



Sygn. akt III UK 45/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z odwołania T. P.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J.

o umorzenie należności,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 20 lutego 2019 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującej się
kwotę 1.800 (tysiąc osiemset) złotych tytułem zwrotu kosztów
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją nr [...] z dnia 13 czerwca 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. odmówił T. P. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy podane w decyzji

argumentując, że wnioskodawca nie uregulował należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia, czyli do dnia 10 marca 2016 r.

W odwołaniu od powyższej decyzji T. P. zarzucił, że decyzja organu rentowego z dnia 5 lutego 2015 r., mająca określić warunki umorzenia należności z tytułu składek, nie konkretyzowała tych warunków, gdyż nie wymieniała kwot niepodlegających umorzeniu. Wnioskodawca ustalił telefonicznie kwoty zaległości niepodlegających umorzeniu, a następnie dokonał zapłaty tych kwot, czym wypełnił warunki umorzenia.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i wyjaśnił, że wnioskodawca nie spełnił warunków umorzenia, albowiem nie uiścił w terminie do dnia 5 marca 2016 r. kosztów egzekucyjnych w kwocie 78,24 zł od należności niepodlegających umorzeniu, chociaż do zapłaty tych kosztów był wzywany pismem Naczelnika Urzędu Skarbowego w J. z dnia 27 lipca 2015 r.

Wyrokiem z dnia 5 grudnia 2016 r. Sąd Okręgowy w K. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że umorzył obciążające wnioskodawcę T. P. należności z tytułu: (-) składek na ubezpieczenia społeczne wraz z odsetkami i kosztami upomnienia w łącznej kwocie 7.758,42 zł; (-) składek na ubezpieczenie zdrowotne wraz z odsetkami i kosztami upomnienia w łącznej kwocie 7.249,58 zł oraz (-) składek na Fundusz Pracy wraz z odsetkami w łącznej kwocie 371,75 zł, a także zasądził od organu rentowego na rzecz wnioskodawcy kwotę 583 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Natomiast Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 8 listopada 2017 r. oddalił apelację organu rentowego od orzeczenia pierwszoinstancyjnego i zasądziła od ZUS Oddziału w J. na rzecz wnioskodawcy kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

W sprawie ustalono, że decyzją nr [...] z dnia 5 lutego 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. w punkcie I określił należności, które będą podlegały umorzeniu, a w punkcie II stwierdził, że warunkiem umorzenia tych należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu, należności niepodlegających umorzeniu (nie określając kwot owych niepodlegających

umorzeniu należności) i wskazał, iż uregulowanie należności winno nastąpić w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji z dnia 5 lutego 2015 r. Wraz z tą decyzją wnioskodawcy doręczono pisemną informację, u kogo może powziąć wiadomość o kwocie należności niepodlegającej umorzeniu. Pismem z dnia 6 lipca 2015 r. organ rentowy przekazał Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w J. informację umożliwiającą wyliczenie kosztów egzekucyjnych, które wnioskodawca winien uiścić. Na tej podstawie zostało ustalone, że koszty postępowania egzekucyjnego niepodlegające umorzeniu wynoszą 78,24 zł. Pismo z tą informacją z daty 27 lipca 2015 r. zostało wysłane do organu rentowego i do wnioskodawcy. W aktach sprawy brak jednak dowodu doręczenia tegoż pisma odwołującemu się.

Wnioskodawca w rozmowach telefonicznych z pracownikiem Zakładu ustalił kwoty należności niepodlegające umorzeniu i kwoty te uiścił na rzecz organu rentowego w dniu 4 grudnia 2015 r. Natomiast z informacji Naczelnika Urzędu Skarbowego w J. Zakład dowiedział się, że koszty egzekucyjne w kwocie 78,24 zł nie zostały przez wnioskodawcę uiszczone. W dniu 13 czerwca 2016 r. organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję.

Wnioskodawca uiścił koszty egzekucyjne w kwocie 78,24 zł na rzecz Urzędu Skarbowego w dniu 19 października 2016 r., po ustaleniu w tym Urzędzie zaległości z jej zapłatą, przy czym wcześniej, tj. w dniu 2 lutego 2016 r., uiścił na rzecz Urzędu kwotę 69.858,57 zł z tytułu zaległości podatkowych oraz związanych z nimi kosztów egzekucyjnych. Opóźnienie z zapłatą kwoty 78,24 zł wynikało wyłączenie z braku dostatecznej informacji od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skoro bowiem wnioskodawca uiścił długi wynoszące blisko 100.000 zł, to zapłaciłby w terminie również kwotę 78,24 zł, gdyby w porę został poinformowany o obowiązku jej uiszczenia.

Sąd Apelacyjny przytoczył treść art. 1 ust. 1 i 6 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 lub ustawa), zgodnie z którym na wniosek osoby określonej w ustawie umarza się nieopłacone składki na obowiązkowe 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). Przepis art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej stanowi, że 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. Zatem decyzja warunkowa winna określać, po pierwsze, warunki umorzenia oraz, po drugie, precyzować podlegające umorzeniu zadłużenie z tytułu składek, odsetek oraz należności ubocznych (opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe). Przytoczone brzmienie przepisu przekonuje, że ustawodawca wyłączył z decyzji warunkowej jedynie koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, przy czym chodzi tu o koszty podlegające umorzeniu, nie zaś te, których zapłata jest warunkiem umorzenia - co ma istotne znaczenie w okolicznościach niniejszej sprawy.

Pozostaje w tej sytuacji zdefiniowanie użytego w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej pojęcia warunków umorzenia. Odwołując się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, Sąd Apelacyjny stwierdził, że użycie w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej zwrotu „ustala także” jasno wskazuje, że przewidziana w tym przepisie decyzja powinna zawierać dwa elementy składowe, po pierwsze - określenie warunków umorzenia ustanowionych w ust. 10-12 oraz po drugie - ustalenie kwot należności podlegających umorzeniu. Skoro przesłankę spełnienia warunku umorzenia stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, w trybie przewidzianym w art. 1 ust. 11 i 12, a konsekwencją jego niespełnienia jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 pkt 2), to organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy powinien warunek ten określić, czyli skonkretyzować przez wskazanie również kwot należności niepodlegających umorzeniu, przypadających do spłaty na datę złożenia wniosku. Decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy bez określenia kwot należności niepodlegających umorzeniu, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, dotknięta jest brakiem, którego konsekwencje nie mogą być obojętne dla dalszego postępowania.

T. P. wystąpił do ZUS z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych przez niego składek, jako osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, za okres prowadzenia tej działalności do dnia jej likwidacji, tj. 12 marca 2009 r. i organ rentowy pozytywnie rozstrzygnął jego wniosek decyzją z dnia 5 lutego 2015 r., określając w niej, jakie kwoty i z jakich tytułów będą podlegały umorzeniu oraz wskazując ogólnie, że warunkiem umorzenia wymienionych należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu, należności niepodlegających umorzeniu, które należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wadą tej decyzji było niepodanie w niej dla wnioskodawcy kwot wszystkich należności, które zobowiązany jest zapłacić w terminie 12 miesięcy. Skoro określenie warunków umorzenia winno polegać na podaniu okoliczności, od których zaistnienia uzależnione będzie umorzenie zadłużenia, czyli na czymś więcej niż przytoczeniu fragmentów przepisów prawa, to powinność ta byłaby spełniona dopiero wówczas, gdyby organ rentowy stanowczo w decyzji stwierdził, jakie niepodlegające umorzeniu składki, odsetki, opłaty i koszty wnioskodawca obowiązany jest zapłacić. Organ rentowy według stanu na dzień wydania decyzji warunkowej nie powinien mieć problemu z ustaleniem wysokości zadłużenia składkowego, należnych opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych oraz odsetek, o czym przekonuje działanie organu rentowego w niniejszej sprawie i zestawienia sporządzone w piśmie skierowanym do Naczelnika Urzędu Skarbowego w J. oraz informacje przekazywane telefonicznie wnioskodawcy o stanie zadłużenia podlegającego spłacie. Także o kwocie kosztów egzekucyjnych organ rentowy mógł wnioskodawcę poinformować, chociażby postępując jak w sprawie, tj. zwracając się do właściwego podmiotu o wskazanie tych kosztów. Takie ustalenie niepodlegających umorzeniu zaległości według stanu na dzień wydania decyzji warunkowej niewątpliwie byłoby czytelnym określeniem warunków umorzenia, zaś fakt że na przykład wysokość odsetek mogłaby ulec zwiększeniu na dzień spłaty zadłużenia, obciążałby jedynie wnioskodawcę jako osobę która powinna zadbać o kontrolowanie tej wartości i dłużnika odpowiedzialnego za jak najszybszą spłatę zadłużenia.

Jak wynika z ustaleń faktycznych, wnioskodawca podjął działania mające na celu uzyskanie wiedzy o stanie zaległych należności, które winien zapłacić, aby organ rentowy umorzył mu należności podlegające abolicji i dokonał wpłat tych należności. Niewątpliwie wnioskodawca był przekonany, że uregulował należności niepodlegające umorzeniu, w tym także na rzecz Urzędu Skarbowego, o czym świadczą niezakwestionowane dowody przeprowadzone przed Sądem Okręgowym. Jednakże, jak się okazało, pozostały niezapłacone koszty egzekucyjne, co do których wnioskodawca nie miał wiedzy, albowiem nie dotarła do niego przesyłka z Urzędu Skarbowego zawierająca informację o wysokości tych kosztów.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ulega żadnej wątpliwości, że gdyby wnioskodawca miał w należyty sposób wyjaśnione powyższe okoliczności, to w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej zapłaciłby brakujące 78,24 zł tak, aby uwolnić się z obowiązku zapłaty łącznych zaległości w kwocie 15.379,75 zł. Niedopełnienie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych swych obowiązków co do prawidłowej treści decyzji warunkowej i obowiązku przekazania wnioskodawcy właściwej informacji odnośnie do jego sytuacji jako ubezpieczonego - dłużnika organu rentowego korzystającego z dobrodziejstwa abolicji, doprowadziło do sytuacji niekorzystnej dla wnioskodawcy, tj. niezrealizowania warunku umorzenia składek bez jego świadomego udziału.

W ocenie Sądu drugiej instancji, zachodzi też konieczność wykładania przepisu art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej w powiązaniu z zasadą zaufania obywatela do organu - art. 8 k.p.a. i zasadą informowania - art. 9 k.p.a. W tym kontekście należy także mieć na względzie, że każde działanie władzy administracyjnej w demokratycznym państwie prawnym musi być podporządkowane zasadzie proporcjonalności, wyrażającej się w zastosowaniu takich środków, które będą odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uprawnionego celu. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, należy zawsze uwzględniać zasadę dobrej administracji, zgodnie z którą władze publiczne powinny działać z najwyższą sumiennością, zwłaszcza gdy przedmiotem jest bardzo istotne z punktu widzenia jednostki zabezpieczenie społeczne. Jeśli naruszenie prawa wystąpiło bez świadomego udziału uprawnionego, te same organy winny inaczej ocenić proporcjonalność

naruszenia. Stosując wspomnianą zasadę proporcjonalności i ważąc interesy tak organu rentowego jak i wnioskodawcy, wypadnie wskazać, że niewykonanie obowiązku zapłaty brakującej kwoty, jakiego w sposób nieświadomy dopuścił się wnioskodawca, nie powinno prowadzić do poważnego dla niego skutku w postaci odmowy umorzenia składek, zwłaszcza, że należność ta została uiszczona i na dzień wydawania wyroku przez Sąd Okręgowy w K. wnioskodawca nie posiadał już zadłużenia z tytułu należności niepodlegających umorzeniu.

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 1 ust. 13 pkt. 2 w związku z art. 1 ust. 1, 6, 7, 11, 12 ustawy abolicyjnej i umorzenie wnioskodawcy składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 7.758,42 zł, składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 7.249,58 zł oraz składek na Fundusz Pracy w kwocie 371,75 zł w sytuacji, kiedy wnioskodawca nie spełnił warunku do ich umorzenia. Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w K. z dnia 5 grudnia 2016 r. i oddalenie odwołania wnioskodawcy od decyzji organu rentowego, ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...].

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ rentowy podniósł, że nie popełnił żadnego błędu wydając decyzję warunkową w dniu 5 lutego 2015 r. Nieskonkretyzowanie w decyzji warunkowej należności niepodlegających umorzeniu nie stanowi o wadzie decyzji i tym samym jakimkolwiek błędzie organu rentowego w tym zakresie. Z treści ustawy abolicyjnej wynika, że to ustawodawca a nie strony określają warunki umorzenia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Analizę trafności zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od

przypomnienia, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8 pkt 2 i innej niż wymieniona w pkt 1 - umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. W myśl art. 1 ust. 6 powołanej ustawy, umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje (również) umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Z umorzenia mogą skorzystać tylko te osoby, które zaprzestały prowadzenia działalności. Warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu (art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy) niepodlegających umorzeniu należności 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, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności, przez ustalenie prowadzenia postępowania w dwu następujących po sobie etapach, z których pierwszy wiąże się wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie określenia warunków umorzenia należności (art. 1 ust. 8 ustawy), a końcowy - w zależności od ich spełnienia - decyzją o umorzeniu lub o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 ustawy). Zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty podlegających umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 (nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne - emerytalne, rentowe i wypadkowe) i ust. 6 (nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy), z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych.

Zdaniem skarżącego, z przepisu art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie wynika, aby organ rentowy, wydając decyzję o warunkach umorzenia należności składkowych, był zobowiązany do kwotowego wskazania należności niepodlegających umorzeniu.

W tej kwestii w judykaturze zarysowała się rozbieżność poglądów.

W części orzeczeń sądowych zauważa się, że użycie w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej zwrotu „ustala także” jasno wskazuje, iż przewidziana w tym przepisie decyzja powinna zawierać dwa elementy składowe, po pierwsze - określenie warunków umorzenia ustanowionych w ust. 10-12 oraz po drugie - ustalenie kwot należności podlegających umorzeniu. Warunkiem umorzenia należności składkowych (w kwotach ustalonych w decyzji określającej warunki umorzenia) jest nieposiadanie, na dzień wydania decyzji o umorzeniu, przewidzianej w art. 1 ust. 13 pkt 1, składek niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia. Skoro przesłankę spełnienia tego warunku stanowi spłata niepodlegających umorzeniu należności określonych w art. 1 ust. 10, w trybie przewidzianym w art. 1 ust. 11 i 12, a konsekwencją jego niespełnienia jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 pkt 2), to organ rentowy w decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy powinien warunek ten określić (skonkretyzować) przez wskazanie również kwot należności

niepodlegających umorzeniu, przypadających do spłaty na datę złożenia wniosku. Uzależnienie wydania decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy od spłacenia niepodlegających umorzeniu należności w ciągu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, nakazuje określenie tych warunków w taki sposób, by wywiązanie się z nich było możliwe. Osoba występująca z wnioskiem o umorzenie należności powinna nie tylko wiedzieć, jakie kwoty należności - według wyliczeń organu rentowego - podlegają umorzeniu, ale także jakie przypadają do zapłaty oraz mieć możliwość ich zakwestionowania w odwołaniu wniesionym od decyzji określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 16 tej ustawy abolicyjnej). Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że pierwsza decyzja, wydawana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, musi składać się z dwu koniecznych elementów, tj. z ustalenia kwoty należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6 tej ustawy, czyli tych, które będą podlegać umorzeniu, oraz z określenia warunków umorzenia, czyli ustalenia kwoty należności nieumarzalnych, wymagających spłacenia. W konsekwencji, decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej bez określenia kwot należności niepodlegających umorzeniu, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, dotknięta jest brakiem (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16; z dnia 14 lutego 2017 r., I UZ 58/16 i z dnia 26 września 2017 r., II UZ 52/17, niepublikowane, oraz z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, LEX nr 2390742 i dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17, LEX nr 2456370).

W spornej kwestii wyrażany jest jednak także drugi pogląd.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17 (LEX nr 2390737), wskazał, że ustawa abolicyjna zawiera ustawowy warunek umorzenia zaległości składkowych wynikających z jej art. 1 ust. 1 i 6, który został określony w art. 1 ust. 10 tej ustawy. To nie strony, ale ustawodawca określa warunki umorzenia i dlatego językowe brzmienie przepisu nie może mieć decydującego znaczenia przy jego interpretacji. Ustawodawca, określając warunki umorzenia, posługuje się zwrotem o „nieposiadaniu niepodlegających umorzeniu składek”. W świetle treści całej ustawy nie budzi wątpliwości, że chodzi o składki nieopłacone w ustawowym terminie (wraz z pozostałymi wymienionymi w art. 1 ust. 10 tej ustawy abolicyjnej należnościami) i to według stanu na dzień wydania

decyzji o umorzeniu należności, co wyraźnie zostało wyartykułowane w komentowanym przepisie („na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1”). Siłą rzeczy stan ten nie jest znany na dzień wydania decyzji ustalającej warunki umorzenia należności, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej (nawet w przypadku zakończenia pozarolniczej działalności przed wydaniem decyzji warunkowej w odniesieniu np. do odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych). Nie ma zatem obiektywnej możliwości skonkretyzowania w takiej decyzji rodzaju, okresów i kwot niepodlegających umorzeniu składek. Jest to więc warunek możliwy do zweryfikowania na dzień podjęcia decyzji co do umorzenia należności i dlatego nie może być sformułowany w decyzji warunkowej inaczej niż przez przywołanie treści stosownego przepisu. Ogólnie można stwierdzić, że decyzja ustalająca warunki umorzenia służy weryfikacji kwoty należności podlegających umorzeniu, natomiast jeśli chodzi o wysokość zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu, to o tym wiążąco wypowiada się decyzja w przedmiocie umorzenia. Beneficjentem ustawy może zostać osoba, która przed umorzeniem należności podlegających abolicji, ureguje pozostałe ciążące na niej zobowiązania z tytułu składek (należności niepodlegające umorzeniu), a więc nie tylko dotyczące okresu od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., bowiem warunku z art. 1 ust. 10 ustawodawca nie zamknął datą 28 lutego 2009 r., określając jedynie datę początkową okresu „nieposiadania składek” - 1 stycznia 1999 r. Interpretacja omawianych przepisów nie może zatem doprowadzić do sytuacji, w której z dobrodziejstwa ustawy skorzysta dłużnik zalegający z opłatą składek już po wydaniu decyzji ustalającej warunki umorzenia należności. Warunkiem umorzenia składek jest zatem obowiązek opłacenia niepodlegających umorzeniu składek za dalszy okres po wydaniu decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej) oraz ich terminowe opłacanie na bieżąco. Podkreśla się, że z logiczno-językowego punktu widzenia wszystkie nieopłacone składki - poza składkami za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. (które po spełnieniu określonych warunków mogą zostać umorzone), są składkami „niepodlegającymi umorzeniu”. Dlatego wskazanie art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej warunku nieposiadania na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, składek niepodlegających umorzeniu dotyczy także zaległości składkowych, które powstały

po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji warunkowej, o której mowa w art. 1 ust. 8 tej ustawy (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2017 r., II UZ 49/17, LEX nr 2390737; z dnia 3 października 2017 r., II UZ 45/17, LEX nr 239761; z dnia 14 listopada 2017 r., I UZ 40/17, LEX nr 2426582 i z dnia 14 lutego 2018 r., I UZ 67/17, LEX nr 2486211 oraz wyrok z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17, LEX nr 2508189).

Zwolennicy tego poglądu zauważają, że przeciwne stanowisko wsparte zostało argumentacją o istotnym ograniczeniu dostępu do określonego uprawnienia ustawowego (uzyskania w przyszłości decyzji o umorzeniu niezapłaconych składek), co, jak należy rozumieć, wynikałoby z braku precyzyjnego określenia, ile wynoszą zaległości składkowe niepodlegające umorzeniu. Tymczasem interes płatnika składek w tym zakresie dostatecznie zabezpiecza art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uprawniający zainteresowanego do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zaległości składkowych, nie mówiąc już o tym, że należycie dbający o swoje interesy płatnik powinien na bieżąco monitorować opłacanie składek pod kątem ewentualnego zadłużenia, także zwracając się o stosowne informacje do organu rentowego lub przy zastosowaniu udostępnianego przez ZUS programu Płatnik.

Nie rozstrzygając na tym etapie rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym orzecznictwie Sądu Najwyższego, 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 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 oraz należnych od tych składek dodatkowych należności wymienionych w art. 1 ust. 10 ustawy. Treść decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy - 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 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 sprecyzowano kwotę należności niepodających umorzeniu, nie jest natomiast przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. Nie można także abstrahować od tego, że decyzja z art. 1 ust. 8 wydana w stosunku do wnioskodawcy jest ostateczna, ponieważ nie została przez niego zaskarżona. Decyzja ta wiąże organ rentowy a uchylenie decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy nie prowadzi do uchylenia decyzji art. 1 ust. 8 ustawy ani nie stwarza organowi rentowemu sytuacji pozwalającej wzruszyć decyzję z art. 1 ust. 8 ustawy w trybie nadzwyczajnym. Decyzja z art. 1 ust. 13 ustawy jest bowiem decyzją wykonawczą w stosunku do decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, która jest decyzją podstawową. Niezaskarżenie decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, bądź uprawomocnienie się tej decyzji w wyniku rozstrzygnięcia sądowego powoduje, że z dniem tego uprawomocnienia rozpoczyna bieg termin spłaty niepodlegających umorzeniu należności (12 miesięcy od tej daty - art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej) i wyłącza możliwość kwestionowania zawartego w niej rozstrzygnięcia w postępowaniu z odwołania od decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy.

Z bezspornych okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika, że na dzień wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej wnioskodawca T. P. 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.

Rzecz w tym, że wobec niewskazania kwot należności niepodlegających umorzeniu w decyzji ustalającej warunki umorzenia zaległych składek, wnioskodawca - stosownie do załączonego do tejże decyzji pouczenia - zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o informację o wielkości zadłużenia podlegającego spłacie i zgodnie z udzieloną mu informacją uiścił w terminie wskazane kwoty należności. O istnieniu dodatkowego zadłużenia w postaci kosztów postępowania egzekucyjnego w wysokości 78,24 zł nie został poinformowany i dowiedział się o nim dopiero z odpowiedzi na odwołanie od decyzji odmawiającej mu umorzenia należności objętych abolicją. Takie 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, naruszało spoczywające na tym organie z mocy art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a. obowiązki, a naruszenie to ma wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy.

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, oraz 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 skoro dla skorzystania przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej jest spłaceniem 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, 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 dlań 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.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.