



Sygn. akt I UK 283/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania M. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.
o umorzenie należności z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 listopada 2018 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt III AUa [...]

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. zasądza od M. K. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń
Społecznych Oddział w C. 1.800 zł (jeden tysiąc osiemset)
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. uwzględnił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w K. z dnia 20 kwietnia 2016 r. i oddalił odwołanie M. K. od decyzji Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 października 2015 r. odmawiającej umorzenia składek na ubezpieczenie społeczne w kwocie 13.349,43 zł, na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 4.490,78 zł i na Fundusz Pracy w kwocie 998,05 zł.

Sąd Okręgowy w K. ustalił, że w dniu 15 listopada 2013 r. M. K. zwrócił się z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu składek na podstawie 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) – zwana dalej ustawą. Jednocześnie wskazał, iż z dniem 1 marca 2006 r. zlikwidował pozarolniczą działalność gospodarczą. Decyzją z dnia 29 stycznia 2014 r. organ rentowy na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy określił warunki, jakie powinien spełnić wnioskodawca, aby nieopłacone należności składkowe uległy umorzeniu. W pkt I decyzji określone zostały należności podlegające umorzeniu na dzień 15 listopada 2013 r., zaś w pkt II decyzji podano, iż warunkiem umorzenia opisanych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Zastrzeżono, że należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999 r. nieobjęte postępowaniem o umorzenie należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty. Decyzję o warunkach umorzenia wnioskodawca otrzymał w dniu 3 lutego 2014 r. Ubezpieczony występował do organu rentowego z prośbą o podanie kwoty zaległości niepodlegających umorzeniu i zrobił to w dniach: 4 marca 2014 r., 19 sierpnia 2014 r., oraz 14 stycznia 2015 r. Organ rentowy sporządzał odpowiedzi na te pisma podając wysokość należności składkowych niepodlegających umorzeniu (pisma z: 28 marca 2014 r., 5 września 2014 r. oraz 16 stycznia 2015 r.). Ubezpieczony nie podjął przesyłki z dnia 28 marca 2014 r., pismo z dnia 5 września 2014 r. wróciło bez adnotacji o przyczynie niedoręczenia, zaś przesyłkę z dnia 21 stycznia 2015 r. wnioskodawca odebrał w dniu 16 stycznia 2015 r.

Mając na uwadze poczynione ustalenia, Sąd Okręgowy odwołał się do treści art. 1 ust. 1 i 8-13 ustawy. Przesądził, że ubezpieczony, spełnia przesłanki określone w art. 1 ust. 1 ustawy, co otwiera przed nim możliwość skorzystania z dobrodziejstw abolicji składkowej przewidzianej ustawą, jeżeli zrealizuje dalsze jej warunki. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, warunki umorzenia powinny być zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy określone w decyzji organu rentowego, w ten sposób,

że zostaną w niej podane oprócz zaległości niepodlegających abolicji także należności podlegające umorzeniu z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Taka wykładnia art. 1 ust. 8 ustawy nie budzi wątpliwości, skoro ustawodawca użył w tym przepisie wyrazu „także”, a oczywiste jest, iż dla osoby ubiegającej się o abolicję najistotniejszą jest informacja dotycząca zadłużenia, które winna uiścić by spełnić warunki abolicji. W rezultacie, w ocenie Sądu Okręgowego, decyzja o warunkach umorzenia z 29 stycznia 2014 r. była wadliwa, ponieważ nie zawierała kluczowej informacji dotyczącej kwoty należności niepodlegających abolicji, którą winien uiścić wnioskodawca. Okoliczność, że decyzja ta uprawomocniła się, nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu, iż w okolicznościach rozpoznawanej sprawy odmowa umorzenia wnioskodawcy należności podlegających abolicji była nieprawidłowa, bo oparta na wadliwej decyzji o warunkach umorzenia. Z tych przyczyn Sąd Okręgowy uznał, iż organ rentowy przedwcześnie odmówił wnioskodawcy umorzenia należności składkowych w oparciu o przepisy ustawy, dlatego zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do odmowy umorzenia M. K. należności z tytułu składek.

Sąd Apelacyjny był odmiennego zdania i uwzględnił apelację organu rentowego. Różniąc stanowiska opierała się tylko na odmiennej ocenie prawnej. W ocenie Sądu odwoławczego, w sprawie doszło do sytuacji, w której mimo, iż decyzja warunkowa z dnia 29 stycznia 2014 r. nie wskazała ubezpieczonemu kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i FEP za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia ubezpieczony był zobowiązany, wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie, to jednak wskazała M. K. termin spłaty oraz, że na jego wniosek organ rentowy poda wysokość tych kwot. Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę, że ubezpieczony nie podjął w terminie przesyłki z taką informacją skierowanej do niego w piśmie organu rentowego z 28 marca 2014 r., zaś (najpóźniej w dniu 21 stycznia 2015 r. - a więc przed upływem terminu spłaty) osobiście potwierdził odbiór informacji organu rentowego wskazującej wysokość niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Sąd odwoławczy zwrócił też uwagę, że wnioskodawca nie zaskarżył decyzji organu rentowego z dnia 29 stycznia 2014 r., a to oznacza, iż nie ma możliwości jej

wzruszenia. W rezultacie, ocena prawidłowości decyzji odmawiającej umorzenia należności wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy wskutek niespełnienia warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 nie może się ograniczać do jej zakwestionowania, a w konsekwencji wzruszenia wyłącznie wobec faktu, że we wcześniejszej decyzji - określającej warunki umorzenia wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy - organ rentowy ograniczył się do enumeratywnego wskazania wymienionych w art. 1 ust. 1 i 6 należności podlegających umorzeniu i jednocześnie zaniechał takiego enumeratywnego wskazania co do należności niepodlegających umorzeniu, które podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia decyzji warunkowej, poprzestając wyłącznie na przywołaniu treści art. 1 ust. 10 i 11 ustawy. Zdaniem Sądu odwoławczego, ocena w tym względzie powinna być każdorazowo dokonana z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności danej sprawy, w tym informacji faktycznie udzielanych przez organ rentowy, oraz zachowania przez płatnika miary należytej staranności w działaniach zmierzających do wywiązania się z obowiązku uregulowania należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy. Zatem traktowanie jedną miarą sytuacji, w której dłużnik zachowuje się aktywnie i podejmuje niezbędne starania o wyjaśnienie i spłatę kwoty zadłużenia niepodlegającego umorzeniu oraz sytuacji, w której dłużnik pozostaje całkowicie bierny nie wydaje się właściwe również z perspektywy celu abolicji. Jakkolwiek zgodnie z art. 83a ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych decyzje ostateczne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, 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, to zważyć należy, że konstrukcja tej normy ma charakter fakultatywny. Natomiast w stanie faktycznym niniejszej sprawy, w szczególności z uwagi na sposób działania organu rentowego i zachowanie ubezpieczonego, w ocenie Sądu Apelacyjnego brak przesłanek do otwarcia w ten sposób drogi do merytorycznej kontroli prawomocnej decyzji z 29 stycznia 2014 r.

Skargę kasacyjną wywiódł ubezpieczony, zaskarżył wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie:

- art. 1 ust. 8 ustawy przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wskazanie w treści decyzji określającej warunki umorzenia kwot niepodlegających umorzeniu składek nie jest bezwzględnie koniecznym elementem tej decyzji i nie powoduje wadliwości decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r.

- art. 1 ust. 10 - 11 ustawy przez błędną wykładnię i przyjęcie, że warunkiem prawidłowości decyzji w przedmiocie umorzenia nie jest wskazanie w decyzji określającej warunki umorzenia konkretnych kwot niepodlegających umorzeniu składek;

- art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że dla stwierdzenia nieprawidłowości i wzruszenia decyzji o odmowie umorzenia nie jest wystarczające ustalenie, że decyzja określająca warunki umorzenia nie zawierała wskazania konkretnych kwot niepodlegających umorzeniu składek oraz błędne przyjęcie, iż warunkiem wzruszenia decyzji o odmowie umorzenia z uwagi na brak wskazania w decyzji warunkowej kwot niepodlegających umorzeniu składek jest uprzednie zaskarżenie decyzji określającej warunki umorzenia.

Kierując się zgłoszonymi zarzutami, skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonej decyzji organu rentowego przez stwierdzenie braku podstaw do odmowy umorzenia odwołującemu się należności z tytułu składek i zobowiązanie organu rentowego do dalszego prowadzenia postępowania abolicyjnego, ewentualnie wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] oraz przekazania temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera argumentów skłaniających do podzielenia wniosków ubezpieczonego.

Poruszona przez ubezpieczonego kwestia była już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Nie znaczy to, że dostępne wypowiedzi są ze sobą zbieżne. W orzecnictwie zarysowały się dwa punkty widzenia. Pierwszemu dał wyraz Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 14 lutego 2018 r., I UZ 67/17, LEX nr

2486211; z dnia 24 kwietnia 2018 r., I UZ 2/18, LEX nr 2483713 i z dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17, LEX nr 2456370. Stwierdzono w nich, że warunkiem umorzenia należności składowych (w kwotach ustalonych w decyzji określającej warunki umorzenia) jest nieposiadanie, na dzień wydania decyzji o umorzeniu (przewidzianej w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy), składek niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia. Argumentowano, że skoro przesłankę spełnienia tego warunku stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, 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 odmiennego punktu widzenia wyszedł natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., III UZ 5/18, LEX nr 2497591 i z dnia 27 września 2018 r., III UZ 20/18, niepubl. W judykatach tych odrzucono założenie, zgodnie z którym termin z art. 1 ust. 11 ustawy rozpoczyna swój bieg tylko wtedy, gdy kwoty należności niepodlegających umorzeniu zostały oznaczone w decyzji określającej warunki umorzenia należności. Wyjaśniając to stanowisko, Sąd Najwyższy przypomniał, że treść decyzji wyznacza zakres i przedmiot rozpoznania sądowego. W rezultacie, w pierwszej kolejności należy rozważyć, jaka była treść zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji oraz jaka była istota sprawy w postępowaniu przed organem rentowym, zainicjowanym wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 6 ustawy. Odpowiadając na to wskazanie, Sąd Najwyższy podkreślił, że przedmiotem sprawy była decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy, czyli odmowa umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. Warunkiem uwzględnienia wniosku ubezpieczonego jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji 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 wydawał 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 na dzień orzekania. 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 dodał też, że między decyzją z art. 1 ust. 8 ustawy 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 przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. W tym kontekście zauważył, że art. 1 ust. 11 ustawy wprost wiąże bieg terminu spłaty niepodlegających umorzeniu należności z uprawomocnieniem się decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy a nie z ustaleniem w tej decyzji kwot należności niepodlegających umorzeniu.

Ubezpieczony formułując podstawy skargi kasacyjnej wprost nawiązuje do pierwszego z zaprezentowanych zapatrywań. W jego ocenie, decyzja o odmowie umorzenia należności nie może zapaść bez uprzedniego wydania prawidłowej decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną nie podziela tego punktu widzenia.

Analiza art. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że prawodawca posłużył się złożonym mechanizmem prawnym. Nie ma wątpliwości, że uruchomienie procedury następuje na wniosek płatnika składek, który ukierunkowany jest na osiągnięcie

efektu w postaci umorzenia składek i innych należności (art. 1 ust. 1 ustawy). Organ rentowy w takim wypadku zobowiązany został do wydania decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 8 ustawy). Z treści tego przepisu wynika, że decyzja ta ma charakter porządkujący i informacyjny. Należy wskazać w niej nie tylko obowiązki warunkujące umorzenia, ale również określić kwoty należności podlegających umorzeniu. Oczywiste jest, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach tej czynności powinien precyzyjnie wskazać na czym polegają przesłanki prowadzące do zamierzonego skutku. Treść informacyjną precyzuje art. 1 ust. 10 ustawy stanowiąc, że warunkiem umorzenia jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji finalnej (z art. 1 ust. 13 ustawy) 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 odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Z przywołanego tekstu można wyprowadzić co najmniej dwa wnioski. Po pierwsze, oczywiste jest, że organ rentowy w ramach decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy powinien sprecyzować kwotowo należności niepodlegające umorzeniu. Poza argumentem językowym (w przepisie tym posłużono się zwrotem „w której ustala także”) za tym punktem widzenia przemawiają również postulaty funkcjonalne i systemowe. Decyzja z art. 1 ust. 8 ustawy ma umożliwić płatnikowi składek spłatę niepodlegających umorzeniu należności w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji „informacyjnej” (art. 1 ust. 11 ustawy). Procedura ta zakłada, że wyłącznie od woli zainteresowanego będzie zależeć, czy dobrodziejstwo przewidziane przez ustawę stanie się jego udziałem. Brak precyzyjnej informacji o rozmiarze obowiązku „wstępnego” zakłóca tak nakreślony wzorzec postępowania. Po drugie, trudno nie dostrzec, że z treści art. 1 ust. 10 ustawy jednoznacznie wynika, że prawidłowa informacja z art. 1 ust. 8 ustawy nie jest warunkiem umorzenia należności. Przepis wyraźnie zastrzega, że jest nią

nieposiadanie zaległości. Znaczy to tyle, że ustawodawca wprowadził wprawdzie po stronie organu rentowego powinność informacyjną, jednak nie uzależnia od jej zrealizowania dopuszczalności umorzenia. Widać to wyraźnie w art. 1 ust. 13 ustawy, która stanowi podstawę prawną rozpoznawanej w sprawie decyzji. Przepis stanowi, że w odpowiedzi na wniosek płatnika składek Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję albo umorzeniu należności albo o odmowie umorzenia. Rozstrzygnięcia te mają charakter przeciwny. Zostały uzależnione jedną zmienną. Pozytywna decyzja jest dopuszczalna „po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10” a negatywna „w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10”. Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 1 ust. 16 ustawy od decyzji z art. 1 ust. 8 i ust. 13 ustawy przysługuje odwołanie do sądu. W rezultacie, wadliwe określenie warunków umorzenia z art. 1 ust. 8 ustawy podlega kontroli sądowej, a jeśli płatnik składek z niej nie skorzysta uprawomocnienie się tej decyzji rozpoczyna bieg terminu z art. 1 ust. 11 ustawy. Znaczy to tyle, że niezaskarżenie decyzji informacyjnej, a co za tym idzie potencjalny brak wiedzy płatnika o kształcie ciążącego na nim obowiązku nie rzuca na prawidłowość decyzji finalnej, gdyż ta uzależniona została tylko od tego, czy wnioskujący po upływie określonego terminu zalega z zapłatą należności wskazanych w art. 10 ust. 10 ustawy.

Przenosząc powyższe zapatrywanie na grunt bezspornego stanu faktycznego sprawy staje się jasne, że podstawy skargi kasacyjnej nie są trafne. Wnioskodawca nie zaskarżył decyzji z dnia 29 stycznia 2014 r., a to oznacza, że wadliwe nakreślenie warunków umorzenia (sprowadzające się tylko do przepisania formuły ustawowej, bez określenia wysokości należności niepodlegającej umorzeniu) nie wstrzymało biegu 12 miesięcznego terminu. W rezultacie, na dzień wydania zaskarżonej w sprawie decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy płatnik składek nie zrealizował warunku koniecznego, a zatem prawidłowo odmówiono mu umorzenia należności. Na marginesie trzeba odnotować, że organ rentowy w dniu 16 stycznia 2015 r. skutecznie doręczył skarżącemu pismo określające kwotę podlegającą zapłaceniu, mimo to wnioskodawca jej nie uregulował.

W tym stanie rzeczy, skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. należało oddalić jako niezasadną. O kosztach postępowania kasacyjnego orzec zgodnie z zasadą z art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c.

