

Sygn. akt III AUa 135/12

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2012 r.

**Sąd Apelacyjny w Katowicach** III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący	SSA Antonina Grymel
Sędziowie	SSO del. Ewelina Kocurek - Grabowska (spr.) SSA Lena Jachimowska
Protokolant	Ewa Bury

po rozpoznaniu w dniu 25 września 2012r. w Katowicach

sprawy z odwołania I. V. (I. V. )

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

o objęcie ubezpieczeniami społecznymi

na skutek apelacji ubezpieczonej I. V.

od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w Bielsku-Białej

z dnia 27 października 2011r. sygn. akt VI U 821/11

***zmienia zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i stwierdza, że I. V. w związku ze zgłoszeniem zawieszenia działalności gospodarczej w organie ewidencyjnym w okresie od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. nie podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.***

/-/SSO del. E. Kocurek-Grabowska /-/SSA A. Grymel /-/SSA L. Jachimowska

Sędzia Przewodniczący Sędzia

Sygn. akt III AUa 135/12

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 18 maja 2011r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. objął z urzędu ubezpieczoną I. V. obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, rentowymi i wypadkowym w okresie od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. W uzasadnieniu decyzji Zakład powołał się na przepis art. 14a ust.

1 znolizowanej ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej, wskazując, że ubezpieczona zawiesiła działalność na okres poniżej

1 miesiąca tj. na okres od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. Nadto wskazano, że termin jednego miesiąca na zasadzie art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 57 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego winien być liczony od 1 stycznia do 1 lutego 2010r. Zawieszenie działalności na okres krótszy niż 1 miesiąc, tak jak to uczyniła ubezpieczona nie jest skuteczne względem ustania obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z uwagi na niespełnienie ustawowego wymogu odnoszącego się do jednego miesiąca.

W odwołaniu od decyzji ubezpieczona, zarzucając naruszenie art. 14 a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 57 kpa i art. 7 kpa w związku z art. 77 § 1 kpa, wniosła o zmianę decyzji poprzez wyłączenie z ubezpieczeń społecznych w okresie zawieszenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, powołując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej wyrokiem z dnia 27 października 2011r. sygn. akt VI U 821/11 oddalił odwołanie

i zasądził na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kwotę 60 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona prowadzi jednoosobowo pozarolniczą działalność gospodarczą. W okresie od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. zgłosiła w Urzędzie Miasta B. zawieszenie działalności gospodarczej.

Zdaniem Sądu Okręgowego istota sporu sprowadzała się do wyjaśnienia w oparciu o jakie przepisy należy liczyć okres 1 miesiąca, tak aby mogło nastąpić skuteczne zawieszenie działalności gospodarczej.

Sąd Okręgowy odwołał się do uregulowania art. 6 ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych i stwierdził, że według stanu prawnego obowiązującego od dnia 20 września 2008r., obowiązek ubezpieczeń społecznych powstaje od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności i trwa do dnia zaprzestania jej wykonywania

z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Sąd podkreślił, że stosownie do treści art. 14a ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej, dopuszczona została możliwość zawieszenia działalności gospodarczej, w razie nie zatrudniania pracowników na okres od 1 do 24 miesięcy.

Sąd ten przyjął z kolei, że z mocy art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do obliczenia terminu zastosowanie ma art. 57 § 3 kpa stanowiący, że 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. Z powyższego wynika, że ubezpieczona zgłosiła zawieszenie działalności gospodarczej poniżej jednego miesiąca.

Reasumując, Sąd Okręgowy stwierdził, na gruncie obowiązujących przepisów prawnych, że zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej na okres krótszy niż miesiąc nie jest skuteczne względem ustania obowiązkowych ubezpieczeń z uwagi na niespełnienie ustawowego wymogu odnoszącego się do okresu 1 miesiąca.

W niniejszej sprawie zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej przez ubezpieczoną w okresie od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. nastąpiło w okresie krótszym niż 1 miesiąc. Termin ten liczony prawidłowo wg art. 157 ust. 3 kpa dla

1 miesiąca, poczynając od 1 stycznia 2010r., kończył się w dniu 1 lutego 2010r.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżona decyzja stwierdzająca podleganie przez ubezpieczoną obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu w okresie od 1 stycznia do 31 stycznia 2010r. jest prawidłowa i dlatego odwołanie, jako bezzasadne na mocy art. 477<sup>14</sup> § 1 kpc należało oddalić i orzec o kosztach zastępstwa procesowego.

Apelację od wyroku złożyła ubezpieczona zaskarżając wyrok w całości, wniosła o: zmianę zaskarżonego wyroku w całości przez uwzględnienie odwołania od decyzji organu rentowego.

Apelująca wskazała, że na podstawie art. 14 a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, okres zawieszenia 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. Podkreślono, że ubezpieczona wniosek o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej złożyła dnia 1 lutego 2010r., tak więc dniem wznowienia działalności w świetle art. 14 a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej był dzień 1 lutego 2010r., a nie jak twierdzi organ rentowy 31 stycznia 2010r. Literalna wykładnia przepisów prowadzi do wniosku, zdaniem apelującej, że w przedmiotowym stanie faktycznym zawieszenie działalności gospodarczej trwało od 1 stycznia 2010r. do 1 lutego 2010r.

### ***Rozpoznając apelację, Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

Apelacja zasługuje na uwzględnienie.

Rozstrzygając w spornej kwestii ustalenia czy ubezpieczona, prowadząca samodzielnie działalność pozarolniczą nie podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w miesiącu styczniu 2010r., w związku ze zgłoszeniem zawieszenia wykonywania działalności, Sąd Okręgowy, dokonując niewadliwych ustaleń faktycznych, wydał nieprawidłowe orzeczenie.

Przede wszystkim wskazać należy, że z dniem 20 września 2008r. ustawodawca umożliwił przedsiębiorcy niezatrudniającemu pracowników, zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej. To po raz pierwszy usankcjonowane prawnie zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej (dotąd nie przewidziane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych ani w przepisach o podatkach dochodowych), prawodawca wprowadził ustawą z dnia 10 lipca 2008r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008r. Nr 141, poz. 888), wychodząc naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom przedsiębiorców, wprowadził rozwiązania mające ułatwić zgodne z prawem prowadzenie działalności gospodarczej.

W ustawie nowelizującej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, zezwolenie przedsiębiorcom zawieszania przez nich działalności gospodarczej reguluje art. 14 a ust. 1, wprowadzony przez art. 1 pkt 6 oraz wprowadzony do ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych przez art. 7 pkt 2 -art. 36 a określający skutek zawieszenia wykonywania tej działalności. Wprowadzając zasadę umożliwiającą zawieszanie wykonywania działalności gospodarczej, ustawa

w art. 14 a ust. 1zakreśliła ramy czasowe, na jakie przedsiębiorca może zawiesić działalność. Wyznaczony minimalny okres zawieszenia to miesiąc, a maksymalny - 24 miesiące. Zawieszenie działalności gospodarczej w trybie przewidzianym normą

art. 14 a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. powoduje, jak stanowi art. 36 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych przedsiębiorcy od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej do dnia poprzedzającego dzień wznowienia jej wykonywania. W konsekwencji, w okresie zawieszenia, przedsiębiorca nie jest zobowiązany do składania deklaracji rozliczeniowej i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (art. 13 pkt 4 w zw. z art. 36 a ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych - tekst jednolity: Dz. U. z 2009r. Nr 205 poz. 1585 ze zm. - zwanej dalej ustawą systemową).

Jak już wyżej podniesiono, uregulowania art. 14 a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 36 a ustawy systemowej wskazują, że pierwotnie ustawodawca okres zawieszenia działalności gospodarczej łączył z miesiącami kalendarzowymi. Od dnia 7 marca 2009r. prawodawca odstąpił od określenia okresu jednego miesiąca (do 24 miesięcy) w znaczeniu miesiąca kalendarzowego, kiedy to przepisami ustawy z dnia 19 grudnia 2009r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009r. Nr 18, poz.97) zmienił przez art. 22 pkt 1 brzmienie normy art. 36 a ust. 2 ustawy systemowej, stanowiąc, że: zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej powoduje ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej. Podobnie, ustawą z dnia 19 grudnia 2008r. zmieniającą ustawę o działalności gospodarczej (Dz. U. z 2009r. Nr 18, poz. 97) z dniem 31 marca 2009r. przez art. 1 pkt 3 dodano art. 14 a 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.

Zarówno w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i ustawie o swobodzie działalności gospodarczej brak jest regulacji w kwestii obliczania terminów określonych w miesiącach. Ustawa systemowa w sprawach nią uregulowanych, chyba że stanowi inaczej, nakazuje stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 123), a norma tego ostatniego aktu prawnego - art. 57 § 3 stanowi, że terminy określone w miesiącach kończą się tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca.

Odnosząc te rozwiązania prawne do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że ubezpieczona, zgodnie z wymogiem art. 14 a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wskazała zawieszenie wykonywania działalności na okres jednego miesiąca, podając w druku EDG - 1 okres, tj. od 1 stycznia 2010r. W rubryce „przewidywany okres zawieszenia” - ubezpieczona wskazała okres 1 miesiąca.

Wolą ubezpieczonej było więc - zawieszenie wykonywania działalności na okres jednego miesiąca, a której przejawem było właśnie wskazanie w wyżej wymienionej rubryce okresu 1 miesiąca, jako przewidywanego okresu zawieszenia. Ubezpieczona nie została pouczona, jak termin „miesiąc” rozumiany jest na gruncie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, do czego zobowiązany był organ rentowy przez normę art. 9 tej ustawy, obligującą do udzielania w toku postępowania należytej i wyczerpującej informacji o okolicznościach prawnych 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 nie było pozbawienie przedsiębiorcy możliwości zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wskutek niedoprecyzowania w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej terminu miesiąc. Bowiem intencją prawodawcy, dokonującego omawianych zmian w ustawie z dnia 2 lipca 2004r.

i ustawie systemowej nie było utrudnienie, a ułatwienie przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej. Jednakże na tle stosowania normy art.14 a ust. 1 wyniknęły problemy interpretacyjne pojęcia miesiąc (jak w rozpoznawanej sprawie), w aspekcie reguły obliczania terminu zawieszenia według kryteriów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, co spowodowało konieczność nowelizacji omawianego przepisu ustawą z dnia 13 maja 2011r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011r. Nr 131 poz. 764), który w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2011r. zakreślił ramy czasowe zawieszenia od 30 dni do 24 miesięcy; a w przypadku pełnego miesiąca lutego, za minimalny okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przyjmuje się liczbę dni tego miesiąca przypadającą w danym roku kalendarzowym. Dokonując tej ostatniej nowelizacji ustawodawca uznał, że tak istotna dla przedsiębiorców instytucja zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wymaga klarownej

i jednoznacznej konstrukcji, aby przedsiębiorca, jako płatnik składek, którego obciąża obowiązek właściwego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i obliczania składek, mógł zakres swoich obowiązków, w tym obliczania okresu zawieszenia działalności, ustalić w wyniku analizy jednego aktu prawnego, bez potrzeby sięgania do innych norm prawnych (jak dotychczas: ustawa systemowa, prawo działalności gospodarczej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej i Kodeks postępowania administracyjnego) i dokonywania skomplikowanej wykładni przepisów, wymagających wiedzy prawniczej.

Tym niemniej zauważyć również wypada, że zgodnie z art. 14 a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - 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 lub do dnia wskazanego w tym wniosku, który nie może być wcześniejszy niż dzień złożenia wniosku.

Z kolei zaś w świetle art. 14 a ust. 7 ustawy o swobodzie 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 działalności gospodarczej

Powyższe uregulowania prowadzą do wniosku, że 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 ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2011r. sygn. II UK 377/10).

Ustawodawca w art. 14 a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dał przedsiębiorcy możliwość wyboru, stosownie do którego może on ale nie musi skorzystać z zawieszenia działalności w okresie, kiedy działalność ta nie przynosi bieżących przychodów z uwagi np. 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. 14 a ust. 7 w związku z art. 14 a ust. 6).

W niniejszej sprawie ubezpieczona składając na druku EDG-1 w dniu 31 grudnia 2009r. wniosek o zawieszenie, wskazała jako początek zawieszenia datę 1 stycznia 2010r. Tak więc rozpoczęcie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przez ubezpieczoną nastąpiło 1 stycznia 2010r. i trwało do dnia złożenia wniosku o wznowienie podjęcia działalności czyli do 1 lutego 2010r. To formalne zgłoszenie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej i późniejsze formalne zgłoszenie wznowienia jej podjęcia wywołało skutek prawny w postaci ustania obowiązku ubezpieczenia społecznego i obowiązku opłacania składek przez ubezpieczoną w wyżej wskazanym okresie.

Uwzględniając powyższe, Sąd Apelacyjny uznał, że w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy, zgłoszenie zawieszenia działalności od dnia 1 stycznia 2010r., który odpowiada początkowemu dniowi terminu zawieszenia na okres 1 miesiąca i przy złożeniu wniosku o podjęcie zawieszony działalności gospodarczej, które nastąpiło w dniu 1 lutego 2010r., spełniło przesłanki do skutecznego w świetle prawa zawieszenia działalności gospodarczej, albowiem zachowany został minimalny okres 1 miesiąca, wymagany ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Powyższe zaś skutkowało tym, że we wskazanym w decyzji okresie, tj. od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. ubezpieczona nie była objęta przymusem ubezpieczenia

społecznego osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, z uwagi na dokonany wpis do ewidencji gospodarczej o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, który to wpis miał charakter konstytutywny w sferze ubezpieczeń społecznych.

Z tych też względów, Sąd II instancji, po myśli art. 386 § 1 kpc, uwzględniając apelację, zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i stwierdził, że I. V. w związku ze zgłoszeniem zawieszenia działalności gospodarczej w organie ewidencyjnym w okresie od 1 stycznia 2010r. do 31 stycznia 2010r. nie podlegała obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

/-/SSO del. E. Kocurek-Grabowska /-/SSA A. Grymel /-/SSA L. Jachimowska

Sędzia Przewodniczący Sędzia

JR