

Sygn. akt III AUa 67/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Agata Pyjas - Luty
Sędziowie:	SSA Marta Fidzińska - Juszcak SSO Natalia Lipińska (spr.)
Protokolant:	sekr. sądowy Barbara Dudzik

po rozpoznaniu w dniu 17 października 2013 r. w Krakowie

sprawy z wniosku **J. K. (1) i R. W.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.**

o ubezpieczenie społeczne

na skutek apelacji organu rentowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w K.

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie VII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 31 lipca 2012 r. sygn. akt VII U 388/12

o d d a l a apelację.

Sygn. akt III AUa 67/13

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 17 października 2013 r.

Decyzjami z dnia 30 stycznia 2012r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. orzekł, że J. K. (1) (decyzja nr (...)) i R. W. (decyzja nr (...))jako osoby prowadzące działalność gospodarczą podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu w okresie od 1 stycznia 2011r. do 31 stycznia 2011r.

Jako podstawę rozstrzygnięć organ wskazał art. 83 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 38 ust 1 oraz art. 13 pkt 4 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009r, Nr 205, poz. 1585 z późn. Zm.) w zw. z art. 14 a ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity z 2010r., Dz. U. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

W uzasadnieniach decyzji organ podniósł, że stosownie do art. 14a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2011 r. przedsiębiorca niezatrudniający pracowników miał prawo zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres o 1 miesiąca do 24 miesięcy. Do obliczania tego okresu zastosowanie mają przepisy art. 57 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity z 2000r. Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) dalej kpa, zgodnie z którym 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.

J. K. (1) oraz R. W. złożyli w dniu 27 lutego 2012r. odwołania od w/w decyzji, w których wniosli o uznanie roszczeń ZUS za bezpodstawne.

Podnieśli, że nie uchybili miesięcznemu zawieszeniu działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w kontekście art. 57 kpa. Wskazali również, że przedstawione U.M.K. druki „wzór jak zawiesić działalność gospodarczą” oraz druk EDG - 1 (zestaw korespondencyjny 1) nie podawały żadnych informacji o okresie czy sposobie liczenia miesięcznego okresu zawieszenia działalności. Nadto składane wnioski o zawieszenie działalności zostały sprawdzone przez pracownika U.M.K., który poinformował ich o tym, że przekaże je do odpowiednich organów (ZUS).

W odpowiedziach na odwołania organ rentowy wniósł o ich oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego w kwocie 360zł. Organ podniósł, że odwołujący niewątpliwie dokonali zgłoszenia przerwy od dnia 1 do 31 stycznia 2011 r., a zgodnie z art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przerwa winna wynosić minimum jeden miesiąc - do obliczania terminu miesięcznego stosuje się przepis art. 57 par. 3 kpa, zgodnie z którym terminy określone w miesiącach kończą się z upływem dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia nie było, w ostatnim dniu tego miesiąca. W związku z powyższym, zdaniem organu zawieszenie nie trwało jednego miesiąca.

Sąd postanowieniem z dnia 30 maja 2012r. połączył sprawy J. K. (1) oraz R. W. do łącznego rozpoznania.

Wyrokiem z dnia 31 lipca 2012r., sygn.. VII U 388/12, Sąd Okręgowy w Krakowie zmienił zaskarżone decyzje z dnia 30 stycznia 2012r. Nr (...) -2 w ten sposób, że stwierdził, iż J. K. (1) jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 stycznia 2011r. oraz decyzję Nr (...) w ten sposób, że stwierdził, iż R. W. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 stycznia 2011 r.

Sąd I instancji ustalił, że J. K. (1) i R. W. w latach 2007-2011 prowadzili działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej ((...).s.c. (...))W styczniu 2011 r. wnioskodawcy zawiesili działalność gospodarczą na okres 3 miesięcy (I kwartał 2011 r.). Ponieważ pojawiło się zainteresowanie ich usługami, w dniu 28 stycznia 2011 r. udali się do Urzędu Miasta celem „odwieszenia” działalności. Na druku zaznaczyli, że chcą wznowić działalność od dnia 1 lutego 2011 r. Urzędniczka wniosek przyjęła. Wnioskodawcy wiedzieli, że skuteczne zawieszenie działalności musi trwać co najmniej miesiąc. W ich przekonaniu spełnili ten warunek. Nie mieli pojęcia, że okres miesiąca może być liczony inaczej niż od dnia 1 stycznia 2011 r. do 31 stycznia 2011 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd I instancji wskazał, że regulacje prawne umożliwiające zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej i nie podlegania w tym okresie obowiązkowi ubezpieczenia społecznego pojawiły się dopiero w ustawie z dnia 10 lipca 2008r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 141, poz. 888). Do ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2010r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) dodano art. 14a, który w pierwotnym brzmieniu, tj. obowiązującym w spornym okresie, stanowił, że przedsiębiorca niezatrudniający pracowników może zawiesić działalność na okres od 1 miesiąca do 24 miesięcy (ust. 1). Zgodnie z ust. 2, zawieszenie działalności gospodarczej prowadzonej w formie spółki cywilnej jest skuteczne pod warunkiem zawieszenia jej przez wszystkich współników.

Okres zawieszenia wykonywania działalności rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu działalności, nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku i trwa do dnia złożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej (ust. 6).

Sąd I instancji zauważył, że od początku obowiązywania w/w regulacji pojawił się szereg wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności związanych z obliczaniem terminu zawieszenia działalności. W związku z powyższym ustawodawca widząc m.in. konieczność dostosowania dolnej granicy okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej do reguł obliczania terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, wskazania wyraźnej reguły interpretacyjnej odnoszącej się do okresu na jaki działalność gospodarcza może być zawieszona oraz zapewnienia przedsiębiorcom ciągłości okresów składkowych, od których jest uzależnione m.in. nabycie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych - dokonał zmian w art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Od dnia 1 lipca 2011 r. art. 14a ust. 1 ustawy uzyskał brzmienie: przedsiębiorca niezatrudniający pracowników może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dnia do 24 miesięcy, z zastrzeżeniem ust. 1a. Powołany art. 14a ust. 1 stanowi, że jeżeli okres zawieszenia wykonywania działalności obejmuje wyłącznie pełny miesiąc lutego danego roku kalendarzowego, za minimalny okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przyjmuje się liczbę dni miesiąca lutego przypadającą w danym roku kalendarzowym. Dodano również do art. 14a ust. 1b stanowiący, że okres zawieszenia wykonywania działalności może być oznaczony w dniach, miesiącach albo kwartałach i dniach oraz ust. 1c stanowiący, iż do obliczania okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sąd zważył nadto, że zmiany wprowadzone do art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ewidentnie świadczą, że dotychczasowe brzmienie tego przepisu rodziło wiele wątpliwości, w tym dotyczące rozumienia minimalnego okresu zawieszenia, tj. 1 miesiąca. Treść przepisów art. 14a ust. 1 oraz 14a ust. 1a wskazuje zdaniem Sądu wyraźnie, że od początku wprowadzenia możliwości zawieszenia działalności gospodarczej, intencją ustawodawcy było, aby minimalny okres zawieszenia oznaczał 30 dni. Nadto dopiero w dodanym od dnia 1 lipca 2011 r. do art. 14a ust. 1c jednoznacznie wskazano, że do obliczania okresu zawieszenia działalności zastosowanie znajdują przepisy kpa.

Na gruncie powyższych rozważań Sąd stwierdził, że działania wnioskodawców były zgodne z intencją ustawodawcy ujawnioną jednoznacznie w zmienionym przepisie art. 14a ust. 1, 1a i 1c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z czym należy uznać, że skutecznie zawiesili działalność gospodarczą, dlatego też na zasadzie art. 477¹⁴§2 kpc zmienił zaskarżone decyzje.

Apelację od wyroku wniosł organ rentowy, zarzucając w niej naruszenie prawa materialnego art. 14a ust 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w brzmieniu obowiązującym od dnia 20 września 2008r. do dnia 30 czerwca 2011 r. poprzez jego niezastosowanie, błędną wykładnię, niezastosowanie przepisu art. 110 kc oraz art. 112 kc i art. 57 §3 kpa. Organ wniosł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie wniesionych przez J. K. (1) i R. W. odwołań oraz zasądzenie na rzecz ZUS kosztów zastępstwa prawnego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji organ podniósł, że Sad Okręgowy w sposób wadliwy dokonał wykładni prawa materialnego tj. art. 14 ust 1a w brzmieniu obowiązującym w okresie od 20 września 2008r. do 30 czerwca 2011 r. Zdaniem organu nawet jeżeli zmiana ustawy o swobodzie działalności miała na celu jedynie doprecyzowanie sposobu liczenia terminów to zastosowanie winien znaleźć w takiej sytuacji art. 110, zgodnie z którym w przypadku, gdy ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania zastosowanie znajduje m.in. art. 112kc, który stanowi, że 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. Zapis w/w przepisu tożsamy jest z art. 57 §3 kpa.

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu wnioskodawcy nie zawiesili skutecznie prowadzonej działalności gospodarczej, dlatego też podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do 31 stycznia

2011 r. Zawieszenie prowadzonej działalności byłoby w niniejszej sprawie skuteczne wyłącznie w sytuacji podjęcia działalności przez wnioskodawców od dnia 2 lutego 2011 r.

Sąd Apelacyjny rozważył co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Rozstrzygając w spornej kwestii ustalenia czy ubezpieczeni J. K. (1) i R. W., prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej ((...) s.c. (...)) nie podlegali obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w miesiącu styczniu 2011 r., w związku ze zgłoszeniem zawieszenia wykonywania działalności, Sąd Okręgowy poczynił niewadliwe ustalenia faktyczne oraz dokonał prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego znajdujących zastosowanie w tej sprawie, a w szczególności art. 14a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy wskazać, że ustawodawca wychodząc naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom przedsiębiorców, wprowadził z dniem 20 września 2008r. rozwiązania mające ułatwić zgodne z prawem prowadzenie działalności gospodarczej, poprzez umożliwienie przedsiębiorcy niezatrudniającemu pracowników zawieszenie wykonywania tej działalności.

Kwestia zezwolenia zawieszenia działalności wraz z normami czasowymi tj. minimalnym miesięcznym okresem zawieszenia i maksymalnym 24 miesięcznym została uregulowana art. 14a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Natomiast w art. 36a ustawy systemowej ustawodawca określił skutki prawne w zakresie zawieszenia wykonywania tej działalności. Skutki te następowały zgodnie z art. 36a ustawy o sus w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 września 2008r., czyli w dacie rozpoczęcia obowiązywania art. 14a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym przedsiębiorca dokonał zgłoszenia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej do ostatniego dnia miesiąca, w którym dokonał zgłoszenia wznowienia wykonywania działalności gospodarczej.

Z brzmienia powyższych przepisów wynika, że istotnie początkowo ustawodawca okres zawieszenia działalności gospodarczej łączył z miesiącami kalendarzowymi. Jednakże od dnia 7 marca 2009r. ustawodawca zmienił brzmienie art. 36a ust 2 ustawy systemowej stanowiąc, że zawieszenie wykonywania działalności, powoduje ustanie obowiązku ubezpieczeniom społecznym od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej.

Jednocześnie z dniem 31 marca 2009r. został dodany do art. 14a ust. 6 w brzmieniu: okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej rozpoczyna się 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.

Tymczasem zarówno ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych jak i ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zawierają jakiegokolwiek regulacji w kwestii obliczania terminów określonych w miesiącach.

Wprowadzane przez ustawodawcę niekompleksowo kolejne nowelizacje przepisów skutkowały pojawieniem się licznych wątpliwości interpretacyjnych będących przedmiotem rozważań Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym nawet w przypadku przyjęcia poglądu, że z mocy art. 123 ustawy systemowej znajduje zastosowanie zasada z art. 57 §3 kpa w zakresie liczenia terminów określonych w miesiącach, w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy brak jest podstaw do zakwestionowania zasadności rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego.

Poza sporem w niniejszej sprawie jest fakt, że wolą odwołujących się było zawieszenie wykonywania działalności na okres miesiąca stycznia 2011 r. Przejawem tej woli było złożenie w dniu 28 stycznia w UM druku EDG, w którym wskazali, że wznowiają działalność od dnia 1 lutego 2011 r. Druk został przyjęty przez urzędnika. Ubezpieczeni mieli świadomość, że skuteczne zawieszenie działalności musi trwać co najmniej miesiąc. Nie mieli jednak świadomości, że okres miesiąca może być liczony inaczej niż od dnia 1 do 31 stycznia 2011 r. Nie zostali bowiem pouczeni o tym jak termin „miesiąc” jest rozumiany na gruncie ustawy kpa, do czego organ rentowy był zobowiązany normą art. 9 tej

ustawy, obligującą do udzielenia w toku postępowania należytej i wyczerpującej informacji o okolicznościach prawych i faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania, tak aby strony uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.

Także zamiarem ustawodawcy wprowadzającego z dniem 20 września 2008r. instytucję zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej było ułatwienie przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej zgodnej z prawem. Nie było tym zamiarem pozbawienie przedsiębiorcy możliwości zawieszenia wykonywania działalności wskutek niedoprecyzowania w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej terminu „miesiąc”.

Zgodzić się wypada ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, że na tle stosowania przepisu art. 14a ust. 1 wyniknęły w praktyce problemy interpretacyjne pojęcia miesiąc, w kontekście zasady obliczania terminu zawieszenia według kryteriów określonych w kpa, co spowodowało konieczność nowelizacji tego przepisu. Od dnia 1 lipca 2011 r. przepis ten określił ramy czasowe zawieszenia od 30 dni do 24 miesięcy. Ustawodawca uznał tym samym, że tak istotna dla przedsiębiorców instytucja zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wymaga przejrzystej i jednoznacznej konstrukcji, by przedsiębiorca jako płatnik składek, którego obciąża obowiązek właściwego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i obliczania składek, mógł zakres swoich obowiązków, w tym obliczania okresu zawieszenia, ustalić w oparciu o regulację zawartą w jednym akcie prawnym, bez potrzeby sięgania jak dotychczasowo do innych norm m.in. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i kpa oraz dokonywania skomplikowanej wykładni przepisów wymagających wiedzy prawniczej.

W tym miejscu przytoczyć również wypada pogląd Sądu Najwyższy zawarty w wyroku z dnia 12 stycznia 2012r., sygn. I UK 203/11, LEX nr 1162649, zgodnie z którym obowiązek ubezpieczenia wynika z faktycznego prowadzenia działalności, natomiast o wyłączeniu z tego ubezpieczenia decyduje faktyczne zaprzestanie tej działalności. Kwestie związane z formalnym zarejestrowaniem, wyrejestrowaniem, czy zgłaszaniem przerw w działalności nie przesądzają same w sobie o podleganiu obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, mają jednak znaczenie w sferze dowodowej, bowiem z samego faktu zawieszenia działalności nie wynika bezwzględnie niepodleganie ubezpieczeniom społecznym, ponieważ zawieszenie jest wadliwe, gdy przedsiębiorca mimo to wykonuje faktycznie działalność gospodarczą. Przerwy winny być przy tym należycie usprawiedliwione i udokumentowane, aby skutkowały zwolnieniem z ubezpieczenia.

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy stwierdzić należy, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej interpretacji woli ustawodawcy w zakresie sposobu liczenia minimalnego terminu okresu zawieszenia działalności gospodarczej, którą Sąd Apelacyjny w pełni podziela. Nadto z prawidłowo ustalonego w sprawie i niekwestionowanego przez apelującego stanu faktycznego wynika, że wolą odwołujących było zawieszenie działalności na okres 1 miesiąca, tj. miesiąca stycznia 2011 r., a podczas jego trwania nie wykonywali działalności gospodarczej.

W tym stanie rzeczy apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 kpc.