



Sygn. akt III UK 1/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania B. R.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R.
o umorzenie należności z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 23 stycznia 2019 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 15 września 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1) oddała skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od odwołującego się na rzecz organu rentowego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 sierpnia 2016 r. w Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. odmówił wnioskodawcy B. R. umorzenia należności z tytułu składek

na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od czerwca 2002 r. do września 2007 r. na łączną kwotę 85.345,41 zł. W podstawie prawnej decyzji powołane zostały art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.) w zw. z art. 1 ust. 13 pkt 2 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), zaś w uzasadnieniu faktycznym wskazano, że wnioskodawca B. R. w ustawowym terminie nie uregulował należności niepodlegających umorzeniu za zatrudnionych pracowników, na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy za miesiąc czerwiec 2002 r.

Wnioskodawca odwołał się od wskazanej decyzji do Sądu Okręgowego w R.. W odwołaniu, wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji i umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od czerwca 2002 r. do września 2007 r., ewentualnie o stwierdzenie braku podstaw do odmowy umorzenia, przy zasądzeniu od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R. na jego rzecz poniesionych kosztów procesu, zarzucił, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, jak też art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tak wyrażonego stanowiska procesowego odwołujący się akcentował, że decyzja warunkowa ZUS z dnia 21 sierpnia 2013 r. jako niezawierająca wskazania kwoty podlegających zapłacie składek pozbawiła go możliwości zaskarżenia tej decyzji w tym zakresie, doprowadzając w konsekwencji do nieuregulowania tej należności, co doprowadziło do wydania przez organ rentowy zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, która w tych okolicznościach winna być uznana za co najmniej przedwczesną.

W odpowiedzi na odwołanie Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. wniósł o oddalenie żądania wnioskodawcy, podkreślając że wobec bezspornego faktu istnienia zaległości w opłacie składek za ubezpieczonych zatrudnionych przez odwołującego się brak jest prawnych możliwości umorzenia jego należności składkowych. Niezależnie od tego organ rentowy podnosił, że trudno zgodzić się z

zarzutem odwołania, że niepodanie w decyzji warunkowej kwoty składek niepodlegających abolicji miało bezpośredni związek z niewypełnieniem przez wnioskodawcę obowiązku ich opłacenia, skoro jako przedsiębiorca miał on obowiązek prowadzenia stosownej dokumentacji zgłoszeniowej i rozliczeniowej, która umożliwiała określenie stanu zadłużenia.

Sąd Okręgowy w R., po rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 2 grudnia 2016 r. oddalił odwołanie wnioskodawcy. Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca B. R. wystąpił w dniu 7 czerwca 2013 r. do organu rentowego z wnioskiem o umorzenie należności składkowych w trybie przepisów ustawy abolicyjnej. Decyzją z dnia 21 sierpnia 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. określił należności podlegające umorzeniu z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy (na kwotę 85.345,41 zł), przy zastrzeżeniu, że warunkiem umorzenia tych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie dwunastu miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, bez wskazania konkretnej kwoty tych należności. Powyższa decyzja warunkowa ZUS uprawomocniła się bez jej zaskarżenia w dniu 4 października 2013 r. Pismem z dnia 13 maja 2016 r. organ rentowy zawiadomił odwołującego się o wszczęciu postępowania zmierzającego do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek, po czym, przy bezczynności wnioskodawcy - zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją z dnia 30 sierpnia 2016 r. odmówił umorzenia należności składkowych na wyżej wskazaną łączną kwotę 85.345,41 zł, wobec istnienia zaległości niepodlegających umorzeniu za miesiąc czerwiec 2002 r.

W świetle powyższych bezspornych okoliczności faktycznych Sąd Okręgowy, dokonując oceny prawnej sprawy, uznał żądanie odwołania za nieuzasadnione, a zaskarżoną decyzję za trafną i odpowiadającą prawu. Podkreślając, że zaskarżona decyzja organu rentowego w żaden sposób nie narusza przepisów ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność ani przepisów Konstytucji RP, Sąd pierwszej instancji akcentował, że decyzja warunkowa z dnia 21 sierpnia 2013 r. była decyzją prawidłową, przy czym w razie wątpliwości odwołujący się miał możliwość

wystąpienia do organu rentowego o wyliczenie kwoty składek niepodlegających umorzeniu, czego jednak zaniechał. Tym samym Sąd Okręgowy podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2016 r., III AUa 34/16, że niepodanie przez organ rentowy w decyzji warunkowej kwoty składek niepodlegających umorzeniu nie ma bezpośredniego związku z niedopełnieniem przez płatnika obowiązku opłacenia tych składek.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżony został przez wnioskodawcę. W apelacji, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, przez przyjęcie, że nie jest możliwe i konieczne dokładne określenie w decyzji ustalającej warunki umorzenia kwot podlegających zapłacie przez ubezpieczonego, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do odmiennego wniosku, jak też art. 1 ust. 13 pkt 2 tej ustawy, przez przyjęcie, że zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z powołanym przepisem, wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie odwołania, przy zasądzeniu poniesionych kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, przy uwzględnieniu kosztów postępowania apelacyjnego jako części kosztów procesu.

W uzasadnieniu wniesionego środka odwoławczego skarżący raz jeszcze akcentował, że wadliwość decyzji warunkowej z dnia 21 sierpnia 2013 r. skutkowałą niewypełnieniem przez niego obowiązku zapłaty składek niepodlegających umorzeniu, co winno było stanowić podstawę do uznania co najmniej przedwczesności zaskarżonej decyzji ZUS. Równocześnie apelujący przywoływał orzecznictwo sądów apelacyjnych potwierdzające, że decyzje warunkowe winny określać kwoty składek niepodlegających umorzeniu, tj. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r., III AUa 871/14, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2015 r., III AUa 147/15.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 15 września 2017 r. w pkt I oddalił apelację, w pkt II zasądził od wnioskodawcy na rzecz organu rentowego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Zaskarżony wyrok w ocenie Sądu drugiej instancji okazał się bowiem trafny i odpowiadający prawu, pomimo dość lakonicznego uzasadnienia. Uzupełniając jedynie w niezbędnym zakresie ocenę prawną sprawy - przy bezspornych okolicznościach faktycznych dotyczących przebiegu postępowania abolicyjnego wnioskodawcy – Sąd Apelacyjny stwierdził, że w sytuacji niezaskarżenia przez odwołującego się decyzji warunkowej ZUS z dnia 21 sierpnia 2013 r. (przy zarzucie niepełności decyzji z uwagi na nieskonkretyzowanie warunków umorzenia, przez brak wskazania kwoty składek niepodlegających umorzeniu), czy też niewystąpienia przez wnioskodawcę z wnioskiem o uzupełnienie w tym zakresie wyżej wymienionej decyzji, nie może być ona aktualnie derogowana z porządku prawnego, co oznacza, że przewidziany w art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej termin dwunastu miesięcy do zapłaty kwot składek niepodlegających umorzeniu rozpoczął swój bieg od dnia jej prawomocności (co w tym wypadku nastąpiło z dniem 4 października 2013 r.), skutkując ostatecznie - wobec bezspornego faktu niedokonania zapłaty ww. należności (jak ostatecznie ustalił Sąd Apelacyjny jedynie w łącznej kwocie 415,66 zł) - zaskarżoną decyzją z dnia 30 sierpnia 2016 r. odmawiającą umorzenia, mającą swoją podstawę prawną w treści art. 1 ust. 13 pkt 2 wyżej powołanej ustawy. Sąd drugiej instancji podkreślił, że w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego, przedmiot kontroli i zakres rozstrzygnięcia sądu orzekającego wyznacza wyłącznie treść tej decyzji. Tym samym dla wyniku przedmiotowego sporu obojętnym prawnie była ocena prawidłowości prawomocnej decyzji warunkowej, tym bardziej, że brak jest adekwatnego związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy niepodaniem w tej decyzji pozostającej do zapłaty kwoty składek niepodlegających umorzeniu, a niewypełnieniem przez wnioskodawcę tego warunku dla skutecznego ubiegania się o umorzenie jego należności składkowych. Jak trafnie zaakcentował to w uzasadnieniu powołanego przez Sąd pierwszej instancji wyroku z dnia 11 maja 2016 r., III AUa 34/16, Sąd Apelacyjny w Gdańsku, to na wnioskodawcy jako beneficjencie ustawy abolicyjnej i płatniku składek ciążył obowiązek ich obliczenia, a jako płatnik dbający o prawidłowe składanie deklaracji składkowych winien posiadać stosowne deklaracje DRA i RCA, które pozwoliłyby ustalić wysokość zobowiązania. Nawet zaś przy braku dostępu do tych deklaracji wyliczenie należności było dość proste przy posłużeniu się udostępnionym przez

ZUS programem Płatnik. Nic nie stało też na przeszkodzie, aby wnioskodawca zwrócił się do pozwanego organu rentowego o udzielenie stosownej w tym zakresie informacji, czego jednak zaniechał. Od wydania decyzji warunkowej do wydania decyzji odmawiającej umorzenia minęło zaś aż 3 lata, w czasie których odwołujący się pozostawał zupełnie bezczynny i to w sytuacji, gdy w decyzji warunkowej z dnia 21 sierpnia 2013 r. wskazano wyraźnie, iż posiada zaległości za innych ubezpieczonych jedynie za jeden miesiąc - czerwiec 2002 r. W tej sytuacji niedokonanie przez wnioskodawcę spłaty należności niepodlegających umorzeniu w terminie dwunastu miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej skutkować musiało uznaniem końcowej decyzji organu rentowego odmawiającej umorzenia, wydanej w trybie art. 1 ust. 13 pkt 2 tej ustawy, za prawidłową.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku wnioskodawca zarzucił naruszenie prawa materialnego polegające na: 1. błędnej wykładni art. 1 ust. 8 ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, przez przyjęcie, że nie jest możliwe i konieczne dokładne określenie w decyzji ustalającej warunki umorzenia kwot podlegających zapłacie przez ubezpieczonego w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia przepisu prowadzi do odmiennego wniosku; 2. niewłaściwym zastosowaniu art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej, przez przyjęcie, że zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z powołanym przepisem w sytuacji, gdy upłynął termin dwunastu miesięcy do zapłaty kwot składek, niepodlegających umorzeniu.

Wskazując na powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i zmianę wyroku Sądu Apelacyjnego przez uwzględnienie apelacji wnioskodawcy w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego według norm prawem przepisanych, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z zaliczeniem kosztów postępowania kasacyjnego jako części kosztów w sprawie.

Organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Z zarzutów kasacyjnych oraz ich uzasadnienia wynika, że zdaniem skarżącego, odmiennie niż to przyjął Sąd drugiej instancji, niewskazanie w niezaskarżonej przez wnioskodawcę decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej kwoty należności niepodlegających umorzeniu czyni wadliwą decyzję z art. 1 ust. 13 ustawy odmawiającą umorzenia należności.

Stanowisko zaprezentowane w tym zakresie przez Sąd odwoławczy jest rozbieżnie postrzegane w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W postanowieniu z dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17 (LEX nr 2456370) wskazano, że skoro przesłankę umorzenia należności stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, w trybie przewidzianym w art. 1 ust. 11 i 12, a konsekwencją jego niespełnienia jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 pkt 2), to organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy powinien warunek ten określić (skonkretyzować) przez wskazanie również kwot należności niepodlegających umorzeniu, przypadających do spłaty na datę złożenia wniosku. Z kolei osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności - według wyliczeń organu rentowego - podlegają umorzeniu, ale także jakie przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania w odwołaniu wniesionym od decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej).

Nie rozstrzygając na tym etapie rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym orzecznictwie Sądu Najwyższego, w przedmiocie obligatoryjnej treści decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej w zakresie konieczności określenia lub nie kwoty należności niepodlegających umorzeniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 3 października 2017 r., II UZ 45/17; z 19 września 2017 r., II UZ 49/17 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 17 października 2017 r., II UZ 63/17; 26 września 2017 r., II UZ 52/17; z 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16; z 11 października 2016 r., I UZ 18/16), stwierdzić można, że brak w decyzji warunkowej określenia tych należności może stanowić jedynie podstawę do złożenia odwołania od tej

decyzji do sądu w ustawowym terminie. Istotą sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej nie jest bowiem kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, a co więcej, ta prawidłowość w tym postępowaniu nie może być już weryfikowana. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zaprezentowanym w postanowieniach z dnia 18 kwietnia 2018 r., III UZ 5/18 (LEX nr 2497591) oraz z dnia 27 września 2018 r., III UZ 20/18 (niepublikowanym), że skoro to treść decyzji organu rentowego wyznacza zakres i przedmiot rozpoznania sądowego, w którym sąd rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach przedmiotu zaskarżonej decyzji, to w pierwszej kolejności należy rozważyć, jaka była treść zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji oraz jaka jest istota sprawy w postępowaniu przed organem rentowym, zainicjowanym wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 6 ustawy abolicyjnej. W zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji, wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 tej ustawy, organ rentowy odmówił umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. Istota sprawy rozstrzyganej decyzją z art. 1 ust. 13 ustawy polega na rozstrzygnięciu o zasadności wniosku osoby wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 1 lub 2. Warunkiem uwzględnienia wniosku jest nieposiadanie przez wnioskodawcę na dzień wydania decyzji rozstrzygającej o umorzeniu należności z tytułu niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych oraz należnych od tych składek dodatkowych należności wymienionych w art. 1 ust. 10 ustawy. Treść decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy - jako decyzji związanej a nie uznaniowej - determinuje ustalenie organu, czy na dzień wydawania tej decyzji wnioskodawca posiadał zaległości z tytułu składek objętych ustawą i niepodlegających umorzeniu (wówczas organ wydaje decyzję, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 2), czy też wnioskodawca takich zaległości nie posiadał (wówczas organ wydaje decyzję, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy). Z kolei istota sprawy sądowej z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 ustawy polega na rozstrzygnięciu, czy organ rentowy wydał prawidłową decyzję, a zatem czy rzeczywiście miał podstawy do wydania decyzji z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy, gdy odmówił umorzenia należności. O

istnieniu podstaw do wydania takiej decyzji decyduje zaś fakt posiadania albo nieposiadania składek niepodlegających umorzeniu. Istotą sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy nie jest natomiast kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Sąd Najwyższy trafnie wskazał również, że między decyzją z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej a decyzją z art. 1 ust. 13 ustawy występuje jedynie taki związek, że ustalenie w decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy kwot należności podlegających umorzeniu wiąże w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy w zakresie kwot i okresów uznanych ostateczną decyzją za obejmujące składki podlegające umorzeniu. Okoliczność, czy w decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy sprecyzowano kwotę należności niepodlegających umorzeniu, nie jest natomiast przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Nie można także abstrahować od tego, że decyzja z art. 1 ust. 8 wydana w stosunku do wnioskodawcy jest ostateczna, ponieważ nie została przez niego zaskarżona. Decyzja ta wiąże organ rentowy a uchylenie decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy nie prowadzi do uchylenia decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy ani nie stwarza organowi rentowemu sytuacji pozwalającej wzruszyć decyzję z art. 1 ust. 8 ustawy w trybie nadzwyczajnym. Decyzja z art. 1 ust. 13 ustawy jest bowiem decyzją wykonawczą w stosunku do decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, która jest decyzją podstawową. Niezaskarżenie decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, bądź uprawomocnienie się tej decyzji w wyniku rozstrzygnięcia sądowego powoduje, że z dniem tego uprawomocnienia rozpoczyna bieg termin spłaty niepodlegających umorzeniu należności (12 miesięcy od tej daty - art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej) i wyłącza możliwość kwestionowania zawartego w niej rozstrzygnięcia w postępowaniu z odwołania od decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy.

Z bezspornych okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika, że na dzień wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej skarżący posiadał niespłacone należności niepodlegające umorzeniu, wobec czego nie spełnił warunku z art. 1 ust. 10 ustawy, czego skutkiem musiała być po myśli art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej odmowa umorzenia należności podlegających abolicji, na co bez żadnego wpływu pozostawał brak w decyzji warunkowej (niezaskarżonej przez odwołującego się) określenia kwoty należności niepodlegających umorzeniu,

jak prawidłowo stwierdził Sąd Apelacyjny.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 398²¹ w związku z art. 108 § 1 k.p.c.).