



Sygn. akt I USKP 39/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bielecki

SSN Zbigniew Korzeniowski

Protokolant Joanna Porowska

w sprawie z odwołania K. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Ł.

o umorzenie należności z tytułu składek,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 11 maja 2021 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...) – w sprawie z odwołania K. M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Ł. (dalej również jako: ZUS lub organ rentowy) – oddalił apelację

organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Ł. z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt VIII U (...), w którym Sąd Okręgowy zmienił decyzję ZUS z dnia 6 grudnia 2016 r. w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek na: a) ubezpieczenia społeczne za okres od lutego 2000 r. do lipca 2000 r., od września 2000 r. do września 2001 r., za czerwiec 2004 r., od sierpnia 2004 r. do kwietnia 2005 r., od czerwca 2005 r. do lipca 2005 r., od września 2005 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 75.126,07 zł; b) ubezpieczenie zdrowotne za okres od lutego 2000 r. do lipca 2000 r., od września 2000 r. do września 2001 r., za czerwiec 2004 r., od sierpnia 2004 r. do lipca 2005 r., od września 2005 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 24.323,51 zł; c) Fundusz Pracy za czerwiec 2004 r., od sierpnia 2004 r. do kwietnia 2005 r., od czerwca 2005 r. do lipca 2005 r., od września 2005 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 4.325,99 zł.

Sąd ustalił, że K. M. w dniu 5 stycznia 2015 r. złożył wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność za okres od stycznia 1999 r. do lutego 2009 r.

W dniu 27 marca 2015 r. ZUS wydał decyzję, w której określił należności wnioskodawcy podlegające umorzeniu i podał, że warunkiem umorzenia wskazanych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty oraz uregulowanie kosztów egzekucyjnych naliczonych na rzecz urzędu skarbowego, a informację o kosztach egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu otrzyma u naczelnika urzędu skarbowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne. Wnioskodawca odebrał tę decyzję w dniu 2 kwietnia 2016 r.

W dniu 15 kwietnia 2016 r. ZUS zwrócił się do Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w Ł. o przedstawienie stanu zaległości wnioskodawcy z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu na podstawie ustawy abolicyjnej, przekazując informację umożliwiającą wyliczenie kosztów egzekucyjnych, które powinny być opłacone do dnia 4 maja 2016 r. z uwagi na uprawomocnienie się decyzji warunkowej w dniu 4 maja 2015 r.

W dniu 12 kwietnia 2016 r. K. M. złożył wniosek o rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu. Został poinformowany o obowiązku uregulowania kosztów egzekucyjnych przed zawarciem układu ratalnego. W dniu 15 kwietnia 2016 r. ZUS Wydział Rozliczeń Kont Płatników Składek zwrócił się do ZUS Wydział RED o odesłanie do urzędu skarbowego zaktualizowanych tytułów wykonawczych dotyczących wnioskodawcy jako płatnika. W dniu 24 kwietnia 2016 r. ZUS poinformował wnioskodawcę, że nie opłacono zadłużenia niepodlegającego umorzeniu i że pozostają do uregulowania koszty egzekucyjne u Naczelnika[...] Urzędu Skarbowego (...) oraz zobowiązał do przedłożenia informacji o braku zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu do dnia 2 maja 2016 r.

W dniu 22 kwietnia 2016 r. wnioskodawca uregulował koszty egzekucyjne na rzecz ZUS; jednocześnie poinformował, że urząd skarbowy nie jest w stanie wyliczyć swoich kosztów egzekucyjnych, gdyż nie ma tytułów, które zostały wysłane do ZUS celem aktualizacji.

W dniu 2 maja 2016 r. K. M. zawarł z ZUS umowę o rozłożenie na raty należności z tytułu składek w ogólnej kwocie 62.425,31 zł, na którą złożyły się: składki, odsetki za zwłokę, koszty upomnienia z opłatą prolongacyjną. Do umowy załączono kwoty rat, tytuły oraz terminy ich zapłaty.

Pismem z dnia 27 czerwca 2016 r. ZUS zwrócił się do Urzędu Skarbowego o nadesłanie informacji, czy wnioskodawca uregulował koszty egzekucyjne niepodlegające umorzeniu oraz z jaką datą to nastąpiło. W dniu 13 lipca 2016 r. Naczelnik [...] Urzędu Skarbowego (...) poinformował organ rentowy, że nie może udzielić informacji, gdyż nie podano numerów tytułów, których dotyczy zapytanie, a ponadto od 2013 r. nie posiada tytułów wykonawczych wystawionych przez ZUS, przekazano je bowiem do wierzyciela celem aktualizacji.

Pismem z dnia 17 listopada 2016 r. Naczelnik [...] Urzędu Skarbowego (...) poinformował organ rentowy, że nie wyegzekwowano kosztów egzekucyjnych obejmujących zaległości ZUS.

Zaskarżona decyzja zapadła w dniu 6 grudnia 2016 r. W dniu 8 czerwca 2017 r. wnioskodawca opłacił wszystkie należności objęte układem ratalnym.

W dniu 6 czerwca 2017 r. po rozmowie z pracownikiem Urzędu Skarbowego, wnioskodawca wyliczył koszty egzekucyjne na rzecz urzędu skarbowego i opłacił je.

Stan zaległości wnioskodawcy na dzień 1 czerwca 2017 r. na rzecz wierzyciela Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego (...) w zakresie kosztów egzekucyjnych wynosił 280,94 zł.

Sąd drugiej instancji powołał regulacje określone w art. 1 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551; dalej również jako: „ustawa abolicyjna”). Według Sądu Apelacyjnego decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, która nie określa kwot należności niepodlegających umorzeniu, o których mowa w art. 1 ust. 10 tej ustawy, nie spełnia warunków wskazanych w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej. W decyzji wydanej na podstawie tego przepisu ZUS obowiązany jest podać kwoty podlegających umorzeniu należności i jasno określić wszystkie warunki, jakie musi spełnić ubezpieczony, aby w przyszłości uzyskać decyzję o umorzeniu niezapłaconych należności. Osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności podlegają umorzeniu, ale także - jakie przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania. Decyzja warunkowa wydana z wniosku K. M. nie wymieniała żadnych kwot należności niepodlegających umorzeniu, jednak wnioskodawca jej nie zaskarżył, wskutek czego decyzja ta była prawomocna w dniu 4 maja 2015 r. i nie podlega wzruszeniu w postępowaniu z odwołania od decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej. Nie znaczy to, że sytuacja taka nie rzutuje na stan faktyczny w sprawie z odwołania od decyzji wydanej w drugim etapie postępowania abolicyjnego – wymieniony mankament decyzji przerzuca na ubezpieczonego obowiązek ustalenia kwot należności niepodlegających umorzeniu. K. M. w okresie 12 miesięcy od uprawomocnienia decyzji warunkowej podejmował starania w celu ustalenia wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Ostatecznie w dniu 12 kwietnia 2016 r. złożył w ZUS wniosek o rozłożenie na raty tych należności i w dniu 2 maja 2016 r. zawarł z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych układ ratalny, dotyczący należności składowych niepodlegających

umorzeniu w łącznej kwocie 62.425,31 zł. W dniu 8 czerwca 2017 r. wnioskodawca spłacił wszystkie kwoty objęte układem ratalnym.

Zaskarżona przez wnioskodawcę decyzja o odmowie umorzenia należności z dnia 6 grudnia 2016 r. wydana została w trakcie obowiązywania umowy o rozłożenie na raty należności składkowych, którą ubezpieczony realizował. Przepis art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej stanowi, że w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczony termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu. Zatem ZUS „postawił” organ odwoławczy w specyficznej sytuacji procesowej, odmawiając umorzenia należności z powodu nieuregulowania opłat egzekucyjnych w trakcie obowiązywania układu ratalnego dotyczącego należności składkowych. Z tego względu na datę decyzji nie jest możliwe orzeczenie reformatoryjne o umorzeniu należności, ponieważ obowiązywał układ ratalny, przesuwający z mocy ustawy 12 miesięczny termin do umorzenia należności. W tej sytuacji właściwie Sąd Okręgowy zredagował rozstrzygnięcie ustalając brak wskazanych w zaskarżonej decyzji podstaw do umorzenia należności, nie zaś umarzając owe należności.

W ocenie Sądu Apelacyjnego wnioskodawca w terminie do 4 maja 2016 r. nie mógł uzyskać informacji o wysokości tych kosztów egzekucyjnych w urzędzie skarbowym, skoro informacji takiej organ egzekucyjny nie był w stanie udzielić także Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i to z przyczyn zależnych od ZUS. Tytuły te zostały odesłane przez organ rentowy do urzędu skarbowego w dniu 12 lipca 2016 r. – już po upływie 12 miesięcznego terminu od uprawomocnienia się decyzji warunkowej. Zaniedbanie organu rentowego, który nie zwrócił zaktualizowanych pod kątem przedawnienia, tytułów wykonawczych dotyczących K.M., uniemożliwiło podanie właściwej wysokości opłat dłużnikowi w terminie umożliwiającym spłatę do 4 maja 2016 r. W przypadku złożenia wniosku o abolicję organ rentowy powinien poinformować urząd skarbowy i komornika o tym, że strona złożyła wniosek o abolicję, wówczas dokonuje się obliczenia kosztów i informuje zainteresowanego o szczegółach dotyczących wysokości kosztów

egzekucyjnych oraz gdzie koszty te należy wpłacić. Organ egzekucyjny nie mógł zweryfikować naliczonych kosztów z powodu braku zaktualizowanych tytułów wykonawczych, a zatem nie mógł podać prawidłowej wysokości tych kosztów ani dłużnikowi, ani wierzycielowi. Informację o złożeniu wniosku o abolicję przez K. M. organ rentowy przekazał właściwemu urzędowi skarbowemu pismem z dnia 15 kwietnia 2016 r., a więc na niecałe trzy tygodnie przed upływem terminu 12 miesięcy z art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej. Jest to z pewnością przejaw opieszałości. Sytuacja taka była niedopuszczalna, gdyż obywatel nie może ponosić ujemnych konsekwencji w związku z upływem terminu, którego w istocie przy dołożeniu staranności nie był w stanie dochować. K. M. uregulował opłaty egzekucyjne kiedy tylko pracownik Urzędu Skarbowego wręczył mu wydruki tytułów, wtedy też wnioskodawca naliczył koszty egzekucyjne na rzecz urzędu skarbowego i opłacił je.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w szczególnych okolicznościach przedmiotowej sprawy, z których wynika, że naczelnik urzędu skarbowego miarodajnej informacji o wysokości kosztów egzekucyjnych nie był w stanie podać ubezpieczonemu w 12 miesięcznym terminie, należy przyjąć, że organ rentowy nie miał dostatecznych podstaw do stosowania wobec ubezpieczonego tak negatywnych konsekwencji jak odmowa umorzenia należności z powodu nieuregulowania kosztów egzekucyjnych do dnia 4 maja 2016 r., jeśli dwa dni przed upływem terminu, 2 maja 2016 r., zawarł z K. M. układ ratalny co do należności składkowych niepodlegających umorzeniu, a nadto swym działaniem przyczynił się do tego, że obliczenie kosztów egzekucyjnych przez naczelnika urzędu skarbowego do dnia 4 maja 2016 r. nie nastąpiło. W takiej sytuacji organ rentowy powinien zauważyć, iż wniosek K. M. z dnia 2 maja 2016 r. o rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu należało połączyć z wnioskiem o odroczenie terminu płatności pozostałych należności i o takiej możliwości poinformować wnioskodawcę przy zawieraniu układu ratalnego.

Sąd drugiej instancji uznał, że wnioskodawca nie uchybił terminowi uiszczenia należnych kosztów egzekucyjnych, gdyż dostatecznie wykazał w procesie niemożność ich uregulowania w terminie do dnia 4 maja 2016 r., a ponadto, że wystąpiły podstawy do odroczenia płatności tych kosztów do czasu ich

obliczenia i podania mu do wiadomości, co nastąpiło przed zakończeniem spłat pozostałych należności w ramach układu ratalnego, który przedłużył termin 12 miesięcy, stosownie do art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego organ rentowy zaskarżył skargą kasacyjną opartą na obydwu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) skarżący zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej przez jego błędną wykładnię polegającą na stwierdzeniu, że brak jest podstaw do odmowy umorzenia należności pomimo tego, że jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się tzw. decyzji „warunkowej” nie zostały zapłacone należności niepodlegające umorzeniu tj. koszty egzekucyjne;

2. art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej przez jego błędną wykładnię polegającą na stwierdzeniu, że brak jest podstaw do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności, podczas gdy z treści ustawy abolicyjnej wynika, że można wydać decyzję o „umorzeniu należności” lub o „odmowie umorzenia należności”, a zatem ustawodawca nie przewidział „trzeciego etapu” postępowania w przedmiocie umorzenia poprzez wydanie decyzji o treści „braku podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek”;

3. art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że organ rentowy w tzw. decyzji „warunkowej” był zobowiązany do podania między innymi wysokości należności kosztów egzekucyjnych, w sytuacji, gdy z tego przepisu wprost wynika, że obowiązek ustalenia kwot należności, o których mowa w tym przepisie nie dotyczy kosztów egzekucyjnych („z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych”);

4. art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wnioskodawca w dniu 2 maja 2016 r. złożył wniosek (którego nie ma) i należy go traktować jako wniosek o odroczenie terminu płatności należności, podczas, gdy wniosek o odroczenie terminu płatności na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o sus może być złożony tylko przed upływem terminu płatności i nie może dotyczyć kosztów egzekucyjnych.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie:

a) art. 386 § 2 k.p.c. przez oddalenie apelacji organu rentowego, pomimo jej zasadności; b) art. 385 k.p.c. przez jego zastosowanie, pomimo iż apelacja organu rentowego jest zasadna; c) art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez uznanie, że pomimo nie spełnienia przez wnioskodawcę warunku określonego w ustawie abolicyjnej w postaci spłaty całości zadłużenia w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji oraz na dzień wydania spornej decyzji zachodziły podstawy prawne do zmiany zaskarżonej decyzji; d) art. 477⁹ § 1 i 477¹⁴ § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez orzeczenie ponad zakres objęty decyzją przez jego błędne zastosowanie ewentualnie błędną wykładnię polegającą na oparciu orzeczenia na uznaniu, że tzw. decyzja „warunkowa” nie była prawidłowa, ponieważ nie zawierała informacji o wysokości należności niepodlegających umorzeniu, podczas gdy decyzja ta uprawomocniła się w związku z niewniesieniem od niej odwołania i Sąd będąc związany jej treścią nie miał możliwości w niniejszym postępowaniu oceniania jej treści; e) art. 477⁹ § 1 i 477¹⁴ § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez orzeczenie ponad zakres objęty decyzją przez jego błędne zastosowanie ewentualnie błędną wykładnię polegającą na zmianie orzeczenia w sposób niezgodny z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej po wydaniu decyzji warunkowej, a zatem wprowadzeniu „trzeciego etapu” polegającego na zmianie decyzji o odmowie umorzenia w rozstrzygnięcie o treści „brak podstaw do odmowy umorzenia” i w konsekwencji, chyba wprowadzenie kolejnego etapu decyzji czyli decyzji przed decyzją w przedmiocie umorzenia należności, której nie przewiduje ustawa abolicyjna oraz w ten sposób doszło do dowolnej zmiany decyzji.

Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji przez oddalenie odwołania oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, w tym kosztach zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wnioskodawca wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest częściowo uzasadniona.

Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność różnicuje koszty egzekucyjne na dwa zakresy. Stosownie do art. 1 ust. 1 tej ustawy 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 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) obliuguje się ZUS do umorzenia nieopłaconych składek na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należnych od nich kosztów egzekucyjnych, naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Możliwe jest umorzenie tylko składek wymienionych w art. 1 ust.1 i 6 tej ustawy (a więc głównie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne) oraz należnych od tych składek kosztów egzekucyjnych (pierwszy zakres kosztów egzekucyjnych).

W myśl art. 1 ust. 10 ustawy, warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6, jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, oraz należnych od tych składek kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Sąd Najwyższy stwierdzając brak definicji ustawowej „należności niepodlegających umorzeniu” – uznał, że ponieważ ustawa abolicyjna przewiduje wyłącznie umorzenie należności osoby obowiązkowo podlegającej ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, oznacza to, że nie przewidziano możliwości umorzenia składek za pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorcę lub osób współpracujących. Ponadto ustawa abolicyjna dotyczy okresu od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., co powoduje brak możliwości umorzenia na tej podstawie zaległości powstałych przed 1 stycznia 1999 r. oraz po 28 lutego 2009 r. Ustawa przewiduje umorzenie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe za osoby obowiązkowo podlegające tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej; *a contrario* nie obejmuje osób podlegających dobrowolnie ubezpieczeniom społecznym. Ponadto ustawa abolicyjna nie przewiduje możliwości umorzenia należności, które zostały zapłacone, a także umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne lub Fundusz Pracy osoby, która ma zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub Fundusz Pracy za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., ale jednocześnie nie ma zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za te same okresy, bądź zadłużenie z tego tytułu nie będzie podlegało umorzeniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2021 r., I USKP 25/21, niepublikowany). Koszty egzekucyjne od tych wszystkich składek obejmują drugi zakres kosztów egzekucyjnych.

Różnorodność tych zakresów i sytuacji faktycznych oraz fakt, że koszty te mogą być rozdzielone na ZUS, urząd skarbowy i komornika sądowego, w praktyce może bardzo utrudnić lub nawet uniemożliwić wnioskodawcom precyzyjne obliczenie kosztów egzekucyjnych od części należności niepodlegających umorzeniu i ich zapłatę, dlatego słusznie w unormowaniach tych w sposób jednoznaczny zaakcentowano, że chodzi koszty egzekucyjne „naliczone” przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego; ustawodawca nie zobligował więc dłużnika do samodzielnego obliczenia tych kosztów i ich opłacenia. W ocenie Sądu Najwyższego niezbędne było udzielenie ubezpieczonemu dokładnej informacji

odnośnie do wysokości i terminu zapłaty niepodlegających umorzeniu kosztów egzekucyjnych. Dopiero po otrzymaniu naliczonych kosztów z drugiego zakresu wnioskodawca powinien dokonać zapłaty.

Art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej stanowi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych.

Niewątpliwie ZUS nie mógł więc zawrzeć w decyzji warunkowej określonej kwoty kosztów egzekucyjnych, co – zdaniem Sądu Najwyższego – wynikało z tego, że końcowa ich wysokość nie mogła być znana w dniu wydania decyzji warunkowej, a ponadto precyzyjne określenie kosztów egzekucyjnych należeć mogło do różnych organów. Z wydania decyzji wstępnej (warunkowej) nie wynika obowiązek zakończenia egzekucji (cofnięcia wniosku egzekucyjnego); w przypadku nieuiszczenia należności niepodlegających umorzeniu postępowanie egzekucyjne może być kontynuowane.

Koszty egzekucyjne są wieloskładnikowe. Doręczenie upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, można potraktować na gruncie art. 24 ust. 5b ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych za pierwszą czynność zmierzającą do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony.

Zgodnie z art. 64 § 1 i 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny pobiera opłatę manipulacyjną za wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności pieniężnej. Opłata manipulacyjna wynosi 40 zł, a w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej opłata ulega podwyższeniu i wynosi 100 zł. Organ egzekucyjny pobiera w egzekucji należności pieniężnej opłatę egzekucyjną w wysokości 10% wyegzekwowanych środków pieniężnych pomniejszonych o koszty egzekucyjne, natomiast w myśl § 7 - obowiązek zapłaty opłaty egzekucyjnej powstaje z chwilą: 1) wyegzekwowania należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie lub kosztów upomnienia; 2) zapłaty po wszczęciu egzekucji administracyjnej organowi egzekucyjnemu lub wierzycielowi należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie lub kosztów upomnienia; 3) wydania

postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy w okresie tego zawieszenia należność pieniężna, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie lub koszty upomnienia zostały przekazane organowi egzekucyjnemu przez dłużnika zajętej wierzytelności lub zapłacone przez zobowiązanego lub przez podmiot wymieniony w art. 71ca § 1 pkt 3 i 5. Stosownie do art. 64c § 1 i 2 cytowanej ustawy opłata manipulacyjna, opłata egzekucyjna, opłata za czynności egzekucyjne i wydatki egzekucyjne stanowią koszty egzekucyjne, które obciążają zobowiązanego.

Zgodnie z art. 64 § 9 ostatnio cytowanej ustawy organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie wysokości kosztów egzekucyjnych: 1) na wniosek zobowiązanego złożony w terminie 30 dni od dnia: a) wyegzekwowania w całości obowiązku, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, a w przypadku wyegzekwowania w całości obowiązku w egzekucji z nieruchomości - od dnia, w którym postanowienie o przyznaniu własności nieruchomości stało się ostateczne, b) zapłaty w całości należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, c) w którym postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego stało się ostateczne; 2) z urzędu, jeżeli koszty egzekucyjne obciążają wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wydania: a) zawiadomienia o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji, jeżeli nie wydano postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji, b) postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji, c) postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, d) postanowienia o zakończeniu egzekucji, o którym mowa w art. 62f § 1. § 10. Na postanowienie w sprawie wysokości kosztów egzekucyjnych przysługuje zażalenie. W myśl § 11 wierzyciel dokonuje zapłaty kosztów egzekucyjnych organowi egzekucyjnemu nie później niż w terminie 14 dni od dnia, w którym postanowienie w sprawie wysokości kosztów egzekucyjnych stało się ostateczne.

W ocenie Sądu Najwyższego z przepisów tych wynika, że zasadniczo wnioskodawca przed wyegzekwowaniem od niego w całości wszystkich należności niepodlegających umorzeniu z mocy ustawy abolicyjnej - nie mógł skutecznie domagać się wydania postanowienia o wysokości kosztów egzekucyjnych na podstawie art. 64 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji, ani – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – na podstawie art. 17 § 1 tej ustawy. W tym stanie rzeczy, jeśli wnioskodawca nie uzyskał precyzyjnej informacji o wysokości kosztów egzekucyjnych od urzędu skarbowego lub za pośrednictwem ZUS, nie miał obowiązku samodzielnego ich naliczania i opłacenia.

Zgodnie z art. 1 ust. 11 i 12 ustawy abolicyjnej, niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10, podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8. W przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczony termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.

Termin 12 miesięcy ma charakter relatywnie prekluzyjny i należy go odnosić do sytuacji, w której nie zawarto układu ratalnego lub nie odroczono terminu płatności. Umowa ratalna może wykraczać poza okres 12 miesięcy od decyzji wstępnej. W przypadku rozłożenia należności na raty warunek nieposiadania niepodlegających umorzeniu należności „uważa się za spełniony po ich opłaceniu”. W ocenie Sądu Najwyższego oznacza to, że weryfikacja spełnienia warunku nieposiadania niepodlegających umorzeniu należności powinna nastąpić według stanu na dzień zapłaty ostatniej raty przewidzianej w układzie ratalnym – mimo wcześniejszego zobowiązania wnioskodawcy przez ZUS do ich zapłaty w okresie 12 miesięcy. Tę regułę należy odnieść także do kosztów egzekucyjnych od należności niepodlegających umorzeniu, jeżeli w terminie 12 miesięcy od doręczenia decyzji warunkowej nie dokonano naliczenia tych kosztów egzekucyjnych i adekwatnej informacji nie doręczono wnioskodawcy.

Wykładnię taką potwierdza zasada proporcjonalności, wywiedziona z art. 2 Konstytucji RP, w związku z którą możliwe jest postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu. Obowiązki składkowe są korelatem ograniczeń praw i wolności. Ustanowienie nieproporcjonalnego obciążenia składkowego, wynikającego z wykonywania obowiązku, którego zrealizowanie jest nadmiernie utrudnione lub niemożliwe do wykonania może być potraktowane jako niezgodne z Konstytucją

(por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., SK 31/14). Również zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli) należy do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Adresatami zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo.

Także art. 8 k.p.a. formułuje zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. W związku z tą zasadą pozostaje zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.). Skoro dla skorzystania przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej konieczne jest spłcenie w terminie należności niepodlegających umorzeniu, to dla zrealizowania tego warunku trzeba zapewnić zainteresowanemu możliwość uzyskania z kompetentnego źródła wiedzy o wysokości tych należności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2019 r. III UK 45/18).

Rekapitulując, wykladnia art. 1 ust. 13 pkt 2 w związku z art. 1 ust. 10 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, prowadzi do konkluzji, że nie jest uzasadniona odmowa umorzenia należności składkowych z powodu nie zapłacenia przez wnioskodawcę w terminie 12 miesięcy niepodlegających umorzeniu kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, jeżeli w tym terminie nie doręczono wnioskodawcy adekwatnego wyliczenia kosztów egzekucyjnych, natomiast został zawarty układ ratalny, wykraczający ponad ten okres. W takiej sytuacji weryfikacja uiszczenia kosztów egzekucyjnych w części niepodlegającej umorzeniu następuje według stanu na dzień zapłaty ostatniej raty. Co najmniej dwa tygodnie przed tym dniem Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien poinformować wnioskodawcę o wysokości tych kosztów i sposobie ich zapłaty na rzecz poszczególnych organów egzekucyjnych. Brak takiej informacji, powodujący niezapłacenie w terminie

kosztów egzekucyjnych, nie powinien powodować dla wnioskodawcy negatywnych skutków.

Niewątpliwie z art. 1 ust. 13 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność wynika, że pozytywna lub negatywna dla wnioskodawcy decyzja zależy od ustalenia organu rentowego, czy na dzień wydawania tej decyzji wnioskodawca posiadał zaległości niepodlegające 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). Wnioskodawca, który do dnia wydania tych decyzji nie otrzymał naliczonych z urzędu przez organ egzekucyjny kosztów egzekucyjnych, obliczonych od należności nie podlegających umorzeniu, nie był zobowiązany do ich zapłaty.

Mając powyższe argumenty na względzie, należy stwierdzić, że nie był słuszny zarzut pierwszy skargi kasacyjnej, iż art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej wymagał *ad casum* zapłacenia w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się tzw. decyzji „warunkowej” należności niepodlegających umorzeniu w postaci kosztów egzekucyjnych. Zarzut czwarty materialnej podstawy skargi kasacyjnej kwestionujący ustalenia faktyczne nie mógł być skutecznie podniesiony w tym postępowaniu, a sugerowana w tym zarzucie wykładnia art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej pozostaje w sprzeczności z przedstawioną wyżej wykładnią Sądu Najwyższego.

Wobec braku jednoznaczności uzasadnienia zaskarżonego wyroku, uzasadniony był natomiast zarzut trzeci skargi kasacyjnej, że art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie obligował organu rentowego w tzw. decyzji „warunkowej” do podania wysokości kosztów egzekucyjnych, a także - zarzut drugi skargi kasacyjnej, zarzucający naruszenie art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej przez jego błędną wykładnię polegającą na stwierdzeniu, że możliwe było wydanie wyroku, który zmieniał zaskarżoną decyzję ZUS w sposób nieprzewidziany w tej ustawie. Niewątpliwie z art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 wynika, że można wydać decyzję o „umorzeniu należności” lub o „odmowie umorzenia należności”, a zatem ustawodawca nie przewidział „trzeciego etapu” postępowania w przedmiocie umorzenia przez

wydanie decyzji o treści: „brak podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek”. Zaaprobowany przez Sąd Apelacyjny takiej treści wyrok Sądu pierwszej instancji nie był w tym zakresie prawidłowy, co stało się główną podstawą uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Jeśli Sąd Apelacyjny ustali, że wnioskodawca spełnił wszystkie warunki do umorzenia składek i pozostałych należności, powinien wydać wyrok o zmianie zaskarżonej decyzji przez umorzenie adekwatnych składek. W tym kontekście wyjaśnieniu powinno podlegać ustalenie Sądu, że stan zaległości wnioskodawcy na dzień 1 czerwca 2017 r. na rzecz wierzyciela Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego (...) w zakresie kosztów egzekucyjnych wynosił 280,94 zł w aspekcie, czy wnioskodawca miał możliwość zapłaty kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu.

Z zarzutów podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) uzasadniony był – skorelowany z przedstawioną wyżej kwestią zarzut naruszenia art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w związku z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej przez zaaprobowanie zmiany decyzji o odmowie umorzenia rozstrzygnięciem o treści: „brak podstaw do odmowy umorzenia”, której nie przewiduje ustawa abolicyjna.

Precyzja w tej kwestii determinowana była ponadto regulacją art. 1 ust. 17 ustawy abolicyjnej, z której wynika, że ZUS niezwłocznie przekazuje decyzję, o której mowa w ust. 13 pkt 1, dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako organowi egzekucyjnemu, naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu w celu wydania postanowienia o umorzeniu kosztów egzekucyjnych.

Mając powyższe okoliczności na uwadze Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.