

Sygn. akt III AUa 666/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący - Sędzia	SA Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska
Sędziowie:	SA Krzysztof Szewczak SO del. do SA Jacek Chaciński (spr.)
Protokolant: sekretarz sądowy Krzysztof Wiater	

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2019 r. w Lublinie

sprawy M. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w L.

o odmowę wszczęcia postępowania w przedmiocie umorzenia należności
z tytułu zaległych składek

na skutek apelacji M. K.

od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie

z dnia 7 maja 2018 r. sygn. akt VIII U 2333/17

uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzając go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L. i przekazuje sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania.

Jacek Chaciński Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska Krzysztof Szewczak

Sygn. akt III AUa 666/18

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 maja 2018 r. Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L. z dnia 4 września 2017 r. odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku M. K. o umorzenie należności na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych.

Wnioskodawczyni M. K. jest córką C. K., który zmarł w dniu (...). Po jego śmierci, żona C. K. w imieniu trójki małoletnich dzieci odrzuciła spadek, natomiast działający w imieniu M. K. dziadkowie spadku nie odrzucili, wobec czego stała się ona jedynym spadkobiercą C. K.. Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej z dnia 15 października 2014 roku w sprawie I Ns 8476/13, spadek po zmarłym z dobrodziejstwem inwentarza nabyła M. K..

Decyzją z dnia 27 kwietnia 2016 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. Inspektorat w B. stwierdził, że M. K., jako spadkobierca C. K. ponosi odpowiedzialność z tytułu nieopłaconych składek w łącznej kwocie 22.631,85 złotych w tym na:

- 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 5.818,73 złotych, plus odsetki w kwocie 7.731,18 złotych, łącznie 13.549,91 złotych;
- 2) ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 2.848,32 złotych, plus odsetki 4.663,61 złotych, łącznie 7.511,94 złotych;
- 3) Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 478,63 złotych, plus odsetki w kwocie 666,11 złotych, łącznie 1.144,74 złotych;
- 4) koszty upomnień w łącznej wysokości 237,53 złotych;
- 5) koszty egzekucyjne w łącznej wysokości 187,73 złotych.

Odpis decyzji, zawierający pouczenie o możliwości wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Lublinie został doręczony M. K. w dniu 4 maja 2016 roku. Decyzja uprawomocniła się w dniu 7 czerwca 2016 roku.

W dniu 11 marca 2017 roku M. K. sporządziła pismo kierowane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L. Inspektoratu w B., w którym wniosła o ponowne ustalenie kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, czyli należności, które odziedziczyła w dniu (...) po ojcu C. K., w tym odsetek za zwłokę, z uwzględnieniem okresów i kwot, które uległy przedawnieniu. Podniosła, że zakres odpowiedzialności spadkobierców nie może być szerszy od odpowiedzialności spadkodawcy, spadkobierca odpowiada tylko za zaległości składkowe, za które odpowiadał spadkodawca, to Zakład nie może domagać się zatem składek, które uległy przedawnieniu. Pismo to wnioskodawczyni nadała pocztą w dniu 17 marca 2017 roku, a pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – starszy inspektor D. S. potwierdził jego odbiór w dniu 21 marca 2017 roku.

Wobec nieuzyskania odpowiedzi na powyższe pismo M. K. w dniu 8 czerwca 2017 roku ponownie złożyła w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddziale w L. Inspektorat w B. pismo, o analogicznej treści, jak pismo z dnia 11 marca 2017 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych pismem z dnia 6 lipca 2017 roku w odpowiedzi na pismo z dnia 6 czerwca 2017 roku w sprawie ustalenia kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które nabyła M. K., jako spadkobierca po zmarłym w dniu (...) C. K. poinformował, że należności wykazane w decyzji z dnia 27 kwietnia 2016 roku znak: (...), po uwzględnieniu okresów zawieszających bieg terminu przedawnienia, nie uległy przedawnieniu i wynoszą na:

- 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 5.818,73 złotych, plus odsetki w kwocie 7.731,18 złotych, łącznie 13.549,91 złotych;
- 2) ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 2.848,32 złotych, plus odsetki 4.663,61 złotych, łącznie 7.511,94 złotych;
- 3) Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 478,63 złotych, plus odsetki w kwocie 666,11 złotych, łącznie 1.144,74 złotych;

- 4) koszty upomnień w łącznej wysokości 237,53 złotych;
- 5) koszty egzekucyjne w łącznej wysokości 187,73 złotych.

Wyjaśnił, że we wskazanej decyzji został wyznaczony 14-dniowy termin od daty doręczenia na opłacenie należności. W związku z nieuregulowaniem powyższych należności zostały naliczone dalsze odsetki, które na dzień 6 lipca 2017 wyniosły 781 złotych.

M. K. pismem z dnia 18 lipca 2018 roku, w ramach doprecyzowania wniosku z dnia 11 marca 2017 roku, ponowionego w dniu 6 czerwca 2017 roku, wniosła o „umorzenie części należności z tytułu zaległości w składkach mojego ojca C. K., i ustalenie kwoty, którą należy spłacić, w celu wyjścia z zadłużenia”.

W odpowiedzi Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 4 września 2017 roku zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie został ustalony na podstawie dowodów z dokumentów i zeznań wnioskodawczynie oraz świadka B. P..

Przedstawione dokumenty zostały uznane przez Sąd za wiarygodne. Składały się na nie pisma i decyzje organu rentowego, oraz pisma kierowane przez wnioskodawczynię do organu rentowego. Ich treść nie była kwestionowana przez strony w toku procesu. Ich treść i forma nie budziły także zastrzeżeń i wątpliwości Sądu, nie ujawniły się też takie okoliczności, które należałoby brać pod uwagę z urzędu, a które podważałyby wiarygodność tej kategorii dowodów i godziły w ich moc dowodową. Sąd obdarzył również wiarą zeznania wnioskodawczynie i świadka. Znalazły one potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym z dokumentów.

Sąd wskazał, że w dniu 15 stycznia 2013 roku weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 roku, poz. 1551). Ustawa ta przewiduje możliwość umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy oraz odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym kosztów egzekucyjnych), dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 28 lutego 2009 roku podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych:

- 1) która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8,
- 2) innej niż wymieniona w pkt 1

- umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Z art. 1 ust. 4 wynika, że wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, co oznaczało dzień 15 stycznia 2013 roku. Art. 1 ust. 5 ustawy wskazywał jednak, że jeżeli decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzję o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda po dniu wejścia w życie

niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba, że termin określony w ust. 4 jest dłuższy.

Sąd podniósł, że sytuacja opisana w art. 1 ust. 5 miała miejsce w niniejszym postępowaniu. Decyzja o wysokości zadłużenia z tytułu składek w przypadku wnioskodawczyni została wydana już po dniu wejścia w życie ustawy – w dniu 27 kwietnia 2016 roku. Uprawomocniła się w dniu 7 czerwca 2016 roku, zatem dwunastomiesięczny termin do złożenia wniosku o umorzenie upływał w dniu 7 czerwca 2017 roku.

Analizując treść pism wnioskodawczyni z dnia 11 marca 2017 roku (nada nadania 17 marca 2017 roku) i z dnia 6 czerwca 2017 roku Sąd Okręgowy w Lublinie doszedł do wniosku, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu Zakład Ubezpieczeń Społecznych prawidłowo uznał, że brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w przedmiocie umorzenia należności z tytułu zaległych składek, albowiem wniosek umorzenie wpłynął dopiero w dniu 18 lipca 2017 roku, zatem z uchybieniem dwunastomiesięcznego terminu przewidzianego w treści art. 1 ust. 5 ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Zarówno w treści pisma z dnia 11 marca 2017 roku, jak i z dnia 6 czerwca 2017 roku brak jest wniosku o umorzenie należności. Wnioskodawczyni domaga się w obu przypadkach jedynie ustalenia kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek z uwzględnieniem okresów i kwot, które uległy przedawnieniu. Żądanie umorzenia należności po raz pierwszy zostało zawarte w piśmie z dnia 18 lipca 2017 roku. W ocenie Sądu, nawet wyjaśnienie przez wnioskodawczynię, że pismo z dnia 11 marca 2017 roku w istocie było wnioskiem o umorzenie należności, nie może wpływać na zasadność jej odwołania. Z pisma z dnia 11 marca 2017 roku w żaden sposób nie można bowiem wyinterpretować, że wnioskodawczyni dąży do umorzenia należności, natomiast jego treść wskazuje na dążenie do ustalenia ostatecznej kwoty należności z tytułu zaległych składek.

Finalnie odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd wskazał, że na etapie postępowania sądowego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, bo postępowanie to toczy się na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Ponadto nie można uznać, iż zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Sąd zwrócił uwagę, że w orzecznictwie ukształtował się pogląd, w myśl którego Sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 roku, III CZP 43/80, OSNCP z 1981 roku, Nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 roku, III CZP 70/84, OSNCP z 1985 roku, Nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 roku, III CZP 53/84, OSNCP z 1985 roku, Nr 5-6, poz. 65). Samo zatem ewentualne naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, więc także w tym aspekcie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten Sąd stosowane.

Z tych względów i na podstawie powołanych przepisów oraz na mocy art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji.

Z wyrokiem tym nie zgodziła się wnioskodawczyni. Wniosła apelację. Zaskarżyła wyrok w całości zarzucając:

- naruszenie art.233 §1 k.p.c. w zw. z art.130 § 3 k.p.c. poprzez dokonanie błędnej oceny dowodu w postaci wniosku z dnia 11 marca 2017 r doręczonego do ZUS w dniu 21 marca 2017 r i błędnej oceny pisma z dnia 18 lipca 2017 r. które stanowi doprecyzowanie – toku postępowania - wniosku z 21 marca 2017 r. i w konsekwencji uznanie, że wniosek o umorzenie wpłynął dopiero w dniu 18 lipca 2017 r., a zatem z uchybieniem dwunastomiesięcznego terminu” podczas gdy zgodnie z art.130 § 3 k.p.c. pismo poprawione lub uzupełnione w terminie wywołuje skutki od chwili jego wniesienia;

-naruszenie art.7,8,9 k.p.a. poprzez zaniechanie badania działań ZUS pod kątem legalności działań z punktu widzenia procedury;

- naruszenie art.181 § 1 k.p.a. nakazującego sądom powszechnym stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych poprzez zaniechanie zastosowania przepisów k.p.a. w konsekwencji zaniechanie kontroli instancyjnej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów k.p.a.; niewskazanie podstawy prawnej nakazującej sądom powszechnym nie stosowanie w postępowaniu odwoławczym przepisów kodeksu postępowania administracyjnego;

- naruszenie art.5 k.c. poprzez jego niezastosowanie i niedokonanie oceny działań ZUS jako bezprawnych i sprzecznych z zasadami współżycia społecznego.

Mając na względzie te zarzuty wnioskodawczyni wniosła o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje

Apelacja jest uzasadniona, lecz z innych przyczyn niż wskazane w jej treści.

Nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art.5 k.c. Przepis ten ma zastosowanie w stosunkach cywilnoprawnych, do których stosunki z zakresu ubezpieczeń społecznych nie należą.

Ne jest także uzasadniony zarzut naruszenia art.130 § 3 k.p.c. który z kolei ma zastosowanie w razie zaistnienia braku formalnego pisma procesowego składanego w postępowaniu cywilnym, a nie w postępowaniu administracyjnym.

Żądanie wnioskodawczyni zgłoszone w postępowaniu administracyjnym dotyczyło umorzenia należności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych obciążających zmarłego C. K., za które to zobowiązania M. K. ponosi odpowiedzialność jako spadkobierca.

W sprawie sporna była data złożenia wniosku abolicję.

Termin określony w art.1 ust.5 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność jest terminem prawa materialnego. Upływ tego terminu powoduje wygaśnięcie uprawnienia do żądania umorzenia należności. Zachowanie terminu jest zatem jedną z przesłanek - poza wymienionymi w art.1 ustawy abolicyjnej - istnienia uprawnienia do umorzenia należności

Na organie rentowym ciążył w związku z tym obowiązek wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty, to jest rozstrzygnięcia o uprawnieniu bądź braku określonego uprawnienia(art.104 §2 k.p.a.).

Nie było zatem żadnych przesłanek do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego i merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku M. K..

Zaskarżona decyzja w żaden sposób – także dorozumiany - nie rozstrzyga merytorycznie kwestii prawa wnioskodawczyni do umorzenia należności. W uzasadnieniu organ rentowy nie odniósł się do kwestii, czy złożone przez wnioskodawczynię wnioski z dnia 11 marca 2017 r. i 8 czerwca 2017 r. były wnioskami u umorzenie należności. Jedynym uzasadnieniem wydania zaskarżonej decyzji był brak posiadania przez M. K.statusu strony ponieważ termin 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji nr (...) upłynął w dniu 7 czerwca 2017 r. Postanowieniem z dnia 11 września 2017 r. stwierdzono, że nastąpiła oczywista omyłka pisarska i wnioskodawczyni posiada status strony, ale odmówiono wszczęcia postępowania, gdyż upłynął już 12 miesięczny termin od uprawomocnienia się decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności z tytułu składek.

Przepis art.61a k.p.a. wymienia dwie przesłanki odmowy wszczęcia postępowania: brak statusu strony oraz sytuację w której z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte.

Odnosząc się do tej drugiej przesłanki wskazać należy, że odmowa wszczęcia postępowania "z innych uzasadnionych przyczyn" może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, niewymagających analizy sprawy i przeprowadzenia dowodów, tj. gdy "na pierwszy rzut oka" można stwierdzić, że brak podstaw do prowadzenia postępowania. (zob. wyrok wsA w Łodzi z 9 stycznia 2019 r., III SA/Łd 887/2108).

Tymczasem w sprawie niniejszej sporne były kwestie, w jakiej dacie wnioskodawczyni złożyła wniosek o abolicję, i czy wnioski z dnia 11 marca i 8 czerwca 2017 r. zawierały żądanie abolicji oraz jakie znaczenie miał fakt pozostawienia wniosku z dnia 11 marca 2017 r. bez odpowiedzi przez 5 miesięcy.

Postępowanie sądu, które toczy się na skutek wniesionego odwołania ma charakter kontrolny w stosunku do decyzji organu rentowego. Zakres kognicji sądu wyznaczony jest przez treść decyzji administracyjnej. W związku z tym Sąd Okręgowy nie był władny do merytorycznego rozstrzygnięcia zasadności żądania umorzenia należności skoro organ rentowy nie wypowiedział się merytorycznie w tej kwestii odmawiając wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a. Z tych przyczyn nie doszło rozpoznania istoty sprawy i konieczne było uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji organu rentowego.

Organ rentowy ponownie rozpoznając sprawę winien ustalić, co było przedmiotem żądania zwartego we wnioskach z dnia 11 marca i 8 czerwca 2017 r. przy uwzględnieniu unormowań zawartych w art. 7, 8 9 i 50 k.p.a. i następnie merytorycznie rozstrzygnąć o żądaniu umorzenia należności.

Mając na względzie powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 477(14a) k.p.c. w zw. z art. 386 §4 k.p.c. orzekł jak w sentencji.