

POSTANOWIENIE

Dnia 28 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. G.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w B.
o świadczenie postojowe,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 28 kwietnia 2022 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do rozpoznania
Sądowi Apelacyjnemu w (...), pozostawiając temu Sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego w
orzeczeniu kończącym postępowanie.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21 stycznia 2021 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. (dalej jako: ZUS) odmówił J. G. prawa do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego na podstawie art. 15zs² ust. 7 i art. 15zv ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.; dalej jako: „ustawa antycovidowa”) w związku z art. 83 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13

października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.; dalej jako: ustawa systemowa). Uzasadniając decyzję ZUS stwierdził, że na dzień 30 września 2020 r. ubezpieczona nie posiadała adekwatnego kodu PKD, który uprawniał do wypłaty wnioskowanego świadczenia.

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Sąd Okręgowy w B. oddalił odwołanie ubezpieczonej od powyższej decyzji organu rentowego.

W wyroku z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...) uchylił zaskarżony apelacją J. G. wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w B. z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt V U (...), i poprzedzającą go decyzję organu rentowego z 21 stycznia 2021 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sąd ustalił, że J. G. od 1 maja 2003 r. prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą jako wspólnik spółki cywilnej „N.”. W dniu 31 grudnia 2011 r. nastąpiło przeniesienie wpisu dotyczącego tej działalności z EDG do CEIDG - bez wskazania kodu PKD. W dniu 31 grudnia 2020 r. odwołująca zgłosiła wniosek o jednorazowe dodatkowe świadczenie postojowe w związku z przeciwdziałaniem skutkom wywołanym COVID-19 dla osób prowadzących działalność gospodarczą, wskazując w jego treści, że prowadzi jako przeważającą działalność według PKD 5610A. Organ rentowy odmówił ubezpieczonej prawa do wnioskowanego świadczenia wskazując, że na dzień 30 września 2020 r. ubezpieczona nie posiadała kodu PKD uprawniającego do wypłaty wnioskowanego świadczenia. Z ustaleń organu rentowego wynikało, że kod PKD 5610A (restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne) został wprowadzony do systemu REGON i CEIDG dopiero z dniem 8 stycznia 2021 r., na podstawie wniosku ubezpieczonej złożonego w dniu 7 stycznia 2021 r.

Sąd pierwszej instancji powołał regulację określoną w art. 15zs² ust. 1, ust. 2 i ust. 8 ustawy antycovidowej, dodanym ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie powyższej ustawy oraz niektórych innych ustaw, art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej. Zdaniem tego Sądu na dzień 30 września 2020 r. odwołująca nie miała wpisanego kodu PKD (w tym wskazywanego przez

nią kodu PKD (...)) uprawniającego do otrzymania wnioskowanego świadczenia. Natomiast tylko działalność prowadzona w ramach określonego w w/w przepisie PKD uprawnia do otrzymania jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego. Co prawda odwołująca w dniu 7 stycznia 2021 r. złożyła wniosek o dokonanie wpisu w CEIDG w tym zakresie (tj. kodu (...)), a wpis taki w dniu 8 stycznia 2021 r. w rejestrze REGON został dokonany, jednak należy pamiętać, że taki wpis nie może działać z mocą wsteczną i ze skutkiem na dzień 30 września 2020 r. Wszelkie wpisy dokonywane w CEIDG rodzą domniemanie ich zgodności ze stanem faktycznym, także w zakresie wskazanych kodów PKD. Natomiast niewątpliwie według stanu na dzień 30 września 2020 r. wnioskodawczynie nie posiadała kodu PKD. Braków w zakresie kodów PKD odwołująca nie może usprawiedliwiać okolicznością przeniesienia wpisu z EDG do CEIDG bez wskazanego kodu PKD. Będąc bowiem przedsiębiorcą, a zatem podmiotem profesjonalnym, powinna uważnie sprawdzić wpisy w CEIDG i zadbać o ich odpowiednią aktualizację w przypadku zmiany czy uzupełnienia w przypadku braku. W związku z tym odwołująca nie spełniła jednego z niezbędnych warunków do przyznania dodatkowego jednorazowego świadczenia postojowego – na dzień 30 września 2020 r. nie prowadziła działalności według oznaczonego w ustawie kodu PKD.

Sąd drugiej instancji wskazał, że odwołująca na dzień 30 września 2020 r. nie miała wpisanego kodu PKD (w tym wskazywanego przez nią kodu PKD (...)) uprawniającego ją do otrzymania wnioskowanego świadczenia, pomimo że taką działalność prowadziła. Dopiero w dniu 7 stycznia 2021 r. złożyła wniosek o dokonanie wpisu w CEIDG w tym zakresie (tj. kodu (...)). Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy sprowadzało się do przesądzenia, czy regulacja art. 15 zs^2 ust. 8 ustawy antycovidowej - w myśl którego oceny spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1 - w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 września 2020 r. - jest wyłącznym dowodem spełnienia tego warunku, czy też nie. Inaczej mówiąc, czy wykazanie prowadzenia określonego rodzaju działalności w inny sposób poza kodem PKD jest dopuszczalne i skuteczne. Jeżeli chodzi o charakter prawny wniosku przedsiębiorcy

o wpisanie czy aktualizację danych do właściwego rejestru w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowany jest pogląd, że informacja o rodzaju działalności wynikająca z rejestru REGON nie tworzy żadnego stanu prawnego, a jedynie ma potwierdzać stan faktyczny według oświadczenia wiedzy podmiotu prowadzącego taką działalność. Oświadczenia wiedzy mają charakter potwierdzenia faktów (por. wyrok SN z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. akt II UK 142/12 oraz z 23 listopada 2016 r., sygn. akt II UK 402/15). Podobne podejście co do znaczenia kodów PKD ukształtowało się już na tle niniejszej już ustawy w zakresie zwolnienia od składek na podstawie art. 31zo ust. 11 ustawy, którego treść jest identyczna z art. art. 15 zs² ust. 8 ustawy. Orzecznictwo właściwych w tym zakresie sądów administracyjnych przyjmuje, że rozwiązania prawnego określonego w art. 31zo ust. 11 ustawy antycovidowej nie można traktować jako wyłącznego środka dowodowego służącego wykazaniu rodzaju prowadzonej działalności, a wnioskujący podmiot gospodarczy może te okoliczności wykazać także innymi środkami dowodowymi i podważyć formalne i statystyczne znaczenie wpisu w rejestrze podmiotów REGON. Zdaniem Sądu Apelacyjnego należy podzielić ten kierunek wykładni także w przypadku przedsiębiorców ubiegających się o świadczenie postojowe, którzy nie ujawnili prawidłowego kodu przeważającej działalności, którą rzeczywiście wykonują.

Sąd drugiej instancji uznając za nieprawidłowe stanowisko zaskarżonego wyroku co do znaczenia prawnego PKD stwierdził, że nie doszło do zbadania pozostałych przesłanek, od których spełnienia zależy nabycie prawa do świadczenia postojowego przez odwołującą, co prowadzi do wniosku o nierozpoznaniu istoty sprawy. W orzecznictwie przyjmuje się, że zaistnienie przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. otwiera też drogę do zastosowania art. 477^{14a} k.p.c., który to przepis nie ma samodzielnego bytu (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2017 r., II UZ 33/17 – LEX nr 2376898). W konsekwencji Sąd drugiej instancji rozstrzygnął na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego ZUS zaskarżył zażaleniem zarzucając naruszenie art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. przez przyjęcie przez Sąd Apelacyjny w (...), że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia

postępowania dowodowego w całości, a zatem zachodzą podstawy do uchylenia wyroku oraz decyzji organu rentowego z dnia 21 stycznia 2021 r. i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, w sytuacji gdy jakiegokolwiek braki postępowania dowodowego powinny być uzupełnione w postępowaniu odwoławczym, a zobowiązanie organu do przeprowadzenia ponownie postępowania administracyjnego, tym razem dopuszczając jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy stanowiłoby naruszenie przepisów art. 15 ^{zs}2 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 7 i ust. 8 oraz 15 ^{zv} ustawy antycovidowej.

Żalący się wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i przekazanie sprawy do merytorycznego rozstrzygnięcia temu Sądowi, ewentualnie przekazanie do ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd Okręgowy w B. oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie zażaleniowe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest uzasadnione. ZUS trafnie bowiem powołuje się na naruszenie przez Sąd Apelacyjny przepisu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c.

Postępowanie apelacyjne ma charakter merytoryczny, co oznacza, że sąd drugiej instancji nie może ograniczać się do oceny zarzutów apelacyjnych, lecz musi - niezależnie od ich treści - dokonać ponownych własnych ustaleń, a następnie poddać je ocenie pod kątem prawa materialnego (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55). Zasadne wniesienie apelacji powinno zatem prowadzić przede wszystkim do wydania orzeczenia reformatoryjnego, a wyjątkowo tylko orzeczenia kasatoryjnego. Z art. 386 k.p.c. wynika, że sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w trzech wypadkach: w razie stwierdzenia nieważności postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.), w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo, gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.).

W judykaturze Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, iż 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. 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.).

Należy przypomnieć, że "nierozpoznanie istoty sprawy" w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. polega na poprzestaniu na błędnym przyjęciu przez sąd pierwszej instancji przesłanki niweczącej lub hamującej roszczenie (prekluzja, przedawnienie, potrącenie, brak legitymacji, prawo zatrzymania itp.) albo na zaniechaniu zbadania (w ogóle) materialnej podstawy żądania, niezbadaniu podstawy merytorycznej dochodzonego roszczenia albo całkowitym pominięciu merytorycznych zarzutów pozwanego. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nierozpoznanie istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.) polega też na nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd Okręgowy rozpoznał tak rozumianą istotę sprawy – stwierdzając, że brak adekwatnego kodu PKD nie pozwalał na ustalenie, że w spornym okresie wnioskodawczyni prowadziła działalność gospodarczą uprawniającą do otrzymania dodatkowego świadczenia postojowego na podstawie art. 15zs2 ust. 7 i art. 15zv ustawy antycovidowej. W apelacji od tego wyroku wnioskodawczyni zakwestionowała to ustalenie, jednak nie przedstawiła żadnych wniosków dowodowych, uznając, że dotychczasowe ustalenia są wystarczające do rozpoznania sprawy przez Sąd Apelacyjny.

Zgodnie z art. 15zs2 ustawy antycovidowej osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, prowadzącej na dzień 30 września 2020 r. pozarolniczą działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodem 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z,

47.82.Z, 47.89.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, która skorzystała ze świadczenia postojowego w trybie art. 15zs lub art. 15zua, przysługuje prawo do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, jeżeli przychód z tej działalności uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.

W myśl ust. 8 tego artykułu oceny spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 września 2020 r.

W ocenie Sądu Najwyższego, z tego przepisu wynika, że obowiązkiem ZUS było dokonanie weryfikacji właściwego oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej w rejestrze REGON; brak potwierdzenia adekwatnego kodu PKD umożliwiał ZUS wydanie decyzji odmownej bez przeprowadzania dodatkowego postępowania dowodowego. To na przedsiębiorcy spoczywał bowiem ciężar sprawdzenia przed złożeniem wniosku o dodatkowe świadczenie postojowe, czy zawiera on wszystkie wymagane dane oraz czy są one zgodne z danymi w rejestrze REGON. Wynikało to nie tylko z wykładni językowej tych unormowań, ale także z wykładni funkcjonalnej. Celem tych przepisów było udzielenie szybkiej pomocy finansowej tysiącom przedsiębiorców w trudnej dla nich sytuacji ekonomicznej, co determinowało szybkie rozpoznanie wniosków, co do zasady bez szczegółowego postępowania dowodowego. Ponieważ ustawodawca odwołania w tych administracyjnych sprawach przekazał do rozpoznania sądom ubezpieczeń społecznych (mimo że sprawy te nie dotyczyły ubezpieczeń społecznych), należy uznać, że celem takiej regulacji było umożliwienie stronie odwołującej się

udowodnienia między innymi prowadzenia w spornym okresie rodzaju przeważającej działalności tj. spełnienia warunku, o którym mowa w art. 15zs2 ust. 1 ustawy antycovidowej w sposób nieograniczający się tylko do weryfikacji w rejestrze REGON; z uwzględnieniem częściowo socjalnego charakteru tych świadczeń.

W tym aspekcie, biorąc pod uwagę, że Sąd Apelacyjny za nie budzące wątpliwości uznał prowadzenie przez odwołującą się w spornym okresie działalności określonej w CEIDG według kodu (...), nie było przeszkód do wydania merytorycznego wyroku. Również w przypadku ustalenia na rozprawie apelacyjnej istnienia ewentualnych dodatkowych spornych kwestii dotyczących prowadzenia działalności oznaczonej adekwatnym kodem PKD należało rozpoznać sprawę w ramach apelacji pełnej. Jedynie w przypadku zakwestionowania przez ZUS spełnienia przez ubezpieczoną innych istotnych warunków przyznania świadczenia postojowego można byłoby rozważać kwestię konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, jednak w zażaleniu ZUS nie wskazano na wystąpienie takich okoliczności.

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 w oparciu 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.