np. określonymi w art. 48b ustawy o s.u.s.), za pomocą których jest w stanie samodzielnie określić przebieg sytuacji prawnoubezpieczeniowej osoby, co do której stwierdził obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym.

11. Na koniec można także zwrócić uwagę, że przedstawione zagadnienie prawne, dotyczy spraw określanych w przepisach prawa materialnego jako sprawy „dotyczące obowiązku ubezpieczeń społecznych” (art. 38 ust. 1 ustawy o s.u.s.) albo jako sprawy „o podleganie obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, ubezpieczeniu chorobowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu” (art. 6 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 tej ustawy). Za inaczej sformułowane, ale tożsame z określeniami używanymi w tych przepisach, należy uznać określenia przedmiotu spraw w przepisach procesowych. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określenie przedmiotu postępowania sądowego wynika z definicji legalnej tych spraw (art. 476 § 2 k.p.c.). W odniesieniu do rozpatrywanego zagadnienia istotna jest treść art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c. definiująca pojęcie „ubezpieczonego”. Według tego przepisu „ubezpieczonym jest osoba ubiegająca

się o: a) świadczenie z ubezpieczeń społecznych albo o emeryturę lub rentę, b) ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu, c) świadczenia w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, d) świadczenie odszkodowawcze przysługujące w razie wypadku lub choroby pozostające w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji (innej formacji „mundurowej”)”. Wynika z tego, że rozpoznawane zagadnienie prawne dotyczy „ustalenia istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia lub jego zakresu”. Jest to regulacja szczególna względem art. 189 k.p.c. a podstawowy wniosek wynikający z jej treści sprowadza się do stwierdzenia, że wykazanie „interesu prawnego” nie jest przesłanką ustalenia istnienia (nieistnienia) obowiązku ubezpieczenia lub jego zakresu (podlegania ubezpieczeniom społecznym).

12. W podsumowaniu rozważań należy więc uznać, że nie zachodzą przeszkody materialnoprawne i procesowe, w ustaleniu przez organ rentowy w decyzji podlegania ubezpieczeniom społecznym w okresach wstecznych, w odniesieniu do których należne składki nie zostały opłacone przez płatnika i uległy przedawnieniu. Dopuszczalne jest zatem ustalenie w decyzji organu rentowego podlegania ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu) osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia w sytuacji, gdy należności z tytułu składek na te ubezpieczenia, uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji.

Kierując się przedstawionymi motywami Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.