



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania M. J.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Sosnowcu
o umorzenie składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 lutego 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie
z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 983/18,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z 27 września 2017 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Sosnowcu odmówił M. J. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy i w kwotach szczegółowo wskazanych w decyzji. Jako podstawę prawną decyzji organ rentowy

podał art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r., o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.; dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawa systemowa) w związku z art. 1 ust. 13 pkt 2 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).

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że rozpoznając złożony w dniu 14 stycznia 2015 r. wniosek M. J. o umorzenie należności z tytułu składek, organ rentowy wydał w dniu 20 maja 2015 r. decyzję, w której określił warunki umorzenia. W terminie określonym w ustawie i wynikającym z uprawomocnienia się wydanej decyzji o warunkach umorzenia, tj. do 5 lipca 2017 r., wnioskodawca nie opłacił należności niepodlegających umorzeniu. W związku z powyższym konieczne stało się wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności.

W odwołaniu od powyższej decyzji M. J. domagał się jej zmiany. Odwołujący się wskazał, że w dniu 29 marca 2017 r. złożył w ZUS Oddziale w Oświęcimiu pismo z prośbą o podanie kwoty należności niepodlegających umorzeniu, które nie były objęte abolicją, wraz z wyliczeniem należnych odsetek. Po upływie około miesiąca próbował osobiście dowiedzieć się w oddziale ZUS, jakie jest wyliczenie należności. Został skierowany - by przyspieszyć postępowanie - do Inspektoratu ZUS w Dąbrowie Górniczej. Tam polecono mu czekać. Uzyskał telefonicznie informację o kwocie podstawowej należności – 23.000 zł plus odsetki, ale dokładne kwoty miały zostać wyliczone i przesłane do Oddziału w Sosnowcu lub w Oświęcimiu. Do chwili wniesienia odwołania takiego wyliczenia nie otrzymał.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Sosnowcu wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc argumenty, jak w uzasadnieniu decyzji. Organ rentowy wskazał również, że odwołujący się nie zaskarżył decyzji określającej warunku umorzenia.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniu 14 stycznia 2015 r. M. J. złożył wniosek o umorzenie nieopłaconych należności na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe z całego okresu objętego ustawą z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, którą zawiesił od dnia 1 października 2013 r.

Decyzją z 20 maja 2016 r. ZUS Oddział w Sosnowcu określił, że według stanu na dzień 14 stycznia 2015 r. umorzeniu podlegają należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne - za lipiec 1999 r., od listopada 1999 r. do grudnia 1999 r., od kwietnia 2000 r. do września 2000 r., październik 2001 r., grudzień 2001 r., od maja 2002 r. do sierpnia 2006 r. oraz od września 2007 r. do grudnia 2007 r. w łącznej kwocie 67.949,15 zł; na ubezpieczenia zdrowotne - za wrzesień 2000 r., październik 2001 r., grudzień 2001 r., od maja 2002 r. do października 2005 r., od grudnia 2005 r. do sierpnia 2006 r. oraz od września 2007 r. do grudnia 2007 r. w łącznej kwocie 17.602,06 zł oraz na Fundusz Pracy za lipiec 1999 r., od listopada 1999 r. do grudnia 1999 r., od maja 2000 r. do września 2000 r., październik 2001 r., grudzień 2001 r., od maja 2002 r. do czerwca 2002 r., od sierpnia 2002 r. do października 2002 r., od czerwca 2003 r. do lipca 2003 r., marzec 2004 r., od maja 2004 r. do czerwca 2008 r. oraz od września 2007 r. do grudnia 2007 r. w łącznej kwocie 3.736,97 zł.

Warunkiem umorzenia należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. W decyzji Zakład wskazał, 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 niniejszej decyzji. Decyzję tę doręczono odwołującemu się 3 czerwca 2016 r. Powyższa decyzja uprawomocniła się 5 lipca 2016 r. Termin spłaty należności niepodlegających umorzeniu bądź zawarcia układu ratalnego w celu ich spłaty upłynął 5 lipca 2017 r. Odwołujący się w powyższym terminie nie opłacił należności, nie złożył również wniosku o rozłożenie spłaty na raty.

Zawiadomieniem z 23 sierpnia 2017 r., doręczonym 29 sierpnia 2017 r., odwołujący się został poinformowany o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz został pouczone o prawie zapoznania się z aktami, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. M. J. nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień.

Sąd pierwszej instancji zważył, że w rozpoznawanej sprawie bezsporne jest, iż odwołujący się M. J. nie uregulował w żadnym stopniu niepodlegających umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nie złożył również wniosku o rozłożenie spłaty na raty.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych treść decyzji wyznacza zakres rozpoznania sprawy przez Sąd. Tym samym twierdzenia zawarte w odwołaniu, a dotyczące okoliczności związanych z próbami ustalenia przez wnioskodawcę w Oddziale ZUS w Oświęcimiu i Inspektoracie w Dąbrowie Górniczej należności niepodlegających umorzeniu, nie są przedmiotem rozważań w niniejszym postępowaniu. Odwołujący się nie zaskarżył decyzji ustalającej warunki umorzenia, a zatem warunki te go obowiązywały. Ponadto został poinformowany o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i pouczony o prawie zapoznania się z aktami, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Mimo takiego powiadomienia, nie zapoznał się z aktami rentowymi i nie zgłaszał żadnych żądań, chociażby w przedmiocie udostępnienia mu informacji o wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Poza złożeniem jednego pisma pozostawał bierny w kwestii ustalenia należności podlegających zapłacie.

Sąd bada jedynie prawidłowość zaskarżonej decyzji. Wobec niespełnienia warunków wynikających wprost z ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, niemożliwe jest umorzenie spornej należności, o czym Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Sosnowcu prawidłowo orzekł w zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 30 marca 2022 r. oddalił apelację odwołującego się od orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Sąd drugiej instancji wskazał, że w kwestii tego, czy organ rentowy wydając decyzję o warunkach umorzenia należności składkowych, jest zobowiązany do kwotowego wskazania należności niepodlegających umorzeniu, zarysowała się w orzecznictwie rozbieżność poglądów. Ich analizę przedstawił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., I USKP 30/21 (LEX nr 3220106), opowiadając się ostatecznie za stanowiskiem, że brak w decyzji warunkowej wskazania należności niepodlegających umorzeniu może stanowić jedynie podstawę do złożenia odwołania od tej decyzji do sądu w ustawowym terminie, a nie przedmiot sprawy z odwołania od decyzji organu rentowego z art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej. Co więcej - podniósł, że istotą sprawy o umorzenie należności

składkowych w trybie ustawy abolicyjnej, na etapie wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia, nie jest ustalenie (sprecyzowanie) wysokości należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja ta nie musi więc zawierać szczegółowych kwot należności niepodlegających umorzeniu.

Przenosząc powyższe na okoliczności niniejszej sprawy, należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, że brak określenia należności niepodlegających umorzeniu w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Sosnowcu z 20 maja 2016 r. nie miał znaczenia dla obowiązku uiszczenia tych należności przez odwołującego się. Sąd odwoławczy poddał ocenie również to, czy organ rentowy mógł wydać decyzję odmawiającą umorzenia należności objętych ustawą mimo, że nie odpowiedział pisemnie na zapytanie apelującego z 29 marca 2017 r. o wysokość kwoty należności niepodlegających umorzeniu wraz z wyliczeniem należnych odsetek. Problem ten należy rozpatrywać na gruncie wykładni art. 8 k.p.c. i konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji RP), z uwzględnieniem konkretnego stanu faktycznego i indywidualnej jego oceny. Wnioskodawca w niniejszej sprawie nie uzyskał od organu rentowego pełnej informacji o wysokości składek niepodlegających umorzeniu przed upływem roku od doręczenia mu decyzji o warunkach umorzenia należności objętych ustawą. Nie jest jednak prawdą, co zarzucił w apelacji, że nie uzyskał od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych żadnej informacji. Już bowiem w odwołaniu podał: „Miałem telefoniczną informację o kwocie podstawowej 23.000 zł + odsetki, ale dokładne kwoty miały być wyliczone i przesłane do S. lub z powrotem do O.”. Nie uiszczył jednak żadnej części z tej stosunkowo wysokiej, podanej mu telefonicznie sumy aż do upływu rocznego terminu określonego w decyzji organu rentowego z 20 maja 2016 r.

Znaczna wysokość tej kwoty, a także okoliczność, że zaległe należności powinny być dłużnikowi znane chociażby w przybliżeniu, nie dawała odwołującemu się podstaw do wstrzymywania się z zapłatą chociażby niespornej ich części. Jeśli nawet przyjąć, że organ rentowy naruszył w stosunku do apelującego swoje obowiązki z art. 8 i art. 9 k.p.a., to nie miało to wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy.

W tym miejscu należy podnieść, że w orzecznictwie nie wykluczono przyjmowania w sprawach dotyczących umarzania należności na podstawie ustawy

abolicyjnej tezy przeciwnej niż wyżej postawiona. Ustalona postawa płatnika w stanach faktycznych takich spraw była jednak zasadniczo odmienna. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy (postanowienie z 20 stycznia 2021 r., III USK 8/21, LEX nr 3111740) wnioskodawca - po otrzymaniu informacji od organu rentowego - uiścił wszystkie należności niepodlegające umorzeniu, a następnie wystąpił dla pewności o informację o wysokości salda oraz czy spełnił warunki określone w decyzji o warunkach umorzenia. Przyczyną odmowy umorzenia należności była zapłata kosztów egzekucyjnych po upływie rocznego terminu określonego we wskazanej wyżej decyzji, o których wiedzę strony uzyskały po opisanej wymianie pism i uregulowaniu pozostałych należności. Ujawnienie wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego dopiero po spłacie innych należności niepodlegających umorzeniu było również podstawą do zastosowania zasady proporcjonalności w sprawach o sygn. akt III UK 45/18 (zakończonych wyrokiem Sądu Najwyższego z 20 lutego 2019 r.) oraz o sygn. akt I USKP 39/21 (rozstrzygniętej orzeczeniem tego Sądu z 11 maja 2021 r., LEX nr 3245298). Podkreślano w nich należyta staranność płatników, którzy uiścili w terminie dwunastu miesięcy wszystkie należności, o których mieli wiedzę.

Postawy wnioskodawcy w niniejszej sprawie nie można ocenić tak pozytywnie, aby w stosunku do zaniedbań organu rentowego w zakresie udzielania mu informacji uznać, że odmowa umorzenia należności objętych ustawą abolicyjną naruszyła zasadę zaufania obywatela do władzy publicznej, a wysokość składek nieuiszczonych w stosunku do uiszczonych - zasadę proporcjonalności.

Odwolujący się wywiódł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawie naruszenia prawa materialnego: art. 1 ust. 1, ust. 6, ust. 8 i ust. 10-12, ust. 13 pkt 2 i ust. 16 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 i art. 9 k.p.a., przez ich błędną wykładnię i uznanie, że niewywiązanie się przez organ rentowy z obowiązku wskazania - na wyraźny wniosek ubezpieczonego - informacji o wysokości pozostających do zapłaty składek niepodlegających umorzeniu, stanowi uchybienie organu rentowego niemające znaczenia dla oceny spełnienia warunków umorzenia w sytuacji, gdy prawidłowa

wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że opisane zaniechanie organu rentowego skutkuje tym, iż nie można uznać, że płatnik składek nie wywiązał się w terminie z obowiązków wynikających z decyzji ustalającej warunki umorzenia, gdyż skoro przesłankę spełnienia tych warunków stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, w trybie przewidzianym w art. 1 ust. 11 i 12 ustawy abolicyjnej, a konsekwencją jego niespełnienia jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 pkt 2 tej ustawy), to organ rentowy na wyraźny pisemny wniosek płatnika składek o wskazanie niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, złożony kilka miesięcy przed upływem terminu ich zapłaty, powinien (ma obowiązek) wskazać mu kwotę należności niepodlegających umorzeniu, by umożliwić płatnikowi składek ich spłatę w terminie, co wynika z wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady proporcjonalności i zasady lojalności państwa względem obywateli, a ponadto z zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) i zasady informowania stron (art. 9 k.p.a.), a negatywnych skutków takiego zaniechania organu, polegających na odmowie umorzenia składek z powodu nie zapłacenia w terminie składek niepodlegających umorzeniu, nie można przerzucać na działającego w dobrej wierze płatnika składek, który ma prawo oczekiwać od organu informacji w powyższym zakresie, umożliwiającej mu realizację warunków abolicji, której brak powoduje przesunięcie w czasie terminu spłaty składek niepodlegających umorzeniu nie wcześniej niż do dnia, kiedy informacja taka zostanie ubezpieczonemu udzielona.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, w tym o kosztach zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Organ rentowy w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od odwołującego się na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, albowiem uzasadniony jest zarzut naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku.

Analizę trafności rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego 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 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 składkowych 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 abolicyjnej, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności, przez ustalenie prowadzenia postępowania w dwóch 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 jakich 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.

W przedmiocie obligatoryjnej treści decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej w zakresie konieczności określenia lub nie kwoty należności niepodlegających umorzeniu, stwierdzić można, że brak w decyzji warunkowej określenia 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 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 rozstrzyganej decyzją z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej polega na rozstrzygnięciu o zasadności wniosku osoby wymienionej w art. 1 ust. 1 pkt 1 lub 2. Warunkiem uwzględnienia wniosku jest 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, a także 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 nie jest natomiast kwestia prawidłowości decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy jako decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Między decyzją z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej 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 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2021 r., I USKP 30/21, LEX nr 3220106).

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

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z okolicznościami faktycznymi, wiążącymi Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c., decyzja o warunkach umorzenia nie określała kwoty należności niepodlegającej umorzeniu, której uiszczenie stanowiło warunek umorzenia. Skarżący twierdził, że starał się uzyskać informacje o należnej do zapłaty kwocie, składając pismo do organu rentowego w dniu 29 marca 2017 r. i uzyskał jedynie nieprecyzyjną informację telefoniczną. Warunki umorzenia określone w decyzji odwołujący się był winien spełnić do dnia 5 lipca 2017 r.

W orzecznictwie wskazano, że zachowanie organu rentowego, polegające na niepoinformowaniu strony o wysokości wszystkich niepodlegających umorzeniu należności, a następnie obciążaniu wnioskodawcy negatywnymi skutkami nieuiszczenia w terminie kwoty zadłużenia, o której istnieniu nie został w porę powiadomiony, może naruszać spoczywające na tym organie z mocy art. 8 i art. 9 k.p.a. obowiązki, a naruszenie to może mieć wpływ na sposób rozstrzygnięcia

sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019 nr 10, poz. 125).

Przepis art. 8 k.p.a. formułuje zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Zawarta w tym przepisie zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Charakter tego przepisu nie ogranicza się wyłącznie do waloru dyrektywy interpretacyjnej. Zasada ogólna w nim wyrażona jest jedną z kilku podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Powyższa zasada nie może być rozumiana wyłącznie jako postulat określonego zachowania organów administracji publicznej, lecz stanowi ona obowiązującą normę prawa, z której wynikają konkretne dyrektywy wiążące organy administracji publicznej w toku podejmowanych przez nie czynności procesowych. Generalnie można stwierdzić, że budzące zaufanie działania organów administracji publicznej powinny spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach. W judykaturze sformułowano szereg reguł, których przestrzeganie w istotny sposób wpływa na realizację zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, wśród których należy wymienić, między innymi, zasadę ochrony podmiotu działającego w przekonaniu, że podejmowane w stosunku do niego czynności organów państwa są prawidłowe i zgodne z prawem (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 marca 2008 r., II SA/Łd 46/08, LEX nr 489243; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2005 r., II SA/Rz 169/04, LEX nr 606318) oraz zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2000 r., V SA 1482/99, ONSA 2001 nr 3, poz. 109 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., VII SA/Wa 2542/12, LEX nr 1324162 i z dnia 3 lutego 2012 r., VI SA/Wa 2096/11, LEX nr 1114306).

W orzecznictwie sądów administracyjnych zostały wskazane liczne przykłady naruszeń zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Do takich naruszeń należy w szczególności działanie organu prowadzącego postępowanie polegające na egzekwowaniu od strony wykonania ciążącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy same organy administracji uniemożliwiły stronie jego wykonanie zgodnie z obowiązującym prawem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2012 r., II GSK 1627/11, LEX nr 1291748). Zauważa się, że organ administracji nie może uniemożliwiać stronie podjęcia określonych czynności, a następnie nakładać na nią sankcje za niedokonanie tych czynności. Nałożenie na stronę sankcji za niedopełnienie obowiązku, którego nie mogła dopełnić, nawet dokładając należytej staranności, może stać w sprzeczności z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07, LEX nr 307927). W judykaturze utrwalił się też pogląd o niedopuszczalności przerzucania na stronę skutków błędu spowodowanego przez pracownika organu administracji (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981 nr 2, poz. 72; z dnia 9 listopada 1987 r., III SA 875/87, POP 1992 nr 3, poz. 60; z dnia 9 listopada 1987 r., III SA 702/87, ONSA 1987 nr 2, poz. 79; z dnia 21 października 1994 r., SA/Wr 895/94, POP 1996 nr 3, poz. 81; z dnia 25 kwietnia 1996 r., SA/Bk 375/95, LEX nr 26783; z dnia 27 marca 1998 r., III SA 1493/96, LEX nr 33757; z dnia 12 maja 2000 r., III SA 957/99, OSP 2001 nr 9, poz. 131). Zasada skonstruowana w art. 8 k.p.a. ma na celu wyrównanie z natury nierównych pozycji obywatela i organu w postępowaniu władczym, jakim jest postępowanie administracyjne. Zasada ta stoi na przeszkodzie temu, by organ wykorzystywał wywołany przez siebie (nawet nieświadomie) u strony błąd w rozumieniu prawa na niekorzyść obywatela (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2010 r., VIII SA/Wa 560/10, LEX nr 760322 i z dnia 2 grudnia 2010 r., VIII SA/Wa 753/10, LEX nr 760447).

W związku z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. pozostaje zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.). Obowiązek udzielania pełnej informacji stronom spoczywa na organie administracji w granicach określonych w art. 9 zdanie 1 k.p.a., tzn. wtedy,

gdy informacja dotyczy okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Granice tego obowiązku wyznaczają równocześnie granice uprawnień stron do żądania udzielenia wspomnianej informacji. Organ obowiązany jest zatem do udzielania całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej, zwłaszcza informacji o uprawnieniach i obowiązkach strony wynikających z przepisów prawa materialnego oraz prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy. Obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania, tj. od chwili jego wszczęcia aż do jego zakończenia decyzją. Organ nie może więc ograniczyć się tylko do udzielenia informacji prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00, LEX nr 54741). Odmowa udzielenia informacji lub udzielenie przez pracownika organu właściwego do załatwienia danej sprawy błędnych informacji mających znaczenie dla wyniku sprawy stanowi naruszenie przepisu art. 9 k.p.a. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 1999 r., I SA/Gd 1627/97, LEX nr 40161). Organ administracji nie może udzielać stronie informacji o treści przepisów prawa lub o sposobie ich wykładni i zastosowania, a następnie - gdy strona podejmie działania na podstawie uzyskanych informacji i w zaufaniu do ich treści - wydawać decyzji niezgodnych z treścią tychże informacji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993 nr 7-8, poz. 142; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 24 stycznia 1994 r., V SA 1276/93, ONSA 1994 nr 4, poz. 166; z dnia 20 lutego 1996 r., SA/Po 1356/95, „Poradnik VAT” 1999 nr 2, s. 12; z dnia 21 maja 1996 r., SA/Po 3058/95, LEX nr 27175; z dnia 28 listopada 1997 r., SA/Sz 1970/96, LEX nr 32028). Zadaniem organów administracji jest przy tym jedynie przekazanie stronie niezbędnych informacji, na podstawie których strona będzie mogła dokonać wyboru i zdecydować o swoich działaniach. Na stronie ciąży natomiast obowiązek dbałości o swoje interesy (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 stycznia 2000 r., V SA 1158/99, LEX nr 49399; z dnia 18 kwietnia 2008 r., II GSK 51/08, LEX nr 467107; z dnia 30 lipca 2015 r., II GSK 1475/14, LEX nr 2091857).

Z utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zasady ochrony zaufania do prawidłowości działań organów administracji wynika, że nie powinien doznać uszczerbku obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się do niego działania (między innymi informacja) organów państwa są prawidłowe i odpowiadające prawu.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy, wypada stwierdzić, że nie do pogodzenia z zasadami postępowania administracyjnego są sytuacje, w których organ rentowy nie wypełnia nałożonych na niego przez ustawę wymogów co do treści wydawanych rozstrzygnięć oraz uchyla się od udzielenia stronie postępowania administracyjnego informacji kluczowych dla jego sytuacji prawnej. Krytycznie należy odnieść się do praktyki nieformalnego przekazywania istotnych informacji, w tym mających wpływ na obowiązki fiskalne ubezpieczonego – płatnika.

Skoro dla skorzystania przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej jest spłacenie w terminie należności niepodlegających umorzeniu, to dla zrealizowania tego warunku trzeba zapewnić zainteresowanemu możliwość uzyskania z kompetentnego źródła wiedzy o wysokości tychże należności. W sytuacji, gdy w decyzji warunkowej nie określono kwot zadłużenia nieobjętego abolicją, a wnioskodawca działając w zaufaniu do organu rentowego przed terminem spełnienia warunków umorzenia zwraca się do organu publicznego o udzielenie niezbędnych, brakujących informacji, których nie uzyskuje, nie można obciążać go negatywnymi dlań skutkami niezapłacenia kwoty zadłużenia, o której nie został w porę poinformowany, mimo że dochował należytej staranności, by spełnić ustawowy warunek zastosowania instytucji abolicji.

Sytuacji wnioskodawców – przedsiębiorców nie należy relatywizować w odniesieniu do wysokości nieuiszczonej kwoty bądź opłacenia choćby części tych kwot. Godzi się stwierdzić, że przedsiębiorca ma prawo oczekiwać od organu rentowego pełnej, wymaganej prawem informacji udzielonej w drodze administracyjnej, nie zaś telefonicznie, bez weryfikacji tak podstaw podanej kwoty, jak i osoby udzielającej informacji. Takie oczekiwanie wynika nie tylko z art. 8 k.p.a., ale również zostało wzmocnione w obecnie obowiązującym przepisie art. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r.,

poz. 221), zgodnie z którym organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W takich okolicznościach nie można przypisać wnioskodawcy braku należytej staranności, co czyni Sąd drugiej instancji.

Skoro organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie wskazuje kwotowo należności niepodlegających umorzeniu, których spłacenia wymaga się przed wydaniem decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 tej ustawy, to dla wywiązania się z obowiązku spłaty tychże należności płatnik zmuszony jest zasięgnąć w organie rentowym stosownych informacji na temat wysokości niepodlegającej umorzeniu kwoty zadłużenia. Brak uściślenia przez Zakład warunków umorzenia długu przez podanie owych kwot, mimo podjętych przez - działającego z należytą starannością wymaganą od podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą – wnioskodawcę prób uzyskania koniecznych informacji i poddanego w danej sytuacji faktycznej władztwu administracyjnemu organu rentowego, powinno także rzutować na ocenę decyzji odmawiającej umorzenia zadłużenia. Skarżący zwrócił się w tej kwestii do organu rentowego na piśmie na kilka miesięcy przed upływem terminu spłaty należności niepodlegających umorzeniu i w takiej też pisemnej formie powinien otrzymać – bez zbędnej zwłoki - szczegółową odpowiedź na zadane organowi pytanie, by móc spełnić ustawowy warunek umorzenia długu składkowego.

Podzielając zarzuty i wnioski kasacyjne, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

(r.g.)