

POSTANOWIENIE

Dnia 19 września 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku M.W.

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

o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 19 września 2017 r.,

zażalenia organu rentowego

na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 23 lutego 2017 r.,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 23 lutego 2017 r., w sprawie M.W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych III Oddziałowi w [...] o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, na skutek apelacji wnioskodawcy M.W. od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 17 grudnia 2014 r., uchylił zaskarżony

wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 7 lutego 2014 r. i przekazał sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że przedmiotem sporu w sprawie były warunki umorzenia względem wnioskodawcy należności składkowych w trybie przewidzianym w ustawie 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), które - z racji specyfiki przewidzianego tam postępowania - stanowiły o istocie rozstrzygnięcia organu na tym etapie, tj. wydania decyzji warunkowej. Umorzenie zaległości składkowych w omawianym trybie następowało bowiem dwuetapowo: w pierwszej kolejności wymagane było wydanie decyzji warunkowej, zaś w drugiej - decyzji finalnej, umarzającej należności składkowe i wygenerowane w związku z tym koszty dodatkowe bądź też odmawiającej takiego umorzenia, w zależności od spełnienia przesłanek określonych w decyzji pierwotnej (warunkowej), co wynika wprost z art. 1 ust. 8 oraz art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że decyzja z 7 lutego 2014 r. nie spełnia 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 przepisu art. 1 ust. 11 tej ustawy jest w pełni akceptowalne, o tyle posłużenie się - w kontekście należności niepodlegających umorzeniu, które w decyzji powinny zostać wyartykułowane w sposób jednoznaczny, wyraźny i uwzględniający indywidualny charakter sprawy - zwrotem ustawowym należy uznać za niedopuszczalne. Natomiast w pkt II zaskarżonej decyzji organ rentowy zawarł jedynie treść stanowiącą odwzorowanie postanowień ujętych w art. 1 ust. 10 i ust. 11 omawianej ustawy, uzależniając umorzenie określonych w pkt I decyzji składek od spłaty należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie. Dopiero w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ rentowy, odnosząc się do określonych w pkt II sentencji należności, nadmienił jedynie, że stanowią je należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lipiec 1999 r., za okres od września 1999 r. do

października 1999 r. i od sierpnia 2002 r. do stycznia 2003 r. za ubezpieczonych w części finansowanej przez płatnika i ubezpieczonych oraz na ubezpieczenia społeczne za marzec 2009 r., za okres od maja 2009 r. do grudnia 2009 r. i od marca 2010 r. do grudnia 2013 r., na Fundusz Pracy za lipiec 2002 r. oraz za okres od marca 2010 r. do grudnia 2013 r. za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność.

Sąd Apelacyjny uznał zatem, że zaskarżona decyzja jest niezupełna z uwagi na brak sprecyzowania w jej treści faktycznych warunków umorzenia należności, tj., skonkretyzowania rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu składek ubezpieczeniowych, a opisany sposób konstrukcji decyzji nie dawał wnioskodawcy dostatecznej możliwości wypełnienia nałożonego na niego obowiązku. Podkreślił, że w państwie prawa niedopuszczalna jest sytuacja, gdy organ administracji publicznej obciąża obywatela negatywnymi konsekwencjami okoliczności, które mają swe źródło w popełnionych przez ten organ zaniedbaniach, skutkiem czego zamknięty bądź też istotnie ograniczony zostaje mu dostęp do określonego uprawnienia ustawowego (w tym przypadku uzyskania w przyszłości decyzji o umorzeniu niezapłaconych składek).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w tej sytuacji procesowej utrzymanie w obrocie prawnym zaskarżonej decyzji przez oddalenie przez Sąd pierwszej instancji odwołania wnioskodawcy wywołało stan nierozpoznania istoty sprawy z uwagi na nieusuwalne w postępowaniu sądowym braki przedmiotowej decyzji, której to wadliwości - co oczywiste - nie można było sanować także na etapie postępowania apelacyjnego. Ubezpieczony, występując o umorzenie zaległości składekowych, powinien mieć stworzone warunki do czynienia rzeczywistego użytku z prawa do weryfikacji tego, czy umorzenie dotyczy okresów, za które faktycznie nie dokonywał spłaty składek i w należnych z tego tytułu kwotach. Stąd też pominięcie w pkt II zaskarżonej decyzji koniecznego określenia rodzaju, okresów i kwot składek, które nie podlegają abolicji i muszą zostać zapłacone, powoduje, że ocena Sądu Okręgowego co do zgodności tej decyzji z prawem została uznana za chybioną.

Organ rentowy zaskarżył ten wyrok zażaleniem w całości, zarzucając mu naruszenie art. 386 § 4 k.p.c., przez rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w [...] oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego, pomimo niewystąpienia w sprawie okoliczności stanowiących ustawowe przesłanki

dopuszczalności uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji, w szczególności na skutek rozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy, oraz naruszenie przepisów prawa materialnego tj.: art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w decyzji określającej warunki umorzenia składek organ rentowy powinien wskazywać należności niepodlegające umorzeniu.

W uzasadnieniu wskazano, że z treści art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie wynika obowiązek wskazania w decyzji skonkretyzowanej informacji na temat należności niepodlegającej umorzeniu. Organ rentowy w chwili wydania decyzji warunkującej umorzenie zadłużenia nie jest w stanie z całą pewnością wskazać, jak kształtuje się zadłużenie niepodlegające umorzeniu. Wynika to z tego, że: a) płatnik może złożyć w każdym czasie korekty deklaracji, które będą miały wpływ na wysokość zadłużenia, b) może powstać nowe zadłużenie, jeżeli płatnik kontynuuje działalność gospodarczą, c) mogą powstać koszty egzekucyjne o których organ rentowy nie będzie miał wiedzy. W takiej sytuacji określanie w sposób skonkretyzowany wysokości zadłużenia niepodlegającego umorzeniu rodzi ryzyko umorzenia nieopłaconych składek, pomimo niespełnienia przez płatników składek warunków przewidzianych w ustawie.

Niezależnie od powyższego podniesiono, że wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego w przedmiocie niemożności zweryfikowania wysokości należności niepodlegających umorzeniu, organ rentowy wskazał wysokość zadłużenia niepodlegającego umorzeniu. Pomimo że powyższa informacja została udzielona poza zaskarżoną decyzją, to Pan M.W. miał możliwość wystąpienia do organu rentowego z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zadłużenia, w przypadku gdyby nie zgadzał się z kwotami wskazanymi w wyliczeniu dokonanym przez ZUS. Tym samym nie można uznać, że brak w zaskarżonej decyzji skonkretyzowanej informacji odnośnie do należności niepodlegających umorzeniu wykluczył możliwość zweryfikowania ich wysokości między innymi na drodze postępowania sądowego.

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 wątplenia 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.).

Analiza pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wyraźnie wskazuje, że Sąd Apelacyjny przyjął, że organ rentowy, a za nim Sąd pierwszej instancji, nie rozpoznał istoty sprawy. Ocena trafności powyższego stanowiska zależy od odpowiedzi na pytanie, czy istotą sprawy o umorzenie należności składkowych w trybie ustawy abolicyjnej, na etapie wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia, jest ustalenie (sprecyzowanie) wysokości należności niepodlegających umorzeniu.

Na tak postawione pytanie odpowiedź jest negatywna. 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

Spółecznych, 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 w odniesieniu np. 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 składek. 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 składowych 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 o systemie ubezpieczeń społecznych, 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).

Z powyższych względów 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.