

## POSTANOWIENIE

Dnia 15 maja 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)*

*SSN Dawid Miąsik*

*SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)*

w sprawie z wniosku D.G.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w W.  
o umorzenie należności z tytułu składek,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 15 maja 2018 r.,  
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

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

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 23 listopada 2015 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił odwołanie D.G. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddziału w W. z dnia 30 czerwca 2015 r. odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okresy i w kwotach wskazanych w decyzji.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia. Wnioskodawca w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 1 września 2002 r. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą, podlegając ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu. W dniu 11 marca 2014 r. organ rentowy wydał decyzję w sprawie

umorzenia należności z tytułu składek. W decyzji stwierdzono, że według stanu na dzień 10 października 2013 r. (data złożenia wniosku) umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za okresy i w wysokości określonych w decyzjach oraz że warunkiem umorzenia wskazanych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., które powinny być uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami. Decyzja ta uprawomocniła się w dniu 19 kwietnia 2014 r. w związku z niezaskarżeniem jej przez wnioskodawcę. W zakreślonym 12-miesięcznym terminie wnioskodawca nie uiścił należności niepodlegających umorzeniu w kwocie 106,90 zł wraz z odsetkami.

Przy takich ustaleniach Sąd pierwszej instancji stanął na stanowisku, że skoro wnioskodawca nie zaskarżył decyzji warunkowej w trybie określonym w art. 1 ust. 16 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) i nie uregulował niepodlegających umorzeniu zaległych należności w 12-miesięcznym terminie wyznaczonym w art. 1 ust. 12 tej ustawy, to nie spełnił warunku nieposiadania należności niepodlegających umorzeniu w rozumieniu art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, co w konsekwencji stanowiło podstawę wydania zaskarżonej decyzji, odmawiającej umorzenia należności składkowych.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...], działając na podstawie art. 386 § 4 i art. 477<sup>14a</sup> k.p.c., uchylił powyższy wyrok i poprzedzając go decyzję organu rentowego i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania.

W ocenie Sądu odwoławczego, brak wskazania w decyzji warunkowej, wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, jakie konkretnie niepodlegające umorzeniu należności wnioskodawca obowiązany jest zapłacić, czynią taką decyzję wadliwą i niepoddającą się kontroli. W konsekwencji, wydana następnie na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 tej ustawy decyzja odmawiająca umorzenia składkowych z powołaniem się na niespełnienie warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 11 ustawy jest dotknięta wadliwością

tego rodzaju, że nie poddaje się rozpoznaniu co do istoty. Nie jest bowiem możliwa ocena, jakiego konkretnie warunku adresat decyzji nie spełnił, skoro w decyzji warunkowej nie określono tego warunku. Również ta decyzja jest zatem dotknięta wadą powodującą niemożność rozpoznania istoty sprawy w postępowaniu sądowym. Wydanie decyzji warunkowej o wadliwej treści, a następnie decyzji odmawiającej umorzenia i oddalenie złożonego od niej odwołania powoduje sytuację nierozpoznania istoty sprawy, a usunięcie tej wadliwości przed Sądem Apelacyjnym nie jest możliwe. Zdaniem Sądu drugiej instancji, wnioskodawca pozbawiony został możliwości zaskarżenia decyzji warunkowej, gdyż nie wiedział, że w rozumieniu ustawy abolicyjnej na jego koncie istnieją niezapłacone składki niepodlegające umorzeniu. W tej sytuacji organ rentowy powinien z urzędu wznowić postępowanie w sprawie umorzenia należności składkowych i wydać prawidłową decyzję warunkową, w której określi niepodlegające umorzeniu należności i wskaże termin ich spłaty, a następnie – decyzję, o której stanowi art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej.

W zażaleniu od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 477<sup>14a</sup> w związku z art. 386 § 4 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji organu rentowego oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, podczas gdy w niniejszej sprawie istota sporu została przez Sąd pierwszej instancji rozpoznana, a wydanie wyroku nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części.

Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zażalenie okazało się usprawiedliwione. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> 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<sup>14a</sup> 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. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. Wskazuje się bowiem, że art. 477<sup>14a</sup> 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<sup>14a</sup> 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<sup>14a</sup> 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<sup>14a</sup> 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).

W judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nierozpoznanie istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. polega na nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. wyrok z dnia 11 lipca 2007 r., III UK 20/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 264) lub oddaleniu odwołania od decyzji organu rentowego, w której nie wypowiedział się on merytorycznie co do spornej kwestii istotnej z punktu widzenia prawa materialnego w sposób umożliwiający sądowi skontrolowanie stanowiska wyrażonego w decyzji. Usunięcie takiej wadliwości w postępowaniu sądowym jest niemożliwe, gdyż prowadziłoby do zastąpienia organu rentowego i orzekania ponad osnowę decyzji, czego nie da się pogodzić z istotą administracyjno-sądowego rozpoznawania sporów z zakresu ubezpieczeń społecznych i dwuinstancyjnością postępowania sądowego (por. postanowienie z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, LEX nr 2390742 i powołane tam orzecznictwo). Do tej właśnie sytuacji odwołał się Sąd drugiej instancji stosując art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.

W ocenie Sądu odwoławczego, niewskazanie w niezaskarżonej przez wnioskodawcę decyzji warunkowej wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej należności niepodlegających umorzeniu uniemożliwia wydanie przez organ rentowy decyzji przewidzianej w art. 1 ust. 13 tej ustawy odmawiającej umorzenia należności. Zdaniem tego Sądu, nie jest bowiem możliwa ocena, jakiego konkretnie warunku adresat decyzji nie spełnił, skoro w decyzji warunkowej nie określono tego warunku, co powoduje niemożność rozpoznania w postępowaniu sądowym istoty sprawy wszczętej odwołaniem od decyzji odmawiającej umorzenia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażany jest pogląd, że w decyzji

warunkowej wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej organ rentowy ma obowiązek wskazać obok kwot należności podlegających umorzeniu również kwoty niepodlegających umorzeniu należności składkowych przypadających do spłaty (por. postanowienia z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, LEX nr 2188221; z dnia 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16, LEX nr 2259793; z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UZ 25/17, LEX nr 2389596, z dnia 26 września 2017 r., II UZ 52/17, niepublikowane; z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, LEX nr 2390742; z dnia 7 lutego 2018 r., II UZ 111/17, niepublikowane, z dnia 14 lutego 2018 r., I UZ 67/17, niepublikowane). W orzeczeniach tych argumentuje się, że skoro przesłanką spełnienia warunku umorzenia należności składkowych jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności umorzeniu niepodlegających, to organ rentowy powinien ten warunek skonkretyzować w decyzji warunkowej przez wskazanie stosownych kwot. Osoba występująca z wnioskiem o umorzenie powinna bowiem wiedzieć jakie kwoty – zdaniem organu rentowego – przypadają do zapłaty, aby mieć możliwość ich ewentualnego zakwestionowania w odwołaniu od decyzji określającej warunki umorzenia. Prezentowane jest również stanowisko, że decyzja warunkowa, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie musi zawierać skonkretyzowania rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu należności (por. postanowienia z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, LEX nr 2397611; z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17, LEX nr 2390737). Pogląd ten bazuje na stwierdzeniu, że ustawodawca, określając warunki umorzenia, posługuje się zwrotem o „nieposiadaniu niepodlegających umorzeniu składek”. W świetle całej ustawy nie budzi wątpliwości, że chodzi o składki nieopłacone w ustawowym terminie (wraz z pozostałymi należnościami) według stanu na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności, co wyraźnie wynika z art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. W konsekwencji, jest to warunek możliwy do zweryfikowania na dzień podjęcia decyzji co do umorzenia należności i dlatego nie może być sformułowany w decyzji inaczej niż przez przywołanie treści stosownego przepisu. Interes płatnika składek w tym zakresie dostatecznie zabezpiecza art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 grudnia 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, uprawniający zainteresowanego do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji określającej

wysokość zaległości składowych, a ponadto, należycie dbający o swoje interesy płatnik powinien na bieżąco monitorować opłacanie składek pod kątem ewentualnego zadłużenia, także zwracając się o stosowne informacje do organu rentowego.

Rozstrzygnięcie tej rozbieżności nie ma jednak znaczenia w sprawie z odwołania od decyzji odmawiającej umorzenia, wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej.

W postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., II UZ 5/18 (niepublikowane) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że zakres i przedmiot rozpoznania sądowego, w którym sąd rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach przedmiotu zaskarżonej decyzji organu rentowego wyznacza treść tej decyzji. Istota sprawy rozstrzyganej decyzją przewidzianą w art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej polega na rozstrzygnięciu o zasadności wniosku osoby wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 1 lub 2. Warunkiem uwzględnienia wniosku jest nieposiadanie przez wnioskodawcę na dzień wydania decyzji rozstrzygającej o umorzeniu należności z tytułu niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur pomostowych oraz należnych od tych składek dodatkowych należności wymienionych w art. 1 ust. 10 ustawy. Treść decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy – jako decyzji związanej a nie uznaniowej – determinuje ustalenie organu, czy na dzień wydawania tej decyzji wnioskodawca posiadał zaległości z tytułu składek objętych ustawą i niepodlegających umorzeniu (wówczas organ wydaje decyzję, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 2), czy też wnioskodawca takich zaległości nie posiadał (wówczas organ wydaje decyzję, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy). Z kolei istota sprawy sądowej z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 ustawy polega na rozstrzygnięciu, czy organ rentowy wydał prawidłową decyzję, a zatem czy rzeczywiście miał podstawy do wydania decyzji z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy, gdy odmówił umorzenia należności. O istnieniu podstaw do wydania takiej decyzji decyduje zaś fakt posiadania albo nieposiadania składek niepodlegających umorzeniu na dzień orzekania. Istotą sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej

nie jest natomiast kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 tej ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Między decyzją warunkową a decyzją umarzającą lub odmawiającą umorzenia występuje jedynie taki związek, że ustalenie w decyzji z art. 1 ust. 8 kwot należności podlegających umorzeniu wiąże w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z art. 1 ust. 13 w zakresie kwot i okresów uznanych ostateczną decyzją za obejmujące składki podlegające umorzeniu. Okoliczność, czy w decyzji z art. 1 ust. 8 sprecyzowano kwotę należności niepodlegających umorzeniu nie jest przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Skoro wydana w stosunku do wnioskodawcy decyzja warunkowa jest ostateczna, ponieważ nie została przez niego zaskarżona, to wiąże ona organ rentowy, a uchylenie decyzji z art. 1 ust. 13 nie prowadzi do uchylenia decyzji warunkowej z art. 1 ust. 8 ani nie stwarza organowi rentowemu sytuacji pozwalającej na wzruszenie tej ostatniej w trybie nadzwyczajnym. Decyzja z art. 1 ust. 13 jest bowiem decyzją wykonawczą w stosunku do decyzji z art. 1 ust. 8, która jest decyzją podstawową. Niezaskarżenie decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, bądź uprawomocnienie się tej decyzji w wyniku rozstrzygnięcia sądowego wyłącza możliwość kwestionowania zawartego w niej rozstrzygnięcia w postępowaniu z odwołania od decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Przepis art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej wprost wiąże bieg terminu spłaty niepodlegających umorzeniu należności z uprawomocnieniem się decyzji warunkowej, a nie z ustaleniem w tej decyzji kwot należności niepodlegających umorzeniu (por. także uzasadnienie powołanych wyżej postanowień z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UZ 25/17 oraz z dnia 7 lutego 2018 r., II UZ 111/17).

Podzielając ten pogląd i jego argumentację, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 w związku z art. 394<sup>1</sup> § 3 i odpowiednio stosowanego art. 108 § 2 k.p.c.