

Sygn. akt III AUa 2291/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 sierpnia 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący	SSA Marek Procek (spr.)
Sędziowie	SSA Marek Żurecki SSA Jolanta Pietrzak
Protokolant	Beata Gandyk

po rozpoznaniu w dniu 9 sierpnia 2012r. w Katowicach

sprawy z odwołania W. P. (W. P.)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.

o umorzenie należności z tytułu składek

na skutek apelacji ubezpieczonej W. P.

od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w Katowicach

z dnia 19 sierpnia 2011r. sygn. akt X U 953/11

oddala apelację.

/-/ SSA J. Pietrzak/-/ SSA M. Procek/-/ SSA M. Żurecki

Sędzia Przewodniczący Sędzia

Sygn. akt III AUa 2291/11

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 28 marca 2011 r. organ rentowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. odmówił ubezpieczonej W. P. umorzenia należności z tytułu składek za okres, w którym pobierała zasiłek macierzyński oraz za okres, w którym przebywała na urlopie wychowawczym.

W uzasadnieniu wskazał, że wniosek o umorzenie należności zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe można było złożyć

w okresie od dnia 1 września 2009 r. do dnia 1 września 2010 r. i termin ten z mocy ustawy nie ulega wydłużeniu czy przywróceniu, zaś ubezpieczona takowy wniosek złożyła w dniu 22 marca 2011 r.

Od decyzji tej ubezpieczona wniosła odwołanie wnosząc o jej zmianę i umorzenie należności z tytułu składek za okres, w którym pobierała zasiłek macierzyński i przebywała na urlopie bezpłatnym. Ubezpieczona podniosła, iż uprawdopodobniła, że nie mogła dochować wymaganego terminu do złożenia wniosku, dodając, że organ rentowy przez 6 lat nie informował jej, że w zakresie opłacania za nią składek zaistniały jakiegokolwiek nieprawidłowości.

Wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2011 r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach w punkcie 1, oddalił odwołanie ubezpieczonej, natomiast w punkcie 2 przekazał organowi rentowemu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. celem rozpoznania i wydania decyzji złożony na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2011 r. wniosek ubezpieczonej o umorzenie składek na ubezpieczenie społeczne w trybie art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych za okres od 3 września 2001 r. do 3 marca 2002 r.

Sąd Okręgowy wskazał, iż ubezpieczona W. P. w okresie od dnia 3 września 2001 r. do dnia 3 marca 2005 r. przebywała na urlopie macierzyńskim i wychowawczym, prowadząc jednocześnie działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej (...). W lutym 2011 r. organ rentowy wezwał ubezpieczoną do złożenia deklaracji korygującej za okres od dnia 3 września 2001 r. do dnia 3 marca 2005 r.

W dniu 22 marca 2011 r. ubezpieczona zwróciła się do organu rentowego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe, z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres w jakim przebywała na urlopie macierzyńskim oraz wychowawczym i jednocześnie prowadziła działalność gospodarczą. Wystąpiła równocześnie do organu rentowego o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o umorzenie należności składkowych.

Postanowieniem z dnia 28 marca 2011 r. organ rentowy odmówił ubezpieczonej przywrócenia terminu do złożenia wniosku o umorzenie wyżej wskazanych należności składkowych i w tym samym dniu wydał zaskarżoną decyzję.

Na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2011 r. ubezpieczona oświadczyła, że składa wniosek o umorzenie należności składkowych za sporne okresy w oparciu o przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Według Sądu Okręgowego, w sprawie bezspornym pozostawało, że w okresie od dnia 3 września 2001 r. do dnia 3 marca 2005 r. odwołująca się przebywała na urlopie macierzyńskim i wychowawczym, prowadząc działalność gospodarczą i nie opłacając z tytułu prowadzonej działalności składek. Poza sporem pozostawało także, że wniosek o umorzenie należności składkowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe odwołująca się złożyła w dniu 22 marca 2011 r.

Tak więc, Sąd ten, powołując się na treść art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe (Dz. U. nr 71, poz. 609 z późn. zm.) wskazał, że wniosek, o którym mowa w tychże przepisach, można było złożyć, stosownie do art. 6 tejże ustawy, do dnia 1 września 2010 r. Podkreślił przy tym, że jest to termin ustawowy i nie ulega przywróceniu.

Jednocześnie Sąd Okręgowy zaznaczył, że rozpoznając sprawę miał na uwadze, iż na mocy art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe oraz ustawę

o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw uchylony zostanie art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe. Jednak

na dzień wydania zaskarżonej decyzji przepis art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. obowiązywał też w dacie orzekania. Natomiast, stosownie do art. 316 k.p.c., sąd wydaje wyrok biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozpraw,

co sprawia, że zaskarżona decyzja, w ustalonym stanie faktycznym sprawy, w pełni odpowiada prawu.

Ponadto Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na to, że z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. ubezpieczona będzie mogła ponownie zgłosić wniosek o umorzenie należności składkowych za okres w jakim przebywała na urlopie macierzyńskim oraz wychowawczym i jednocześnie prowadziła działalność gospodarczą, gdyż wniosek taki, wobec uchylecia art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r., nie będzie już ograniczony czasowo.

Mając powyższe na uwadze, Sąd ten, z mocy art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku. Zgłoszony zaś na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2011 r. nowy wniosek ubezpieczonej o umorzenie składek w trybie art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie rozpoznany dotąd przez organ rentowy, Sąd na mocy art. 477¹ § 2 k.p.c. przekazał organowi rentowemu celem rozpoznania i wydania stosownej decyzji - o czym orzekł w pkt 2 sentencji wyroku.

Apelację od powyższego wyroku w części dotyczącej jego punktu 1 wniosła ubezpieczona, domagając się jego zmiany w zaskarżonej części poprzez uchylenie decyzji ZUS Oddział w C.i przekazanie sprawy temu organowi rentowemu celem ponownego rozpoznania i wydania decyzji, względnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu swojego stanowiska apelująca wskazała na pojawienie się nowego faktu w postaci wejścia w życie w dniu 6 września 2011 r. ustawy z dnia

28 lipca 2011 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe oraz ustawę o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Według apelującej, zasadnym stała się zmiana zaskarżonego wyroku w związku z faktem,

iż ubezpieczonej w myśl aktualnie obowiązujących przepisów przysługuje prawo złożenia wniosku o umorzenie należności składkowych za okres w jakim przebywała na urlopie macierzyńskim i wychowawczym i jednocześnie prowadziła działalność gospodarczą bez ograniczenia terminem, wobec uchylecia art. 6 ustawy z dnia

24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe (Dz. U. nr 71, poz. 609 z opóźni, zm.). Zdaniem skarżącej, nieuwzględnienie apelacji doprowadziłoby do uprawomocnienia się decyzji odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek, które w myśl obowiązujących

w chwili obecnej przepisów podlegają umorzeniu na wniosek powódki nie ograniczony czasowo, co w rażący sposób naruszałoby zasady współżycia oraz art. 32 Konstytucji.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji jako własne, uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Otóż bowiem, zakładając, że w postępowaniu przed organami rentowymi miały (na mocy art. 95 cyt. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz art. 180 k.p.a.) i nadal mają (na podstawie art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r.

o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) posiłkowe zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przy uwzględnieniu art. 104 k.p.a., należy przyjąć, że decyzją administracyjną organu rentowego, jest jednostronna czynność posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej.

Istotnym elementem decyzji, jako przejawu woli organu administracyjnego, jest stanowcze rozstrzygnięcie sprawy objętej wnioskiem wszczynającym postępowanie. Inaczej mówiąc, decyzja administracyjna - zgodnie z art. 104 k.p.a. - rozstrzyga sprawę co do jej istoty w granicach żądania określonego przez strony.

Natomiast rozstrzyganie w postępowaniu administracyjnym polega na zastosowaniu obowiązującego prawa do ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W ten sposób organ administracji publicznej realizuje cel postępowania administracyjnego, jakim jest urzeczywistnienie obowiązującej normy prawnej w zakresie stosunków administracyjno-prawnych, gdy stosunki te tego wymagają. Stosownie do tego celu postępowania administracyjnego, jak i istoty decyzji administracyjnej można odróżnić podstawę faktyczną i podstawę prawną decyzji administracyjnej. Podstawę faktyczną stanowią dokonywane przez organ administracji publicznej ustalenia faktyczne, a podstawę prawną stanowią te przepisy prawne, które organ przyjął w danym wypadku za obowiązujące i zastosował w swym orzeczeniu (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze, 2000 r.).

Jednocześnie należy zauważyć, że postępowanie sądowe w sprawach dotyczących ubezpieczenia społecznego wszczynane jest w rezultacie odwołania wniesionego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ma więc ono - na co słusznie zwrócił uwagę Sąd Okręgowy - charakter odwoławczy. Jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem - w aspekcie formalnym i materialnym - decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie owej legalności decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji. Natomiast postępowanie przed sądem powszechnym jest postępowaniem sprawdzającym, weryfikującym ustalenia dokonane przez organ rentowy.

Przedstawione rozważania opisują relację pomiędzy: żądaniem wniosku, przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym przed organem rentowym (zakończonym wydaniem decyzji) oraz postępowaniem sądowym (sprowadzającym się do badania jej legalności).

Tak więc, trzeba wskazać, że ubezpieczona we wniosku złożonym w dniu 22 marca 2011 r., powołując się na przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe (Dz.U. Nr 71, poz. 609), domagała się umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od dnia 3 września 2001 r. do dnia 3 marca 2002 r. Jednocześnie złożyła wniosek o przywrócenie terminu do złożenia opisanego wyżej wniosku.

Trzeba zatem wskazać, że zgodnie z normą art. 6 cyt. ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) wnioski o umorzenie można było składać w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, czyli do dnia 1 września 2010 r.

Problemem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest kwestia charakteru terminu do złożenia tegoż wniosku, a mianowicie, czy jest on terminem procesowym, czy też terminem materialnym.

W związku z tym zauważyć należy na wstępie, iż w orzecznictwie oraz w doktrynie przyjmuje się, że o charakterze konkretnego przepisu nie decyduje to, w jakim miejscu został on zamieszczony, czy też, w jakim okresie został wprowadzony, lecz jego treść i wynikająca z niej funkcja, którą przepis ten ma spełniać oraz jego istota (por. m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1986 r., sygn. akt III PZP 8/86, OSNC z 1986 r., z. 12, poz. 194).

Różnicy pomiędzy wskazanymi rodzajami terminów należy szukać w skutkach uchybienia danego terminu.

Terminy procesowe dotyczą dokonywania czynności procesowych, ale tylko takich czynności, które stają się aktualne już w toku konkretnego postępowania. Bezskuteczny upływ takiego terminu pozbawia stronę możliwości skutecznego dokonania określonej czynności procesowej (np. apelacji w postępowaniu cywilnym lub odwołania w

postępowaniu administracyjnym). Terminy procesowe podlegają generalnie przywróceniu. W Kodeksie postępowania administracyjnego możliwość taką przewidują przepisy art. 58-60.

Natomiast termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, a jego skuteczny upływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożliwość jego realizacji. Termin prawa materialnego podlega przywróceniu tylko wyjątkowo i jedynie wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin (por. także: uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA z 1997 r. z. 2, poz. 56).

Ponadto wskazać należy, iż w literaturze przyjmuje się, że w razie uchybienia terminu materialnego, odnośnie którego ustawodawca nie przewidział dopuszczalności przywrócenia terminu - administracyjny stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu (tak m.in. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 321; stanowisko to znajduje potwierdzenie również (w:) wyroku NSA z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 2334/96).

Rację ma Sąd I instancji podnosząc, iż powołany przepis art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe kształtował termin prawa materialnego, którego uchybienie powodowało wygaśnięcie uprawnienia do złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek. Jednocześnie trzeba zauważyć, że przepisy cyt. ustawy nie przewidywały możliwości przywrócenia opisanych terminów. Tym samym bez znaczenia dla opisanego wyżej skutku pozostawała przyczyna uchybienia temu terminowi, a w tym kwestia ewentualnego zawinienia którejś ze stron.

W świetle przedstawionych okoliczności, uznać należy, iż brak było podstaw do uwzględnienia wniosków apelacji.

Wypada jedynie dodać, że po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe oraz ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 185, poz. 1095), wnioski o umorzenie należności z tytułu składek można składać i po dniu 1 września 2010 r.

Konkludując, Sąd drugiej instancji uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie i na mocy art. 385 k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

/-/ SSA J. Pietrzak/-/ SSA M. Procek/-/ SSA M. Żurecki

Sędzia Przewodniczący Sędzia

ek