

Sygn. akt III AUa 694/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach

Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący	SSA Marek Procek (spr.)
Sędziowie	SSO del. Beata Torbus SSA Tadeusz Szweda
Protokolant	Elżbieta Szewczyk

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2018r. w Katowicach

sprawy z odwołania K. R.

przeciwko Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

o umorzenie składek

na skutek apelacji ubezpieczonego K. R.

od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w Katowicach z dnia 24 stycznia 2018r. sygn. akt XI U 1662/17

- 1. prostuje oczywistą niedokładność zawartą w wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 24 stycznia 2018r. poprzez wykreślenie oznaczenia strony pozwanej jako: „Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.” i dopisanie w to miejsce oznaczenia: „Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”;**
- 2. zmienia zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i stwierdza umorzenie należności z tytułu składek wskazanych w decyzji organu rentowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 17 kwietnia 2014r.;**
- 3. zasądza od Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz ubezpieczonego K. R. kwotę 5.430 zł (pięć tysięcy czterysta trzydzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu w obu instancjach.**

/-/SSO del. B.Torbus /-/SSA M.Procek /-/SSA T.Szweda Sędzia Przewodniczący Sędzia

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2018r. Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach oddalił odwołanie K. R. od decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 lipca 2017r. stwierdzającej nieważność decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 23 kwietnia 2015r. o umorzeniu należności z tytułu składek oraz zasądził od K. R. na rzecz organu rentowego kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, iż K. R. prowadził w okresie od 11 czerwca 1990r.

do 14 listopada 2011r. jednoosobową działalność gospodarczą pod firmą (...) Przedsiębiorstwo Handlowe. W dniu 12 grudnia 2013r. płatnik składek złożył wniosek o umorzenie nieopłaconych składek - na podstawie przepisów ustawy z dnia

9 listopada 2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012r., poz. 1551 - dalej jako ustawa abolicyjna).

W dniu 17 kwietnia 2014r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał decyzję (warunkową) określającą należności podlegające umorzeniu oraz warunki umorzenia. Zgodnie z decyzją warunkową, umorzeniu podlegały należności z tytułu składek na:

- ubezpieczenia społecznie za okres od grudnia 2003r. do lutego 2009r. w wysokości 31.004,13 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty;

- ubezpieczenie zdrowotne za okres od grudnia 2003r. do lutego 2009r. w wysokości 11.020,85 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty;

- Fundusz Pracy od grudnia 2003r. do lutego 2009r. w wysokości 2.354,01 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty.

W decyzji wskazano, że warunkiem umorzenia należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej dodając, że w przypadku, gdy w terminie

12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek nieposiadania na dzień wydania decyzji o umorzeniu niepodlegających umorzeniu składek, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.

Decyzja została doręczona płatnikowi składek w dniu 30 kwietnia 2014r. i wobec niewniesienia odwołania, stała się ostateczna w dniu 31 maja 2014r. O warunkach umorzenia ubezpieczony został ponownie poinformowany w piśmie z dnia 18 lutego 2015r. W piśmie z dnia 2 marca 2015r. Zakład sprecyzował niektóre należności niepodlegające umorzeniu.

W dniu 23 kwietnia 2015r. organ rentowy wydał decyzję o umorzeniu należności z tytułu składek wskazanych w decyzji warunkowej, wskazując w jej uzasadnieniu, iż wnioskodawca nie posiada należności niepodlegających umorzeniu.

Następnie, po przeprowadzeniu analizy konta płatnika składek, organ rentowy ustalił, że płatnik składek posiada niepodlegające umorzeniu zaległości z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych za okres od maja 2010r. do października 2011r. w kwocie 4.130,55 zł wraz z odsetkami, wobec czego - zdaniem organu rentowego - nie spełnił on przesłanek umorzenia należności z tytułu składek. W konsekwencji Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 28 lipca 2017r. zaskarżoną decyzję wskazując,

że decyzja z dnia 23 kwietnia 2015r. została wydana bez podstawy prawnej, albowiem płatnik składek nie spełnił przesłanek wydania decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek.

W odwołaniu od decyzji z dnia 28 lipca 2017r. K. R. podniósł, że decyzja ta została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Okręgowy, po analizie przepisów ustawy abolicyjnej, podniósł, iż płatnik składek ma prawo oczekiwać wskazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych precyzyjnych warunków umorzenia należności, a organ rentowy ma obowiązek wskazania mu takich warunków. W decyzji warunkowej Zakład wskazał jedynie, że warunkiem umorzenia wskazanych w niej należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu za okres od 1 stycznia 1999r. wraz z odsetkami do dnia zapłaty. Tym samym, nie określił konkretnych warunków umorzenia składek, zakładając, że odwołujący powinien sam ustalić tytuły i wysokość należności niepodlegających umorzeniu. Bez znaczenia pozostaje przy tym, że organ rentowy wskazał część należności w piśmie z dnia 2 marca 2015r.

W związku z powyższym, niewątpliwie w decyzji warunkowej z dnia 17 kwietnia 2014r. organ rentowy nie skonkretyzował kwot niepodlegających umorzeniu należności składkowych. Jednakże - jak zauważył Sąd Okręgowy - decyzji tej wnioskodawca nie zaskarżył, chociaż podnoszone w toku postępowania przed Sądem braki decyzji warunkowej mogły być przez niego zakwestionowane w odwołaniu wniesionym na podstawie art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej. W konsekwencji, Sąd Okręgowy stwierdził, że decyzja ta stała się ostateczna w dniu 31 maja 2014r., a tym samym rozpoczął się bieg 12-miesięcznego terminu na spłacenie należności niepodlegających umorzeniu, bądź uzyskania rozłożenia tych należności na raty albo odroczenia terminu ich płatności.

Jednocześnie Sąd ten wskazał, że podnoszone przez odwołującego się zarzuty naruszenia k.p.a. pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest jednolicie stanowisko, że decyzja organu rentowego, jeśli jest ostateczna, wyraża określony stan prawny i z tego względu - zgodnie z zasadą domniemania prawidłowości aktów administracyjnych - wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe, w tym sądy, chyba że, w myśl ugruntowanej koncepcji bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, jest nieistniejąca prawnie z uwagi na wady, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny (została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego). Poza tym wyjątkiem, sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa. W przedmiotowej sprawie brak jest okoliczności pozwalających na stwierdzenie, że zaskarżona decyzja z dnia 28 lipca 2017r. jest bezwzględnie nieważna i nieistniejąca.

Zatem - w ocenie tegoż Sądu - decyzja warunkowa stała się ostateczna, a w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej odwołujący obiektywnie nie spełnił przesłanek umorzenia należności z tytułu składek określonych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 11 albo art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej. Obiektywne niespełnienie w terminie przesłanek umorzenia należności składkowych stanowi podstawę do wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej umorzenia należności składkowych. Decyzja o umorzeniu należności z tytułu składek z dnia 23 kwietnia 2015r. została zatem wydana bezpodstawnie i jako taka, nie mogła zostać oceniona jako nienaruszająca prawa. Zasadne było zatem wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji, stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 121 ze zm. - dalej jako ustawa systemowa). Zgodnie

z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza bowiem nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, natomiast stosownie do art. 83 a ust. 2 ustawy systemowej, decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Sąd Okręgowy na mocy art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

W apelacji od zaprezentowanego rozstrzygnięcia K. R. zarzucił Sądowi pierwszej instancji:

1. nierozpoznanie istoty sprawy poprzez poczynienie ustaleń, które albo nie są bezpośrednio związane z decyzją, albo odnoszą się do ustaleń faktycznych, które nie mogą stanowić przesłanki dla wydania decyzji stwierdzającej nieważność na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.;
2. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną oraz powierzchowną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym w zakresie dotyczącym charakteru sprawy, istoty postępowania uregulowanego w ustawie z dnia 9 listopada 2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, jak również charakteru i związku pomiędzy poszczególnymi decyzjami administracyjnymi;
3. art. 1 k.p.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez pozbawienie powoda (odwołującego) prawa do sądowego rozpoznania sprawy, przy czym zarzut ten należy rozumieć w kontekście przyjętego w wyroku Sądu Okręgowego stanowiska sprowadzającego się do braku prawnej możliwości kwestionowania w postępowaniu sądowym (w ramach sprawy cywilnej) decyzji wydawanych w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przez organy rentowe, w tym pozwanego;
4. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 83 a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, poprzez niewłaściwe przyjęcie, że w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w trybie art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej w postaci braku podstawy prawnej, gdy tymczasem wspomnianą decyzję wydano w ramach i w granicach prawa, w tym na wyraźnej, niebudzącej wątpliwości podstawie prawnej;
5. art. 1 ust. 13 pkt 1, art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy systemowej, poprzez ich niezastosowanie, pominięcie przy ocenie podstaw prawnych decyzji wydanej w trybie art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej;
6. art. 8 § 1 k.p.a., art. 11 k.p.a., art. 16 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy systemowej poprzez pominięcie zasad postępowania, tj. trwałości decyzji administracyjnej, budzenia zaufania do organów władzy publicznej oraz przekonywania.

Powołując się na przedstawione zarzuty, apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie odwołania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Skarżący wniósł również o zwrot kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w obu instancjach według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji, jako własne uznał,

że apelacja zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do materii niniejszego sporu, wskazać należy, iż przewidziana w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej możliwość zmiany, uchylecia lub unieważnienia z urzędu decyzji ostatecznych, od których nie wniesiono odwołania, odnosi się do - opisaney art. 156 k.p.a. - instytucji stwierdzenia nieważności decyzji.

W sprawie objętej apelacją spór - zgodnie z treścią zaskarżonej decyzji z dnia 28 lipca 2017r. - ogniskuje się wokół stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji organu rentowego z dnia 23 kwietnia 2015r. z powodu braku podstawy prawnej do jej wydania (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Zatem, podkreślenia wymaga, że dla stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a, konieczne jest ustalenie, że została ona wydana bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014r., II UK 594/13).

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011r. (I UZP 3/10), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Wypada jednak zauważyć, że kompetencja ta oznacza jednocześnie, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale - przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego - rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego.

Jednocześnie należy podnieść, że dla stwierdzenia nieważności decyzji, w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., konieczne jest stwierdzenie jej obiektywnej bezprawności, w postaci ustalenia, że została ona wydana albo bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter wyjątkowy, co w świetle wyczerpującego wyliczenia przez ustawodawcę podstaw nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., oznacza nakaz dokonywania ścisłej ich interpretacji.

Apelujący zasadnie wskazuje, iż dla uznania, że decyzja wydana została bez podstawy prawnej, koniecznym jest ustalenie i wykazanie, że brak jest przepisu prawa, który stanowił podstawę prawną do podjęcia przez organ działania, bądź też ustalenie, że przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organu tej administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016r., II OSK 207/15).

Tymczasem w treści decyzji z dnia 23 kwietnia 2015r. organ rentowy - rozstrzygając o umorzeniu należności z tytułu składek - kilkakrotnie powołał (jako podstawę prawną) przepis istniejący i właściwy przepis art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej, zaś swój wywód w motywach decyzji z dnia 28 lipca 2017r. oparł w istocie na zarzucie błędu w ustaleniu stanu faktycznego i bezpodstawnym przyjęciu, że wnioskodawca w dacie wydania decyzji z dnia 23 kwietnia 2015r. nie posiadał należności niepodlegających umorzeniu.

Podkreślenia zatem wymaga, iż wystąpienie błędu dotyczącego faktu będącego elementem całego stanu faktycznego (podstawy faktycznej decyzji), nawet łatwo zauważalnego lub możliwego do skorygowania, nie jest rażącym naruszeniem prawa bowiem nie dotyczy kwalifikacji materialnoprawnej. Brak jest również rażącego naruszenia prawa procesowego w sytuacji, gdy w sprawie nie zachodzi taka sytuacja, w której brak jest w ogóle ustaleń faktycznych lub brak jest jakiegokolwiek oceny dowodów. Postępowanie

w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem postępowaniem, którego przedmiotem jest weryfikacja dowodów w celu ponownego i niewadliwego ustalenia stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016r., I OSK 689/15 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie wielkopolskim z dnia 16 maja 2018r., II SA/Go 1159/17).

Co więcej, nie jest rażącym naruszeniem prawa oparcie decyzji na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, w szczególności, gdy są to przepisy mogące budzić wątpliwości interpretacyjne (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014r., II UK 594/13). Tymczasem, na tle interpretacji art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej powstały istotne rozbieżności orzecznicze i jak się wydaje decyzja z dnia 23 kwietnia 2015r. znajduje oparcie w wykładni powołanego przepisu zaprezentowanej przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 października 2017r. (II UZ 63/17) oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2018r. (III AUa 1009/16).

Mając na względzie przedstawione okoliczności, Sąd drugiej instancji na mocy art. 386 § 1 k.p.c. orzekł reformatoryjnie, jak w punkcie 2 wyroku.

O kosztach procesu w obu instancjach (3.600 zł + 1.800 zł + 30 zł) Sąd Apelacyjny w punkcie 3 wyroku orzekł na mocy art. 98 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 5 i § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015r., poz. 1804).

W punkcie 1 sentencji Sąd drugiej instancji orzekł na podstawie art. 350 k.p.c.

/-/SSO del. B.Torbus /-/SSA M.Procek /-/SSA T.Szweda
Sędzia Przewodniczący Sędzia

JR