

Sygn. akt I USK 88/22

POSTANOWIENIE

Dnia 21 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania R. P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
Oddziałowi w Bielsku-Białej

o umorzenie należności z tytułu składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 21 marca 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt III AUa 2434/19,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Katowicach, wyrokiem z dnia 28 października 2021 r., oddalił apelację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Bielsku-Białej od wyroku Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej z dnia 11 października 2019 r., mocą którego zmieniono decyzję organu rentowego z dnia 8 kwietnia 2019 r. w ten sposób, że ustalono, iż brak było podstaw do odmowy umorzenia należności R. P. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od lutego 2003 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 73.477,36 zł, na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lutego 2003 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 25.594,05 zł i na Fundusz Pracy. za okres od lutego 2003 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 6.084,04 zł.

W sprawie ustalono, że R. P. złożył w dniu 14 stycznia 2015 r. wniosek o umorzenie zadłużenia z tytułu nieopłaconych w terminie składek w oparciu o przepisy 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, dalej jako ustawa abolicyjna). Decyzją z dnia 2 września 2016 r. organ rentowy określił zasady umorzenia, rozliczając konto płatnika na dzień 14 stycznia 2015 r. Wskazał okres i wysokość składek podlegających umorzeniu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej oraz podał, że warunkiem umorzenia jest spłata należności niepodlegających umorzeniu, które należy uregulować w terminie do 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami liczonymi do dnia wpłaty. Decyzja ta zawierała załącznik określający wysokość zaległości składkowych na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy podlegających zapłacie w terminie 12 miesięcy. Została doręczona odwołującemu się w dniu 12 września 2016 r., a uprawomocniła w dniu 12 października 2016 r. Tym samym ubezpieczony powinien do dnia 12 października 2017 r. uregulować należności składkowe nie objęte umorzeniem. W dniu 12 października 2017 r. doszło do zawarcia umowy z ZUS o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Umowa ta obejmowała także koszty postępowania egzekucyjnego należne organowi rentowemu, natomiast nie dotyczyła kosztów postępowania egzekucyjnego należnych Urzędowi Skarbowemu w C.

Pismem z dnia 20 października 2018 r. organ rentowy zwrócił się do Urzędu Skarbowego w C. o nadesłanie informacji, czy kwota kosztów egzekucyjnych dotyczących należności niepodlegających umorzeniu została przez odwołującego się uregulowana oraz o wskazanie daty ich zapłaty. Pismem z dnia 27 listopada 2018 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w C. poinformował ZUS, iż postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone z dniem 9 listopada 2015 r. oraz że w okresie od 9 listopada 2015 r. do 26 listopada 2018 r. R.P. nie uregulował kosztów egzekucyjnych.

Ubezpieczony zgłosił się do Urzędu Skarbowego niezwłocznie po otrzymaniu decyzji z dnia 8 kwietnia 2019 r., z której wynikało, dlaczego organ rentowy odmówił umorzenia należności składkowych i w dniu 8 maja 2019 r. uregulował należne koszty egzekucyjne w całości (1.350,60 zł).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, organ rentowy postąpił w sposób sprzeczny z treścią art. 9 k.p.a., gdyż nie udzielił R. P. wyczerpującej (pełnej) informacji o istnieniu zaległości niepodlegających umorzeniu na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Organ rentowy, przed zawarciem układu ratального, powinien poinformować ubezpieczonego o istnieniu wszystkich należności, a nie tylko o samych składkach. Tym samym nieudzielenie mu rzetelnej i wyczerpującej informacji o wszystkich należnościach niepodlegających umorzeniu uniemożliwiło mu uiszczenie ich w pełnej wysokości przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, okoliczność ta nie mogła stanowić podstawy (na dzień wydania zaskarżonej decyzji) do odmowy umorzenia R. P. należności określonych w decyzji z dnia 2 września 2016 r. w sytuacji, gdy w ramach układu ratального spłaca należności niepodlegające umorzeniu, o których został poinformowany przez ZUS.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik organu rentowego, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w całości. We wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wskazał na jej oczywistą zasadność w zakresie naruszenia art. 1 ust. 10 i ust. 11 ustawy abolicyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie wypełnia ustawowych przesłanek pozwalających na przyjęcie jej do merytorycznego rozpoznania. Ujęta w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. przesłanka ma miejsce wtedy, gdy zasadność podniesionych w niej zarzutów wynika *prima facie*, bez głębszej analizy prawnej. Dotyczy to więc jedynie uchybień przepisom prawa materialnego albo procesowego, zarzucanym sądowi drugiej instancji, o charakterze elementarnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2015 r., IV CSK 263/15, LEX nr 1940571). Chodzi zatem o taką sytuację, gdy nie tylko zgłoszony zarzut jest słuszny, ale także stwierdzona nieprawidłowość jest tego rodzaju, że powoduje jaskrawą wadliwość zaskarżonego

orzeczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r., V CSK 622/15, LEX nr 2057365).

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 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, 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 pkt 2 i innej niż wymieniona w pkt 1 - umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia 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.

Możliwość wypełnienia warunków, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności, przez ustalenie prowadzenia postępowania w dwu następujących po sobie etapach, z których pierwszy wiąże się wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie określenia warunków umorzenia należności (art. 1 ust. 8 ustawy), a końcowy - w zależności od ich spełnienia - decyzją o umorzeniu lub o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 ustawy). Zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty podlegających umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 (nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne - emerytalne, rentowe i wypadkowe) i ust. 6 (nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy), z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych.

Decyzja z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej jest decyzją wykonawczą w stosunku do decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, która jest decyzją podstawą. Treść decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy - pozytywna lub negatywna dla wnioskodawcy - zależy od ustalenia organu rentowego, 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). Zatem istota sprawy rozstrzyganej decyzją z art. 1 ust. 13 ustawy polega na rozstrzygnięciu o zasadności wniosku osoby wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 1 lub 2. Natomiast 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 należności i okresów uznanych ostateczną decyzją za obejmujące składki podlegające umorzeniu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2021 r., II USK 116/21, LEX nr 3245325).

Jakkolwiek art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej *prima facie* wydaje się przepisem jasnym językowo i nie wymagającym żadnych zabiegów interpretacyjnych, to jednak wniosek taki musi zostać odrzucony po zestawieniu treści tego przepisu z art. 1 ust. 6 i 10 tej ustawy. Artykuł 1 ust. 8 ustawy nakłada na Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązek wydania decyzji określającą warunki umorzenia należności, z kolei art. 1 ust. 10 ustawy określa warunki tego umorzenia. Stanowi on, że warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6, jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności między innymi niepodlegających umorzeniu kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Zatem art. 1 ust. 8 ustawy w swym dosłownym brzmieniu wyłącza koszty egzekucyjne spod zakresu przedmiotowego decyzji określającej warunki umorzenia, zaś art. 1 ust. 10 ustawy jako warunek umorzenia należności, *expressis verbis* wskazuje nieposiadanie niepodlegających umorzeniu kosztów egzekucyjnych. W analizowanej sytuacji można zatem mówić co najmniej o braku koherencji obu analizowanych regulacji prawnych, jeśli nawet nie o ich niezgodności, która musi zostać usunięta na gruncie systemowych dyrektyw wykładni. Dyrektywy te wykluczają dopuszczalność takiej wykładni przepisów prawnych, która prowadziłaby do niezgodności między uzyskanymi w ten sposób normami (por. L. Morawski: *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2022, s. 188-189; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1997 r., III CZP 47/97, OSNC 1998 nr 5, poz. 73). Innymi słowy w drodze wykładni należy

przyjąć takie znaczenie stosowanych przepisów prawnych, które pozwoli uniknąć niespójności między nimi.

Artykuł 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej należy odczytać w ten sposób, że nakłada on na organ rentowy obowiązek zamieszczenia w decyzji określającej warunki umorzenia także informacji o konieczności uiszczenia przez osobę, o której mowa w art. 1 ust. 1, kosztów egzekucyjnych, jednak bez sprecyzowania wysokości tych kosztów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2021 r., III USK 8/21, LEX nr 3111740). Za taką interpretacją analizowanego przepisu przemawia kilka argumentów.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać na argumentację opartą na *ratio legis* analizowanej regulacji prawnej. Należy przyjąć, że intencją ustawodawcy w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej było określenie – w formie decyzji – kompletnego i wyczerpującego zestawu warunków, od spełnienia których uzależnione jest umorzenie zaległych składek i innych należności. Uprawniony jest też wniosek, że forma decyzji administracyjnej (a nie np. niesformalizowanej informacji), ma gwarantować wiarygodność tych danych (warunków). Prowadzi to do konkluzji, że przyjęte przez ustawodawcę w art. 1 ust. 8-10 ustawy rozwiązania prawne miały na celu zapoznanie osoby występującej z wnioskiem o umorzenie należności ze wszystkimi warunkami, które musi spełnić, by takie umorzenie było możliwe. Natomiast w sprzeczności z tak określonym celem stoi twierdzenie, że niektóre koszty mogłyby zostać nieujawnione wnioskodawcy, co w konsekwencji skutkowałoby wydaniem decyzji odmawiającej mu umorzenia należności. Odrzucając taki rezultat wykładni jako niedający się pogodzić z założeniem racjonalności ustawodawcy (zakaz wykładni *ad absurdum*), trzeba też zaakceptować wniosek, że skoro ustawodawca w art. 1 ust. 10 nadał kosztom egzekucyjnym taki sam status, jak innym niepodlegającym umorzeniom należnościom, od nieposiadania których uzależnione jest wydanie pozytywnej decyzji umorzeniowej (składkom, odsetkom za zwłokę, opłatom prolongacyjnym, kosztom upomnienia, opłatom dodatkowym), to koszty te na równi z tymi innymi należnościami powinny zostać wskazane w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy. Jednak w odróżnieniu od innych wskazanych wyżej kosztów, koszty egzekucji powinny zostać wyrażone w decyzji w postaci nieskonkretyzowanego

kwotowo warunku, który musi spełnić wnioskodawca ubiegający się o umorzenie należności. Oczywiście jest bowiem, że na etapie wydawania tej decyzji nie jest możliwe określenie konkretnej kwoty kosztów egzekucyjnych, dlatego ustawodawca wyłączył spod zakresu przedmiotowej decyzji koszty egzekucyjne rozumiane jako precyzyjnie określona kwota tego typu należności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2021 r., I USKP 30/21, LEX nr 3220106). Nie sposób jednak przyjąć, że względu na informacyjno-warunkowy charakter tej decyzji nie powinna się w niej znaleźć informacja o istnieniu takich kosztów i konieczność i ich poniesienia przez wnioskodawcę, jako warunku skutecznego ubiegania się o umorzenie należności.

Po drugie, za koniecznością zamieszczenia w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy, informacji o potencjalnych kosztach egzekucyjnych przemawia argument systemowy, odwołujący się do zasad procesowych, z uwzględnieniem których decyzja ta musi zostać wydana. Nie wolno bowiem zapominać, że podstawą prawną działania organu rentowego są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, na gruncie którego ograniczeniu podlega domniemanie powszechnej znajomości prawa. Ten aspekt podniósł również Sąd Apelacyjny. Stosownie bowiem do art. 9 k.p.a., organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Podkreślić przy tym trzeba, że wyrażony w art. 9 k.p.a. obowiązek informowania stron i czuwania, by nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa ma przy tym charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że nie różnicuje kategorii podmiotów, które są stronami postępowania administracyjnego. Zatem nawet w sytuacji, gdy stroną postępowania jest przedsiębiorca, w odniesieniu do którego często formułuje się zasadę podwyższonych wymagań jako profesjonalnego uczestnika obrotu prawnego, to i tak obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest zadbanie na każdym etapie tego postępowania – w tym również na etapie formułowania samej decyzji

rozstrzygającej sprawę – o wyczerpujące poinformowanie strony o jej prawach i obowiązkach. W kontekście wykładni art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej obowiązek informacyjny powinien przejawiać się w zamieszczeniu w decyzji, o której mowa w tym przepisie, także informacji o konieczności poniesienia przez wnioskodawcę kosztów egzekucji – jeśli takie w tym konkretnym przypadku występują.

Po trzecie wreszcie, argumentem, który może wspierać proponowaną wykładnię art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej jest treść kolejnej zasady rządzącej postępowaniem administracyjnym, a mianowicie wyrażonej w art. 7a § 1 k.p.a. zasady rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony. Stosownie do tego przepisu, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że odwołujący się spełnił warunki określone w decyzji warunkowej, a tym samym zaskarżona decyzja o odmowie umorzenia należności z tytułu składek - w świetle art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej – nie odpowiadała prawu. Innymi słowy, skoro odwołujący się dopełnił obowiązki określone decyzją warunkową, zgodna z przepisami ustawy abolicyjnej, to odmowa umorzenia należności przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji była niezasadna.

Sumując, skarżący nie uprawdopodobnił oczywistego naruszenia prawa, które pozwalają uwzględnić wniosek zawarty w skardze kasacyjnej. Jednocześnie wobec braku innych podstaw pozwalających ocenić możliwość przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398⁹ § 2 k.p.c.

ał