



Sygn. akt I USKP 30/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania P. B.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.
o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 29 kwietnia 2021 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w G. - Ośrodek Zamiejscowy w R. wyrokiem z dnia 8 lutego 2017 r. oddalił odwołanie P. B. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R. z dnia 29 lipca 2016 r., odmawiającej wnioskodawcy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za wskazane w decyzji okresy w kwocie 20.843,85 zł oraz na Fundusz Pracy w kwocie 874,17 zł, bowiem

w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o warunkach umorzenia nie spłacił on należności z tytułu składek nieobjętych postępowaniem o umorzeniu.

W sprawie ustalono, że wnioskodawca od 2004 roku prowadzi jednoosobowo działalność w zakresie budownictwa i handlu samochodami. W dniu 4 września 2014 r. złożył wniosek o umorzenie w całości zadłużenia za okres objęty ustawą 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 5 listopada 2014 r., zmienioną następnie decyzją z dnia 5 lutego 2015 r., organ rentowy określił, że według stanu na dzień 4 września 2014 r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w łącznej kwocie 20.843,85 zł oraz na Fundusz Pracy w łącznej kwocie 874,17 zł (wraz z odsetkami i kosztami upomnienia), pod warunkiem spłaty należności niepodlegających umorzeniu, które należy uregulować w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do wpłaty, zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423; dalej jako ustawa systemowa).

Pismem z dnia 12 lutego 2016 r. organ rentowy poinformował P.B., że warunkiem umorzenia nieopłaconych należności jest spłata do dnia 17 marca 2016 r. należności niepodlegających umorzeniu. W dniu 14 marca 2016 r. do organu rentowego wpłynęło pismo wnioskodawcy z prośbą o podanie wysokości należności podlegającej spłacie. W odpowiedzi, pismem z dnia 18 marca 2016 r. organ rentowy poinformował wnioskodawcę, że po rozliczeniu należności do lutego 2016 r. zadłużenie niepodlegające umorzeniu wynosi: na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych - 2.998,85 zł, na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych - 0,13 zł, na Fundusz Pracy - 503,60 zł oraz że od kwot zadłużenia należne są odsetki za zwłokę obliczone od ustawowego terminu płatności do dnia zapłaty włącznie, koszty upomnienia i koszty egzekucji. W dniu 2 kwietnia 2016 r. wnioskodawca wpłacił na rzecz organu rentowego odpowiednio kwoty: 505 zł, 1 zł i 3.000 zł.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, warunkiem umorzenia należności, o których stanowi ust. 1 i 6, było nieposiadanie na dzień

wydania decyzji na podstawie ust. 13 pkt 1 ustawy, niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych. Według Sądu pierwszej instancji, wnioskodawca nie opłacił do dnia wydania wyroku całej należności z tytułu składek niepodlegających umorzeniu, ponieważ w dniu 2 kwietnia 2016 r. wpłacił jedynie kwotę 3.506 zł, podczas gdy należna kwota wraz z odsetkami, kosztami upomnień i kosztami egzekucji na dzień 29 marca 2016 r. wynosiła 5.834,88 zł. Nie spełnił zatem przesłanki z powołanego powyżej przepisu ustawy abolicyjnej, nawet przy przyjęciu, że bieg 12-miesięcznego terminu od uprawomocnienia się decyzji o warunkach abolicji został przerwany w dniu 14 marca 2016 r., kiedy wpłynęło jego pismo o podanie należności niepodlegających umorzeniu i ponownie zaczął biec od doręczenia płatnikowi odpowiedzi na to pismo (około 22-23 marca 2016 r.). W ocenie Sądu Okręgowego, wadliwość decyzji z dnia 5 lutego 2015 r., polegająca na niepodaniu skonkretyzowanej kwoty niepodlegających umorzeniu składek wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi, nie skutkuje jednak brakiem możliwości odmowy umorzenia składek. Decyzja o warunkach umorzenia nie została przez wnioskodawcę zaskarżona, a ponadto trudno było w niej obliczyć odsetki i składki za dalsze przyszłe okresy, skoro odwołujący się nadal prowadził działalność gospodarczą.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w G. - Ośrodka Zamiejscowego w R. z dnia 8 lutego 2017 r. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R. z dnia 29 lipca 2016 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy w toku prowadzonego postępowania naruszył zasady postępowania administracyjnego określone w art. 7-9 k.p.a., z których wynika w pierwszej kolejności obowiązek działania organu na rzecz strony i w jej interesie, przy uwzględnieniu wszelkich wątpliwości na jej

korzystać. Stosując się do tych zasad, organ rentowy winien był wyliczyć i wskazać odsetki, zobowiązując wnioskodawcę do ich zapłaty, względnie uznać, że wobec ich zapłaty wnioskodawca spełnił ustawowe warunki. Zaniechanie tego obowiązku stanowi błąd organu rentowego, narażający wnioskodawcę na szkodę i nie może podlegać ochronie.

Na skutek zażalenia organu rentowego, Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 2 października 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu do powyższego postanowienia Sąd Najwyższy dokonał wykładni przepisu art. 477^{14a} k.p.c. i wskazał, że Sąd drugiej instancji nie określił, jaki miałby być zakres decyzji organu rentowego na tym etapie postępowania abolicyjnego, ponieważ odwołanie zostało wniesione od decyzji odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek, która prawidłowo poprzedzona była decyzją określającą warunki umorzenia należności.

Sąd Najwyższy przypomniał, że ustawa abolicyjna ustanowiła dwuetapowe postępowanie umarzania należności składkowych. W pierwszej kolejności organ rentowy wydaje decyzję określającą warunki umorzenia (art. 1 ust. 8), a następnie decyzję o umorzeniu należności lub o odmowie ich umorzenia (art. 1 ust. 13). Ustawa abolicyjna zawiera ustawowy warunek umorzenia zaległości składkowych wynikających z jej art. 1 ust. 1 i 6, który został określony w art. 1 ust. 10 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1 (decyzji o umorzeniu należności), 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. Ustawa nie wprowadza możliwości umownego ustalania warunków umorzenia należności. Ustawodawca, określając warunki umorzenia, posługuje się zwrotem o „nieposiadaniu niepodlegających

umorzeniu składek”. W świetle treści całej ustawy nie budzi wątpliwości, że chodzi o składki nieopłacone w ustawowym terminie (wraz z pozostałymi wymienionymi w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej należnościami) i to według stanu na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności, co wyraźnie zostało wyartykułowane w komentowanym przepisie („na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1”). Stan ten nie jest znany na dzień wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy, nie ma zatem obiektywnej możliwości skonkretyzowania w takiej decyzji rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu należności. Oznacza to, że istotą sprawy o umorzenie należności składowych w trybie ustawy abolicyjnej, na etapie wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia, o której mowa w art. 1 ust. 8 tej ustawy, nie jest określenie (sprecyzowanie) wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja ta, wbrew odmiennemu stanowisku Sądu Apelacyjnego, nie musi więc zawierać szczegółowych kwot należności niepodlegających umorzeniu.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że wnioskodawca nie zaskarżył decyzji warunkowej z dnia 5 listopada 2014 r., zmienionej następnie decyzją z dnia 5 lutego 2015 r., a wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, lecz jedynie decyzję wydaną w oparciu o art. 1 ust. 13 tej ustawy, odmawiającą umorzenia należności z tytułu składek. To ta decyzja, kończąca drugi etap postępowania abolicyjnego, stanowi przedmiot niniejszego sporu, wszczętego odwołaniem wnioskodawcy. 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. Niezaskarżenie decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy bądź uprawomocnienie się tej decyzji w wyniku rozstrzygnięcia sądowego wyłącza możliwość kwestionowania zawartego w niej rozstrzygnięcia w postępowaniu z odwołania od decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Decyzja organu rentowego, jeśli jest ostateczna, wyraża określony stan prawny i z tego względu - zgodnie z zasadą domniemania prawidłowości aktów administracyjnych - wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe, w tym sądy, chyba że w myśl ugruntowanej koncepcji bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, jest nieistniejąca prawnie z uwagi na wady, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny (została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym

prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego). Poza tym jedynym wyjątkiem, sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i jest nią związany także wówczas, gdy w jego ocenie decyzja jest wadliwa.

Kierując się powyższymi przesłankami, Sąd Najwyższy zanegował pogląd Sądu odwoławczego, że brak w decyzji warunkowej określenia wysokości kwot niepodlegających umorzeniu powoduje, iż w postępowaniu z odwołania od decyzji odmawiających umorzenia należności składkowych dochodzi do nierozpoznania istoty sprawy i konieczności prowadzenia ponownego postępowania dowodowego przed organem rentowym.

Rozpoznając ponownie sprawę, wobec związania stanowiskiem Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja wnioskodawcy nie zasługiwała na uwzględnienie. Według Sądu drugiej instancji, poczynione w sprawie przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne były prawidłowe. Wynika z nich, że pracownicy biura podatkowego J.S. zajmowali się obsługą księgową firmy ubezpieczonego, wypełniali deklaracje do ZUS-u, rozliczali zwolnienia chorobowe, prowadzili ksiązkę przychodu i rozchodu. Odwołujący się sam dokonywał wpłaty składek, ale nie każdego miesiąca zawiadamiał biuro, że składki zostały przez niego opłacone. Płatnicy mają z pracownikami ZUS-u wydziału składek kontakt telefoniczny. Do czerwca 2016 r. I. L. prowadziła obsługę konta ubezpieczonego i jeżeli coś uzgodniła z płatnikiem w zakresie terminu zapłaty składek, to zgodnie z przyjętą praktyką w systemie były robione zakładki. Takich zakładek dotyczącej odwołującego się nie ma. W dniu 2 kwietnia 2016 r. ubezpieczony dokonał wpłaty na rzecz ZUS-u kwot 505 zł, 1 zł, 3.000 zł. Tym samym wnioskodawca nie opłacił do dnia wydania wyroku całej kwoty należności z tytułu składek niepodlegających umorzeniu, gdyż łączna kwota należności wraz z odsetkami, kosztami upomnień i kosztami egzekucji na dzień 29 marca 2016 r. wynosiła 5.834,88 zł.

Według Sądu odwoławczego, prawidłowo zatem Sąd pierwszej instancji przyjął, że nie został spełniony warunek z art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, nawet przy przyjęciu, że bieg 12-miesięcznego terminu od uprawomocnienia się decyzji o warunkach abolicji został przerwany w dniu 14 marca 2016 r., kiedy wpłynęło pismo

ubezpieczonego o podanie należności niepodlegających umorzeniu i ponownie zaczął biec od doręczenia płatnikowi odpowiedzi na to pismo, czyli około 22-23 marca 2016 r. Odwołujący się nie spełnił warunków określonych 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 - odpowiadała prawu. Sąd drugiej instancji podkreślił, że przepisy ustawy abolicyjnej ściśle określają warunki umorzenia należności, stanowią uregulowanie wyjątkowe wobec obowiązku płatników terminowego uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne i nie uzależniają możliwości owego umorzenia od przyczyn powstania zaległości w uiszczaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Skoro apelujący nie dopełnił obowiązków określonych decyzją warunkową, zgodnych z przepisami ustawy abolicyjnej, to odmowa umorzenia należności przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji była zasadna.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 11 stycznia 2019 r. oddalił apelację wnioskodawcy.

Od powyższego wyroku odwołujący się wywiódł skargę kasacyjną, podnosząc zarzut naruszenie prawa materialnego, to jest art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, przez jego błędne zastosowanie i uznanie, że ubezpieczony nie spełnił wymogów umorzenia składek określonych w wadliwie wydanej decyzji, a nadto art. 107 § 1 k.p.a., przez jego błędne zastosowanie i uznanie, że decyzja organu rentowego ustalająca warunki umorzenia należności z tytułu składek zawierała wszelkie elementy konieczne do umorzenia tych należności zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej.

Z powołaniem na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...); ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w G. - Ośrodka Zamiejscowego w R. oraz poprzedzającej go decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R., a nadto o zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że ustawa abolicyjna jednoznacznie stanowi, iż organ rentowy zobowiązany jest do wskazania wszelkich należności, które płatnik winien uregulować, by możliwe było umorzenie składek. To na organie rentowym ciąży obowiązek ustalenia ich wysokości tak, by płatnik mógł bez dodatkowych wniosków kierowanych do organu rentowego dokonać ich spłaty. Ustawa abolicyjna nie nakłada na płatnika dodatkowych obowiązków formalnych, poza samym wnioskiem o abolicję i spłatą należności niepodlegających umorzeniu. Według skarżącego, z literalnej wykładni art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej wynika, że organ rentowy wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o jakich stanowi ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje na dwa elementy składowe decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, a mianowicie kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6 oraz warunki umorzenia. W niniejszym przypadku o ile punkcie I przedmiotowej decyzji określono kwoty podlegających potencjalnemu umorzeniu należności z tytułu składek, o tyle nie wskazano w niej jakichkolwiek warunków umorzenia. W punkcie II sentencji decyzji stwierdzono jedynie, że warunkiem umorzenia powyższych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę trafności zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od przypomnienia, że 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. W myśl art. 1 ust. 6 powołanej ustawy, umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje (również) umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, 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 umorzenia mogą skorzystać tylko te osoby, które zaprzestały prowadzenia działalności. Warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu (art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy) niepodlegających umorzeniu należności składowych wraz z odsetkami, opłatami i kosztami wymienionymi w art. 1 ust. 10 ustawy, których spłata musi nastąpić w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 11 ustawy), chyba, że w terminie tym niepodlegające umorzeniu należności zostaną rozłożone na raty albo odroczony zostanie termin ich płatności; w takim wypadku określony w ust. 10 warunek nieposiadania składek niepodlegających umorzeniu, uważa się za spełniony po ich opłaceniu (art. 1 ust. 12 ustawy). Brak zaległości niepodlegających umorzeniu jest zatem warunkiem abolicji. Nie chodzi przy tym o spełnienie warunku zawieszającego w rozumieniu art. 89 k.c., lecz o stworzenie okoliczności, które zostaną uwzględnione w decyzji administracyjnej.

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.

Pojawia się pytanie, czy organ rentowy wydając decyzję o warunkach umorzenia należności składowych, jest zobowiązany do kwotowego wskazania należności niepodlegających umorzeniu.

W tej kwestii w judykaturze zarysowała się rozbieżność poglądów.

W części orzeczeń sądowych zauważa się, że użycie w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej zwrotu "ustala także" jasno wskazuje, iż przewidziana w tym przepisie decyzja powinna zawierać dwa elementy składowe, po pierwsze - określenie warunków umorzenia ustanowionych w ust. 10-12 oraz po drugie - ustalenie kwot należności podlegających umorzeniu. 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, składek niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia. 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. 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 w taki sposób, by wywiązanie się z nich było możliwe. Osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności - według wyliczeń organu rentowego - podlegają umorzeniu, ale także jakie przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania w odwołaniu wniesionym od decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 16 tej ustawy abolicyjnej). Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że pierwsza decyzja, wydawana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, musi składać się z dwu koniecznych elementów, tj. z ustalenia kwoty należności, o których mowa w

art. 1 ust. 1 i 6 tej ustawy, czyli tych, które będą podlegać umorzeniu, oraz z określenia warunków umorzenia, czyli ustalenia kwoty należności nieumarzalnych, wymagających spłacenia. W konsekwencji, decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej bez określenia kwot należności niepodlegających umorzeniu, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, dotknięta jest brakiem (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16; z dnia 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16 i z dnia 26 września 2017 r., II UZ 52/17, niepublikowane, oraz z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, LEX nr 2390742 i dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17, LEX nr 2456370).

W spornej kwestii wyrażany jest jednak także drugi pogląd.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 września 2017 r. (LEX nr 2390737), zauważył, że ustawa abolicyjna zawiera ustawowy warunek umorzenia zaległości składkowych wynikających z jej art. 1 ust. 1 i 6, który został wskazany w art. 1 ust. 10 tej ustawy. To nie strony, ale ustawodawca określa warunki umorzenia i dlatego językowe brzmienie przepisu nie może mieć decydującego znaczenia przy jego interpretacji. Ustawodawca, określając warunki umorzenia, posługuje się zwrotem o "nieposiadaniu niepodlegających umorzeniu składek". W świetle treści całej ustawy nie budzi wątpliwości, że chodzi o składki nieopłacone w ustawowym terminie (wraz z pozostałymi wymienionymi w art. 1 ust. 10 tej ustawy abolicyjnej należnościami) i to według stanu na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności, co wyraźnie zostało wyartykułowane w komentowanym przepisie ("na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1"). Siłą rzeczy stan ten nie jest znany na dzień wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej (nawet w przypadku zakończenia pozarolniczej działalności przed wydaniem decyzji warunkowej w odniesieniu na przykład do odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych). Nie ma zatem obiektywnej możliwości skonkretyzowania w takiej decyzji rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu składek. Jest to więc warunek możliwy do zweryfikowania na dzień podjęcia decyzji co do umorzenia należności i dlatego nie może być sformułowany w decyzji warunkowej inaczej niż przez przywołanie treści stosownego przepisu. Ogólnie można stwierdzić, że decyzja ustalająca warunki umorzenia służy weryfikacji kwoty należności

podlegających umorzeniu, natomiast jeśli chodzi o wysokość zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu, to o tym wiążąco wypowiada się decyzja w przedmiocie umorzenia. Beneficjentem ustawy może zostać osoba, która przed umorzeniem należności podlegających abolicji ureguje pozostałe, ciążące na niej zobowiązania z tytułu składek (należności niepodlegające umorzeniu), a więc nie tylko dotyczące okresu od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., bowiem warunku z art. 1 ust. 10 ustawodawca nie zamknął datą 28 lutego 2009 r., określając jedynie datę początkową okresu "nieposiadania składek" (1 stycznia 1999 r.). Interpretacja omawianych przepisów nie może doprowadzić do sytuacji, w której z dobrodziejstwa ustawy skorzysta dłużnik zalegający z opłatą składek już po wydaniu decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Warunkiem umorzenia składek jest zatem obowiązek opłacenia niepodlegających umorzeniu składek za dalszy okres po wydaniu decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej) oraz ich terminowe opłacanie na bieżąco. Podkreśla się, że z logiczno-językowego punktu widzenia 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". Dlatego wskazanie w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej warunku nieposiadania na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, składek niepodlegających umorzeniu dotyczy także zaległości składkowych, które powstały po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji warunkowej, o której mowa w art. 1 ust. 8 tej ustawy (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17, LEX nr 2390737; z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, LEX nr 239761; z dnia 14 listopada 2017 r., I UZ 40/17, LEX nr 2426582 i z dnia 14 lutego 2018 r., LEX nr 2486211 oraz wyrok z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17, LEX nr 2508189).

Zwolennicy tego poglądu zauważają, że przeciwne stanowisko wsparte zostało argumentacją o istotnym ograniczeniu dostępu do określonego uprawnienia ustawowego (uzyskania w przyszłości decyzji o umorzeniu niezapłaconych składek), co, jak należy rozumieć, wynikałoby z braku precyzyjnego określenia, ile wynoszą zaległości składkowe niepodlegające umorzeniu. Tymczasem interes płatnika składek w tym zakresie dostatecznie zabezpiecza art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uprawniający zainteresowanego do

wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zaległości składkowych, nie mówiąc już o tym, że należycie dbający o swoje interesy płatnik powinien na bieżąco monitorować opłacanie składek pod kątem ewentualnego zadłużenia, także zwracając się o stosowne informacje do organu rentowego lub przy zastosowaniu udostępnianego przez ZUS programu Płatnik.

Taki też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wydanym w niniejszej sprawie postanowieniu z dnia 2 października 2018 r., I UZ 30/18 (LEX nr 2561070), stwierdzając, że nie ma obiektywnej możliwości skonkretyzowania w decyzji warunkowej rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu należności. Oznacza to, że istotą sprawy o umorzenie należności składkowych w trybie ustawy abolicyjnej, na etapie wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia, o której mowa w art. 1 ust. 8 tej ustawy, nie jest ustalenie (sprecyzowanie) wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja ta, wbrew odmiennemu stanowisku Sądu Apelacyjnego - nie musi więc zawierać szczegółowych kwot należności niepodlegających umorzeniu.

Wyrażony w powołanym postanowieniu pogląd Sądu Najwyższego w kwestii obowiązkowej treści decyzji wstępnej nie przesądza jednak o wyniku sprawy. Trzeba bowiem zauważyć, że przyczyną uchylecia przez Sąd Najwyższy wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 20 kwietnia 2018 r. (uchylającego wyrok Sądu Okręgowego w G. – Ośrodka Zamiejscowego w R. oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazującego sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R. do ponownego rozpoznania) było to, że w swoim wyroku Sąd drugiej instancji nie określił, jaki miałyby być zakres decyzji organu rentowego na tym etapie postępowania abolicyjnego, ponieważ odwołanie zostało wniesione od decyzji odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek, która prawidłowo poprzedzona była decyzją określającą warunki umorzenia należności. Wnioskodawca nie zaskarżył zaś decyzji warunkowej z dnia 5 listopada 2014 r., zmienionej następnie decyzją z dnia 5 lutego 2015 r., wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, a jedynie decyzję wydaną w oparciu o art. 1 ust. 13 tej ustawy, odmawiającą umorzenia należności z tytułu składek. To właśnie ta decyzja kończąca drugi etap postępowania abolicyjnego, stanowi przedmiot niniejszego postępowania, wszczętego odwołaniem wnioskodawcy. Zdaniem Sądu

Najwyższego, brak w decyzji warunkowej określenia wysokości kwot niepodlegających umorzeniu, nie powoduje, iż w postępowaniu z odwołania od decyzji odmawiających umorzenia należności składkowych dochodzi do nierozpoznania istoty sprawy i konieczności prowadzenia postępowania dowodowego przed organem rentowym.

Odnosząc się do stawianych przez skarżącego zarzutów w kwestii obligatoryjnej treści decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej i konieczności określenia w niej należności niepodlegających umorzeniu, wypada stwierdzić, że brak w decyzji warunkowej wskazania tych należności może stanowić jedynie podstawę do złożenia odwołania od tej decyzji do sądu w ustawowym terminie. Istotą sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej nie jest bowiem kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, a co więcej, ta prawidłowość w tym postępowaniu nie może być już weryfikowana. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zaprezentowanym w postanowieniach z dnia 18 kwietnia 2018 r., III UZ 5/18 (LEX nr 2497591) oraz z dnia 27 września 2018 r., III UZ 20/18 (niepublikowanym), a także w wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r., III UK 1/18 (niepublikowanym), że skoro to treść decyzji organu rentowego wyznacza zakres i przedmiot rozpoznania sądowego, w którym sąd rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach przedmiotu zaskarżonej decyzji, to w pierwszej kolejności należy rozważyć, jaka była treść zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji oraz jaka jest istota sprawy w postępowaniu przed organem rentowym, zainicjowanym wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 6 ustawy abolicyjnej. W zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji, wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 tej ustawy, organ rentowy odmówił umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. Istota sprawy objętej decyzją, o jakiej mowa w art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej, polega na rozstrzygnięciu o zasadności wniosku osoby wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 1 lub 2 tej ustawy. Warunkiem uwzględnienia wniosku jest zaś nieposiadanie przez wnioskodawcę, na dzień wydania decyzji rozstrzygającej o umorzeniu, 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 abolicyjnej - 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 abolicyjnej polega na rozstrzygnięciu, czy organ rentowy wydał 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. Istotą sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej nie jest natomiast kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 tej ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Między decyzją z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej a decyzją z art. 1 ust. 13 tej 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 abolicyjnej sprecyzowano kwotę należności niepodlegających umorzeniu, nie jest natomiast przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Nie można także abstrahować od tego, że decyzja z art. 1 ust. 8 wydana w stosunku do wnioskodawcy jest ostateczna, ponieważ nie została przez niego zaskarżona. Decyzja ta wiąże organ rentowy, a uchylenie decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy nie prowadzi do uchylenia decyzji art. 1 ust. 8 ustawy, ani nie stwarza organowi rentowemu sytuacji pozwalającej wzruszyć decyzję z art. 1 ust. 8 ustawy w trybie nadzwyczajnym. Decyzja z art. 1 ust. 13 ustawy jest bowiem decyzją wykonawczą w stosunku do decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, która jest decyzją podstawową. Niezaskarżenie decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, bądź uprawomocnienie się tej decyzji w wyniku rozstrzygnięcia sądowego powoduje, że z dniem tego uprawomocnienia

rozpoczyna bieg termin spłaty niepodlegających umorzeniu należności (12 miesięcy od tej daty - art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej) i wyłącza możliwość kwestionowania zawartego w niej rozstrzygnięcia w postępowaniu z odwołania od decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy.

Z bezspornych okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika, że na dzień wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej wnioskodawca P. B. posiadał niespłacone należności niepodlegające umorzeniu, wobec czego nie spełnił warunku z art. 1 ust. 10 ustawy, czego skutkiem powinna być po myśli art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej odmowa umorzenia należności objętych abolicją.

Zaskarżony wyrok nie narusza zatem przepisów prawa materialnego, a podnoszone przez skarżącego zarzuty dotyczą kwestii, co do których Sąd Najwyższy wypowiedział się już w poprzednim orzeczeniu uchylającym wyrok Sądu Apelacyjnego.

Mając powyższa na uwadze, z mocy art. 398¹⁴ orzeczono jak w sentencji wyroku.