

POSTANOWIENIE

Dnia 28 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z wniosku A.M.

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

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 marca 2017 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt III AUa .../15,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 3 listopada 2016 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w [...] z dnia 3 marca 2015 r. i poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w [...] z dnia 20 października 2014 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania (pkt I), rozstrzygając o kosztach procesu za obie instancje (pkt II). Wyrok został wydany w następujących okolicznościach.

Decyzją z dnia 20 października 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w [...], po rozpoznaniu wniosku A.M. z dnia 19 września 2014 r. o

umorzenie należności z tytułu składek na podstawie 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, działając na podstawie art. 61a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, odmówił wszczęcia postępowania. W uzasadnieniu wskazał, że z uwagi na fakt, iż wnioskodawca z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej podlegał jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu, brak jest podstaw prawnych do rozpatrywania wniosku o umorzenie należności na podstawie ww. ustawy.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] oddalił odwołanie wnioskodawcy. Sąd ustalił, że w okresie objętym ustawą abolicyjną A. M. podlegał jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu (okoliczność bezsporna). W ocenie Sądu, z treści art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej wynika, że odnosi się ona jedynie do składek na ubezpieczenie społeczne, a nie zdrowotne. Na wniosek ten nie ma wpływu okoliczność, że zgodnie z art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej umorzenie należności, o których mowa w ust. 1 skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za ten sam okres. Zdaniem Sądu, art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej nie stanowi podstawy do samodzielnego umorzenia należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, tylko wskazuje na skutki umorzenia należności z tytułu ubezpieczenia społecznego. Sąd stwierdził, że skoro ustawa abolicyjna nie obejmuje samodzielných rozstrzygnięć władczych odnośnie składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy, a ubezpieczony nie zalega z opłatą składek na ubezpieczenie społeczne za okres objęty ustawą, to uzasadnione wydaje się zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a. przez organ ubezpieczeniowy.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył wnioskodawca w całości. Zarzucił naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność przez błędną wykładnię podlegającą na przyjęciu, że odnoszą się one jedynie do składek na ubezpieczenie społeczne, a także naruszenie przepisów procesowych poprzez oddalenie odwołania ze względu

na uznanie, że postępowanie należy uznać za bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.

Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję, przekazując sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, ze względu na nierozpoznanie przez ten organ, w konsekwencji Sąd pierwszej instancji, istoty sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzja organu rentowego odmawiająca wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a., wydana ze względu na fakt, że ubezpieczony z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej podlegał jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu i brak jest podstaw prawnych do rozpatrywania wniosku o umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej, nie stanowi rozpoznania wniosku ubezpieczonego. Wskazując na art. 1 ust. 8, 10 oraz 13 ustawy abolicyjnej, Sąd stwierdził, że przepisy te obligują organ rentowy do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za dany okres, nawet w sytuacji, gdy w tym okresie osoba składająca wniosek nie podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W ocenie Sądu okoliczność, że zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej jest ograniczony do osób, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie zwalnia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wydania decyzji merytorycznej. Sąd Apelacyjny uznał za niezasadne zastosowanie w tej sprawie przez organ rentowy art. 61a k.p.a.

Wyrok Sądu Apelacyjnego organ rentowy zaskarżył w całości. Zarzucono naruszenie:

(-) art. 386 § 4 k.p.c. poprzez rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w [...] oraz poprzedzającego go decyzji organu rentowego, pomimo nie wystąpienia w sprawie okoliczności stanowiących ustawowe przesłanki dopuszczalności uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji, w szczególności w skutek rozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy;

(-) art. 61a § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że dopuszczalne jest wydanie przez organ rentowy merytorycznej decyzji w sprawie umorzenia nieopłaconych należności z tytułu składek na zasadach ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność na wniosek osoby, która w ogóle nie podlega przepisom tej ustawy.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania, oraz o zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy podkreślić, że zażalenie zostało wniesione na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c., który przewiduje zażalenie do Sądu Najwyższego także w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W judykaturze przesądzono, że wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, jest zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., a art. 477^{14a} 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 (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; z dnia 27 listopada 2014 r., III UZ 12/14, LEX nr 1628950). Zgodnie z treścią art. 386 § 4 k.p.c. sąd drugiej instancji, poza wypadkami z § 2 i 3, może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo, gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Uwzględniając powyższe,

Sąd Najwyższy w postępowaniu zażaleniowym wywołanym zażaleniem wniesionym na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. nie ocenia okoliczności faktycznych sprawy według prawa materialnego, lecz bada prawidłowość zastosowania art. 386 § 4 k.p.c., a więc tylko to, czy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie rozpoznano istoty sprawy albo czy wydanie przez sąd odwoławczy wyroku kończącego spór wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Należy jednocześnie zauważyć, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nierozpoznanie istoty sprawy polega na nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2007 r., III UK 20/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 264).

Sąd Apelacyjny ocenił, że organ rentowy wydając decyzję o odmowie wszczęcia postępowania, nie rozpoznał istoty sprawy, odpowiednio, że powinien był merytorycznie rozpoznać wniosek o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, nawet gdy w tym okresie osoba składająca wniosek nie podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Sąd argumentował, że ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. reguluje materię dotyczącą umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, określając między innymi, jakie decyzje mogą być wydane w oparciu o zawarte w niej przepisy. Wskazał jednocześnie, że zgodnie z art. 1 ust. 13 ustawy organ rentowy wydaje decyzję o umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6 - po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12; lub o odmowie umorzenia tych należności - w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 oraz 12.

Stanowisko Sądu Apelacyjnego, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest prawidłowe.

Przyjmując za Sądem Apelacyjnym, że ustawa abolicyjna reguluje kwestię decyzji, jakie mogą być wydane w oparciu o jej przepisy, należy zauważyć, że z art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej wynika, że ustawa ta reguluje kwestię decyzji w sprawie umorzenia, na wniosek, nieopłaconych składek na ubezpieczenie

emerytalne, rentowe i wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. oraz należnych od nich 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. Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 6 ustawy abolicyjnej, umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten okres oraz należnych od nich za ten sam okres 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 jest przypisanym przez ustawę skutkiem umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej. Wobec takiej konstrukcji, na skutek wniosku złożonego przez osobę uprawnioną organ wydaje decyzję w sprawie umorzenia należności obejmujących łącznie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 jak i art. 1 ust. 6. Ustawa abolicyjna nie przewiduje natomiast wydania decyzji w sprawie umorzenia wyłącznie należności wymienionych w art. 1 ust. 1; odpowiednio w sprawie umorzenia wyłączenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 6 ustawy.

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej wyznacza jej zakres podmiotowy. Wykładnia gramatyczna tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawa ta dotyczy umorzenia określonych w niej należności na wniosek osoby podlegającej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Tym samym, ustawa ta nie ma zastosowania do wniosku złożonego przez osobę niepodlegającą obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w ww. okresie. Wniosek ten wzmacnia wykładnia gramatyczna art. 1 ust. 13 ustawy, który wśród przesłanek wydania decyzji odmownej nie wymienia braku przesłanki podmiotowej – to jest złożenia wniosku przez osobę niepodlegającą w ww. okresie obowiązkowo ubezpieczeniom

emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.

Przedstawiony powyżej kierunek wykładni przyjął również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lipca 2015 r., III UK 219/14 (LEX nr 1918830). W wyroku tym stwierdził, a wywody te Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela, że zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej jest (niezależnie od pozostałych warunków wymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy z 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz w jego kolejnych ustępach) ograniczony wyłącznie do osób, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Sąd podkreślił, że taki sposób interpretacji art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej wynika jednoznacznie z jego brzmienia. Wskazując tym samym, że osoba, która we wskazanym okresie nie podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, nie jest objęta zakresem podmiotowym ustawy, a więc ustawa w ogóle nie znajduje w stosunku do takiej osoby zastosowania.

Uwzględniając powyższe, skoro ustawa abolicyjna nie znajduje zastosowania do osoby niepodlegającej obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., to wniosek złożony przez taką osobę nie może zostać rozpoznany na podstawie przepisów tej ustawy.

W tej sprawie wnioskodawca uprawnienie do złożenia i rozpatrzenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek oparł wyłącznie na przepisach ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Jednocześnie bezspornym jest, że wnioskodawca w okresie objętym ustawą abolicyjną podlegał jedynie ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej. W tych okolicznościach wnioskodawca w sposób oczywisty nie spełnia warunków, aby być uznany za stronę postępowania w sprawie umorzenia należności na

zasadach określonych w ustawie abolicyjnej. Sytuacja ta uzasadnia z kolei odmowę wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (por. wyroki NSA w [...] z dnia 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3484/15, LEX nr 2100717 oraz z dnia 18 listopada 2016 r., II OSK 330/15, LEX nr 2206606 co do zastosowania warunków zastosowania art. 61a § 1 k.p.a.).

Mając na względzie powyższe wnioski na temat zakresu zastosowania ustawy abolicyjnej oraz przesłanek odmowy wszczęcia postępowania przez organ rentowy, a także okoliczności faktyczne tej sprawy, uzasadnionym okazał się zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 61a § 1 k.p.a., a w konsekwencji również zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c.

Z tych powodów, na podstawie art. 389¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. stosowanych w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c.

kc