

POSTANOWIENIE

Dnia 8 sierpnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w [...]
o umorzenie należności składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 8 sierpnia 2017 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 24 lutego 2017 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 lutego 2016 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił odwołanie M.K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w [...] z dnia 8 lipca 2015 r., odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy z powodu nieuregulowania niepodlegających umorzeniu należności w terminie 12 miesięcy, wynikającym z art. 1 ust. 12 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551, dalej jako ustawa abolicyjna)

oraz niezawarcia z organem rentowym umowy o rozłożeniu należności na raty, a w konsekwencji niespełnienia przewidzianego w art. 1 ust. 10 tej ustawy warunku nieposiadania na dzień wydania decyzji należności niepodlegających umorzeniu.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia. Decyzją z dnia 7 kwietnia 2014 r. organ rentowy wskazał, że warunkiem umorzenia zaległych należności składowych jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Decyzja ta uprawomocniła się w dniu 25 maja 2015 r. Pismem z dnia 17 kwietnia 2015 r. organ rentowy przekazał wnioskodawczyni informacje umożliwiające wyliczenie kosztów egzekucyjnych, które powinny zostać opłacone do dnia 25 maja 2015 r. W dniu 25 maja 2015 r. wnioskodawczyni złożyła w organie rentowym wniosek o odroczenie terminu płatności (datowany na 27 kwietnia 2015 r.), który został zakwalifikowany jako wniosek o rozłożenie należności na raty. W dniu 8 lipca 2015 r. organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję, odmawiając umorzenia zaległych należności z powodu niespełnienia warunków wskazanych w decyzji z dnia 7 kwietnia 2014 r. Wnioskodawczyni nie kwestionowała wysokości kwot objętych decyzją organu rentowego.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że skoro wnioskodawczyni w wyznaczonym przez art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej z dnia 7 kwietnia 2014 r., opisanej w art. 1 ust. 8 tej ustawy, nie uregulowała niepodlegających umorzeniu zaległych należności, to nie spełniła warunku nieposiadania - na dzień wydania decyzji umarzającej - należności niepodlegających umorzeniu z tytułu składek ubezpieczeniowych w rozumieniu art. 1 ust. 10 ustawy. Nie można bowiem uznać, że doszło do rozłożenia na raty zaległych należności w rozumieniu art. 1 ust. 12 ustawy, gdyż samo złożenie wniosku nie jest równoznaczne z zawarciem umowy cywilnoprawnej w tym przedmiocie. W ocenie Sądu Okręgowego, złożenie przez odwołującą się wniosku o rozłożenie na raty niepodlegających umorzeniu należności w ostatnim dniu wymaganego terminu w praktyce uniemożliwiło zareagowanie na niego przez organ rentowy. Ponadto, wnioskodawczyni była sukcesywnie i odpowiednio informowana na piśmie przez organ rentowy o kolejnych etapach postępowania, a ustawa abolicyjna nie przewiduje możliwości

przywrócenia terminu określonego w art. 1 ust. 12. W konsekwencji, bezprzedmiotowe jest prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność przebiegu postępowania przed organem rentowym oraz udzielanych w jego toku informacji.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...], działając na podstawie art. 477^{14a} k.p.c., uchylił powyższy wyrok wraz z poprzedzającą go decyzją organu rentowego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania bezpośrednio temu organowi.

W ocenie Sądu odwoławczego, organ rentowy nieprawidłowo zastosował przepisy ustawy abolicyjnej odnoszące się do postępowania w sprawie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek, a Sąd pierwszej instancji błędnie przychylił się do tej procedury. W decyzji warunkowej z dnia 7 kwietnia 2014 r. określono bowiem kwoty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy na dzień 11 kwietnia 2013 r. (data złożenia wniosku o umorzenie) oraz wskazano, że warunkiem ich umorzenia jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, które jednak nie zostały określone kwotowo. Sąd drugiej instancji podkreślił, że w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, powinny zostać określone nie tylko kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek i innych należności wymienionych w ust. 1 i 6, podlegające umorzeniu, ale również warunki umorzenia. Organ rentowy obowiązany jest warunki te skonkretyzować przez podanie kwot niepodlegających umorzeniu składek za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie oraz przez wskazanie terminu, w jakim należności te podlegają spłacie. Tymczasem w niniejszej sprawie organ rentowy wskazał co prawda termin spłaty, ale uchylił się od wskazania wnioskodawczyni kwot należności, które umorzeniu nie podlegają, przytaczając jedynie treść art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. Sąd odwoławczy stwierdził, że z faktu, iż decyzja określająca warunki umorzenia jest decyzją zaskarżalną, wynika możliwość zakwestionowania wskazanych przez organ rentowy kwot należności niepodlegających umorzeniu. Wydanie decyzji niezawierającej tego koniecznego

elementu pozbawiło wnioskodawczynię możliwości zaskarżenia w tym zakresie decyzji warunkowej.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, w trakcie postępowania przed organem rentowym nie nastąpiło wskazanie odwołującej się warunków umorzenia przez podanie informacji o kwocie zaległości z tytułu należności niepodlegających umorzeniu. Taka informacja udzielona w inny sposób niż w decyzji warunkowej - dla zachowania terminu 12 miesięcy na spłatę tych należności - wymaga jej przekazania równocześnie z decyzją warunkową. Późniejsze poinformowanie osoby wnoszącej o umorzenie składek o dokładnej kwocie należności niepodlegających umorzeniu spowodowałoby w istocie skrócenie terminu 12 miesięcy na opłacenie tych należności. Nie ma również podstaw do stwierdzenia, że wnioskodawczyni przed upływem 12-miesięcznego terminu na uregulowanie należności niepodlegających umorzeniu, otrzymała informacje zawarte w piśmie organu rentowego z dnia 17 kwietnia 2015 r., adresowanym wyłącznie do naczelnika urzędu skarbowego. Ponadto, jak wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego, wysokość zadłużenia wnioskodawczyni nadal budzi wątpliwości i wymaga wyjaśnienia. Po pierwsze, w piśmie z dnia 13 stycznia 2014 r. organ rentowy powiadomił wnioskodawczynię o przesunięciu terminu rozpatrzenia jej wniosku o umorzenie z uwagi na toczące się postępowanie dotyczące ustalenia zadłużenia z tytułu składek. Nie wykazano jednak, czy dokładne kwoty wszystkich należności zostały ustalone i czy wnioskodawczyni została poinformowana o ich wysokości. Po drugie, po wydaniu zaskarżonej decyzji nadal istnieją wątpliwości co do wysokości zadłużenia wnioskodawczyni. Wynika to z decyzji z dnia 10 listopada 2015 r., w której wskazane zostały tak wysoce niespójne kwoty zadłużenia, że nie można przyjąć, aby wystąpiły w niej drobne błędy pisarskie lub rachunkowe wymagające jedynie niewielkiej korekty. Wreszcie Sąd odwoławczy stwierdził, że w aktach organu rentowego brak jest wniosku odwołującej się w przedmiocie zawarcia układu ratalnego, a Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił szeregu wniosków dowodowych odwołującej się, zgłoszonych na okoliczność ustalenia przebiegu postępowania abolicyjnego oraz udzielanych jej informacji. W konsekwencji, konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie wysokości i tytułów zadłużenia wnioskodawczyni w zakresie należności niepodlegających umorzeniu,

co powinno nastąpić w trakcie ponownego rozpoznania sprawy przez organ rentowy.

W zażaleniu organ rentowy zarzucił naruszenie: 1) art. 386 § 4 i art. 477^{14a} k.p.c. przez brak orzeczenia co do istoty sprawy w sytuacji, gdy zebrany materiał dowodowy pozwalał na ustalenie stanu faktycznego sprawy i nie wymagał przeprowadzenia postępowania dowodowego, ani też w sprawie nie doszło do nieważności postępowania przy uwzględnieniu, że przedmiotem kontroli odwoławczej była decyzja organu rentowego odmawiająca umorzenia należności składkowych na podstawie ustawy abolicyjnej, tj. decyzja, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 2 tej ustawy, a nie decyzja określająca warunki umorzenia, o której mowa w art. 1 ust. 8; 2) art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że organ rentowy miał obowiązek określić kwotę należności niepodlegających umorzeniu, które należy spłacić, jako warunek umorzenia należności podanych w decyzji warunkowej z dnia 7 kwietnia 2014 r., w sytuacji gdy obowiązek taki nie wynika z wyżej wymienionego przepisu, co skutkowało niezasadnym przyjęciem, że zaskarżona decyzja wydana została wskutek nieprawidłowego zastosowania przez organ rentowy przepisów ustawy abolicyjnej odnoszących się do postępowania w sprawie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłacanych składek.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zażalenie okazało się usprawiedliwione. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c., zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje także w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że zażalenie na orzeczenie kasatoryjne sądu drugiej instancji ma służyć skontrolowaniu, czy orzeczenie to prawidłowo zostało oparte na jednej z przesłanek wymienionych w art. 386 § 2 i § 4 k.p.c., tj. czy powołana przez sąd przyczyna uchylenia odpowiada podstawie ustawowej. Sąd Najwyższy

sprawdza więc jedynie, czy rzeczywiście doszło do nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy, albo czy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, bądź też czy w rachubę wchodziła podstawa nieważności postępowania. Tylko spełnienie lub niespełnienie tych przesłanek ma znaczenie w postępowaniu wywołanym wniesionym zażaleniem. Jeżeli w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd apelacyjny uchylił nie tylko wyrok sądu pierwszej instancji, ale i poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, podstawa prawna takiego rozstrzygnięcia lokuje się w treści art. 477^{14a} k.p.c. 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., lecz stanowi jego dopełnienie. Podkreśla się, 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 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 i powołane w nich orzeczenia).

Sąd drugiej instancji oparł zaskarżony wyrok wyłącznie na podstawie art. 477^{14a} k.p.c., z pominięciem art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., jednak z motywów orzeczenia wynika, że Sąd ten uznał za konieczne przeprowadzenie postępowania celem szczegółowego wyjaśnienia wysokości i tytułów zadłużenia wnioskodawczyni w zakresie należności niepodlegających umorzeniu oraz stwierdził, że wyjaśnienie to powinno nastąpić w pierwszej kolejności w postępowaniu przed organem rentowym. Oznacza to, że Sąd odwoławczy, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji, odwołał się do przewidzianej w art. 386 § 4 k.p.c. przesłanki konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, oceniając jednocześnie, iż wadliwości decyzji organu rentowego w tym zakresie nie dają się usunąć w postępowaniu sądowym, co uzasadnia zastosowanie art. 477^{14a} k.p.c. Sąd drugiej instancji nie wyjaśnił jednak znaczenia wskazanych kwestii dla wyniku sprawy wszczętej odwołaniem od decyzji odmawiającej umorzenia należności składkowych, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej oraz nie określił, jaki miałby być zakres decyzji organu rentowego - po poczynieniu nakazanych ustaleń - na tym etapie postępowania abolicyjnego.

Ustawa abolicyjna ustanowiła dwuetapowe postępowanie umarzania należności składkowych. W pierwszej kolejności organ rentowy wydaje decyzję określającą warunki umorzenia (art. 1 ust. 8), a następnie decyzję o umorzeniu należności lub o odmowie ich umorzenia (art. 1 ust. 13). Rację ma Sąd odwoławczy (i w tym zakresie zażalenie jest niezasadne), że w tzw. decyzji warunkowej wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej organ rentowy ma obowiązek wskazać kwoty niepodlegających umorzeniu należności składkowych. Warunkiem umorzenia należności składkowych (w kwotach ustalonych w decyzji określającej warunki umorzenia) jest bowiem nieposiadanie, na dzień wydania przewidzianej w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy decyzji o umorzeniu, 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 określonej w art. 1 ust. 13 pkt 2

decyzji o odmowie umorzenia należności, to organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej powinien warunek ten określić (skonkretyzować) przez wskazanie również kwot należności niepodlegających umorzeniu. Osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna bowiem nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności podlegają umorzeniu według wyliczeń organu rentowego, ale także jakie - zdaniem tego organu - przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania w odwołaniu wniesionym od decyzji określającej warunki umorzenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, LEX nr 2188221 oraz z dnia 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16, LEX nr 2259793).

Niewątpliwie w decyzji warunkowej z dnia 7 kwietnia 2014 r., wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, organ rentowy nie wskazał kwot niepodlegających umorzeniu należności składkowych. Rzecz jednak w tym, co trafnie podnosi skarżący, że decyzji tej wnioskodawczyni nie zaskarżyła, chociaż - wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji - opisany brak mógł być przez nią zakwestionowany w odwołaniu wniesionym na podstawie art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej. W rezultacie, niezależnie od motywacji wnioskodawczyni w niezaskarżeniu decyzji warunkowej, decyzja ta uprawomocniła się w dniu 25 maja 2015 r. i rozpoczął bieg 12-miesięczny termin na spłacenie przez wnioskodawczynię niepodlegających umorzeniu należności (art. 1 ust. 11) lub uzyskanie przez nią we wskazanym terminie rozłożenia tych należności na raty albo odroczenia terminu ich płatności (art. 1 ust. 12), w zależności od inicjatywy wnioskodawczyni i podjętej przez nią we właściwym czasie aktywności. Niespełnienie w terminie tych przesłanek stanowiło podstawę wydania przez organ rentowy decyzji z dnia 8 lipca 2015 r., odmawiającej umorzenia należności składkowych. Ta właśnie decyzja, wydana na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej i kończąca drugi etap postępowania abolicyjnego, stanowiła przedmiot niniejszego postępowania, wszczętego odwołaniem wnioskodawczyni.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest jednolicie stanowisko, że decyzja organu rentowego, jeśli jest ostateczna, wyraża określony stan prawny i z tego względu - zgodnie z zasadą domniemania prawidłowości aktów administracyjnych - wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe, w tym

sądy, chyba że, w myśl ugruntowanej koncepcji bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, jest nieistniejąca prawnie z uwagi na wady, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny (została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiejkolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego). Poza tym jedynym wyjątkiem sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa (por. szerzej w tym zakresie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295 i powołane w nim orzecznictwo).

Powyższa kwestia całkowicie uszła uwagi Sądu drugiej instancji. Tymczasem, skoro termin na dokonanie czynności wymienionych w art. 1 ust. 11 i 12 ustawy abolicyjnej już upłynął, to - na etapie wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej umorzenia z uwagi na niespełnienie przesłanek określonych w ostatecznej i niepodważonej przez wnioskodawczynię w prawem przewidziany sposób decyzji warunkowej - bezprzedmiotowe jest czynienie szczegółowych ustaleń co do wysokości i tytułów należności niepodlegających umorzeniu. Ze stanu faktycznego sprawy nie wynika również, aby wnioskodawczyni dokonała jakiejkolwiek spłaty tych należności, ograniczając się do złożenia w ostatnim dniu 12-miesięcznego terminu wniosku o zawarcie układu ratalnego. Tymczasem art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej uzależnia spełnienie warunku nieposiadania, na dzień wydania decyzji o umorzeniu, niepodlegających umorzeniu należności od rozłożenia ich na raty (zawarcia w tym przedmiocie umowy) w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej, a nie od złożenia w tym terminie stosownego wniosku.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 394¹ § 3 i odpowiednio stosowanego art. 108 § 2 k.p.c.