

Andrzej Kurzych¹

ZADŁUŻENIE SKŁADKOWE JAKO PRZYCZYNA PRZEDAWNIEŃ PRAWA DO ŚWIADCZEŃ Z UBEZPIECZENIA CHOROBOWEGO PRZYSŁUGUJĄCEGO PRZEDSIĘBIORCY

ABSTRACT

Contributory debt as a cause of the statute of limitations on the right to sickness insurance benefits of an entrepreneur

As of January 1, 2022, the act on monetary benefits from social security in case of sickness and maternity was amended, consisting, amongst other things, of the introduction of Article 2a, which modified the mechanism for acquiring the right to sickness insurance benefits for persons who are contributors to their own insurance. The purpose of the new regulation was to connect the acquisition of the right to benefits with the absence of a contributory debt exceeding 1% of the minimum wage, under the pain of the statute of limitations in the event of failure to settle the debt within six months from the date the right to benefits arises. The article presents the subject and object scope of the new legal regulation, discusses the concept of contributory debt, analyzes the legal nature of the statute of limitations and also points out the circumstances that may affect its course. The study makes extensive use of court case decisions regarding Article 6(2) and (3) of the act on social insurance for accidents at work and occupational diseases.

¹ Sędzia sądu rejonowego, specjalizuje się w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, wykładowca, autor publikacji z tej tematyki.

Keywords: sickness insurance, sickness insurance benefits, arising of right to benefit, statute of limitations, contributory debt

Słowa kluczowe: ubezpieczenie chorobowe, świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, powstanie prawa do świadczenia, przedawnienie, dług składkowy

Wprowadzenie

Z dniem 1 stycznia 2022 r. doszło do istotnej zmiany zasad podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby podlegające temu ubezpieczeniu na zasadzie dobrowolności, jak również przebudowano system korzystania przez te osoby ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego². Ogólnie rzecz ujmując, w przypadku tej kategorii ubezpieczonych przystąpienie do ubezpieczenia chorobowego, które nadal jest dobrowolne, skutkuje obowiązkiem rozliczania i opłacania składek³. Oznacza to, że uchybienia w płatności składek, w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, nie mają wpływu na podleganie ubezpieczeniu chorobowemu. Zmiana ta została połączona z modyfikacją zasad przysługiwania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w kierunku bezpośrednio zsynchronizowania ich z obowiązkiem zapłaty składek. Reguła ta została wyrażona w art. 2a ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴. Zgodnie z tym przepisem świadczenia z ubezpieczenia chorobowego nie przysługują osobom podlegającym ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie, będącym płatnikami składek na własne ubezpieczenia, w razie wystąpienia w dniu powstania prawa do świadczenia zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na kwotę przekraczającą 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę, do czasu spłaty całości zadłużenia. Jeżeli zadłużenie nie zostanie uregulowane w ciągu sześciu miesięcy od dnia powstania prawa do świadczenia, prawo do świadczeń ulega przedawnieniu.

Warto zauważyć, że konstrukcja prawna uregulowana w art. 2a ustawy zasiłkowej nie jest nowością w systemie prawa ubezpieczeń społecznych. Analogiczną regulację zawiera art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵. Przepis ten obowiązuje bez większych zmian od mniej więcej 20 lat. Z tego względu jego wykładnia wydaje się być utrwalona, co nie oznacza, że jest ona wolna od kontrowersji. Uzasadnia to szerokie korzystanie w toku niniejszych rozważań z orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny formułowanych na jego tle.

² Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1621).

³ Zob. art. 11 ust. 2 i art. 14 ust. 1–2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.; dalej: ustawa systemowa).

⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1133 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa.

⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa. Zasadnicza różnica konstrukcyjna polega na wskazaniu w art. 6 ust. 3 ustawy wypadkowej, że początkową datą biegu przedawnienia jest data wypadku przy pracy lub złożenia wniosku o przyznanie świadczeń z tytułu choroby zawodowej.

Charakter prawny terminu przedawnienia

Uregulowany w art. 2a ustawy zasiłkowej termin przedawnienia wykazuje cechy terminu zawitego o charakterze zachowawczym. Wyraża się to w jego materialnoprawnym charakterze, który sprawia, że po bezskutecznym upływie terminu prawo do danego świadczenia wygasa⁶. Skutek ten następuje z mocy samego prawa bez potrzeby podnoszenia stosownego zarzutu. Wskazać również należy na brak mechanizmów korygujących jego bieg, a także na wyłączenie możliwości modyfikowania długości terminu przez strony. Specyfiką tego terminu jest też to, że ustawodawca nie posłużył się tu konstrukcją prawną wymagalności, albowiem jednoznacznie określił początkową jego datę, wskazując, iż jest to dzień powstania prawa do świadczenia⁷.

Regulacja prawna omawianego terminu wpisuje się w występującą w prawie ubezpieczeń społecznych skłonność do profilowania terminów przedawnienia na wzór terminów prekluzyjnych⁸. Wskazuje to na autonomiczność i samodzielność regulacji prawnej problematyki dawności na gruncie tego prawa⁹. Ten stan rzeczy wymaga uwzględnienia w procesie wykładni art. 2a ustawy zasiłkowej. Pomimo zbieżności terminologicznej w zasadzie odrzucić należy możliwość wykorzystania w tym zakresie cywilnoprawnej konstrukcji prawnej przedawnienia¹⁰. Nie ma bowiem podstaw do poszukiwania poza obszarem prawa ubezpieczeń społecznych regulacji prawnych, które umożliwiłyby wypełnianie ewentualnych luk konstrukcyjnych. Jeżeli więc zaistnieje taka potrzeba, a w przypadku art. 2a ustawy zasiłkowej ewidentnie się ona ujawnia, to proces badawczy należy koncentrować w pierwszej kolejności na przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Ten właśnie kierunek rozumowania został zastosowany na gruncie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy wypadkowej w zakresie zdarzeń skutkujących przerwą lub zawieszeniem przedawnienia. Uznać go należy za aktualny także w przypadku art. 2a ustawy zasiłkowej, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy art. 2a ustawy zasiłkowej

Pod względem podmiotowym przepis art. 2a ustawy zasiłkowej dotyczy osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, osób współpracujących

⁶ Np. wyrok SN z dnia 11 marca 2015 r., III UK 149/14, OSNP 2017, nr 1, poz. 7.

⁷ Zob. A. Kurzych, *Przedawnienie prawa do świadczeń z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności pozarolniczej*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 9, s. 465–466.

⁸ Zob. T. Zieliński, *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Studia Cywilistyczne” 1989, nr 35, s. 16 i 50; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa–Kraków 1994, s. 142–143; S. Płażek, *Terminy ograniczające prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uwagi krytyczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 10–11, s. 37.

⁹ Zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa–Achim 2011, s. 29–30, a także R. Babińska-Górecka, *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 8, s. 3–8.

¹⁰ T. Zieliński we wskazanych w przypisie siedmiu publikacjach wskazuje na możliwość zastosowania art. 121 pkt 4 i art. 123 § 1 pkt 1 k.c., które nie kolidują z celami i funkcjami terminów ustanowionych w ustawodawstwie ubezpieczeniowym.

z osobami fizycznymi, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹¹, a więc korzystających z tzw. ulgi na start, oraz duchownych. Cechą wspólną wszystkich wymienionych osób jest to, że pozostają one jednocześnie płatnikami składek na własne ubezpieczenia (art. 16 ust. 4 pkt 1, ust. 5a i 10 ustawy systemowej). Tak ukształtowany zakres podmiotowy omawianego przepisu stanowi przejaw ogólnej zasady, że ochrona ubezpieczeniowa w przypadku ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek zależy od wywiązywania się z obowiązku zapłaty składek na swoje ubezpieczenie, co wynika z zasady wzajemności składki i prawa do świadczeń oraz solidaryzmu społecznego. Zależność ta na gruncie art. 2a ustawy zasiłkowej polega na zatamowaniu wypłaty świadczenia aż do momentu uregulowania zadłużenia składkowego¹².

Analizowany przepis dotyczy czterech rodzajów świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, tj. zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku opiekuńczego i zasiłku macierzyńskiego. Ustawodawca wyłączył z tego katalogu zasiłek wyrównawczy, albowiem zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy zasiłkowej przysługuje on wyłącznie pracownikowi.

Stan zadłużenia

Przepis art. 2a ustawy zasiłkowej uzależnił przysługiwanie prawa do wymienionych wyżej świadczeń od braku zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w zakresie przekraczającym 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jeżeli zadłużenie składkowe przewyższa tę kwotę, organ rentowy winien wydać decyzję odmawiającą prawa do danego świadczenia, nie oczekując na to, czy ubezpieczony w terminie sześciu miesięcy zapłaci dług składkowy¹³. Stan konta składkowego organ rentowy ustala na datę powstania prawa do świadczenia, co oznacza, iż późniejsze deficyty składkowe, a więc także te, które powstały w trakcie biegu okresu przedawnienia, nie mają znaczenia.

Do 15 grudnia 2022 r. pojęcie zadłużenia z tytułu składek, o którym mowa w art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej, obejmowało również zaległości składkowe, których płatność została odroczone lub które objęte były układem ratalnym. Ustawa systemowa nie zawierała regulacji analogicznej do art. 306e § 5 Ordynacji podatkowej¹⁴, jak również nie nakazywała odpowiedniego stosowania tego przepisu¹⁵. Od 16 grudnia 2022 r. obowiązuje

¹¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

¹² Zob. wyroki SN z dnia 17 stycznia 2019 r., III UK 204/17, OSNP 2019, nr 12, poz. 144 i z dnia 13 maja 2021 r., III USKP 53/21, LEX nr 3171908.

¹³ Por. wyrok SN z dnia 13 maja 2021 r., III USKP 53/21, LEX nr 3171908.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm. W myśl art. 306e § 5 Ordynacji podatkowej jeżeli zapłata zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę została odroczone lub rozłożona na raty, uznaje się, że podatnik, płatnik lub inkasent, do dnia upływu terminów, o których mowa w art. 49 § 1, nie posiada zaległości podatkowych.

¹⁵ Skutkowało to wieloma problemami interpretacyjnymi. Trudno było bowiem zaakceptować odmowę wypłaty świadczeń w sytuacji, w której dłużnik spłacał zadłużenie składkowe zgodnie z ustalonym w układzie

art. 29 ust. 5 ustawy systemowej¹⁶, w myśl którego w przypadku odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek lub rozłożenia należności na raty uznaje się, że płatnik składek nie ma zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek, jeżeli:

- 1) opłaca należności z tytułu składek w terminach i w wysokości ustalonych w umowie o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek lub umowie o rozłożenie należności na raty oraz
- 2) nie ma zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek, nieobjętych wskazanymi umowami.

Cytowany przepis wprowadza fikcję braku zadłużenia składkowego, o ile dłużnik składkowy należycie wywiązuje się z umowy w przedmiocie odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek lub układu ratalnego oraz nie posiada zadłużenia nieobjętego wymienionymi umowami. W tej sytuacji zadłużenie składkowe nie stanowi przeszkody do wypłaty świadczeń.

Jeżeli dłużnik składkowy naruszy warunki umowy o odroczeniu terminu płatności składek lub układu ratalnego, to wówczas uregulowana w art. 29 ust. 5 ustawy systemowej fikcja braku zadłużenia składkowego przestaje działać, co skutkuje automatycznie wypełnieniem dyspozycji art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej i wstrzymaniem wypłaty dalszych świadczeń (art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej). Ustaleń w tym przedmiocie należy dokonywać na datę powstania prawa do świadczenia, skoro to zadłużenie właśnie z tej daty stanowi przeszkodę do wypłaty świadczenia.

W przypadku gdy do naruszenia warunków umowy odraczającej termin płatności zaległych składek lub układu ratalnego dojdzie po dacie powstania prawa do świadczenia, to ten stan rzeczy nie będzie oddziaływał na wcześniejsze wypłaty. Zostały one dokonane w okresie, kiedy ubezpieczony, zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy systemowej, nie miał zadłużenia składkowego, a zatem późniejsze zerwanie umowy nie może wpływać na już zrealizowaną wypłatę. W szczególności wypłacone świadczenia nie uzyskają w tej sytuacji statusu nienależnie pobranych w rozumieniu art. 84 ust. 2 ustawy systemowej. Ogólnie rzecz ujmując, ustanowiony tym przepisem obowiązek zwrotu świadczenia obciąża tego, kto przyjął je bez podstawy prawnej, działając w złej wierze, tj. ze świadomością jego nienależności. Przesłanki te muszą wystąpić w trakcie pobierania świadczenia, a nie już po jego wypłacie¹⁷. W czasie obowiązywania umowy o odroczeniu terminu płatności składek lub układu ratalnego o takiej świadomości nie może być mowy.

ratalnym harmonogramem. Problemy te rozwiązywano w orzecznictwie bądź poprzez odwołanie się na zasadzie *per analogiam* do art. 24 ust. 5a ustawy systemowej regulującego zawieszenie biegu przedawnienia składek na ubezpieczenia społeczne (zob. wyrok SN z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 118/08, OSNP 2010, nr 13–14, poz. 168 z glosą częściowo aprobującą A. Kurzycha, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 128–133, wyrok SN z dnia 17 stycznia 2019 r., III UK 204/17, OSNP 2019, nr 12, poz. 144 i postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2020 r., II UK 126/19, LEX nr 3207626), bądź poprzez ekstensywną wykładnię art. 2a ust. 2 ustawy zasiłkowej (zob. wyrok SN z dnia 17 stycznia 2019 r., III UK 204/17, OSNP 2019, nr 12, poz. 144, a także postanowienie z dnia 2 czerwca 2020 r., II UK 126/19, LEX nr 3207626). W obu przypadkach ostateczną ocenę występowania zadłużenia składkowego przesuwano na końcową datę układu. Wobec treści art. 29 ust. 5 ustawy systemowej uwagi te mają obecnie w zasadzie charakter historyczny.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2476).

¹⁷ Zob. np. wyrok SN z dnia 17 marca 2021 r., II USKP 30/21, OSNP 2022, nr 1, poz. 9.

Przyjąć należy, że moc eliminowania stanu zadłużenia składkowego ma umowa o odroczeniu terminu płatności należności z tytułu składek lub o rozłożeniu należności na raty, która już obowiązywała w dacie powstania prawa do świadczenia, jak również umowa, która została zawarta po tej dacie. W tym drugim przypadku zależy to oczywiście od tego, czy umową zostały objęte zaległości składkowe, które obciążały dłużnika składkowego w dacie powstania prawa do świadczenia.

Z art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej wynika, że stan zadłużenia składkowego jest kategorią obiektywną. Przepis nie nawiązuje do okoliczności dotyczących powstania zaległości składkowej. Koncentruje się wyłącznie na fakcie wystąpienia długu składkowego. Nie ma więc znaczenia, w jaki sposób doszło do powstania zadłużenia ani czy płatnik ponosi w tym zakresie winę. Poza dyspozycją wskazanego przepisu pozostaje też to, czy płatnik w ogóle wiedział, że na jego koncie figuruje zadłużenie uniemożliwiające wypłatę świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, a także czy przejawiał aktywność w celu uzyskania wiedzy w tym przedmiocie¹⁸.

Gdy chodzi zaś o samo pojęcie składki na ubezpieczenia społeczne, to należy rozumieć je w sposób określony w ustawie systemowej. Artykuł 24 ust. 2 tej ustawy stanowi, że pojęcie należności z tytułu składek obejmuje składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i opłatę dodatkową. Definicja zamieszczona w tym przepisie została sformułowana na potrzeby regulacji prawnych dotyczących przedawnienia należności składkowych. Może być ona jednak transponowana na grunt ustawy zasiłkowej. Celem ustanowionego w art. 2a ust. 2 ustawy zasiłkowej terminu przedawnienia jest, aby świadczenia z ubezpieczenia chorobowego przysługiwały wyłącznie wówczas, gdy ubezpieczony rzetelnie przyczynia się do tworzenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁹. W tym kontekście niezasadne byłoby zawężanie pojęcia składek na ubezpieczenie społeczne tylko do składki *sensu stricto*, skoro pozostałe należności wymienione w art. 24 ust. 2 ustawy systemowej wiążą się z uchybieniami w płatności składek.

Przepisy art. 24 ust. 2 ustawy systemowej i art. 2a ustawy zasiłkowej posługują się jednolitym pojęciem składki, nie ograniczając go do składki na którekolwiek z ubezpieczeń. Zgodnie zatem z zasadą *lege non distinguente nec nostrum distinguere* przeszkodą do wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego jest zadłużenie w zakresie składek na wszystkie rodzaje ubezpieczeń społecznych, a nie tylko zadłużenie figurujące na subfunduszu ubezpieczenia chorobowego.

Data powstania prawa do świadczenia

Zgodnie z ogólną zasadą nabycie prawa do świadczenia z ubezpieczeń społecznych następuje *ex lege* i nie jest uzależnione ani od złożenia przez ubezpieczonego stosownego wniosku, ani też od ustalenia (potwierdzenia) tego prawa decyzją organu rentowego,

¹⁸ Zob. wyrok SN z dnia 20 maja 2013 r., I UK 608/12, LEX nr 1348190. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że w pewnych przypadkach, które zostaną przedstawione w dalszych rozważaniach, brak wiedzy co do istnienia zaległości składkowej może uzasadniać pominięcie wpływu terminu przedawnienia. Takich wyjątków nie ma, gdy chodzi o przyczyny jej powstania.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2013 r., II UK 243/12, LEX nr 1619086.

która ma jedynie charakter deklaratoryjny²⁰. Mechanizm nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego nie wykazuje odmiennej specyfiki. W odniesieniu do tych świadczeń również należy przyjąć, że prawo do nich powstaje w dacie spełnienia warunków prawnych danego świadczenia, a także że katalog przesłanek prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego nie obejmuje wniosku o ustalenie prawa do danego świadczenia (art. 30a, 61b i 69 ustawy zasiłkowej) i decyzji o jego przyznaniu²¹.

Prawo do wszystkich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego zależy od wystąpienia sytuacji chronionej, którą jest brak możliwości wykonywania pracy²². Przyczyny, z których powodu ubezpieczony nie może wykonywać pracy, doprecyzowują treść ryzyka chronionego i jednocześnie stanowią cechę konstytutywną prawa do poszczególnych świadczeń. W przypadku zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego są to choroba i sytuacje z nią zrównane (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy zasiłkowej), w przypadku zasiłku macierzyńskiego – urodzenie dziecka lub przyjęcie dziecka na wychowanie (art. 29 ust. 1 ustawy zasiłkowej), a w przypadku zasiłku opiekuńczego – sprawowanie opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny (art. 32 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Szczegółowe przesłanki prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, tj. podleganie ubezpieczeniu chorobowemu (art. 1 ust. 1 ustawy zasiłkowej) oraz dysponowanie okresem wyczekiwania (w przypadku zasiłku chorobowego i pośrednio w przypadku świadczenia rehabilitacyjnego), mają niejako charakter wtórny wobec sytuacji chronionej w tym sensie, że bez jej wystąpienia ich badanie jest bezprzedmiotowe. Przyjąć zatem należy, że prawo do danego świadczenia powstaje z upływem każdego kolejnego dnia, w którym ziszcza się ryzyko. W konsekwencji okres przedawnienia spowodowanego deficytem składkowym biegnie oddzielnie co do każdego dnia utrzymywania się sytuacji chronionej. W tym kontekście bez znaczenia pozostają data wystawienia zaświadczenia o niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub innego wymaganego prawem zaświadczenia stwierdzającego wystąpienie sytuacji chronionej, data ujawnienia tych dokumentów wobec organu rentowego czy w końcu data stwierdzenia przez organ rentowy ziszczenia się przesłanek danego świadczenia lub wydania decyzji o jego przyznaniu.

Warto zauważyć, że podobna myśl wkomponowana jest w treść art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, który stanowi, że roszczenie o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego oraz opiekuńczego przedawnia się po upływie sześciu miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje. Przedawnienie w tym

²⁰ Zasada ta wprost została wyrażona w art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.), który stanowi, że prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Zob. także I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 93; K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych...*, s. 157; a także np. wyroki SN z dnia 13 kwietnia 2021 r., I USKP 22/21, LEX nr 3159945 i z dnia 14 kwietnia 2021 r., II USKP 31/21, LEX nr 3219992.

²¹ Prawo do zasiłku chorobowego, zasiłku opiekuńczego i zasiłku macierzyńskiego przyznawane jest co do zasady w trybie bezdecyzyjnym, a prawo do świadczenia rehabilitacyjnego poprzez wydanie decyzji administracyjnej (art. 18 ust. 6 ustawy zasiłkowej).

²² W literaturze wskazuje się, że wystąpienie sytuacji chronionej nie jest przesłanką prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, lecz niejako otwiera do niego dostęp (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie wypadkowe*, t. 3, Warszawa 2003, s. 55).

przypadku również nie zostało powiązane z przesłankami prawa do danego świadczenia, lecz z okresem utrzymywania się sytuacji chronionej. Różnica sprowadza się jedynie do zakotwiczenia początku jego biegu w ostatnim dniu okresu, za który zasiłek przysługuje. Wskazać jeszcze należy, że ze względu na brak normy odsyłającej nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie tej regulacji na gruncie art. 2a ustawy zasiłkowej.

Splata zadłużenia składkowego

Uregulowanie długu składkowego przed upływem terminu przedawnienia winno skutkować wypłatą świadczenia, a jeżeli, na podstawie art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej, wydana już została decyzja odmowna, czynność ta winna zostać poprzedzona wydaniem przez organ rentowy decyzji przyznającej prawo do danego świadczenia.

Spłatę zadłużenia należy postrzegać jako czynność prowadzącą bezpośrednio do wygaśnięcia zobowiązania składkowego, czyli w sposób określony w art. 59 § 1 Ordynacji podatkowej, stosowany do należności składkowych na mocy art. 31 ustawy systemowej. W myśl tego przepisu zobowiązanie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wygasa w całości lub w części wskutek: zapłaty, potrącenia, zaliczenia nadpłaty lub zaliczenia zwrotu składek, umorzenia zaległości, przedawnienia.

Na tle art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej może ujawnić się także wątpliwość, czy częściowa spłata zadłużenia do poziomu nieprzekraczającego 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę może zostać uznana za spłatę całości zadłużenia w rozumieniu art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej. Brzmienie przepisu w tym zakresie jest jednoznaczne. Jeżeli na koncie wystąpi zadłużenie przekraczające 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę, to przysługiwanie prawa do świadczeń zależy od spłaty całości zadłużenia, nie zaś jego części, choćby w wymiarze nieprzekraczającym 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W innym przypadku należałoby uznać, że deficyt składkowy nieprzekraczający 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę nie jest zadłużeniem składkowym, a takiemu wnioskowi z brzmienia art. 2a ust. 1 ustawy zasiłkowej nie da się wyprowadzić.

Zdarzenia wpływające na bieg przedawnienia

Przepis art. 2a ustawy zasiłkowej, podobnie jak art. 6 ust. 2 i 3 ustawy wypadkowej, nie wskazuje zdarzeń skutkujących zawieszeniem lub przerwą terminu przedawnienia, co uznać należy za mankament tych regulacji prawnych. Z uwagi na rygoryzm unormowania na tle art. 6 ust. 2 i 3 ustawy wypadkowej w orzecznictwie sądowym wypracowano katalog zdarzeń, które albo wpływają tamująco na bieg okresu przedawnienia, albo uzasadniają pominięcie jego materialnoprawnych skutków. Ze względu na zbieżność regulacji prawnej nie ma przeszkód, aby judykaty te znalazły odpowiednie zastosowanie także na gruncie art. 2a ustawy zasiłkowej, z tym zastrzeżeniem, że niektóre z nich należy opatrzyć uwagami krytycznymi.

W przypadku zdarzeń, które wstrzymują bieg terminu przedawnienia, w argumentacji prawnej wykorzystywane są na zasadzie analogii przepisy ustawy systemowej dotyczące zawieszenia i przerwy biegu przedawnienia zadłużenia składkowego (art. 24 ust. 5a–6 ustawy systemowej)²³, ewentualnie SN odwołuje się do bliżej niesprecyzowanych wniosków wypływających z całego systemu prawa, a w szczególności podsystemu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (swoista *analogia iuris*). Zastosowana w tym przypadku argumentacja *per analogiam* opiera się na założeniu, iż brak regulacji prawnej moderującej bieg przedawnienia stanowi lukę konstrukcyjną, którą należy wypełniać przy wykorzystaniu zasady, iż podmioty znajdujące się w porównywalnym położeniu prawnym winny być traktowane tak samo (art. 32 Konstytucji RP). Nie do pogodzenia z zasadą równości byłaby bowiem sytuacja, w której na bieg przedawnienia prawa do świadczeń nie wpływałyby okoliczności, które zgodnie z art. 24 ust. 5a–6 ustawy systemowej skutkują zatrzymaniem biegu przedawnienia należności składkowych.

W tej płaszczyźnie mieści się wyrok SN z dnia 6 marca 2008 r.²⁴, w którym przyjęto, że bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany przez złożenie wniosku o wypłatę świadczenia. Stanowisko to nie zostało szerzej uzasadnione, gdyż właśnie w tym przypadku SN odwołał się tylko do ogólnych wskazań wynikających z systemu prawa. Jego źródła można się jednak doszukiwać w art. 24 ust. 5b ustawy systemowej, 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. Pogląd ten budzi zastrzeżenia. Regulacja prawna dotycząca początkowej daty biegu terminu przedawnienia ma charakter kompletny. Brak nawiązania w tym zakresie do daty złożenia wniosku trudno w tej sytuacji uznać za lukę konstrukcyjną. Wskazane zapatrywanie wprowadza natomiast w tym obszarze nieuzasadnioną prawnie dyferencjację, gdyż termin przedawnienia liczony byłby od daty powstania prawa do świadczenia tylko w sytuacji, w której ubezpieczony nie wystąpi o ustalenie prawa do danego świadczenia albo uczyni to po upływie terminu przedawnienia. W tym ujęciu złożenie wniosku o ustalenie prawa do danego świadczenia w trakcie biegu okresu przedawnienia zawsze skutkowałoby jego ponownym erygowaniem, a w istocie przedłużeniem. Tak daleko idąca modyfikacja normy prawnej nie da się obronić regułami wnioskowania *per analogiam*²⁵.

Nie wzbudza natomiast obiekcji stanowisko SN wskazujące na potrzebę uwzględnienia w omawianej materii art. 24 ust. 5e ustawy systemowej²⁶. Zgodnie z tym poglądem bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu, jeżeli wnioskodawca w okresie sześciu

²³ W wyroku z dnia 11 marca 2015 r., III UK 149/14, OSNP 2017, nr 1, poz. 7 SN odwołał się również do art. 67 ust. 3 ustawy zasiłkowej w zw. z art. 58 ustawy wypadkowej. Z uwagi na brak normy odsyłającej w art. 2a ustawy zasiłkowej nie jest obecnie możliwe nawet posiłkowe stosowanie wskazanego przepisu w procesie badania przysługiwania prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w kontekście przedawnienia spowodowanego długiem składkowym.

²⁴ II UK 132/07, OSNP 2009, nr 11–12, poz. 158. Pogląd ten przywoływany jest także w późniejszych orzeczeniach SN, np. w wyroku z dnia 20 maja 2013 r., I UK 608/12, LEX nr 1348190.

²⁵ Zob. także A. Kurzych, *Przedawnienie...*, s. 467, gdzie sformułowano dalsze uwagi krytyczne.

²⁶ Wyrok z dnia 11 marca 2015 r., III UK 149/14, OSNP 2017, nr 1, poz. 7 z głosem aprobującą W. Witoszko, OSP 2016, nr 7–8, s. 74.

miesiący przewidzianych na spłatę długu składkowego wszczął postępowanie administracyjne lub sądowe zmierzające do ustalenia precyzyjnej kwoty zaległości składkowych lub ustalenia okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu do czasu prawomocnego zakończenia tych postępowań. Na tej samej zasadzie, na gruncie art. 2a ustawy zasiłkowej, może również znaleźć zastosowanie art. 24 ust. 5f ustawy systemowej, który stanowi, że w przypadku wydania przez ZUS 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.

Przed zmianą normatywną, która weszła w życie 16 grudnia 2022 r., dominowało stanowisko, że zawarcie na podstawie art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej układu ratalnego skutkuje zawieszeniem biegu terminu przedawnienia składek, ewentualnie wstrzymaniem jego biegu, jeżeli układ został zawarty przed powstaniem prawa do świadczenia²⁷. Pogląd ten wywodzony był ze stosowanego w drodze analogii przepisu art. 24 ust. 5a ustawy systemowej, który stanowi, że bieg terminu przedawnienia składek nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy ratalnej do dnia terminu płatności ostatniej raty. Wobec wejścia w życie art. 29 ust. 5 ustawy systemowej zapatrywanie to straciło na znaczeniu. Może być ono jednak nadal w pewnym stopniu wykorzystywane w sprawach na tle ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność²⁸, czego dowodzi wyrok SN z dnia 17 stycznia 2019 r.²⁹ SN przyjął w nim, że roszczenie o wypłatę świadczenia nie wygasa wskutek upływu sześciomiesięcznego terminu przedawnienia, gdy dłużnik w dniu wypadku (na gruncie art. 2a ustawy zasiłkowej – w dniu powstania prawa do świadczenia) jest związany decyzją warunkową, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej. W tym przypadku podstawą zawieszenia biegu terminu przedawnienia z art. 2a ustawy zasiłkowej jest stosowany *per analogiam* art. 1 ust. 15 ustawy abolicyjnej, w którego myśl bieg przedawnienia należności składkowych objętych decyzją warunkową ulega zawieszeniu od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej umorzenie składek lub odmawiającej umorzenia (art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej)³⁰.

Jak już zaznaczono, SN wskazał również sytuacje, w których uzasadnione jest pominięcie materialnoprawnych skutków uregulowanego w art. 2a ustawy zasiłkowej przedawnienia. Przywołać w tym miejscu należy te judykaty, w których do upływu terminu przedawnienia doszło w wyniku nieprawidłowego wywiązywania się przez organ rentowy z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 9 k.p.a. (w zw. z art. 124 ustawy

²⁷ Zob. uwagi zamieszczone w przepisie 14.

²⁸ Dz.U. poz. 1551; dalej: ustawa abolicyjna. Z uwagi na epizodyczny charakter ustawy abolicyjnej problematyka z nią związana raczej rzadko będzie się pojawiać w kontekście art. 2a ustawy zasiłkowej. W grę mogą jeszcze wchodzić decyzje warunkowe dotyczące spadkobierców lub osób trzecich, na których została przeniesiona odpowiedzialność za zobowiązania składkowe (zob. art. 2 ust. 1–3 ustawy abolicyjnej).

²⁹ III UK 204/17, OSNP 2019, nr 12, poz. 144.

³⁰ W razie wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności składkowych objętych decyzją warunkową stan rzeczy, w perspektywie art. 2a ustawy zasiłkowej, należy oceniać tak samo jak w przypadku zerwania układu ratalnego.

systemowej). Przepis ten nakłada na organ administracji publicznej obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Uchybienia w tym zakresie polegają np. na wydaniu błędnego zaświadczenia o niezaleganiu z zapłatą składek, podawaniu sprzecznych informacji o stanie konta składkowego czy zwlekaniu z informacją o wysokości zadłużenia. W wyrokach z dnia 5 marca 2008 r.³¹ i z dnia 20 maja 2013 r.³² SN przyjął, że jeżeli tego rodzaju nieprawidłowości w działaniach organu rentowego pozostają w związku przyczynowym z upływem terminu przedawnienia, to wówczas, zgodnie z zasadą *venire contra factum proprium nemini conceditur*, nie można uznać, że doszło do wygaśnięcia prawa do danego świadczenia. Stanowisko to nie budzi zastrzeżeń. Stanowi ono przejaw zarysowującej się ostatnio tendencji polegającej na korygowaniu nieprawidłowości w działaniach informacyjnych ZUS wyłącznie w płaszczyźnie prawa ubezpieczeń społecznych, co czyni zbędnym sankcjonowanie ich na gruncie odpowiedzialności cywilnej³³.

Podsumowanie

Przeniesienie w obszar ubezpieczenia chorobowego obowiązującej dotychczas w ramach ubezpieczenia wypadkowego zasady, iż przysługiwanie prawa do świadczeń należnych osobom będącym płatnikami na własne ubezpieczenie winno być bezpośrednio skorelowane z brakiem długu składkowego, należy przyjąć z aprobatą. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego mają co do zasady charakter odpłatny, a więc trafne jest uzależnienie ich wypłaty w przypadku tej grupy ubezpieczonych od prawidłowego wywiązywania się z obowiązku składkowego. Zależność ta istniała w pewnym stopniu już wcześniej, lecz w przeciwieństwie do stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2021 r. zastosowana w art. 2a ustawy zasiłkowej formuła cechuje się większą racjonalnością i przewidywalnością. Pozostaje jedynie żałować, że ustawodawca nie zdecydował się jednocześnie na usunięcie niedomagań regulacji prawnej, które już zostały zidentyfikowane na tle art. 6 ust. 2 i 3 ustawy wypadkowej. Wiele problemów interpretacyjnych na gruncie tej regulacji prawnej wywołuje brak przepisów o przerwie i zawieszeniu biegu przedawnienia. Z pewnością ujawnią się one również podczas stosowania art. 2a ustawy zasiłkowej. Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo sądowe, wydaje

31 III UK 78/07, LEX nr 459297. W tezie i uzasadnieniu wyroku z dnia 5 marca 2008 r. SN nieopatrznie użył sformułowań, które sugerują, iż podstawą prawną rozstrzygnięcia był art. 5 k.c. W wyroku z dnia 13 maja 2021 r., III USKP 53/21, LEX nr 3171908, SN wyraźnie jednak stwierdził, że podstawy prawnej dla zastosowania zasady ogólnej systemu prawnego w postaci zakazu nadużywania prawa należy dozukiwać się nie w art. 5 k.c., lecz w art. 124 ustawy systemowej oraz art. 9 k.p.a.

32 I UK 608/12, LEX nr 1348190.

33 Np. uchwała SN (7) z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 2/19, OSNP 2020, nr 1, poz. 8 i wyrok SN z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019, nr 10, poz. 125. Zob. także głosę M. Smusz-Kuleszy do wyroku SN z dnia 22 stycznia 2020 r., I UK 311/18, OSP 2021, nr 12, s. 102–104 i przywołane tam orzecznictwo oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny.

się, że w tym zakresie wystarczający byłby nakaz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących przedawnienia należności składkowych.

Bibliografia

- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa–Achim 2011.
- Babińska-Górecka R., *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 8.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne. Ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie wypadkowe*, t. 3, Warszawa 2003.
- Kurzych A., *Glosa do wyroku SN z 6.01.2009 r., II UK 118/08*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1.
- Kurzych A., *Przedawnienie prawa do świadczeń z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności pozarolniczej*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 9.
- Płażek S., *Terminy ograniczające prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uwagi krytyczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 10–11.
- Smusz-Kulesza M., *Glosa do wyroku SN z 22.01.2020 r., I UK 311/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 12.
- Witoszko W., *Glosa do wyroku SN z 11.03.2015 r., III UK 149/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 7–8.
- Zieliński T., *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Studia Cywilistyczne” 1989, nr 35.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa–Kraków 1994.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1133 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, Dz.U. poz. 1551.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 5 marca 2008 r., III UK 78/07, LEX nr 459297.

Wyrok SN z dnia 6 marca 2008 r., II UK 132/07, OSNP 2009, nr 11–12, poz. 158.

Wyrok SN z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 118/08, OSNP 2010, nr 13–14, poz. 168.

Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2013 r., II UK 243/12, LEX nr 1619086.

Wyrok SN z dnia 20 maja 2013 r., I UK 608/12, LEX nr 1348190.

Wyrok SN z dnia 11 marca 2015 r., III UK 149/14, OSNP 2017, nr 1, poz. 7.

Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2019 r., III UK 204/17, OSNP 2019, nr 12, poz. 144.

wyrok SN z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019, nr 10, poz. 125.

Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2020 r., I UK 311/18, OSNP 2021, nr 2, poz. 19.

Postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2020 r., II UK 126/19, LEX nr 3207626.

Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2021 r., I USKP 22/21, LEX nr 3159945.

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2021 r., II USKP 31/21, LEX nr 3219992.

Wyrok SN z dnia 13 maja 2021 r., III USKP 53/21, LEX nr 3171908.