



Sygn. akt II UK 313/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z wniosku B. D.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w O.

o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 marca 2020 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawczynie od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z dnia 16 maja 2018 r., oddalił apelację B. D. od wyroku Sądu Okręgowego w O. z dnia 6 grudnia 2017 r., mocą którego oddalono jej odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w O. z dnia 6 lipca 2017 r. w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu składek

na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551, dalej ustawa abolicyjna).

Orzekające w sprawie sądy ustaliły, że B. D. prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą (sklep spożywczo-przemysłowy) do 2014 r. Od dnia 1 października 2014 r. uzyskała prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. W 2015 r. odwołująca się złożyła wniosek o układ ratalny, gdyż saldo jej zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wynosiło 68.762,52 zł. Następnie w dniu 23 marca 2015 r. odwołująca się złożyła wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Organ rentowy decyzją z dnia 9 kwietnia 2015 r. określił, jakie należności z tytułu nieopłaconych składek będą podlegały umorzeniu oraz że warunkiem umorzenia jest spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12. miesięcy. Przedmiotowa decyzja uprawomocniła się 14 maja 2015 r., a termin do spełnienia powyższych warunków ustalono na dzień 14 maja 2016 r.

Sądy ustaliły także, że odwołująca się zaskarżyła do sądu decyzję określającą wysokość zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek, co spowodowało zawieszenie postępowania w sprawie umorzenia należności do czasu rozstrzygnięcia kwestii wysokości zadłużenia skarżącej. Sąd Okręgowy w O., wyrokiem z dnia 19 maja 2016 r., oddalił odwołanie odwołującej się, a jej apelację oddalił Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 21 lutego 2017 r. W związku z prowadzeniem wyżej wskazanych postępowań ostateczny termin na uregulowanie należności wynikających z decyzji warunkowej upłynął w dniu 10 maja 2017 r., a odwołująca się nie uregulowała tych należności, co doprowadziło do wydania zaskarżonej w sprawie decyzji.

W ocenie Sądu Okręgowego, zaskarżona decyzja jest prawidłowa, albowiem skarżąca nie spłaciła należności, które nie podlegały umorzeniu. Nadto Sąd pierwszej instancji podniósł, że nie doszło do zawarcia umowy o rozłożenie na raty należności z tytułu składek figurujących na koncie wnioskodawczyni. Dlatego też oddalił odwołanie z mocy art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny rozpoznając apelację odwołującej się, przypomniał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej na wniosek osoby uprawnionej umarza się nieopłacone składki na ubezpieczenie społeczne (za okres od 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. Przedmiotowy wniosek może złożyć osoba, która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji przez organ rentowy. Umorzeniu podlegają również należności, które do dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Dalej Sąd Apelacyjny podkreślił, że ustawa abolicyjna przewiduje dwa postępowania prowadzone przez organ rentowy. Po pierwsze, należy określić kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne wraz z należnymi od nich odsetkami za zwłokę i innymi kosztami i opłatami oraz kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy. Po drugie, decyzję o umorzeniu należności wydaje się po spłacie niepodlegających umorzeniu należności.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy prawidłowo zastosował przepisy ustawy abolicyjnej, odnoszące się do postępowania w sprawie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek. Zaskarżoną decyzją odmówił B. D. umorzenia należności z tytułu składek figurujących na jej koncie na ubezpieczenie społeczne za okres od stycznia 2008 r. do lutego 2009 r., gdyż odwołująca się nie spełniła warunków umorzenia składek ustalonych decyzją warunkową, co powoduje oddalenie jej apelacji z mocy art. 385 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującej się, wskazując na naruszenie : (-) art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej, przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że decyzja o odmowie umorzenia należności uwarunkowana jest jedynie brakiem spłaty należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej, w sytuacji gdy wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności uwarunkowane jest prawidłowością określenia

wszystkich warunków umorzenia należności w decyzji warunkowej, w konsekwencji czego brak wskazania wartości niepodlegających umorzeniu w decyzji nie daje podstaw do wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności; (-) art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej, przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że bieg terminu 12. miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji do zapłaty należności niepodlegających umorzeniu rozpoczął bieg w dniu 14 maja 2016 r., w sytuacji gdy był on uwarunkowany prawidłowością określenia wszystkich warunków umorzenia należności w decyzji warunkowej wydanej w dniu 9 kwietnia 2015 r., zaś wobec faktu, iż powyższe dotychczas nie wystąpiło termin ten nie rozpoczął biegu, w konsekwencji czego organ rentowy był nieuprawniony do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania oraz domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika wnioskodawczyni, ustanowionego z urzędu, kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu ze skargi kasacyjnej, które nie zostały opłacone w całości ani w części.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna operuje usprawiedliwionymi podstawami. Skarżący odwołał się wyłącznie do przepisów prawa materialnego (przepisów ustawy abolicyjnej), co oznacza, że punktem ich oceny pozostają ustalenia faktyczne, jakie zostały dokonane przez orzekające w sprawie sądy.

W odniesieniu do stanowiska Sądu drugiej instancji, ów szeroko przedstawił zasady związane z postępowaniem w przedmiocie umorzenia należności. Przede wszystkim wskazał na zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy abolicyjnej. Zaprezentowane w pisemnych motywach argumenty są prawidłowe i nie ma konieczności ich powielania. Jedynie tytułem uzupełnienia można wskazać, że zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2015 r., III UK 219/14 (OSNP 2017 nr 6, poz. 73) zakres podmiotowy ustawy abolicyjnej został ograniczony wyłącznie do osób, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia

28 lutego 2009 r. podlegały 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300, dalej ustawa systemowa). W tym zakresie odwołująca się spełnia powyższy warunek, bowiem organ rentowy decyzją z dnia 14 maja 2014 r. stwierdził, że B. D. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność podlega obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od dnia 1 stycznia 2008 r. Odwołanie od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w O. z dnia 13 października 2014 r. (IV U (...)).

Sąd Apelacyjny słusznie także wskazał, że procedura umarzania należności składkowych przewiduje dwa postępowania. Pierwsze dotyczy określenia warunków umorzenia, drugie toczy się w sprawie umorzenia należności. Jednak w dalszej części rozważań doszło do niewłaściwego zastosowania art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej. Wynika to z następujących argumentów. Przede wszystkim w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że pierwsza decyzja organu rentowego (w sprawie chodzi o decyzję z dnia 9 kwietnia 2015 nr[...]/2015, wskazującą, jakie należności według stanu na dzień 23 marca 2015 r. będą podlegały umorzeniu) powinna składać się z dwóch elementów. Jeden z nich dotyczy ustalenia kwoty należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6 (należności z jakiego tytułu będą podlegały dobrodziejstwu ustawy). Drugi winien określić kwoty należności, które nie będą umarzane, a które powinny być spłacone w zakreślonym terminie. Tymczasem jak wynika z treści skargi kasacyjnej, co znajduje odzwierciedlenie w treści decyzji z dnia 9 kwietnia 2015 r., organ rentowy nie wskazał tych „nieumarzalnych” należności, co z kolei uszło uwadze sądu drugiej instancji. Warunki umorzenia są uściśnione wystarczająco tylko wtedy, gdy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej 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, Legalis nr 1564915; z dnia 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16, OSNP 2018 nr 6, poz. 82; z dnia 4 lipca 2019 r., III UZP 4/19, Legalis nr 1974995; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 lutego

2019 r., I UK 439/17, Legalis nr 1877735; z dnia 5 lutego 2019 r., III UK 38/18, Legalis nr 1872466). Dla porządku należy zauważyć stanowiska odmienne. Brak w decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy sprecyzowania kwoty należności niepodlegających umorzeniu nie jest przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17, Legalis nr 1792099; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17, Legalis nr 1692591; z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, Legalis nr 1695674; z dnia 4 grudnia 2018 r., I UZ 39/18, Legalis nr 1852714). W końcu w tej mierze wypowiedział się także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 listopada 2018 r., I UK 283/17 (LEX nr 2573986), oddalając skargę kasacyjną odwołującej się, zwracając jednak na koniec uwagę, że pozwany doręczył ubiegającej się o umorzenie pismo zawierające kwotę podlegającą zapłaceniu.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy, wypada stwierdzić, że 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 pierwszej kolejności należy uwypuklić, że relacja między płatnikiem składek a organem rentowym nie ma charakteru cywilnego. Stąd po stronie pozwanego istnieje szerszy (większy) pułap działania, niż tego można wymagać od strony stosunku obligacyjnego, zwłaszcza wtenczas, gdy postępowanie toczy się według ram administracyjnoprawnych. Krótko mówiąc, po stronie organu rentowego istnieje taki obowiązek rozpoznania wniosku o umorzenie składek, który pozwala faktycznie prowadzącemu działalność na uregulowanie określonych zobowiązań. By tak się stało, płatnik składek może oczekiwać od pozwanego minimalnego progu aktywności, która ułatwi skorzystanie z dobrodziejstw ustawy abolicyjnej. Wszelkie wątpliwości w brzmieniu przepisów, wzajemnych obowiązków, nie mogą stanowić pułapki w odniesieniu do ubiegającego się o umorzenie należności, gdyż w przeciwnym wypadku dane dobrodziejstwo byłoby iluzoryczne.

W rezultacie, gdy w decyzji warunkowej nie określono kwot zadłużenia nieobjętego abolicją, odsyłając w tym zakresie do informacji, o które adresat decyzji

powinien zwrócić się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a wnioskodawca działając w zaufaniu do organu rentowego i uzyskanych - zgodnie z udzielonym mu pouczeniem - informacji spłacił w terminie wszystkie wskazane mu kwoty należności niepodlegających umorzeniu, nie można obciążać go negatywnymi skutkami niezapłacenia niewielkiej (w stosunku do już uiszczonych) kwoty zadłużenia, o której nie został w porę poinformowany, mimo że dochował należytej staranności by spełnić ustawowy warunek zastosowania instytucji abolicji. Takie zachowanie organu rentowego narusza wspomniane zasady wynikające z art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a. (zob. w tej kwestii wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019 nr 10, poz. 125).

Oceny tej nie zmienia fakt, że w sprawie z odwołania od decyzji odmawiającej umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek nie podlega badaniu prawidłowość decyzji z art. 1 ust. 8 tej ustawy ustalającej warunki umorzenia tych należności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2019 r., III UK 1/18, Legalis nr 1865986), gdyż w tym wypadku nie chodzi o kontestowanie wysokości kwot podlegających umorzeniu, warunków temporalnych do umorzenia należności, lecz rzecz dotyczy zaniechania organu rentowego w postaci niewskazania należności niepodlegających umorzeniu. Z tego warunku można wyjątkowo zwolnić pozwanego, lecz tylko wówczas, gdy zostanie ustalone, że podmiot ubiegający się o umorzenie składek ma wiedzę odnośnie do wysokości kwot należności niepodlegających umorzeniu, co z kolei przedkłada się na faktyczne działania organu rentowego, który w procesie może ów element wykazać w sposób niebudzący wątpliwości.

W każdym wypadku rzecz powinna być zindywidualizowana, czyli ocena sprowadza się do indywidualnych relacji ubezpieczony (płatnik) kontra organ rentowy. Między tymi podmiotami w okresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu zachodzą wielorakie związki. Uwidacznia to stan faktyczny sprawy. I tak pozwany decyzją z dnia 14 maja 2014 r. stwierdził, że B. D. podlega obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności od dnia 1 stycznia 2008 r. Równocześnie pozwany decyzjami z dnia 14 maja 2015 r. (nr [...] /2014 i [...] /2014) określił stan zaległości od dnia 1 stycznia 2008 r., podając podstawy wymiaru składek (odnośnie do ubezpieczenia społecznego) i kwoty

należnych składek na Fundusz Pracy (dalej z korektą wynikającą z decyzji z dnia 18 czerwca 2014 r. nr 122/2014). Powstaje zatem kwestia czy kwoty zaległości były skarżącej znane na tyle i w takim stopniu, że zwalniały pozwanego z obowiązku ich wymienienia (wówczas *de facto* powtórzenia) w pierwszej decyzji warunkowej, zwłaszcza gdy obie czynności podejmowane są jedna po drugiej. Ocena tego aspektu sprawy powinna oscylować wokół art. 9 k.p.a., to jest obowiązku informowania strony o okolicznościach prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków, oraz nie powinna tracić pola widzenia rzeczywistej percepcji płatnika składek. Podmiot prowadzący działalność jest naturalnie uważany za profesjonalistę, a więc można wobec niego stosować podniesiony próg staranności. Jednak w sprawie rzecz dotyczy osoby fizycznej, która w momencie uruchomienia procedury jest osobą uprawnioną do renty z tytułu niezdolności do pracy, znajdującą się w wieku uprawniającym do emerytury, a przede wszystkim od 2014 r. nie prowadzi działalności gospodarczej. Wymienione aspekty obligują do testu proporcjonalności, czy faktycznie można takiej osobie przypisać wiedzę odnośnie do znajomości wysokości należności niepodlegających umorzeniu w takim stopniu, który zwalnia organ rentowy od spełnienia jednego z warunków decyzji warunkowej. Naturalnie ustawa systemowa nie przewiduje sankcji za uchybienie obowiązkom informacyjnym i w ten sposób nie stwarza automatycznie szerszego katalogu praw po stronie płatnika składek. Jednak konglomerat wzajemnych zależności nie może sprowadzać się do na ubezpieczoną ciężaru odpowiedzialności za skutki własnych zaniechań. Na ten aspekt – co prawda w innym katalogu spraw - zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r., I UK 311/18, LEX nr 2779946).

Zatem prawidłowa wykładnia prawa materialnego stanie się dopiero możliwa po uwzględnieniu splotu zmiennych zdarzeń, jakie miały miejsce w toku podlegania przez odwołującą się ubezpieczeniu społecznemu z racji prowadzenia pozarolniczej działalności, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej. Tym samym zakres kognicji sądu nie może ograniczyć się tylko do stwierdzenia, że warunkiem umorzenia zaległości składkowych na podstawie ustawy abolicyjnej jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu tych zaległości nieopłaconych bieżących składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli następstwo tego stanu

rzeczy wynika z zaniechań organu rentowego, które uniemożliwiły albo w znacznym stopniu ograniczyły faktyczną możliwość spłaty tych należności. Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.