

POSTANOWIENIE

Dnia 3 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku A.S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w [...]

o umorzenie należności z tytułu składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 października 2017 r.,

zażalenia strony pozwanej na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 marca 2017 r.,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 21 marca 2017 r., w sprawie A.S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w [...] o umorzenie należności z tytułu składek, na skutek apelacji A.S. od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 27 maja 2015 r., uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 12 stycznia 2015 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że spór w niniejszej sprawie osadzał się na spełnieniu przesłanek warunkujących umorzenie względem wnioskodawcy

należności składkowych w trybie przepisów 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 ustawa abolicyjna). Zdaniem Sądu, w rozpatrywanej sprawie doszło do wydania wyroku bez dostatecznego wyjaśnienia podstawy faktycznej żądania, co uniemożliwiało dokonanie prawidłowej wykładni i zastosowania przepisów ustawy abolicyjnej a zaskarżona decyzja dotknięta była wadliwością tego rodzaju, że utrzymanie jej w mocy przez Sąd pierwszej instancji skutkowało nierozpoznanie w postępowaniu sądowym istoty sprawy.

Sąd uznał, że decyzja warunkowa wydana w stosunku do odwołującego się nie spełniała warunków określonych w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej. O ile bowiem odniesienie się przez organ rentowy - w zakresie sprecyzowania terminu do uiszczenia należności - do art. 1 ust. 11 jest w pełni akceptowalne, o tyle posłużenie się - w kontekście należności niepodlegających umorzeniu, które w decyzji powinny zostać literalnie wyartykułowane - zwrotem ustawowym należy uznać za niedopuszczalne. Zauważył, że ubezpieczony terminowo, tj. 23 maja 2013 r. wniósł o umorzenie składek za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. Organ rentowy wydał w tym zakresie w dniu 25 listopada 2013 r. odpowiednią decyzję określając w punkcie I wysokość należności podlegających umorzeniu na dzień złożenia wniosku na poszczególne fundusze wraz ze zobowiązaniami ubocznymi (odsetki, koszty upomnienia). Decyzja ta zawierała w punkcie II ogólnie określony warunek (stanowiący odwzorowanie treści art. 1 ust. 10 i 11 ustawy abolicyjnej) uzależniający umorzenie określonych w punkcie I decyzji składek od spłaty należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji. Wskazana decyzja jest niezupełna, albowiem zabrakło w niej sprecyzowania faktycznych warunków umorzenia należności, tj. skonkretyzowania kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Aczkolwiek ubezpieczony nie zaskarżył decyzji z 25 listopada 2013 r., to była ona jednak tak skonstruowana, że nie dawała możliwości wypełnienia nałożonego na niego obowiązku. Dalej Sąd wywiódł, że w państwie prawa niedopuszczalna jest sytuacja, gdy organ administracji publicznej w efekcie własnych uprzednich zaniedbań wyciąga wobec obywatela negatywne

konsekwencje prawne zamykając mu dostęp do określonego uprawnienia ustawowego (w tym przypadku uzyskania w zaskarżonej decyzji umorzenia niezapłaconych składek). Sąd podkreślił, że w dniu 25 listopada 2013 r. organ rentowy wydał jeszcze kolejną decyzję o umorzeniu postępowania, co w ocenie Sądu Apelacyjnego mogło skutecznie wprowadzić ubezpieczonego w błąd odnośnie do stanu jego zobowiązań wobec organu rentowego. Wydanie takiej treści decyzji, a w jej konsekwencji decyzji o odmowie umorzenia zaległości składkowych (zaskarżonej w niniejszym postępowaniu) spowodowało, że zaskarżona decyzja z 12 stycznia 2015 r. była przedwczesna. Usunięcie powyższej wadliwości przed Sądem Apelacyjnym nie jest możliwe, bowiem wymaga uprzedniego dokładnego określenia przez organ rentowy warunków wymaganych do skorzystania przez odwołującego się z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej, a więc wskazania konkretnej kwoty składek, których zapłata stanowi warunek umorzenia pozostałych należności. Sąd, badając wydaną decyzję, związany jest jej treścią i nie może zastępować w tym zakresie organu. To najpierw organ rentowy musi wypowiedzieć się merytorycznie w decyzji co do spornej kwestii tak, aby umożliwić sądowi skontrolowanie wyrażonego w niej stanowiska.

W sytuacji procesowej, jaka zaistniała w badanej sprawie - pominięcie koniecznego określenia kwot składek, które nie podlegają abolicji i muszą zostać zapłacone - wnioskodawca nie tylko nie był w stanie wywiązać się z obowiązku ich zapłaty (art. 1 ust. 10 ustawy), ale także pozbawiony został możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, organ rentowy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy winien przeprowadzić postępowanie w przedmiocie wysokości niepodlegających umorzeniu składek, co powinno skłonić ten organ do zmiany decyzji warunkowej przez uzupełnienie jej o rodzaje i kwoty zaległości niepodlegających umorzeniu. Organ rentowy powinien więc przeprowadzić czynności zmierzające do dokładnego rozliczenia zadłużenia wnioskodawcy celem umożliwienia weryfikacji, jaka zaległość pozostaje do uregulowania - jako warunek umorzenia składek na mocy ustawy abolicyjnej. Niezależnie bowiem od tego, czy ubezpieczony faktycznie podejmował starania w przedmiocie ustalenia kwoty należności niepodlegających umorzeniu, jej brak w decyzji z 25 listopada 2013 r.

obciąża wyłącznie organ rentowy, co w konsekwencji podważa prawidłowość zaskarżonej decyzji z dnia 12 stycznia 2015 r.

Organ rentowy zaskarżył ten wyrok zażaleniem w całości, zarzucając mu naruszenie art. 477^{14a} k.p.c. 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.

W uzasadnieniu wskazano, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie. Istotą sporu w niniejszej sprawie była decyzja o odmowie umorzenia należności. Sąd pierwszej instancji rozpoznał odwołanie od tej decyzji - rozpoznał zatem istotę sporu. Orzeczenie Sądu drugiej instancji *de facto* zaś zmierza do wzruszenia niezaskarżonej, prawomocnej decyzji organu rentowego.

Organ rentowy wskazał także, że nie sposób uznać, że decyzja o warunkach umorzenia jest niekompletna. Ustawa abolicyjna nie przewiduje jako przesłanki umorzenia należności podlegających umorzeniu wskazania w decyzji o warunkach umorzenia wszystkich należności niepodlegających umorzeniu. Gdyby zamiarem ustawodawcy było zobligowanie organu rentowego do wskazania w decyzji wszystkich należności niepodlegających umorzeniu jako wypełnienie warunku umorzenia należności podlegających takiemu umorzeniu, to takie dookreślenie zamiaru znalazłoby się wprost w ustawie. Brak rozstrzygnięcia o szczegółowym wykazaniu składek niepodlegających umorzeniu w decyzji o warunkach umorzenia nie jest przeszkodą uniemożliwiającą rozpoznanie odwołania od decyzji o odmowie umorzenia. Zaznaczył, że zmiana decyzji o umorzeniu otwierałaby na nowo płatnikowi określony w art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej termin do opłacenia składek, co stoi w sprzeczności z *ratio legis* tej ustawy i krzywdziłoby innych płatników, którzy mimo braku informacji o niepodlegających umorzeniu należnościach w terminie je spłacili.

Skarżący podkreślił, że wprowadzie decyzja o warunkach umorzenia nie

zawiera szczegółowej specyfikacji należności niepodlegających umorzeniu, to nic nie stało na przeszkodzie, aby płatnik wystąpił do organu rentowego czy to o wykaz tych składek, czy też o wydanie decyzji wymiarowej, jeżeli miał wątpliwości co do ich istnienia lub nie posiadał dokumentacji pozwalającej na ich ustalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest uzasadnione.

W judykaturze Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, jest również zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie ma bowiem bytu samodzielnego 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 (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2011 r., I UZ 33/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 274; z dnia 30 października 2012 r., II UZ 50/12, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 289; z dnia 19 listopada 2013 r., I UZ 40/13, LEX nr 1555391). Wyrok wydany na podstawie art. 477¹⁴ k.p.c. jest przy tym rozstrzygnięciem dalej idącym, jednakże bez wątpienia obejmuje również (niejako w pierwszej kolejności) orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji. Ponadto, przewidziana w tym przepisie możliwość przekazania sprawy bezpośrednio organowi rentowemu powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, których naprawienie w postępowaniu sądowym nie jest możliwe. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16 (LEX nr 2159129) Sąd Najwyższy uznał, że art. 477^{14a} k.p.c. służy rozwiązywaniu sytuacji, w których - ze względu na zakres kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji nie może doprowadzić do usunięcia uchybień popełnionych przez organ rentowy. Stosowany jest 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. Nie chodzi przy tym o braki decyzji usuwalne przy wstępnym rozpoznaniu odwołania od niej (por. art. 476 § 4 *in fine* k.p.c.) ani wady wynikające z naruszenia przepisów postępowania regulujących postępowanie przed organem rentowym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

Warto przy tym zauważyć, że przy rozpoznaniu zażalenia, o którym mowa w art. 394¹ § 11 k.p.c., Sąd Najwyższy bada wyłącznie prawidłowość zastosowania art. 386 § 2 lub 4 k.p.c. i nie rozpoznaje żadnych innych zarzutów (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 października 2012 r., I CZ 143/12, LEX nr 1265545; z dnia 25 października 2012 r., I CZ 144/12, LEX nr 1265546; z dnia 21 maja 2015 r., IV CZ 10/15, LEX nr 1730602; z dnia 20 maja 2015 r., I CZ 44/15, LEX nr 1747843; z dnia 29 kwietnia 2015 r., IV CZ 3/15, LEX nr 1678970). W szczególności ocena Sądu Najwyższego nie dotyczy prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego. Dlatego też kontroli wynikającej z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. podlega wyłącznie to, czy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie rozpoznano istoty sprawy albo czy wydanie wyroku kończącego spór wymagałoby przeprowadzenia przez sąd odwoławczy postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), względnie czy nie doszło w tym postępowaniu do nieważności postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17 (niepublikowanym), wskazał, że ustawa abolicyjna zawiera ustawowy warunek umorzenia zaległości składkowych wynikających z jej art. 1 ust. 1 i 6, który został określony w art. 1 ust. 10 tej ustawy. Zgodnie z nim, warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1 (decyzji o umorzeniu należności), niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o

którym mowa w ust. 2, oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Ustawa nie wprowadza możliwości umownego ustalania warunków umorzenia należności. To nie strony, ale ustawodawca określa warunki umorzenia i dlatego językowe brzmienie przepisu nie może mieć decydującego znaczenia przy jego interpretacji.

Ustawodawca, określając warunki umorzenia, posługuje się zwrotem o „nieposiadaniu niepodlegających umorzeniu składek”. W świetle treści całej ustawy nie budzi wątpliwości, że chodzi o składki nieopłacone w ustawowym terminie (wraz z pozostałymi wymienionymi w art. 1 ust. 10 tej ustawy abolicyjnej należnościami) i to według stanu na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności, co wyraźnie zostało wyartykułowane w komentowanym przepisie („na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1”). Siłą rzeczy stan ten nie jest znany na dzień wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej (nawet w przypadku zakończenia pozarolniczej działalności przed wydaniem decyzji warunkowej - np. w odniesieniu do odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych). Nie ma zatem obiektywnej możliwości skonkretyzowania w takiej decyzji rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu należności. Jest to więc 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.

Ogólnie można stwierdzić, że decyzja ustalająca warunki umorzenia służy weryfikacji kwoty należności podlegających umorzeniu, natomiast jeśli chodzi o wysokość zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu, to o tym wiążąco wypowiada się decyzja w przedmiocie umorzenia.

Beneficjentem ustawy może zostać osoba, która przed umorzeniem należności podlegających abolicji, ureguje pozostałe ciążące na nim zobowiązania z tytułu składek (należności niepodlegające umorzeniu), a więc nie tylko dotyczące okresu od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., bowiem warunku z art. 1 ust. 10 ustawodawca nie zamknął datą 28 lutego 2009 r., określając jedynie

datę początkową okresu „nieposiadania składek” - 1 stycznia 1999 r. Interpretacja omawianych przepisów nie może zatem doprowadzić do sytuacji, w której z dobrodziejstwa ustawy skorzysta dłużnik zalegający z opłatą składek już po wydaniu decyzji ustalającej warunki umorzenia należności.

Przeciwnie stanowisko zajęte przez Sąd Apelacyjny w [...] (także przez inne sądy apelacyjne) wsparte zostało argumentacją o istotnym ograniczeniu dostępu do określonego uprawnienia ustawowego (uzyskania w przyszłości decyzji o umorzeniu niezapłaconych składek), co, jak należy rozumieć, wynikałoby z braku precyzyjnego określenia, ile wynoszą zaległości składkowe niepodlegające umorzeniu. Tymczasem 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.), uprawniający zainteresowanego do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zaległości składkowych, nie mówiąc już o tym, że 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 lub przy zastosowaniu udostępnianego przez ZUS programu Płatnik (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 marca 2016 r., III AUa 1693/15, LEX nr 2012837).

Podzielając powyższe poglądy, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. - a w odniesieniu do kosztów postępowania zażaleniowego - na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. i art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.