

POSTANOWIENIE

Dnia 14 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. D.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.

z udziałem Stowarzyszenia (...)

o umorzenie składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 listopada 2017 r.,

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

z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia
o kosztach postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 18 maja 2017 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego K. oraz poprzedzającą go decyzję pozwanego z 30 października 2015 r. i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. Pozwany w decyzji tej określił, iż według stanu na 20 maja 2013 r. będą podlegały umorzeniu należności J. D. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy za okres od listopada 2005 r. do lutego 2009 r. w określonych w decyzji kwotach z

odsetkami. Warunkiem umorzenia była spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999 r., nieobjęte postępowaniem o umorzenie, należało uregulować w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji.

W odwołaniu od decyzji J. D. domagała się jej zmiany i określenia należności niepodlegających umorzeniu.

Pozwany wniósł o oddalenie odwołania, bo przepisy ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551) nie nakładają obowiązku określenia należności niepodlegających umorzeniu w decyzji określającej warunki umorzenia.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 23 czerwca 2016 r. oddalił odwołanie. Wskazał, że przepisy ustawy z 9 listopada 2012 r. nie zobowiązują do określenia wielkości należności niepodlegających umorzeniu. Niepodlegające umorzeniu należności podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. Kwota zadłużenia, w tym kwota naliczonych odsetek od zaległości składkowych, które rosną, może być inna w dniu wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia i w dniu wydania decyzji o umorzeniu należności. Po wydaniu zaskarżonej decyzji doręczono odwołującą się wyliczenie wielkości zobowiązań niepodlegających umorzeniu. Zawiera dokładne zestawienie tytułów należności, okresów za jakie powstały, wysokości za poszczególne okresy oraz ich łączną kwotę, również wyliczenie należności z tytułu odsetek. Wyliczenie zostało dokonane na podstawie rozporządzenia z 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawie rozliczenia składek, do których poboru zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jego treść nie została zakwestionowana. W ocenie Sądu odwołująca się posiada wiedzę o wielkości należności podlegających i niepodlegających umorzeniu, a termin do spłaty tych ostatnich nie rozpoczął biegu wobec zaskarżenia decyzji określającej warunki umorzenia.

Sąd Apelacyjny za zasadną uznał apelację J. D. Decyzja narusza art. 1 ust. 8 ustawy. Przepis ten wyraźnie wskazuje na dwa elementy składowe decyzji. Są to kwoty należności podlegających umorzeniu i warunki umorzenia. Te drugie zostały

wskazane w art. 1 ust. 10-12 ustawy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest wskazać w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 kwotę podlegających umorzeniu należności i określić wszystkie warunki, jakie musi spełnić ubezpieczony, aby uzyskać decyzję o umorzeniu niezapłaconych należności, skoro zgodnie z treścią art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej Zakład wydaje decyzję o: - umorzeniu należności po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12 lub – odmowie umorzenia należności w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12. Z ust. 13 wynika, że warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji składek niepodlegających umorzeniu. Składki te podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy. W przypadku gdy składki te zostaną rozłożone na raty, albo zostanie odroczony termin ich płatności, warunek uważa się za spełniony po ich opłaceniu. Decyzję o umorzeniu wydaje się dopiero po spłacie należności niepodlegających umorzeniu. Decyzję o odmowie umorzenia wydaje się, gdy w terminie podstawowym (12-miesięcy) albo wynikającym z rozłożenia na raty składki niepodlegające umorzeniu nie zostaną spłacone. W konkluzji Sąd Apelacyjny stwierdził, że w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8, określającej warunki umorzenia, musi zostać wskazana kwota niepodlegających umorzeniu składek. Skoro jednym z warunków umorzenia zaległości jest zapłata należności niepodlegających umorzeniu, to w decyzji musi zostać wskazana ta kwota (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14, postanowienie Sądu Najwyższego z 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16). Decyzja dotknięta jest brakiem, który nie może być naprawiony inaczej, niż przez ponowne rozpoznanie sprawy przed organem rentowym. Usunięcie wskazanej wadliwości przed Sądem drugiej instancji nie jest możliwe. Prowadziłoby bowiem do merytorycznego rozpoznania sporu po raz pierwszy. Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c.

W zażaleniu pozwany zarzucił naruszenie: 1) art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. przez brak orzeczenia co do istoty sprawy w sytuacji gdy zebrany materiał dowodowy pozwalał na ustalenie stanu faktycznego i nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości jak również nie doszło do nierozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy i nie zachodzi

nieważność postępowania; 2) art. 1 ust. 8 w związku z art. 1 ust. 10 i 11 ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w twierdzeniu, iż decyzja pozwanego z 30 października 2015 r. (o warunkach umorzenia należności) narusza art. 1 ust. 8 poprzez niewskazanie kwoty niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGSP (...) za okres od 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia jest obowiązany wnioskodawca wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie.

Skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest zasadne.

1. Orzecznictwo nie jest jednolite w kwestii czy decyzja określająca warunki umorzenia (art. 1 ust. 8 ustawy z 9 listopada 2012 r.) powinna konkretyzować kwoty należności niepodlegające umorzeniu. Warunek taki stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 11 października 2016 r., I UZ 18/16; z 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16; z 17 października 2017 r., II UZ 63/17. W ocenie obecnego składu warunek taki nie wynika z ustawy i nie jest konieczny. Aprobuje się zatem przeciwne stanowisko, wyrażone w postanowieniach Sądu Najwyższego z 19 września 2017 r., II UZ 49/17 i z 3 października 2017 r., II UZ 45/17 z tezą - z art. 1 ust. 8 ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność nie wynika obowiązek wskazania w decyzji skonkretyzowanej informacji na temat rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu składek.

2. W sprawie nie występuje problem rangi istotnego zagadnienia prawnego, co uzasadniałoby wystąpienie z pytaniem prawnym do składu powiększonego, tylko zwykła wykładnia prawa. Przeważają przy tym kwestie procesowe a nie materialne, rzutujące na wynik sprawy. Dobrodrojeństwo a zarazem interes stron, w tym przede wszystkim osoby prowadzącej pozarolniczą działalność określa sama ustawa o

umorzeniu należności. Wyraża się w możliwości uzyskania umorzenia części długu składkowego.

3. Orzeczenia wskazane wyżej w pierwszej kolejności powodują powrót sprawy do organu rentowego, czyli cofają jej rozpoznanie i oddalają jej zakończenie z zakładanym pozytywnym efektem dla zainteresowanego. Ustawa z 9 listopada 2012 r. o umarzaniu należności utraciła już moc. Powstaje więc pytanie o sens uchylania decyzji oraz wyroku Sądu pierwszej instancji. Sprawa powraca do punktu wyjścia, co wymaga wydania ponownej decyzji, otwiera też okres 12 miesięcy na uregulowanie należności niepodlegających umorzeniu.

4. Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest konieczna, bo ustawa nie stawia warunku skonkretyzowania kwot należności niepodlegających umorzeniu. Chodzi jednak o przepisy prawa publicznego, a więc dotyczące praw i obowiązków, które nie mogą być dowolnie określone przez stronę stosunku prawnego. Regulacja nie jest oparta na przepisach niedookreślonych (klausulach generalnych). Ma ścisły charakter a to oznacza, że szczególne uprawnienie dłużnika składek nie jest większe niż wynika z ustawy. Innymi słowy uprawnienie dłużnika i odpowiadający mu obowiązek organu rentowego, powinny być wyraźnie określone w ustawie. Tylko wówczas można by akceptować trafność przeciwnych orzeczeń.

5. Konkretyzacja należności niepodlegających umorzeniu nie jest w sprawie konieczna. Nie tylko dlatego, że nie wymaga jej ustawa, ale dlatego, że interes zainteresowanego umorzeniem należności wystarczająco zabezpiecza skonkretyzowanie kwot należności, które podlegają umorzeniu. Decyzja o warunkach umorzenia ma wówczas konkretną treść. To co zainteresowany umorzeniem wpłaci z tytułu długu nie będzie już zaliczane przez organ rentowy na wierzytelności (należności zaległe) podlegające umorzeniu, bo te są określone co do wysokości, okresu i tytułu. Wpłaty mogą być zaliczone już tylko na należności niepodlegające umorzeniu i których uregulowanie jest warunkiem skorzystania z umorzenia nieopłaconych składek z okresu wskazanego w ustawie.

6. Skonkretyzowanie w decyzji należności niepodlegających umorzeniu nie jest warunkiem (*sine qua non*) prawidłowości decyzji. Taki warunek stanowiłby dodatkowy wymóg (obowiązek) nieprzewidziany w ustawie.

7. Wyliczenie (skonkretyzowanie) w decyzji należności niepodlegających umorzeniu miałyby tylko deklaratoryjne znaczenie w przeciwieństwie do samego umorzenia. Rzecz w tym, że umorzenie zależy od braku zaległości a nie od tego czy ZUS prawidłowo ustali (określi) wysokość należność niepodlegających umorzeniu. Zaległość składkowa wraz z pochodnymi z reguły jest zmienna, przy czym nie są wykluczone pomyłki, choćby rachunkowe. Wyliczona i wskazana tak kwota należności niepodlegających umorzeniu nie stanowi warunku umorzenia, gdyż warunkiem tym jest brak zaległości na dzień umorzenia. Ustalenie stanu zaległości leży w interesie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność. To ona jako płatnik ma najlepszą wiedzę o swoim długu składkowym wraz z pochodnymi. Wynika to wszak z jej obowiązku cyklicznego (bieżącego) składania raportów dotyczących ubezpieczenia i składek (art. 41 i nast. ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

8. Nie ma też przeszkód aby zainteresowany umorzeniem płatnik korzystał w tym zakresie ze źródeł (zapisów) ZUS, który bazuje zasadniczo na dokumentacji płatnika (jego deklaracjach i raportach), jeśli sam ich nie weryfikuje. Obowiązkiem płatnika jest składanie prawidłowych informacji o należnościach składkowych. Czyli podstawowe dane i dokumentację ma płatnik. Inaczej ujmując ZUS może weryfikować i ustalać stan zaległości, ale jest to sytuacja wyjątkowa, która nie podważa zasady, że to płatnik w pierwszej kolejności określa stan zaległości. Nie jest zatem potrzebne i konieczne odwracanie tych ról w postępowaniu o umorzenie należności powstałych z tytułu niepłaconych składek, nawet w sytuacji gdy została już zakończona działalność.

9. Dodatkowo obowiązek ujmowany jako konieczny element decyzji określającej warunki umorzenia niepotrzebnie oraz przede wszystkim bez obowiązku w ustawie komplikuje i wydłuża postępowanie. Interes zainteresowanego wystarczająco zabezpieczenia określenie należności, które podlegają umorzeniu. Pozostałe należności są łatwe do określenia przez samego zainteresowanego, nawet z pomocą organu rentowego. To zainteresowany powinien znać i kontrolować stan zaległości. W szczególności w okresie przed wydaniem decyzji o umorzeniu należności. Ma on zwykły obowiązek uregulowania zaległości i opłacania składek na bieżąco. Nie jest to nowy obowiązek

wprowadzony ustawą abolicyjną. Płatnik może w drodze ustaleń z ZUS ustalać stan zaległości i po dopełnieniu zwykłego obowiązku uzyskać umorzenie należności określonych w decyzji pierwotnej, czyli określającej warunki umorzenia. Taki kierunek wykładni i wyjaśnienia stanu zaległości zasadnie wskazują orzeczenia Sądu Najwyższego w powołanych postanowieniach o sygn. II UZ 45/17 i II UZ 49/17.

10. Ponadto decyzja pierwsza w postępowaniu, czyli określająca warunki umorzenia, nie określa daty kalendarzowej w której zostanie podjęta decyzja o umorzeniu należności. Z tej przyczyny w decyzji pierwotnej nie może być określona w sposób wiążący kwota należności niepodlegających umorzeniu. Warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu zaległości składowych, czyli należności niepodlegających umorzeniu (art. 1 ust. 10 ustawy). Kwota tych należności może być podana w decyzji pierwotnej, jednak jej brak nie stanowi przeszkody do wydania drugiej decyzji, czyli umarzającej należności objęte ustawą, gdyż o tym decyduje warunek faktyczny, czyli nieposiadanie zaległości niepodlegających umorzeniu. W końcowym sprawdzeniu może się zdarzyć, że pierwotnie wyliczana kwota należności niepodlegających umorzeniu okaże się faktycznie inna niż warunkująca uzyskanie decyzji o umorzeniu należności (art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy). Płatnik który ma dług i tak jest w lepszej sytuacji, niż płatnik występujący o umorzenie, który na bieżąco płaci składki niepodlegające umorzeniu. Zalegający płatnik ma 12 miesięcy na spłatę zaległości, co nie zwalnia go z bieżących płatności, bo jak wskazano warunkiem umorzenia jest nieposiadanie na dzień umorzenia zaległości (art. 1 ust. 8, 10 i 11). Może wystąpić też wydłużenie terminu 12 miesięcy ze względu na rozłożenie na raty albo odroczenie terminu płatności. Temporalnie wydłuża się wówczas termin zakończenia postępowania z zamierzonym uzyskaniem decyzji o umorzeniu należności (art. 1 ust. 12 i 13 ustawy).

Powyższe oceny mogą wykraczać ponad potrzebę argumentacji, bo wkraczają w zakres regulacji materialnoprawnej, co generalnie nie jest objęte kontrolą w ramach zażalenia z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Można więc poprzestać na stwierdzeniu, że rozstrzygnięcie o wadliwości decyzji jest błędne. Z ustawy nie wynika warunek wskazania w decyzji konkretnej kwoty należności

niepodlegających umorzeniu z rozbiorem na poszczególne tytuły, okresy i wysokość zaległości.

Reasumując, sprawa nie powinna wracać do punktu wyjścia, czyli do pierwotnego rozpatrzenia wniosku, bo decyzja nie jest wadliwa, gdy nie konkretyzuje należności, które nie podlegają umorzeniu z mocy ustawy. Określenie tej należności nie stanowi warunku umorzenia. Jest nim brak zaległości na dzień umorzenia. W przeciwnym razie niezasadnie wydłuża się postępowanie, zwłaszcza, że ustawa miała epizodyczny charakter i postępowania powinny zmierzać do zakończenia. To czy osoba prowadząca pozarolniczą działalność spełniła warunki umorzenia może być ostatecznie rozstrzygnięte przed Sądem. Nie jest zatem przekonywująca wykładni, która cofa postępowania umorzeniowe do etapu pierwotnego rozpatrywania wniosku.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.).