

POSTANOWIENIE

Dnia 24 kwietnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania W. A.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w O.

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 24 kwietnia 2018 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 2 sierpnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) uchylił wyrok Sądu Okręgowego w O. z dnia 28 września 2016 r. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 10 marca 2016 r. i sprawę przekazał do rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie zapadło w następującej sekwencji zdarzeń. W. A. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez

osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551, dalej ustawa abolicyjna). Ubezpieczona wskazała, że zlikwidowała działalność gospodarczą z dniem 10 września 2010 r.

W dniu 22 kwietnia 2013 r. organ rentowy wydał decyzję, w której w punkcie I. określił, że według stanu na dzień 22 lutego 2013 r. umorzeniu podlegają należności z tytułu składek na: a) na ubezpieczenia społeczne za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 13.993,01 zł, w tym z tytułu: składek - 8.809,81 zł, odsetek - 5.104 zł, kosztów upomnienia - 79,20 zł; b) na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 5.972,17 zł, w tym z tytułu: składek - 3.703,37 zł, odsetek - 2.128 zł, kosztów upomnienia - 140,80 zł; c) na Fundusz Pracy za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 1.362,39 zł, w tym z tytułu: składek - 780,59 zł, odsetek - 441 zł, kosztów upomnienia - 140,80 zł. W punkcie II. decyzji stwierdzono, że warunkiem umorzenia tych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. nieobjęte postępowaniem o umorzenie należało uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) oraz wydany na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 78, poz. 465 ze zm.).

Sąd ustalił także, że wnioskodawczyni nie była informowana przez organ rentowy ani Naczelnika Urzędu Skarbowego w Piszcu o wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego. Uzyskała zapewnienie, że dla uzyskania umorzenia jest obowiązana jedynie terminowo opłacać raty zawartego układu. W czasie zawierania układu ratalnego organ rentowy nie posiadał informacji o stanie zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu. W dniu 15 lutego 2016 r. ubezpieczona uzyskała telefoniczną informację, że zostanie wydana decyzja o odmowie umorzenia należności z powodu braku wpłaty kosztów egzekucyjnych w wysokości 174,10 zł. W dniu 15 lutego 2016 r. córka

ubezpieczonej wpłaciła na rachunek bankowy organu kwotę 174,10 zł tytułem kosztów egzekucyjnych, jakie winna opłacić jej matka.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. decyzją z dnia 10 marca 2016 r. odmówił W. A. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy. Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z dnia 28 września 2016 r. zmienił zaskarżoną decyzję, stwierdzając brak podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, skoro skarżąca uiściła niepodlegające umorzeniu należności z tytułu składek w układzie ratalnym.

Sąd Apelacyjny w (...), rozpoznając apelację organu rentowego, zauważył, że obowiązkiem sądu powszechnego jest merytoryczne rozpoznanie sporu, przy czym ograniczona jest skala uchylenia decyzji przez sąd pierwszej instancji. W sprawie decyzja organu rentowego była przedwczesna i Sąd Okręgowy nie miał opcji jej uchylenia. Z ustawy abolicyjnej wynika generalna zasada, że decyzję o umorzeniu należności wydaje się po spłacie niepodlegających umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10 ustawy, najpóźniej w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Dodatkowo należy podnieść, że obowiązkiem organu rentowego jest określenie wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Tymczasem pozwany w decyzji warunkowej w przedmiocie umorzenia należności z dnia 22 kwietnia 2013 r., wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, nie określił, jakie konkretnie należności nie podlegają umorzeniu i powinny w związku z tym zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, tj. do dnia 27 maja 2014 r. Poza sporem pozostaje też fakt, że w zakresie należności niepodlegających abolicji strony zawarły układ ratalny, który ubezpieczona ma realizować do 2020 r. Układ ratalny nie obejmował kosztów egzekucyjnych należnych naczelnikowi urzędu skarbowego, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, które ubezpieczona powinna uiścić. W chwili wydania decyzji warunkowej koszty te nie były znane, a ubezpieczona nie była o nich informowana. W ocenie Sądu Apelacyjnego, zasada dobrej administracji (*good governance*) oraz zasada zaufania obywatela do organu (art. 8 k.p.a.), oznacza, że jeżeli organ rentowy w chwili wydawania decyzji warunkowej ma

możliwość ustalenia kwot należności niepodlegających umorzeniu, to powinien takie kwoty choćby wymienić.

Przeto, decyzja z dnia 10 marca 2016 r., odmawiająca umorzenia należności składkowych jako przedwczesna podlegała uchyleniu. Decyzja ostateczna w tym przedmiocie może być wydana dopiero po spełnieniu wymogów art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej.

Z tych przyczyn na mocy art. 477^{14a} k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w wyroku.

W zażaleniu organ rentowy zarzucił naruszenie przepisów prawa procesowego, to jest art. 477^{14a} k.p.c., przez błędne jego zastosowanie. Wskazując na powyższe, wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie jest zasadne. Już na wstępie należy wskazać na charakter złożonego zażalenia w trybie art. 394¹ § 1¹ k.p.c., który zamyka się w płaszczyźnie formalnej (procesowej) kontroli zaskarżonego orzeczenia, a zwłaszcza na przesłanki uchylenia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. W ten sposób ukształtowane warunki brzegowe wykluczają ingerencję w merytoryczne stanowiska orzekających Sądów.

W przedmiotowym postępowaniu kontroli Sądu Najwyższego zostaje poddana wyłącznie przesłanka uchylenia zaskarżonego wyroku. W sytuacji, gdy podstawą kasatoryjnego rozstrzygnięcia były przesłanki określone w art. 386 § 4 k.p.c., rolą Sądu Najwyższego jest weryfikacja, czy sąd drugiej instancji prawidłowo pojmował wskazane w tym przepisie przyczyny uzasadniające uchylenie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Przeciwstawne rozumowanie nie znajduje zakotwiczenia w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Zażalenie przewidziane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. nie krzyżuje się z uprawnieniem pozwalającym na ingerencję w merytoryczne kompetencje sądu drugiej instancji, jak też nie służy kontroli materialnoprawnej podstawy orzeczenia. Ta przecież stanowi domenę postępowania kasacyjnego i nie może być zastępowana trybem zażaleniowym, który z nią nie konkuruje. Kwestię jednoznacznie wyjaśnia judykatura, a w celu ostatecznej klaryfikacji warto odwołać się do postanowienia Sądu Najwyższego z

dnia 25 października 2012 r., I CZ 136/12 (LEX nr 1265544), czy też z dnia 23 maja 2013 r., IV CZ 50/13 (LEX nr 1365751).

W judykaturze przesądzone zostało, że wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio temu organowi, jest zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Wskazuje się bowiem, że art. 477^{14a} k.p.c. nie ma samodzielnego bytu i jego zastosowanie wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., czyli zaistnienia przesłanek uzasadniających uwzględnienie apelacji przez uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji. Wyrok wydany na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. jest co prawda rozstrzygnięciem dalej idącym, ale - mimo że obejmuje (niejako w pierwszej kolejności) orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji - nie pochłania art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., ale stanowi jego dopełnienie. Podkreśla się zatem, że możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu w trybie art. 477^{14a} k.p.c. powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, że nie było możliwe ich naprawienie w postępowaniu sądowym. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. stosowany jest zatem wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem - uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2013 r., II UZ 83/12, LEX nr 1555571; z dnia 30 września 2014 r., III UZ 9/14, LEX nr 1515151; z dnia 27 listopada 2014 r., III UZ 12/14, LEX nr 1628950; z dnia 15 października 2015 r., I UZ 10/15, LEX nr 1817649; z dnia 22 marca 2016 r., I UZ 42/15, LEX nr 2056857; z dnia 28 czerwca 2016 r., I UZ 10/16, LEX nr 2099032; z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, LEX nr 2188221).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Ten pogląd zwalcza w zażaleniu pozwany. Poza sporem pozostaje, że dana sprawa dotyczyła umorzenia składek w związku z regulacjami ustawy abolicyjnej. Pozwany w zażaleniu podnosi, że wskazał w toku postępowania

sądowego (pismo z dnia 23 września 2015 r.) należności do opłacenia z tytułu składek niepodlegających umorzeniu. Stosowna informacja została doręczona bezpośrednio pełnomocnikowi wnioskodawcy, a zatem po stronie odwołującej się istniała pełna świadomość co do wysokości i okresów zaległości, jakie winny być uregulowane. Zresztą, wywodzi dalej skarżący, są one znane osobie prowadzącej działalność gospodarczą, która w oparciu o treść deklaracji z łatwością może je odtworzyć, wykorzystując do tego udostępniany przez organ rentowy program „Płatnik”.

Struktura przedstawionej wyżej argumentacji żalącego opiera się na domniemaniach faktycznych, co do tego, że sam odwołujący się powinien znać swoje zadłużenie. Nie negując tego rodzaju wnioskowania, skarżący pomija rozwiązania wynikające z ustawy abolicyjnej, która obliguje pozwanego do zastosowania określonego modelu postępowania, niezależnie od stopnia świadomości osób prowadzących działalność gospodarczą odnośnie do posiadanych w Zakładzie zaległości. Dodatkowo, w zażaleniu skarżący w żaden sposób nie podejmuje wysiłku konfrontacji argumentów, na które powołał się Sąd Apelacyjny. Chodzi oczywiście o pogląd Sądu Najwyższego zawarty w postanowieniu z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16 (LEX nr 2188221). W powołanym orzeczeniu zauważono, że ustawa abolicyjna ustanowiła dwuetapowe postępowanie umarzania nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku osób podlegających w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778, dalej jako ustawa systemowa). W pierwszej kolejności Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia (art. 1 ust. 8), a następnie decyzję o umorzeniu należności lub odmowie ich umorzenia (art. 1 ust. 13). Użycie w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej zwrotu „ustala także” jasno wskazuje, że przewidziana w tym przepisie decyzja powinna zawierać dwa elementy składowe, po pierwsze - określenie warunków umorzenia ustanowionych w ust. 10-12 oraz po drugie - ustalenie kwot należności podlegających umorzeniu. Warunkiem umorzenia należności składkowych (w

kwotach ustalonych w decyzji określającej warunki umorzenia) jest nieposiadanie, na dzień wydania decyzji o umorzeniu (przewidzianej w art. 1 ust. 13 pkt 1), składek niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia. Skoro przesłankę spełnienia tego warunku stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, w trybie przewidzianym w art. 1 ust. 11 i 12, a konsekwencją jego niespełnienia jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 pkt 2), to organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy powinien warunek ten określić (skonkretyzować) przez wskazanie również kwot należności niepodlegających umorzeniu, przypadających do spłaty na datę złożenia wniosku.

Z kolei osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności - według wyliczeń organu rentowego - podlegają umorzeniu, ale także jakie przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania w odwołaniu wniesionym od decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej).

Zestawienie powyższych powinności organu rentowego prowadzi do akceptacji zaskarżonego rozstrzygnięcia. Z tych względów orzeczono w myśl art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.

r.g.