



Sygn. akt III UK 38/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania E. C.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.
o umorzenie składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 5 lutego 2019 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1. oddała skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującej się kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 22 lipca 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. (dalej także ZUS) odmówił E. C. umorzenia należności z tytułu składek

na ubezpieczenia społeczne za listopad 2002 r., od maja 2003 r. do listopada 2004 r., od stycznia 2005 r. do lutego 2005 r., od czerwca 2005 r. do stycznia 2006 r., za marzec 2006 r., od maja 2006 r. do listopada 2006 r., od sierpnia 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 43.566,04 zł, w tym z tytułu: składek - 24.435,04 zł, odsetek liczonych na dzień 21 stycznia 2013 r. - 16.452,00 zł, opłaty prolongacyjnej - 2.679,00 zł, opłaty dodatkowej - 0,00 zł; kosztów upomnienia - 0,00 zł. W uzasadnieniu organ rentowy podniósł, iż ubezpieczona nie spełniła warunków do umorzenia należności 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 również jako ustawa abolicyjna) w związku z tym, że w określonym terminie nie opłaciła wymaganych należności niepodlegających umorzeniu.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła E. C., wnosząc o jej zmianę przez umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 43.566,04 zł w całości, ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji przez stwierdzenie, że brak jest podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okresy wskazane w zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 15 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w S. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że umorzył należności z tytułu składek wymienione w decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. jako należności podlegające umorzeniu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że E. C. w dniu 21 stycznia 2013 r. złożyła wniosek o umorzenie na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej nieopłaconych należności na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe w całości za okres od lipca 2002 r. do lutego 2008 r. W dniu 21 stycznia 2014 r. ubezpieczona złożyła ZUS dokument rozliczeniowy ZUS ZWUA dotyczący wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 2014 r.

Decyzją z dnia 19 lutego 2014 r. organ rentowy określił według stanu na dzień 21 stycznia 2013 r., że umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek: na ubezpieczenia społeczne za listopad 2002 r., od maja 2003 r. do listopada 2004 r., od stycznia 2005 r. do lutego 2005 r., od czerwca 2005 r. do stycznia 2006 r., za marzec 2006 r., od maja 2006 r. do listopada 2006 r., od sierpnia 2007 r.

do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 43.566,04 zł, w tym z tytułu: składek - 24.435,04 zł, odsetek liczonych na dzień 21 stycznia 2013 r. - 16.452,00 zł, opłaty prolongacyjnej - 2.679,00 zł, opłaty dodatkowej - 0,00 zł; kosztów upomnienia - 0,00 zł.

W punkcie II decyzji wskazano, że warunkiem umorzenia ww. należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999 r. nieobjęte postępowaniem o umorzeniu należało uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia zapłaty łącznie. W załączniku do decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. organ rentowy wskazał, że na dzień 21 stycznia 2014 r. umorzeniu nie podlegają składki na ubezpieczenie społeczne za: wrzesień 2013 r. - 440,49 zł, październik 2013 r. - 1.166,49 zł, listopad 2013 r. - 1.166,49 zł, grudzień 2013 r. - 1.166,49 zł oraz koszty egzekucyjne z tytułu prowadzonego postępowania egzekucyjnego. W piśmie wskazano, iż warunkiem umorzenia należności jest opłacenie wyżej wymienionych należności wraz z odsetkami należnymi do dnia wpłaty łącznie w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia lub opłacenie ich w ramach układu ratalnego zawartego w terminie 4 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia.

W dniu 24 lutego 2014 r. decyzja została doręczona płatnikowi i uprawomocniła się z dniem 25 marca 2014 r.

Do dnia 31 marca 2014 r. E. C. opłaciła wszystkie kwoty składek wyszczególnione w załączniku do decyzji z dnia 19 lutego 2014 r., a więc należności niepodlegające abolicji na dzień 19 lutego 2014 r.: niepłacone składki na ubezpieczenie społeczne za okres od września 2013 r. do grudnia 2013 r.:

- za wrzesień 2013 r. w dniu 23 stycznia 2014 r. kwota wpłaty - 452,49 zł, w tym 440,49 zł na należność główną i 12,00 zł na odsetki,

- za październik 2013 r. w dniu 23 marca 2014 r. kwota wpłaty - 1.208,49 zł, w tym 1.166,49 zł na należność główną i 42,00 zł na odsetki,

- za listopad 2013 r. w dniu 23 marca 2014 r. kwota wpłaty - 1.198,49 zł, w tym 1.166,49 zł na należność główną i 32,00 zł na odsetki,

- za grudzień 2013 r.: w dniu 23 marca 2014 r. kwota - 1.093,00 zł, w tym 1.073,00 zł na należność główną i 20,00 zł na odsetki oraz wpłata w dniu 31 marca 2014 r. kwota wpłaty 93,49 zł na należność główną. Po dokonaniu w dniu 31 marca 2014 r. ostatniej wpłaty ubezpieczona kilkakrotnie udawała się do ZUS, gdzie od pracowników pozwanego uzyskiwała potwierdzenie, że wszystkie należności warunkujące umorzenie składek zostały spłacone.

W dniu 11 lipca 2014 r. E. C. dokonała ponownego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej z dniem 11 lipca 2014 r. Z uwagi na kłopoty finansowe i zdrowotne ubezpieczona opłaciła składkę za lipiec 2014 r. w grudniu 2014 r., a za grudzień 2014 r. w dniu 31 lipca 2015 r. Z uwagi na błędne dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe organ rentowy przeprowadził postępowanie wyjaśniające i sporządził prawidłowe dokumenty rozliczeniowe za lipiec 2014 r., grudzień 2014 r. w dniu 18 stycznia 2016 r.

Decyzją z dnia 22 lipca 2016 r. ZUS odmówił E. C. umorzenia należności z tytułu składek opisanych decyzją z dnia 19 lutego 2014 r. jako podlegających umorzeniu z uwagi na fakt, że wnioskodawczyni w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. nie opłaciła składek za grudzień 2014 r. (opłaciła je w dniu 31 lipca 2015 r.).

W oparciu o tak poczynione ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie wnioskodawczyni jest uzasadnione. Wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. 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 określającej warunki umorzenia lub 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. Zgodnie z ust. 6 art. 1 powołanej

ustawy, umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje 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.

Jak wynika z ustaleń Sądu pierwszej instancji, decyzją z dnia 19 lutego 2014 r. organ rentowy określił warunki umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za listopad 2002 r., od maja 2003 r. do listopada 2004 r., od stycznia 2005 r. do lutego 2005 r., od czerwca 2005 r. do stycznia 2006 r., za marzec 2006 r., od maja 2006 r. do listopada 2006 r., od sierpnia 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 43.566,04 zł, w tym z tytułu: składek - 24.435,04 zł, odsetek liczonych na dzień 21 stycznia 2013 r. - 16.452,00 zł oraz opłaty prolongacyjnej - 2.679,00 zł. ZUS poinformował ubezpieczoną, że warunkiem umorzenia należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Jednocześnie w piśmie organ rentowy wymienił wszystkie należności niepodlegające umorzeniu, tj. składki na ubezpieczenie społeczne za: wrzesień 2013 r. - 440,49 zł, październik 2013 r. - 1.166,49 zł, listopad 2013 r. - 1.166,49 zł, grudzień 2013 r. - 1.166,49 zł oraz koszty postępowania egzekucyjnego.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że istotne w niniejszej sprawie jest także to, iż - jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14 - omawiana ustawa wyraźnie przewiduje dwa postępowania prowadzone przez ZUS, które kończą się wydaniem merytorycznej decyzji, a mianowicie postępowanie w sprawie określenia warunków umorzenia należności oraz postępowanie w sprawie umorzenia należności. Przepis ust. 8 art. 1 ustawy abolicyjnej stanowi, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Odwołanie do ust. 1 i 6 nakazuje przyjąć, że decyzja określająca warunki umorzenia ustala także: po pierwsze - kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i

wypadkowe za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. wraz z należnymi od nich odsetkami za zwłokę, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi i kosztami egzekucyjnymi naliczonymi przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, po drugie - kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres wraz z należnymi od nich odsetkami za zwłokę, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi i kosztami egzekucyjnymi naliczonymi przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - jak stanowi ust. 10 omawianego przepisu - jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, 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. Niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10, podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8 (ust. 11). Przepis ust. 13 art. 1 ustawy abolicyjnej stanowi natomiast, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o: 1) umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12, lub 2) odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12.

Sąd orzekający zważył, iż przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest okoliczność, czy ubezpieczona spełniła wszystkie warunki umorzenia zaległości składkowych, określone przez ZUS w tzw. decyzji warunkowej z dnia 19 lutego 2014 r., przy czym niesporne było, że E. C. opłaciła wszystkie kwoty składek

wyszczególnione w załączniku do decyzji, tj. należności niepodlegające abolicji na dzień 19 lutego 2014 r. już w dniu 31 marca 2014 r. Okoliczność ta nie była kwestionowana przez organ rentowy, który stanął na stanowisku, iż jakkolwiek E. C. opłaciła należności niepodlegające abolicji objęte załącznikiem do decyzji warunkowej, to składkę na FUS za grudzień 2014 r. (składkę niewskazaną w decyzji warunkowej) opłaciła dopiero w dniu 31 lipca 2015 r.

W ocenie Sądu Okręgowego stanowisko organu nie jest uzasadnione. Nie jest trafna wykładnia art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej, zgodnie z którą warunkiem umorzenia składek przez ZUS na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność jest „czyste konto” płatnika, a zatem brak zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu również za okres po dacie wydania decyzji warunkowej.

Wykładnia taka pozostaje w sprzeczności z istotą uregulowania przewidującego postępowanie w przedmiocie określenia warunków umorzenia, a następnie sprawdzenia ich realizacji. Prezentowane przez organ rentowy stanowisko o konieczności nie tyle wypełnienia decyzji warunkowej, co nieposiadania na dzień wydania decyzji końcowej jakichkolwiek należności niepodlegających umorzeniu skutkowałoby pozbawieniem sensu regulacji przewidującej wydawanie decyzji warunkowej. W ocenie Sądu Okręgowego według wykładni organu rentowego trudno byłoby spełnić przesłanki umorzenia składek, skoro w istocie nie wiadome byłoby, w jakim terminie organ rentowy przystąpi do wydania decyzji w przedmiocie umorzenia.

Ponadto, w ocenie Sądu pierwszej instancji z treści art. 1 ust. 11 ustawy wynika jasno, że przy decydowaniu o umorzeniu ocenie podlega nie spłata jakichkolwiek należności niepodlegających umorzeniu, a jedynie terminowa spłata należności, o których mowa w ust. 10. Chodzi więc o spłatę należności składkowych wymienionych w decyzji warunkowej, a więc istniejących w dacie jej wydania. Tylko do tych należności składkowych z dniem uprawomocnienia się decyzji warunkowej rozpoczyna bowiem bieg 12 - miesięczny termin do spłaty. Co więcej, z treści art. 1 ust. 13 wynika, że organ rentowy zobowiązany był wydać decyzję o umorzeniu należności już po spełnieniu warunków wymienionych w

decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. Organ rentowy winien był wydać tę decyzję w terminie 30 dni po spłacie przez skarżącą wszystkich należności objętych decyzją warunkową. Gdyby organ rentowy postąpił zgodnie z przepisami, to umorzyłby należności wynikające z decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. jeszcze przed ponownym rozpoczęciem przez płatnika działalności gospodarczej. Z treści art. 1 ust. 13 wynika bowiem wyraźnie, że decyzję o umorzeniu należy wydać bez zwłoki, po spełnieniu warunków umorzenia. Te warunki płatnik spełniła już 31 marca 2014 r. Oczekiwanie z wydaniem decyzji ostatecznej w kwestii umorzenia było nieprawidłowe i niczym nieuzasadnione. Zgodnie bowiem z treścią art. 35 § 1 k.p.a. (w zw. z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 180 k.p.a.) organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W myśl § 3 załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Sąd orzekający zauważył, że gdyby organ rentowy postąpił zgodnie z treścią art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r., to decyzja o umorzeniu zapadłaby do maja 2014 r., a więc znacznie wcześniej niż dokonano ponownego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w dniu 11 lipca 2014 r. i znacznie wcześniej niż powstała zaległość z tytułu składki za grudzień 2014 r. W okresie po wydaniu decyzji warunkowej do lipca 2014 r. nie wpływały bowiem żadne korekty zgłoszeń, które rzekomo uniemożliwiały pozwanemu rozliczenie konta płatnika. Oczekiwanie z wydaniem decyzji końcowej było niczym nieuzasadnione w momencie spełnienia wszystkich warunków określonych decyzją z dnia 19 lutego 2014 r. Decyzji końcowej nie można wydać przed terminem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji jedynie w sytuacji, gdy warunki określone decyzją wstępną nie zostały spełnione wcześniej (art. 1 ust. 13 pkt 2). Również z przepisów art. 1 ust. 7, 14-15 ustawy abolicyjnej wynika, iż ocena wymagalności i ustalenie wysokości należności podlegających i niepodlegających umorzeniu winna być dokonywana przez ZUS w decyzji warunkowej według stanu na dzień złożenia wniosku o umorzenie.

Od daty złożenia wniosku o umorzenie z jednej strony dłużnik podlegał szczególnej ochronie poprzez wyłączenie okresowo możliwości egzekwowania przez ZUS zadłużenia określonego w ustawie abolicyjnej (a także przyznanie mu od daty uprawomocnienia decyzji warunkowej 12-miesięcznego terminu do spłaty zadłużenia), a z drugiej strony organ rentowy - przez zawieszenie biegu przedawnienia - miał zapewnioną możliwość skutecznego dochodzenia tej wierzytelności w sytuacji niespełnienia przez płatnika warunków umorzenia w terminie określonym w ustawie. Powyższe regulacje są konsekwencją celu przedmiotowej ustawy. Zarówno z oznaczenia zakresu regulacji ustawowej „o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność”, jak i z uzasadnienia projektu tej ustawy (Sejm RP VII kadencji nr druku 382) wynika jednoznacznie, iż celem ustawodawcy było umożliwienie uwolnienia się od zadłużenia składkowego powstałego w okresie od 1999 r. do lutego 2009 r. Generalnie miał być to zatem instrument pozwalający płatnikowi na uwolnienie się od długu, nie zaś narzędzie, którym ustawodawca mógł dodatkowo - tj. niezależnie od obowiązujących już regulacji - wymusić na płatniku regulowanie płatności na bieżąco do dnia wydania decyzji z art. 1 ust. 1-13. Realizacji celu ustawy miał służyć nałożony na ZUS obowiązek określenia w decyzji warunkowej długu podlegającego umorzeniu i długu niepodlegającego umorzeniu, którego uiszczenie w ustawowym terminie warunkowało abolicję na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 1 w związku z ust. 8 i 10, 11, 12.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ten sposób, że umorzył należności z tytułu składek wymienione w decyzji warunkowej jako należności podlegające umorzeniu.

Z rozstrzygnięciem Sądu Okręgowego w całości nie zgodził się organ rentowy, który w wywiedzionej apelacji wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie prawa materialnego, a dokładnie art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 1 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 1 ust. 10 i 12 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, przez błędną wykładnię tych przepisów polegającą na uznaniu, że w przypadku, gdy decyzja o umorzeniu należności lub decyzja o

odmowie umorzenia należności dotyczy osoby prowadzącej pozarolniczą działalność, istnieją podstawy prawne do wydania decyzji o umorzeniu należności, pomimo że osoba ta (płatnik składek) posiada zaległości z tytułu składek należnych od dnia 1 stycznia 1999 r., które są należnościami powstałymi po wydaniu decyzji wstępnej oraz błędną wykładnię zwrotu „niepodlegających umorzeniu składek (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek”, przez nierozróżnienie sytuacji osoby prowadzącej pozarolniczą działalność w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy abolicyjnej oraz płatnika składek w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy abolicyjnej, wobec brzmienia art. 1 ust. 12 tej ustawy, 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 8 oraz art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej, przez uznanie, że organ rentowy ma obowiązek wskazania w decyzji wstępnej wszystkich należności niepodlegających umorzeniu, których zapłata stanowi wyłączny warunek umorzenia należności objętych ustawą, a spłacenie tych kwot przez płatnika stanowi jedyny wymóg do wydania decyzji o umorzeniu należności, pomimo że w ustawowym terminie 12 miesięcy od daty wydania decyzji wstępnej płatnik (podlegający bieżąco ubezpieczeniu społecznemu) posiada inne zaległości z tytułu składek powstałe po dacie wydania decyzji wstępnej.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację ubezpieczona wniosła o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 26 października 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację.

W uzasadnieniu Sąd odwoławczy wskazał, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, dokonał trafnych ustaleń faktycznych i wyprowadził z nich należycie uzasadnione wnioski, które stały się podstawą do wydania orzeczenia, a w pisemnych motywach wyroku wskazał, jaki stan faktyczny stał się podstawą rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny podzielił zarówno

ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne Sądu Okręgowego, rezygnując jednocześnie z ich ponownego szczegółowego przytaczania.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 8 i 13 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłacenia składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, że postępowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tej kwestii jest dwuetapowe. Po pierwsze, organ wydaje decyzję o charakterze wstępnym określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6 ustawy, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych, tj. nieopłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. wraz z należnymi od nich odsetkami, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi, a także nieopłacone składki na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należne od nich za ten sam okres odsetki, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe - co wprost wymienia ust. 1 i 6. Nadto warunki umorzenia należności określonych ustawowo w ustępach 1 i 6 są zdefiniowane w art. 1 ust. 10 i muszą być sprecyzowane w decyzji Zakładu w odniesieniu do konkretnego przypadku. Po drugie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje ostateczną decyzję o charakterze prawotwórczym umarzającą należności lub odmawiającą umorzenia, w zależności od spełnienia warunków określonych w decyzji wstępnej. Z art. 1 ust. 16 wynika, że od każdej z wymienionych decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 2, 3, 5-7). To oznacza, że każda z tych dwóch decyzji ma odrębny byt prawny i może zostać zweryfikowana w postępowaniu sądowym, jakkolwiek wydanie drugiej decyzji jest warunkowane realizacją pierwszej.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Sąd Apelacyjny uznał, że w pojęciu „niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia i fundusze” w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej powinny się mieścić jedynie te zaległości składkowe, które posiadał wnioskodawca w chwili wydania decyzji określającej warunki umorzenia, skoro ustawodawca określił wnioskodawcom roczny termin dla spełnienia warunków liczony od daty uprawomocnienia się tego rodzaju decyzji.

W konsekwencji powinno być to rozumiane w ten sposób, że zaległości składkowe wnioskodawcy, które powstały po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, nie powinny mieć wpływu na ocenę spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10 (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 października 2016 r., III AUa 72/16, LEX nr 2171132).

Sąd Apelacyjny przypominał, że w przedmiotowej sprawie w decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. organ rentowy wskazał, które należności z tytułu składek będą podlegały umorzeniu oraz - w jej punkcie II - że warunkiem umorzenia ww. należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ rentowy podał natomiast, że decyzja o umorzeniu zostanie wydana po spełnieniu bądź niespełnieniu przez wnioskodawcę warunków wskazanych w niniejszej decyzji, tj. spłacie zadłużenia lub bezskutecznym upływie określonego terminu. Warunkiem umorzenia należności w myśl art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca działalność lub płatnik składek oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Ponadto, w załączniku do powyższej decyzji organ wskazał należności, które na dzień 21 stycznia 2014 r. nie podlegają umorzeniu oraz stwierdził, że warunkiem umorzenia należności jest opłacenie wymienionych należności wraz z odsetkami należnymi do wpłaty włącznie w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia lub opłacenie ich w ramach układu ratalnego zawartego w terminie 1 miesiący od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. Decyzja dnia 19 lutego 2014 r. uprawomocniła się z dniem 25 marca 2014 r. E. C. do dnia 31 marca 2014 r. opłaciła wszystkie kwoty składek wyszczególnione w załączniku do powyższej decyzji, a więc należności niepodlegające abolicji na dzień 19 lutego 2014 r.

Wobec powyższego, w ocenie Sądu odwoławczego, w niniejszej sprawie brak było podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek. Zaległości składkowe, które powstały po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji z dnia 19 lutego 2014 r. (za grudzień 2014 r.), nie powinny mieć żadnego wpływu na ocenę spełnienia warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. Przedstawiony przez apelującego sposób odczytania pojęcia składek niepodlegających umorzeniu użytego w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, których brak na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności objętych ustawą jest warunkiem wydania takiej decyzji, nie uwzględnia pozostałych regulacji zawartych w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. Sąd Apelacyjny podzielił ocenę prawną dokonaną przez Sąd pierwszej instancji, iż argumentacja organu rentowego pozostaje w sprzeczności z istotą uregulowania przewidującego postępowanie w przedmiocie określenia warunków umorzenia, a następnie sprawdzenia ich realizacji. Podkreślił, że treść art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej przesądza o tym, iż warunkiem *sine qua non* wydania decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 1, jest spłata należności, o których mowa w ust. 10, nie zaś spłata należności dodatkowo wskazanych przez organ rentowy, które nie zostały objęte zakresem unormowania ustawy. Jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy, chodzi więc o spłatę należności składkowych wymienionych w decyzji warunkowej, a więc istniejących w dacie jej wydania, bowiem tylko do tych należności składkowych z dniem uprawomocnienia się decyzji warunkowej rozpoczyna bieg 12-miesięczny terminu do spłaty.

W skardze kasacyjnej pełnomocnik organu rentowego zarzucił naruszenie prawa materialnego, a dokładnie: 1) art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 1 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 1 ust. 10 i 12 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, przez błędną wykładnię tych przepisów polegającą na uznaniu, że w przypadku, gdy decyzja o umorzeniu należności lub decyzja o odmowie umorzenia należności dotyczy osoby ubezpieczonej nadal prowadzącej pozarolniczą działalność i posiadającej z tego tytułu obowiązek zapłaty składek na własne ubezpieczenia, istnieją podstawy prawne do wydania decyzji o umorzeniu należności, w sytuacji gdy ta osoba (płatnik składek) posiada zaległości z tytułu składek należnych od dnia 1 stycznia 1999 r., które są należnościami powstałymi

po wydaniu decyzji wstępnej oraz błędną wykładnię zwrotu „niepodlegających umorzeniu składek (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek”, przez nierozróżnienie sytuacji osoby nieprowadzącej pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy abolicyjnej oraz osoby prowadzącej taką działalność i będącej płatnikiem składek w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy abolicyjnej, wobec brzmienia art. 1 ust. 12 tej ustawy;

2) art. 1 ust. 8 oraz art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej w związku z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przez uznanie, że organ rentowy ma obowiązek wskazania w decyzji wstępnej wszystkich należności niepodlegających umorzeniu, których zapłata stanowi wyłączny warunek umorzenia należności objętych ustawą, a spłacenie tych kwot przez płatnika stanowi jedyny wymóg do wydania decyzji o umorzeniu należności, pomimo że w ustawowym terminie 12 miesięcy od daty wydania decyzji wstępnej płatnik (podlegający bieżąco ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności) złożył deklaracje rozliczeniowe, które skorygowały wymiar składek, składki nie zostały zapłacone przez płatnika (ubezpieczonego), co spowodowało zaistnienie u ubezpieczonego innych zaległości z tytułu składek powstałych po dacie wydania decyzji wstępnej, które istniały w dacie wydania decyzji o której mowa w art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej i uniemożliwiały wydanie decyzji innej aniżeli wskazana w art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej.

Mając na uwadze powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego w S., oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Odwołująca się wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6, jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, 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.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysował się pogląd, że w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej 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 tym przepisie („na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1”). Sąd Najwyższy podkreślił, że 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 zatem doprowadzić do sytuacji, w której z dobrodziejstwa ustawy skorzysta dłużnik zalegający z opłatą składek już po wydaniu decyzji ustalającej warunki umorzenia należności (por. 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). Również w postanowieniu z dnia z dnia 14 lutego 2018 r., I UZ 67/17 (LEX nr 2486211) Sąd Najwyższy przyjął, że warunkiem umorzenia składek jest obowiązek opłacenia niepodlegających umorzeniu składek za dalszy okres po wydaniu decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej) oraz ich terminowe opłacanie na bieżąco (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17, Biuletyn SN 2018 nr 4, poz. 36).

Stanowisko to może budzić wątpliwości. Wykładnia przepisu art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, w kontekście użytego w nim pojęcia warunków umorzenia, pozwala na wyodrębnienie ich zakresu przedmiotowego i temporalnego. Zakres przedmiotowy określa art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. Przepis ten stanowi wprost, że warunkiem umorzenia jest stan nieposiadania na dzień wydania decyzji umarzającej (art. 1 ust. 13 pkt 1) niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od 1 stycznia 1999 r. 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. Zakres temporalny ustanawia zaś art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej. Polega on na określeniu 12-miesięcznej granicy czasowej na spłatę niepodlegających umorzeniu należności liczonej od daty uprawomocnienia się decyzji warunkowej. Z zestawienia tych przepisów wynika, że warunkiem umorzenia należności składkowych jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji umarzającej nie jakichkolwiek niepodlegających umorzeniu składek, lecz tylko tych, które podlegały spłacie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej. Określenie początku terminu na datę uprawomocnienia się decyzji warunkowej przemawia za tym, że chodzi o należności znane już w tej dacie, a nie takie, które ewentualnie powstaną w przyszłości. Gdyby warunkiem umorzenia należności podlegających abolicji miało być tzw. „czyste konto” wnioskodawcy w zakresie składek niepodlegających umorzeniu, określanie 12 – miesięcznego terminu (od uprawomocnienia się decyzji wstępnej) na ich opłacenie byłoby bezprzedmiotowe. Wystarczyłoby w ustawie abolicyjnej określić ten warunek umorzenia jako nieposiadanie na dzień wydania decyzji umarzającej jakichkolwiek należności niepodlegających umorzeniu za okres od 1 stycznia 1999 r. Z logicznego punktu widzenia nie jest bowiem jasne, dlaczego na przeszkodzie umorzeniu miałoby stać niespłacanie bieżących należności jedynie w okresie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji warunkowej, a zaległości powstałe po upływie tego okresu pozostawałyby bez znaczenia dla wydania, choćby w dacie

znacznie odległej od zakończenia tego terminu, pozytywnej decyzji o umorzeniu należności.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy znaczenie ma jednak przede wszystkim to, że przytoczone powyżej orzeczenia Sądu Najwyższego, co wynika z ich uzasadnienia, dotyczyły osób, które w dniu wydania decyzji warunkowej prowadzą pozarolniczą działalność i zobowiązanych tym samym do opłacania z tego tytułu składek na bieżąco po wydaniu decyzji warunkowej.

Z ustaleń faktycznych poczynionych w niniejszej sprawie wynika zaś, że odwołująca się w dniu wydania decyzji warunkowej (19 lutego 2014 r.) nie prowadziła takiej działalności, albowiem została wyrejestrowana z ubezpieczeń społecznych w styczniu 2014 r., a ponownie zgłosiła się do tych ubezpieczeń dopiero 11 lipca 2014 r.

Uzależnienie wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy od spłacenia niepodlegających umorzeniu należności w ciągu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, nakazuje określenie tych warunków nie tylko w taki sposób, by wywiązanie się z nich było możliwe, lecz w takim stopniu konkretnie, by stanowiły czytelny komunikat co do przedmiotu zobowiązania mającego je spełnić podmiot. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma zatem wątpliwości, że w stosunku do osoby, która w dacie wydania decyzji warunkowej nie prowadzi pozarolniczej działalności gospodarczej, warunek spłacenia w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się tej decyzji niepodlegających umorzeniu składek może dotyczyć wyłącznie tych należności, które istniały w dacie wydania tej decyzji, a nie innych, które mogą powstać w przyszłości i to po ewentualnym podjęciu działalności gospodarczej. Tylko bowiem taki sposób określenia tego warunku umożliwia wywiązanie się z niego przez wnioskodawcę. Tak zresztą określił ten warunek ZUS w decyzji z 19 lutego 2014 r., wskazując w załączniku do niej kwoty należności niepodlegających na 21 stycznia 2014 r. umorzeniu i informując wnioskodawczynię, że „warunkiem umorzenia należności jest opłacenie wyżej wymienionych należności wraz z odsetkami należnymi do dnia wpłaty włącznie w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia”. Z tego warunku wnioskodawczyni bezspornie się wywiązała, wobec czego nie było podstaw do

wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności, a tym samym zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie.

Mając to na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 398²¹ w związku z art. 108 § 1 k.p.c.).