



Sygn. akt II UK 304/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)
SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)
SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z wniosku A.S.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w W.
o umorzenie należności z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 2 października 2019 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach pełnomocnika z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...) – sprawie z odwołania A.S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w W. (dalej również jako: ZUS) o umorzenie należności z tytułu składek – oddalił apelację A.S. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń

Spółecznych w W. z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt XIV U (...), oddalającego odwołanie A.S. od decyzji ZUS z dnia 12 stycznia 2015 r., w której odmówiono umorzenia należności z tytułu składek na: a) ubezpieczenia społeczne - za okresy: kwiecień, czerwiec, lipiec 2007 r., wrzesień 2007 r. - wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 12 373,09 zł; b) ubezpieczenia zdrowotne - za okresy: kwiecień, lipiec, wrzesień 2007 r., listopad 2007 r. - lipiec 2008 r., wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 4.281, 76 zł; c) Fundusz Pracy za okresy: kwiecień, lipiec 2007 r., wrzesień 2007 r. - wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 983, 95 zł.

W sprawie ustalono, że A.S. 23 maja 2013 r. wniósł o umorzenie składek za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. na podstawie 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 również jako: ustawa abolicyjna). ZUS 25 listopada 2013 r. wydał decyzję nr (...)1, w której określił, że według stanu na dzień 23 maja 2013 r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na: a) ubezpieczenia społeczne - za okresy: kwiecień, czerwiec, lipiec 2007 r., wrzesień 2007 r. - wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 12.373,09 zł; b) ubezpieczenia zdrowotne - za okresy: kwiecień, lipiec, wrzesień 2007 r., listopad 2007 r. - lipiec 2008 r., wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 4.281,76 zł; c) Fundusz Pracy - za okresy: kwiecień, lipiec 2007 r., wrzesień 2007 r. - wrzesień 2008 r. w łącznej kwocie 983,95 zł. Warunkiem umorzenia ww. należności była spłata należności niepodlegających umorzeniu za okres od 1 stycznia 1999 r., w ciągu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Decyzja ZUS z dnia 25 listopada 2013 r., nr [...]1, została doręczona odwołującemu 28 listopada 2013 r., a termin spłaty należności upłynął 28 grudnia 2014 r. W związku z niespełnieniem warunku spłaty należności Zakład Ubezpieczeń Społecznych - zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją - odmówił odwołującemu umorzenia należności z tytułu składek na: ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy i w kwotach szczegółowo przedstawionych w zaskarżonej decyzji.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że A.S. nie spełnił warunku wynikającego z art. 1 ust. 10 ustawy o abolicji, tj. nieposiadania na dzień wydania decyzji 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 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. W decyzji z 25 listopada 2013 r. o nr (...)1 w punkcie II wprost jest wskazane, że warunkiem umorzenia należności wymienionych w decyzji jest spłata należności niepodlegających umorzeniu z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999 r. w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji (k. 12 akt ZUS). Powyższa decyzja została doręczona odwołującemu 28 listopada 2013 r. Zatem 28 grudnia 2013 r. stała się prawomocna, a termin spłaty należności upłynął 28 grudnia 2014 r. W związku z niespełnieniem warunku spłaty należności Zakład Ubezpieczeń Społecznych - zaskarżoną decyzją - słusznie odmówił odwołującemu umorzenia należności. Organ rentowy pismami z dnia 7 czerwca 2013 r., 22 lipca 2013 r., 23 sierpnia 2013 r., 23 września 2013 r., 23 października 2013 r., 8 stycznia 2015 r. informował odwołującego, że ma on prawo do czynnego uczestnictwa w toczącym się postępowaniu wyjaśniającym, a przed wydaniem decyzji do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, oraz informował o trwającym postępowaniu wyjaśniającym.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 21 marca 2017 r. uchylił zaskarżony apelacją odwołującego się powyższy wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 12 stycznia 2015 r. i przekazał sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Sąd Apelacyjny wskazał, że ocenę zaskarżonej w sprawie decyzji należy poprzedzić rozważaniami w przedmiocie charakteru prawnego poprzedzającej ją decyzji warunkowej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, konieczne jest określenie kwot składek, które nie podlegają abolicji i muszą zostać zapłacone. Wnioskodawca nie tylko nie był w stanie wywiązać się z obowiązku ich zapłaty, ale także został pozbawiony możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie. Organ rentowy powinien przeprowadzić postępowanie w przedmiocie ustalenia wysokości niepodlegających umorzeniu składek; powinien

przeprowadzić czynności zmierzające do dokładnego rozliczenia wnioskodawcy celem umożliwienia mu weryfikacji tego, jaka zaległość pozostaje do uregulowania, jako warunek umorzenia składek na mocy ustawy abolicyjnej.

Na skutek zażalenia organu rentowego, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 21 marca 2017 r. i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania zażaleniowego.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd drugiej instancji wskazał, że kwestią sporną w sprawie była interpretacja przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłacenia składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, w szczególności zaś jej art. 1 ust. 10. Stosownie do treści art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, warunkiem umorzenia należności z tytułu składek jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w art. 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. Z treści przepisu wynika, że ustawa nie wprowadza możliwości umownego ustalania warunków umorzenia należności. To nie strony, ale ustawodawca określa warunki umorzenia.

W niniejszej sprawie nie jest sporne, że w pierwszej kolejności Zakład Ubezpieczeń Społecznych w dniu 25 listopada 2013 r. wydał decyzję, w której określił, jakie należności i w jakiej wysokości będą podlegały umorzeniu według stanu na dzień 23 maja 2013 r. Z treści tej decyzji wynikało, że warunkiem umorzenia należności objętych decyzją będzie spłata należności niepodlegających umorzeniu. Od tej decyzji wnioskodawca nie wniósł odwołania i decyzja ta stała się prawomocna (ostateczna). Termin spłaty należności upłynął bezskutecznie w dniu

28 grudnia 2014 r. W takim stanie rzeczy organ rentowy władny był do wydania zaskarżonej decyzji w niniejszym postępowaniu, a odwołujący się nie może już skutecznie wobec niespełnienia warunku spłaty należności domagać się umorzenia tej części zaległości składkowych, które zostały objęte decyzją z dnia 25 listopada 2013 r. Sąd Apelacyjny związany jest przy tym jednoznacznym stanowiskiem Sądu Najwyższego, że to decyzja ustalająca warunki umorzenia służy weryfikacji kwoty należności podlegających umorzeniu, zaś jeśli chodzi o wysokość zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu, to o tym wiążąco wypowiada się decyzja w przedmiocie umorzenia, z tym, że interes płatnika składek zabezpiecza tu wystarczająco art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Płatnik składek ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zaległości składkowych. Sąd Najwyższy podkreślił też, że płatnik składek należycie dbający o swoje interesy powinien na bieżąco monitorować opłacanie składek pod kątem ewentualnego zadłużenia, np. przy zastosowaniu udostępnionego przez ZUS programu Płatnik.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. A.S. zaskarżył skargą kasacyjną. Skargę oparto na obydwu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucono błędną wykładnię art. 1 ust. 1, 8, 10, 11 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność przez przyjęcie, że warunek, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy nie jest spełniony również wówczas, gdy w decyzji „warunkowej”, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy nie określono należności niepodlegających umorzeniu już na dzień wydania decyzji o warunkach umorzenia, przy jednoczesnym założeniu, że w okresie po wydaniu decyzji „warunkowej” nie powstały należności z tytułu składek, a w konsekwencji zaległość z tytułu nieopłaconych składek niepodlegających umorzeniu.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie:

a) art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c. oraz art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c. polegające na przejęciu przez Sąd drugiej instancji za własne ustaleń

faktycznych Sądu pierwszej Instancji, bez merytorycznych rozważań w tej kwestii, w sytuacji gdy zarzuty apelacji obejmowały zarzut braku istnienia po stronie odwołującego wobec organu należności niepodlegających umorzeniu za okres od 1 stycznia 1999 r.;

b) art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie merytoryczne sprawy, niewzięcie pod uwagę i nierozważenie wszystkich z podniesionych w apelacji zarzutów, w tym braku istnienia w ocenie odwołującego niespłaconych należności wobec organu rentowego;

c) art. 386 § 1 k.p.c. przez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie apelacji odwołującego, pomimo jego zasadności;

d) art. 385 k.p.c. przez jego zastosowanie pomimo, że apelacja odwołującego jest zasadna.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania; zasądzenie od ZUS na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego oraz kosztów dotychczasowego postępowania według norm przepisanych, pozostawiając - w przypadku uchylenia orzeczenia i przekazania Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania - rozstrzygnięcie w tym zakresie Sądowi, któremu przekazana zostanie sprawa do ponownego rozpoznania; - zasądzenie na rzecz pełnomocnika odwołującego się kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, ewentualnie pozostawienie rozstrzygnięcia w tym zakresie Sądowi, któremu przekazana zostanie sprawa do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ ZUS domagał się oddalenia skargi kasacyjnej oraz zasądzenia od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

W modelu apelacji pełnej, Sąd drugiej instancji rozpoznaje, wskutek wniesionej apelacji, sprawę od początku, czyniąc własne ustalenia faktyczne oraz stosując właściwe normy prawa materialnego, bez względu na zarzuty

materialnoprawne zawarte w apelacji. W myśl bowiem art. 382 k.p.c. Sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Jeśli podstawa prawna rozstrzygnięcia różni się od podstawy prawnej przyjętej przez Sąd pierwszej instancji, Sąd odwoławczy stosuje właściwe w jego ocenie normy prawa materialnego, ponawiając lub uzupełniając w miarę potrzeby ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji.

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. (w związku z art. 391 § 1 k.p.c.) może wypełniać podstawę kasacyjną przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., przy czym chodzi tu o sytuacje wyjątkowe, gdy skutek uchybienia warunkom określonym w powołanym przepisie, orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej, w szczególności ma to miejsce wówczas, gdy uzasadnienie nie ma wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera takie braki, które kontrolę kasacyjną uniemożliwiają. Podkreślić przy tym trzeba, że skuteczność takiej podstawy kasacyjnej pozostaje w bezpośrednim związku z podstawą naruszenia prawa materialnego. Jeżeli bowiem mamy do czynienia z niedostatecznie ustalonym stanem faktycznym, prawidłowa subsumcja norm prawnych nie jest możliwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2018 r., IV CSK 363/17, LEX nr 2577339).

Zastosowanie przepisów prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego przez sąd drugiej instancji stanu faktycznego oznacza wadliwą subsumcję tego stanu do zawartych w nich norm prawnych, a brak stosownych ustaleń uzasadnia zarzut kasacyjny naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2019 r., IV CSK 47/18, LEX nr 2654323).

Sąd Najwyższy może poddać ocenie to, czy sąd drugiej instancji prawidłowo zinterpretował i zastosował właściwą, adekwatną do podstawy faktycznej, normę prawa materialnego, tylko wtedy, gdy stan faktyczny jest kompletny, to znaczy, gdy zostały ustalone wszystkie fakty pozwalające na subsumcję. W tym kontekście należy wskazać, że Sąd Apelacyjny nie poczynił własnych ustaleń faktycznych w najbardziej istotnej kwestii, czy rzeczywiście wnioskodawca nie spłacił wszystkich

zaległości po wydaniu decyzji warunkowej; ewentualnie, w jakiej kwocie były to zaległości i czego dotyczyły.

Warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu (art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność) niepodlegających umorzeniu należności składkowych wraz z odsetkami, opłatami i kosztami wymienionymi w art. 1 ust. 10 ustawy, których spłata musi nastąpić w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 11 ustawy), chyba, że w terminie tym niepodlegające umorzeniu należności zostaną rozłożone na raty albo odroczony zostanie termin ich płatności; w takim wypadku określony w ust. 10 warunek nieposiadania składek niepodlegających umorzeniu, uważa się za spełniony po ich opłaceniu (art. 1 ust. 12 ustawy). Brak zaległości niepodlegających umorzeniu jest zatem warunkiem abolicji. Nie chodzi przy tym o spełnienie warunku zawieszającego w rozumieniu art. 89 k.c., lecz o stworzenie okoliczności, które zostaną uwzględnione w decyzji administracyjnej.

Możliwość wypełnienia warunków, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności, przez ustalenie prowadzenia postępowania w dwu następujących po sobie etapach, z których pierwszy wiąże się wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie określenia warunków umorzenia należności (art. 1 ust. 8 ustawy), a końcowy - w zależności od ich spełnienia - decyzją o umorzeniu lub o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 ustawy).

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny nie wskazał, w jakiej kwocie A.S. nie zapłacił niepodlegających umorzeniu należności z tytułu składek lub należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, albo kosztów egzekucyjnych, o których stanowi art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. Również w zaskarżonej decyzji ZUS nie wymieniono takiej kwoty. Uniemożliwia to odniesienie się do zarzutu skargi kasacyjnej, iż skarżący spłacił wszystkie wymagane należności i nie miał żadnych zaległości w tej kwestii; w konkluzji powinno dojść do umorzenia pozostałych należności ujętych w ustawie abolicyjnej.

Mając na względzie niedostatecznie ustalony stan faktyczny w istotnej dla subsumpcji prawa materialnego kwestii, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

as