



Sygn. akt I UK 439/17

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Gudowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania R. H.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.  
o umorzenie należności z tytułu składek,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 21 lutego 2019 r.,  
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

**1. oddala skargę,**

**2. zasądza od organu rentowego Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. na rzecz R. H. kwotę 1.800 zł (tysiąc osiemset) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

### **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 31 maja 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...], III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

Oddział w R. od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G., Ośrodka Zamiejscowego w R. z dnia 30 czerwca 2016 r., którym uwzględniono odwołanie R. H. i zmieniono decyzję z dnia 27 listopada 2017 r. w ten sposób, że umorzono jego należności z okresu od listopada 2005 r. do lutego 2009 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 19.948,29 zł i 15.118 zł odsetek oraz na Fundusz Pracy w kwocie 1.136,05 zł i 785 zł odsetek.

Zaskarżoną decyzją organ rentowy odmówił ubezpieczonemu umorzenia należności, powołując się na niespłacenie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o ustaleniu warunków umorzenia, powstałych po jej wydaniu należności niepodlegających umorzeniu, dopatrując się takiego wymagania w art. 1 ust. 11 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. 151; dalej „ustawa”).

Sąd pierwszej instancji ustalił, że kwoty należności ulegających umorzeniu wskazano w decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r. i określono - jako warunek ich umorzenia - spłatę należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się tej decyzji.

W dniu 22 kwietnia 2014 r. ubezpieczony zalegał ze składkami za luty i marzec 2014 r., a w chwili uprawomocnienia się decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r., tj. w dniu 25 maja 2014 r., zalegał ze składkami za marzec i kwiecień 2014 r. Po upływie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia ubezpieczony spłacił wymienione zaległości, lecz zalegał ze składkami za luty 2015 r. na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego (spłacone w dniu 13 lipca 2015 r.) i na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (spłacone w dniu 8 czerwca 2015 r.) oraz za marzec 2015 r. na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (spłacone w dniu 8 czerwca 2015 r.) i na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (spłacone w dniu 13 lipca 2015 r.), a także za kwiecień 2015 r. na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (spłacone w dniu 13 lipca 2015 r.) i na Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (spłacone w dniu 3 września 2015 r.).

W dniu 27 listopada 2017 r., tj. w dniu wydania zaskarżonej decyzji o odmowie umorzenia zaległości, konto ubezpieczonego nie wykazywało już zadłużenia. Według Sądu pierwszej instancji, miało to decydujące znaczenie dla oceny okoliczności umorzenia należności z tytułu składek, co uwzględnił, dostrzegając również brak szczegółowego pouczenia w decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r. co do tego, które należności i za jakie okresy powinny być spłacone w celu wypełnienia warunków umorzenia.

Według Sądu drugiej instancji, istota sporu sprowadzała do stwierdzenia, czy w dniu wydania decyzji określonej w art. 1 ust. 13 ustawy mają być spłacone niepodlegające umorzeniu składki wskazane w decyzji określającej warunki umorzenia, czy też wszystkie należności składkowe, których termin płatności upływał przed wydaniem decyzji dotyczącej umorzenia należności. Za mieszczące się w pojęciu „niepodlegające umorzeniu składki na ubezpieczenia i fundusze wskazane w art. 1 ust. 10 ustawy za okres od 1 stycznia 1999 r.” uznał tylko te zaległości, które istniały w chwili wydania decyzji określającej warunki umorzenia. Stwierdził, że po wydaniu pierwszej decyzji ustalającej warunki umorzenia nie można kreować nowych, nieprzewidzianych w niej przesłanek umorzenia i w konsekwencji przyjął, że ustawodawca określił wnioskodawcom roczny termin do usunięcia tej tylko zaległości. Dostrzegł, że w decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r. organ rentowy nie wskazał należności niepodlegających umorzeniu, które wnioskodawca powinien spłacić w ciągu 12 miesięcy od jej uprawomocnienia się, a skoro ubezpieczony mimo to spłacił należności niepodlegające umorzeniu, istniejące w dniu wydania decyzji określającej warunki umorzenia i nie miał zadłużenia z tytułu składek niepodlegających umorzeniu w dniu wydania zaskarżonej decyzji, za prawidłowe uznał umorzenie ujętych we wniosku należności z tytułu niespłaconych składek z lat 2005-2009.

Skarga kasacyjna organu rentowego została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 13 pkt 2 w związku z art. 1 ust. 10 ustawy przez błędną wykładnię i uznanie za spełnioną przesłanki umorzenia należności z tytułu składek oraz art. 1 ust. 10 ustawy przez uznanie, że należności z tytułu składek za okres od dnia wydania decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r. do dnia 27 listopada 2015 r. nie są należnościami niepodlegającymi umorzeniu, o których mowa w tym

przepisie. Skarżący argumentował, że umorzenie należności składkowych jest instytucją wyjątkową, wymagającą ścisłej interpretacji regulujących ją przepisów. W szczególności powołał się na to, że w art. 1 ust. 10 ustawy określono tylko początek okresu z którego pochodzą należności niepodlegające umorzeniu, tj. dzień 1 stycznia 1999 r., a nie określono daty końcowej, z czego wnosił, że należało wymagać opłacenia przez ubezpieczonego składek bieżących. Podniósł bowiem konieczność spełnienia kumulatywnej przesłanki z art. 1 ust. 11 ustawy, którą tłumaczył jako wymaganie spłacenia niepodlegających umorzeniu należności przed pływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o warunkach umorzenia – w niniejszej sprawie przed dniem 25 maja 2015 r.

Skarżący przedstawił jako zagadnienie prawne kwestię pojmowania warunku określonego w art. 1 ust. 10 ustawy, zgodnie z którym umorzenie należności, o których mowa w ust. 1 i 6, jest możliwe, o ile na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, nie ma 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 bieżącego 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. Przedstawił pogląd, że chodzi o niepodlegające umorzeniu wszystkie należności składkowe, których termin płatności upływa przed wydaniem decyzji dotyczącej umorzenia należności.

Ubezpieczony wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, zajmując stanowisko, że pojęcie „spłata należności” można odnosić wyłącznie do zaległości, tj. do istniejących i wymagalnych należności istniejących w dniu wydania decyzji o warunkach umorzenia. Wyłączył z tego zakresu należności przyszłe, powstałe w czasie od wydania decyzji o warunkach umorzenia do dnia wydania decyzji o umorzeniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sądowa kontrola decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy o odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - w przypadku niespełnienia warunku przewidzianego w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12 wymaga uwagi, że – stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy – umarza się nieopłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. 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 umorzenia mogą skorzystać tylko te osoby, które przed dniem 1 września 2012 r. zakończyły prowadzenie pozarolniczej działalności, nie prowadzą jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8 (decyzji o warunkach umorzenia) oraz na dzień wydania decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 13 ustawy (decyzji o umorzeniu), nie mają niepodlegających umorzeniu należności za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których oraz należnych od nich odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych, są zobowiązane (art. 1 ust. 10 ustawy). Brak zaległości niepodlegających umorzeniu jest warunkiem abolicji, którego spełnienie zostało zastrzeżone terminem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji ustalającej warunki umorzenia. Nie chodzi przy tym o spełnienie warunku zawieszającego w rozumieniu art. 89 k.c., lecz o stworzenie okoliczności, które zostaną uwzględnione w kolejnej decyzji administracyjnej.

Możliwość wypełnienia warunków, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności przez prowadzenie postępowania w dwu następujących po sobie etapach, z których pierwszy wiąże się z wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie określenia warunków umorzenia należności (art. 1 ust. 8 ustawy), a w końcowym etapie - w zależności od spełnienia tych warunków - decyzji o umorzeniu

lub o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 ustawy). Uzależnienie wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy od spłacenia niepodlegających umorzeniu należności w ciągu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, nakazuje określenie tych warunków nie tylko w taki sposób, by wywiązanie się z nich było możliwe, lecz w takim stopniu konkretnie, by stanowiły czytelny komunikat co do przedmiotu zobowiązania mającego je spełnić podmiot.

Nie bez znaczenia są stwierdzenia ubezpieczonego, że organ rentowy, zobligowany do respektowania obowiązków wynikających między innymi z art. 9 k.p.a., tj. obowiązku informowania strony o okolicznościach prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków, powinien pouczyć ubezpieczonego w decyzji z dnia 22 kwietnia 2014 r., które należności z tytułu składek i za jakie okresy powinny zostać spłacone w ciągu 12 miesięcy, tak by wiedział jak wypełnić warunki umorzenia. Ubezpieczony miał prawo pozostawać w zaufaniu do czynności organu (art. 8 k.p.a.) i uznawać, że podejmuje on czynności w taki sposób, aby nie poniósł szkody z powodu niezajomości prawa, a tym bardziej z powodu niedostatecznego wyjaśnienia przepisów przez organ. W braku takiego pouczenia organ nie mógł wyciągać wobec ubezpieczonego negatywnych konsekwencji swojego zaniechania i wydać decyzji o odmowie umorzenia należności.

Pożądane jest więc, by pierwsza decyzja, wydawana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy, składała się z dwu koniecznych elementów, tj. z ustalenia kwoty należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6, czyli tych, które będą podlegać umorzeniu, oraz z określenia warunków umorzenia przez ustalenie kwoty należności nieumarzalnych, wymagających spłacenia w określonym terminie. Taka konstrukcja przewidziana jest zresztą w art. 1 ust. 8 ustawy, w którym ustalenie kwoty należności przewidzianych w ust. 1 i 6, jest – przez użycie słowa "także" – tylko jednym z elementów decyzji określającej warunki umorzenia. Warunki umorzenia są uściślane wystarczająco tylko wtedy, gdy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy należności zostaną podane w kwotach zalegających, niepodlegających umorzeniu, których spłacenia wymaga się przed wydaniem decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, niepubl.; z dnia 14 lutego

2017 r., I UZ 58/16, OSNP 2018 nr 6, poz. 82; z dnia 26 września 2017 r., II UZ 52/17, niepubl.; z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, niepubl. i z dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17, niepubl.). Nie można nie dostrzec poglądu przeciwnego, czyli że 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 (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17, niepubl.; z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, niepubl.; z dnia 14 listopada 2017 r., I UZ 40/17, niepubl.; z dnia 8 sierpnia 2018 r., I UZ 17/18, niepubl.; z dnia 2 października 2018 r., I UZ 30/18, niepubl.; z dnia 6 listopada 2018 r., I UK 290/17, niepubl.; z dnia 4 grudnia 2018 r., I UZ 39/18, niepubl., lub w wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17, niepubl.), lecz pogląd ten - jakkolwiek miał wpływ na powstanie sporu - nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Terminem „składki niepodlegające umorzeniu” ustawodawca posłużył się w art. 1 ust. 10 w konstrukcji warunku umorzenia należności jako nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne itd. W art. 1 ust. 11 przewidziano, że 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 obydwu wypadkach chodzi o te same należności oraz wymaga się, by nie istniały one w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy. Oczywiście więc decyzja o umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 1 ustawy nie może być wydana przed spłaceniem niepodlegających umorzeniu należności przed upływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia składek. W niniejszej sprawie powstaje tylko kwestia zakresu obowiązku spłaty przed tym terminem, czy obejmuje wszystkie składki obciążające ubezpieczonego i wymagalne po dniu 1 stycznia 1999 r., czy tylko wymagalne i nieopłacone w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. nieobjęte wnioskiem o umorzenie, a istniejące w dniu wydania decyzji o ustaleniu warunków umorzenia.

W tym miejscu konieczne jest uwzględnienie trafnej uwagi ubezpieczonego zawartej w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że pojęcie „spłata” dotyczyć może

tylko zaległości, a zatem nieopłaconych składek istniejących i wymagalnych w dniu wydania decyzji o warunkach umorzenia, przy czym ich określenie w tej decyzji wyłączałoby spory o zakres i termin wypełnienia warunku określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy.

To pierwszy argument na rzecz uznania, że przed upływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o warunkach umorzenia lub w dniu wydania decyzji o umorzeniu zaległości wymaga się spłacenia składek nieobjętych wnioskiem o umorzenie, a wymagalnych w dniu wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy.

W dalszym wywodzie nie może schodzić z pola widzenia przejściowy charakter uregulowania abolicji składkowej, epizodyczność ustawy, określona zarówno czasem powstania należności (od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r.), zakreśleniem podmiotów ustawy jako tych, którzy przed dniem 1 września 2012 r. zakończyli prowadzenie pozarolniczej działalności, nie prowadzą jej w dniu wydania decyzji określającej warunki umorzenia, terminem złożenia wniosku przed upływem 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (do dnia 15 stycznia 2015 r.), jak i czasem spłaty długów przed upływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o ustaleniu warunków umorzenia. Te terminy muszą rzutować na zakres zobowiązania, którego spełnienia żąda się w decyzji wydawanej na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy. Najważniejsze jest wynikające z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy ustalenie nieprowadzenia działalności w dniu wydania decyzji o warunkach umorzenia, co należy tłumaczyć w ten sposób, że ustawa nie odnosi się do zdarzeń zachodzących po tym dniu i nie interesuje się ewentualnym dalszym prowadzeniem działalności, *ergo* nie obejmuje swą regulacją innych należności, niż powstałe w czasie prowadzenia działalności od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. Wynika stąd, że nie ma mowy o narastaniu długu po dniu wydania decyzji przewidzianej w art. 1 ust. 8 ustawy. Decyzja ta zamyka okres rozliczeń, niezależnie od kontrowersji dotyczących obligatoryjnej jej treści (por. przytoczone wyżej orzecznictwo Sądu Najwyższego).

Stwierdzenie, że wszystkie nieopłacone składki – poza składkami za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. (które po spełnieniu określonych warunków mogą zostać umorzone) – są składkami „niepodlegającymi umorzeniu”

przewidzianymi w art. 1 ust. 11 ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17) pomija istotne, przytoczone już argumenty systemowe. Wynika z nich dobitnie, że wskazany w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej warunek nieposiadania na dzień wydania decyzji przewidzianej w ust. 13 pkt 1, składek niepodlegających umorzeniu nie dotyczy zaległości składkowych powstałych po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji warunkowej, o której mowa w art. 1 ust. 8 tej ustawy. W konsekwencji nie wymaga się – co wynika wprost z ustawy – opłacania składek na bieżąco, cokolwiek miałyby to oznaczać, a także spłacenia należności powstałych po dniu wydania decyzji o warunkach umorzenia przed upływem 12 miesięcy od jej uprawomocnienia się.

Roczny termin wyznaczony w art. 1 ust. 11 ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, liczony od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia, dotyczy tylko należności niepodlegających umorzeniu wymagalnych w chwili wydania decyzji określającej warunki umorzenia. Nieopłacone bieżąco składki pochodzące z okresu po wydaniu decyzji o warunkach umorzenia nie są w ogóle brane pod uwagę, ani jako podlegające umorzeniu ani jako niepodlegające umorzeniu. Decyzja ta zamyka okres rozliczeń, bez względu na to, czy należności niepodlegające umorzeniu zostały w niej wyszczególnione.

Biorąc pod uwagę, że przed dniem wydania zaskarżonej decyzji doszło do spłaty należności niepodlegających umorzeniu, istniejących w dniu wydania decyzji o warunkach umorzenia, tj. w dniu 22 kwietnia 2014 r., w terminie 12 miesięcy liczonych od dnia uprawomocnienia się tej decyzji w dniu 25 maja 2015 r., należało stwierdzić brak uzasadnienia do wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy. Nie było podstaw do odmowy umorzenia składek na warunkach ustawy także dlatego, że w chwili wydania decyzji w tym przedmiocie skarżący nie zalegał z żadną płatnością.

Uwzględniając to, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.). O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego postanowiono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.