

Sygn. akt III USK 8/21

POSTANOWIENIE

Dnia 20 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania K. Ł.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.

o umorzenie należności z tytułu zaległych składek,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 20 stycznia 2021 r.,

na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 13 listopada 2019 r. uwzględnił apelację wnioskodawcy K. Ł.. Zmienił wyrok Sądu Okręgowego w L. oraz poprzedzającą go decyzję pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. z 30 sierpnia 2016 r. i umorzył wnioskodawcy należności z tytułu składek. Decyzją tą pozwany odmówił umorzenia należności z tytułu składek za okres od lipca 2002 r. do lutego 2009 r. Wnioskodawca 15 listopada 2013 r. wniósł o umorzenie nieopłaconych należności składkowych w oparciu o przepisy ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Pozwany decyzją z 11 kwietnia 2014 r. określił zadłużenie i warunek spłaty należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja o warunkach umorzenia uprawomocniła się 16 maja 2014 r. Ustawowy 12-

miesięczny termin do uregulowania wszystkich należności niepodlegających umorzeniu upływał zatem 16 maja 2015 r. 24 kwietnia 2015 r. wnioskodawca dokonał wpłat w łącznej wysokości 57.770 zł na rzecz zadłużenia. 18 maja 2015 r. skierował pismo do ZUS z prośbą o dokonanie rozliczenia wpłat i informację o zapłacie w związku ze spłatą zadłużenia. Po kilkukrotnej wymianie korespondencji wnioskodawca uzyskał odpowiedź na wniosek o saldo w dniu 29 grudnia 2015 r. Pismem z 19 września 2014 r. pozwany poinformował Naczelnika [...] Urzędu Skarbowego w L. o wniosku K. Ł. w przedmiocie umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. ZUS przesłał także Naczelnikowi informację umożliwiającą wyliczenie kosztów egzekucyjnych. Pismo zostało przesłane również do wiadomości wnioskodawcy. Organ rentowy 15 stycznia 2016 r. zwrócił się do Naczelnika[...] Urzędu Skarbowego w L. z prośbą o udzielenie informacji o stanie zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu i pismem z dnia 22 stycznia 2016 r. uzyskał informację o zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu w wysokości 523,50 zł, które nie zostały spłacone. Pismo to zostało także przekazane do wiadomości wnioskodawcy. O wysokości kosztów niepodlegających umorzeniu został on poinformowany pismem z 22 stycznia 2016 r., które zostało odebrane przez domownika 3 lutego 2016 r. K. Ł. nie zwracał się do organu egzekucyjnego o podanie kwoty kosztów powstałych w toku prowadzonego wobec niego postępowania egzekucyjnego. Wnioskodawca opłacił należne koszty egzekucyjne 21 września 2016 r. W konsekwencji niespełnienia warunków umorzenia organ rentowy 30 sierpnia 2016 r. wydał zaskarżoną decyzję o odmowie umorzenia należności. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie wobec opóźnienia w uregulowaniu przez wnioskodawcę kosztów egzekucyjnych. Nie wykazywał żadnej inicjatywy w zakresie ustalenia kosztów egzekucyjnych we właściwym urzędzie skarbowym, mimo kierowania do jego wiadomości stosownych pism, które winny zmobilizować go do takiej aktywności. Ubezpieczony wykazał taką inicjatywę dopiero długo po upływie terminu na uregulowanie tych należności. W decyzji z 11 kwietnia 2014 r. nie została wskazana kwota kosztów egzekucyjnych, jednak to nie organ rentowy prowadził postępowanie egzekucyjne. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że ustawodawca wprost wyłączył koszty egzekucyjne z obowiązku wskazania w

decyzji określającej te należności, które umorzeniu podlegają (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej). Tym bardziej zatem nieuzasadnione byłoby wymaganie kwotowego wskazania niepodlegających umorzeniu kosztów egzekucji przez inny organ. Nic nie stało na przeszkodzie, jak zauważył Sąd pierwszej instancji, aby ze stosownym zapytaniem co do wysokości kosztów egzekucyjnych do Naczelnika Urzędu Skarbowego wystąpił ubezpieczony (...).

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu orzeczenia reformatoryjnego wskazał, iż na dzień wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej wnioskodawca K. Ł. 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 decyzji pouczenia, już 23 kwietnia 2014 r. zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o informację o wielkości zadłużenia podlegającego spłacie i zgodnie z udzieloną mu informacją uiścił w terminie wskazaną kwotę należności (dnia 24 kwietnia 2015 r. wpłacił kwotę 57.770 zł). Wnioskodawca nie był informowany przez organ rentowy, komornika czy poborcę skarbowego o wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego. O istnieniu dodatkowego zadłużenia w postaci kosztów postępowania egzekucyjnego w wysokości 523,50 zł (stan na dzień 22 stycznia 2016 roku) dowiedział się dopiero po upływie 12 miesięcznego terminu do spłaty należności niepodlegających umorzeniu i po wydaniu decyzji odmawiającej umorzenia z 9 września 2016 roku. Takie działanie organu rentowego, polegające na niepoinformowaniu strony o wysokości wszystkich niepodlegających umorzeniu należności, a następnie obciążeniu 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. Nie można uznać, iż organ rentowy sprostął wymogom k.p.a. poprzez zacytowanie w uzasadnieniu decyzji przepisu ustawy abolicyjnej, czy poinformowaniu wnioskodawcy, iż przedstawił Naczelnikowi Urzędu Skarbowego potrzebne dane do wyliczenia

kosztów postępowania egzekucyjnego. Przepis art. 8 k.p.a. formułuje zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. 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. Stoi na przeszkodzie temu, by organ wykorzystywał wywołany przez siebie (nawet nieświadomie) u strony błąd w rozumieniu prawa na niekorzyść obywatela. W związku z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. pozostaje zasada informowania stron statuowana art. 9 k.p.a. Obowiązek udzielania pełnej informacji stronom spoczywa na organie administracji w granicach określonych w art. 9 zdanie pierwsze, 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 rentowy 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. W art. 9 k.p.a. ustawodawca kładzie nacisk na obowiązek organów administracji publicznej, uniezależniając go od znajomości prawa przez obywateli. Zgodnie z tym przepisem, organy administracji nie mogą w postępowaniu przez siebie prowadzonym powoływać się na zasadę *ignorantia iuris nocet* dla uzasadnienia swoich działań i rozstrzygnięć. Artykuł 9 k.p.a. znosi bowiem zasadę powszechnej znajomości prawa przez obywateli i nakłada na organy administracji publicznej obowiązek informacji prawnej w toku postępowania. 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019 nr 10, poz. 125, LEX nr 2622362). Wnioskodawca podejmował działania, dochowując przy tym należytej staranności, aby uzyskać od organu rentowego konkretne informacje o kwotach niepodlegających umorzeniu, które obowiązany był uiścić, aby uzyskać umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej. Odpowiednich informacji w pełnym zakresie nie uzyskał jednak od organu rentowego w okresie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji z 11 kwietnia 2014 r., zatem nie można uznać, iż wraz z upływem tego terminu wnioskodawca nie wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku, pomimo iż w sprawie poza sporem jest to, że nie uiścił on kosztów egzekucyjnych do 16 maja 2015 r. Obowiązek zapłaty należności niepodlegających umorzeniu warunkujących zastosowanie rozwiązań przyjętych w omawianej ustawie nie został skonkretyzowany przez organ rentowy i przez to nie mógł być prawidłowo zrealizowany. Wnioskodawca, co należy podkreślić uiścił wszystkie zaległości, w tym należności wynikające z postępowania egzekucyjnego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany wskazał na istotne zagadnienie prawne, choć w uzasadnieniu podał, iż zachodzi również potrzeba „*wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości*”, co ujęto w następującej kwestii: *”Czy w świetle brzmienia przepisu art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej w związku z art. 8 i 9 k.p.a., to organ rentowy ma obowiązek we własnym zakresie ustalić wysokość kosztów egzekucyjnych naliczonych przez organ egzekucyjny (naczelnika urzędu skarbowego) i poinformować o tym płatnika składek?”*.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przysądu i dlatego nie został uwzględniony.

Nie jest właściwe ujęcie w koniunkcji pierwszej i drugiej podstawy przysądu, gdyż istotne zagadnienie prawne i kwalifikowana potrzeba wykładni przepisu to odrębne (samodzielne) podstawy przysądu. Mają różne funkcje i przedmioty zainteresowania. Ustawodawca wyraźnie je rozróżnia (art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.).

Innymi słowy to co jest istotnym zagadnieniem prawnym nie należy do drugiej podstawy przysądu.

Sformułowana we wniosku kwestia (*Czy w świetle brzmienia przepisu art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej w związku z art. 8 i 9 k.p.a., to organ rentowy ma obowiązek we własnym zakresie ustalić wysokość kosztów egzekucyjnych naliczonych przez organ egzekucyjny (naczelnika urzędu skarbowego) i poinformować o tym płatnika składek*) nie ma rangi istotnego zagadnienia prawnego, gdyż nie wykracza poza zwykłą wykładnię i stosowanie prawa.

Od razu należy zauważyć, że art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej wyłącza koszty egzekucyjne z decyzji ustalającej warunki umorzenia, dlatego nie ma samodzielnego znaczenia dla poszukiwanej odpowiedzi. Problemu by nie było, gdyby obowiązek ujęty w pytaniu był wyraźnie określony. Tłumaczy to, dlaczego zagadnienie odwołuje się również do art. 8 i 9 k.p.a. Nie jest to niczym szczególnym, bo te ostatnie przepisy (zasady) obowiązują również pozwanego.

Odpowiedzi pozytywnej udzielił już Sąd Najwyższy w wyroku z 20 lutego 2019 r., III UK 45/18, oddalając w podobnej sprawie skargę kasacyjną pozwanego. Rozstrzygnięcie to reprezentuje teza - Osoba, która terminowo uiści tylko takie należności niepodlegające umorzeniu, o istnieniu których została poinformowana przez organ rentowy przy wykonywaniu decyzji wstępnej, spełnia warunek spłacenia niepodlegających umorzeniu składek w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się tej decyzji, gdy nie określono w niej kwoty zadłużenia nieobjętego abolicją a inne zaległości składkowe ujawniono dopiero w decyzji odmawiającej umorzenia zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek (art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, Dz.U. poz. 1551 oraz art. 8 i 9 k.p.a.). W sprawie tej wnioskodawca o kosztach postępowania egzekucyjnego nie został poinformowany i dowiedział się o nich dopiero z odpowiedzi na odwołanie od decyzji odmawiającej mu umorzenia należności objętych abolicją. Sąd Najwyższy uznał, że zachowanie organu rentowego, polegające na niepoinformowaniu strony o wysokości wszystkich niepodlegających umorzeniu należności, a następnie obciążeniu wnioskodawcy

negatywnymi skutkami nieuiszczenia w terminie kwoty zadłużenia, o której istnieniu nie został w porę powiadomiony, naruszało spoczywające na organie z mocy art. 8 i art. 9 k.p.a. obowiązki, a naruszenie to ma wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy.

Wyrok ten potwierdza, że sam art. 1 ust. 8 ustawy nie ustanawia obowiązku ujęcia w decyzji kosztów egzekucyjnych i wykładnia prawa nie może być sprzeczna z prawem pozytywnym.

Jednak przepis ten nie zamyka wykładni, gdyż znaczenie mają również pozostałe przepisy w systemie prawa, w tym przypadku chodzi o podstawowe reguły postępowania, czyli z art. 8 i 9 k.p.a.

Oznacza to, że zgłoszony problem wykracza również poza podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., skoro decyduje stan faktyczny w konkretnej sprawie i jego indywidualna ocena w świetle wskazanych reguł postępowania (omówionych w uzasadnieniu wyroku objętego skargą i w uzasadnieniu wskazanego wyroku Sądu Najwyższego z 20 lutego 2019 r., III UK 45/18).

Jednak ocena rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie to domena podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., do której skarżący we wniosku nie odwołuje się.

Natomiast podstawa przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. ma znaczenie uniwersalne, gdyż przedmiotem jej zainteresowania jest tylko sam przepis ze względu na kwalifikowaną potrzebę jego wykładni, wynikającą z poważnych wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Nie ma rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 1 ust. 8 ustawy w związku z art. 8 i 9 k.p.a. Znaczenie ma też zasada proporcjonalności na tle celu i założeń ustawy z 9 listopada 2012 r., zwłaszcza, gdy nie można stwierdzić złej woli po stronie wnioskodawcy przy uregulowaniu również kosztów egzekucyjnych.

Wyłączenie kosztów egzekucyjnych z decyzji wstępnej (art. 1 ust. 8) jest zrozumiałe. Gdy pozwany nie prowadzi egzekucji, to koszty te ustala organ

egzekucyjny. Nie oznacza to, że koszty te są poza zainteresowaniem pozwanego, bowiem jest wierzycielem i decyduje o postępowaniu egzekucyjnym. Z wydania decyzji wstępnej (art. 1 ust. 8 ustawy) nie wynika obowiązek zakończenia egzekucji (cofnięcia wniosku egzekucyjnego). Przy bezskutecznej egzekucji to wierzyciel (pozwany) w pierwszej kolejności powinien mieć wiedzę o kosztach egzekucyjnych. Chodzi o koszty naliczone przez organ egzekucyjny (art. 1 ust. 10 ustawy). Nieustalone koszty egzekucyjne na etapie decyzji wstępnej nie powinny być jednak przeszkodą w zakończeniu postępowania abolicyjnego, czyli po ich ustaleniu i poinformowaniu wnioskodawcy (dłużnika). Jak zauważono decyduje wówczas zachowanie wnioskodawcy. Taka wykładnia ma charakter ogólny, na co pozwala też szersza podstawa prawna ujęta w pytaniu wniosku (art. 8 i 9 k.p.a.). Innymi słowy regulacja z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie sprzeciwia się temu, aby pozwany poinformował wnioskodawcę o kosztach egzekucyjnych.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).