



Sygn. akt III USKP 124/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. T.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O.
o umorzenie należności z tytułu składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 maja 2022 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

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

UZASADNIENIE

M. T. wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 4 października 2017 r., odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek.

Wyrokiem z dnia 27 marca 2019 r. Sąd Okręgowy w O. zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając M. T. prawo do umorzenia należności z tytułu składek:

- na ubezpieczenie społeczne za okresy: od stycznia 2000 r. do maja 2003 r., od lutego 2005 r. do listopada 2008 r., luty 2009 r.

- na ubezpieczenie zdrowotne za okresy: luty 2001 r., sierpień 2001 r., od października 2001 r. do sierpnia 2002 r., styczeń 2003 r., marzec 2003 r., maj 2003 r., od lutego 2005 r. do listopada 2008 r., luty 2009 r.

- na Fundusz Pracy za okresy: od marca 2006 r. do listopada 2008 r., luty 2009 r.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł organ rentowy, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie art. 10 w związku z art. 1 ust. 11 i 13 oraz ust. 13 pkt 1 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 ze zm.; dalej ustawa abolicyjna), przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w stwierdzeniu, że samo złożenie wniosku o układ ratalny przed upływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8 tej ustawy, a następnie zawarcie układu ratalnego po upływie 12 miesięcy pozwala na spełnienie warunku do wydania decyzji o umorzeniu należności składkowych, gdy art. 1 ust. 12 stanowi o fakcie dokonanym rozłożenia na raty, który ma nastąpić przed upływem 12 miesięcy. Zarzucił także wadliwe przyjęcie, że może dojść do umorzenia składek w rozumieniu przepisów powołanych przepisów ustawy przed spłatą należności objętych układem ratalnym, gdy dopiero po wykonaniu układu może zostać wydana decyzja o umorzeniu należności składkowych objętych decyzją warunkową. Skarżący zarzucił nadto błędne ustalenie, że określone ustawą warunki umorzenia składek zostały przez ubezpieczonego spełnione, wnosząc o zmianę wyroku przez oddalenie odwołania.

Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 11 grudnia 2019 r, oddalił apelację organu rentowego.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że M. T. posiadał określone zadłużenie z tytułu nieopłacania składek i wykorzystując możliwość, jaką dawała ustawa abolicyjna, złożył wniosek o umorzenie należności. W następstwie tego wniosku ZUS wydał decyzję „warunkową” określającą wysokość zaległości składkowych, jakie będą

podlegały umorzeniu. W punkcie II. decyzji organ rentowy wskazał, że warunkiem umorzenia jest spłata należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji. W decyzji nie zostały sprecyzowane kwoty należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja ta uprawomocniła się 21 sierpnia 2016 r., przy czym 12 lipca 2017 r. M. T. złożył wniosek o rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu, który to wniosek po pozytywnej opinii właściwej komisji ZUS został jednak, ostatecznie, rozstrzygnięty negatywnie w dniu 8 listopada 2017 r., gdyż, w ocenie Zakładu, wnioskodawca nie zapłacił kosztów egzekucyjnych. Kolejny wniosek o rozłożenie należności na raty ubezpieczony złożył 23 marca 2018 r., który został zaakceptowany przez zawarcie układu ratalnego nr (...)w dniu 9 sierpnia 2018 r., i jest przez wnioskodawcę realizowany.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że M. T. złożył wniosek o rozłożenie należności niepodlegających umorzeniu jeszcze przed upływem 12-miesięcznego terminu do uregulowania tych zaległości wyznaczonego datą uprawomocnienia się decyzji z dnia 7 lipca 2016 r. Ostatecznie jednak układ ratalny został zawarty już po upływie tego terminu, bo dopiero 9 sierpnia 2018 r. Znaczenie ma jednak samo założenie wniosku o zawarcie układu ratalnego, gdyż wyraża się w tym wola dłużnika spłaty zadłużenia. Natomiast działania ZUS podjęte w rozpoznaniu tego wniosku i czas ich trwania są dla tej kwestii bez znaczenia. Dłużnik nie ma wpływu na czas rozpoznawania takiego wniosku przez Zakład, który mógłby przecież działać błędnie lub opieszale, a nawet dążyć do jak najpóźniejszego zawarcia układu, już po terminie 12-miesięcznym, o którym mowa wyżej. Zwrócił uwagę, że Zakład, wydając decyzję określającą warunki umorzenia, wskazał, że warunkiem umorzenia wskazanych należności jest opłacenie należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami, ale bez kosztów egzekucyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 8. Wyłączenie, o którym mowa w art. 1 ust. 8, oznacza jedynie, „że sam organ rentowy nie jest władny określić kosztów egzekucyjnych, ale winien je także ustalić dla potrzeb prawidłowego sporządzenia decyzji określającej warunki umorzenia”. Koszty egzekucyjne Zakład ustalił już po wpłynięciu wniosku o układ ratalny. Brak było jakichkolwiek informacji co do wysokości kosztów egzekucyjnych, jak i terminu ich spłaty, co mogło wzbudzić u wnioskodawcy uzasadnione przekonanie, że

wypełnia wszystkie konieczne warunki, by jego należności składkowe podlegały umorzeniu w oparciu o przepisy ustawy abolicyjnej.

Sąd Apelacyjny nie podzielił zarzutu apelacji, że Sąd pierwszej instancji wadliwie przyjął, że może dojść do umorzenia składek podlegających umorzeniu przed spłatą należności objętych układem ratalnym. Stwierdził, że: „Przewidziana w ustawie o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność umowa ratalna, obejmująca należności niepodlegające umorzeniu, samodzielnie określa termin płatności tych należności. Niepełne jej wykonanie nie powoduje powrotu do ustawowego okresu spłaty tych należności w terminie 12 miesięcy od zawarcia umowy występnej (art. 1 ust. 11 i ust. 12 oraz ust. 10 ustawy), gdy termin płatności rat wykracza poza ten okres, a także gdy przekroczenie terminu ostatniej raty jest niewielkie i usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami”.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego: (-) art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 6, ust. 8, 11 i 12 oraz ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej w związku z art. 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.), przez ich błędną wykładnię wyrażającą się w stwierdzeniu, że samo złożenie wniosku o układ ratalny przed upływem 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, a następnie zawarcie układu ratalnego po upływie 12 miesięcy, pozwala na spełnienie warunku umożliwiającego wydanie decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podczas gdy art. 1 ust. 12 jest jednoznaczny i mówi wyraźnie o fakcie dokonany rozłożenia na raty, które to rozłożenie ma nastąpić przed upływem 12 miesięcy; (-) art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 11 i 12 oraz ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej, przez ich błędną wykładnię wyrażającą się w stwierdzeniu, że może dojść do umorzenia należności podlegających umorzeniu w myśl ustawy abolicyjnej przed spłatą należności objętych układem ratalnym, podczas gdy dopiero po zakończeniu realizacji umowy ratalnej może zostać wydana decyzja w sprawie umorzenia należności składkowych objętych decyzją warunkową; (-) art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 6, 7, ust. 11 i 12 oraz ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej w związku z art. 29 ustawy o

systemie ubezpieczeń społecznych, przez ich błędną wykładnię i uznanie, że określone przepisami ustawy warunki umorzenia należności składkowych zostały przez ubezpieczonego spełnione, podczas gdy wnioskodawca nie spełnił warunków umorzenia należności składkowych i nie ma prawa do umorzenia należności składkowych w związku z wnioskiem z dnia 16 maja 2016 r., ponieważ dopiero wykonanie zobowiązania (spłata należności niepodlegających umorzeniu) stanowi warunek abolicji składek.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) i oddalenie odwołania wnioskodawcy oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawą faktyczną rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego jest ustalenie, że wnioskodawca złożył wniosek o układ ratalny w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej (co nastąpiło w dniu 21 sierpnia 2016 r.), tj. 12 lipca 2017 r., lecz wniosek ten został ostatecznie rozstrzygnięty negatywnie w dniu 8 listopada 2017 r. Natomiast na skutek kolejnego wniosku z dnia 23 marca 2018 r., układ ratalny został zawarty w dniu 9 sierpnia 2018 r., i jest przez wnioskodawcę realizowany. Jak zdaje się wskazywać argumentacja Sądu Apelacyjnego, uznał on, że istotne znaczenie ma złożenie wniosku o układ ratalny przez terminem 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej, a nie termin jego zawarcia. Sąd przyjął, że zawarcie układu po upływie wskazanego terminu (ale na skutek wniosku złożonego przed jego upływem) stanowi podstawę do umorzenia należności, jeśli jego warunki są przez dłużnika spełniane (następuje spłata należności według harmonogramu spłat zawartego w układzie). Pogląd ten jest oczywiście sprzeczny z art. 1 ust. 12 *in fine* ustawy abolicyjnej. Zgodnie bowiem z nim, warunek nieposiadania zadłużenia z tytułu niepodlegających umorzeniu składek uważa się za spełniony po ich opłaceniu. Samo zatem terminowe spłacanie rat w

wysokościach ustalonych z organem rentowym jest niewystarczające, a umorzenie tych należności może nastąpić dopiero po uregulowaniu wszystkich rat (wszystkich należności objętych układem). W konkluzji zawarcie układu ratalnego (w ramach postępowania abolicyjnego, ale także w każdym innym przypadku) nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania objętego tym układem. Natomiast objęcie układem ratalnym zobowiązanie wygasa sukcesywnie w miarę pokrywania go kolejnymi wpłatami. W rezultacie ani złożenie wniosku, ani nawet zawarcie układu nie jest równoważne ze spełnieniem warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej.

Tak więc, niezależnie od innych kontrowersji w niniejszej sprawie, już sam fakt, że zobowiązanie nie zostało spłacone (bo jest w fazie spłacania go zgodnie z harmonogramem), nie pozwalał na umorzenie należności.

Sąd Apelacyjny pominął także to, że pierwszy wniosek o zawarcie układu ratalnego złożony został wprawdzie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej, lecz został załatwiony negatywnie (już po wydaniu zaskarżonej decyzji). Ostatecznie układ ratalny został zawarty na skutek wniosku złożonego po 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej. Zatem nawet przy przyjęciu korzystnej dla dłużników koncepcji prezentowanej przez Sąd Apelacyjny, że przy ocenie spełnia warunków umorzenia należności składkowych decydujące znaczenie ma złożenie wniosku o zawarcie układu przed upływem terminu wskazanego w art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej (a nie umowa o rozłożeniu długu na raty), ma ona rację bytu tylko wtedy, gdy w wyniku tego wniosku doszło do zawarcia układu. Oczywiście jest, że jeśli wniosek ten zostanie załatwiony odmownie, to nie może mieć zastosowania art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej, który dotyczy wprost zawarcia układu. Odmowa zawarcia układu oznacza, że wiąże termin z art. 1 ust. 11 tej ustawy. Zawarcie układu ratalnego, na skutek kolejnego wniosku złożonego po terminie wynikającym z art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej, nawet jeśli dotyczy on tych samych należności co wniosek załatwiony negatywnie, nie przewiduje wydłużenia tego terminu w sposób opisany w art. 1 ust. 12 tej ustawy.

Nie jest jasne, co miał na myśli Sąd Apelacyjny, stwierdzając, że: „Nie można również przejść obojętnie obok pewnego proceduralnego „zamieszania”, jakie wystąpiło w sprawie, które w konsekwencji zadziało dezinformacyjnie na M.

T.”. Jeśli jest to zasygnalizowanie wady decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej), to należy przypomnieć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa punkty widzenia co do wymagań, jakie powinna spełniać tego rodzaju decyzja. W postanowieniach: z dnia 14 lutego 2018 r., I UZ 67/17 (LEX nr 2486211); z dnia 24 kwietnia 2018 r., I UZ 2/18 (LEX nr 2483713) i z dnia 22 lutego 2018 r., II UZ 115/17 (LEX nr 2456370) stwierdzono, że 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 ustawy), *składek* niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia. Argumentowano, że 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.

Z odmiennego punktu widzenia wyszedł natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., III UZ 5/18 (LEX nr 2497591) i z dnia 27 września 2018 r., III UZ 20/18 (LEX nr 2555774). W judykatach tych odrzucono założenie, zgodnie z którym termin z art. 1 ust. 11 ustawy rozpoczyna swój bieg tylko wtedy, gdy kwoty należności niepodlegających umorzeniu zostały oznaczone w decyzji określającej warunki umorzenia należności. Wyjaśniając to stanowisko, Sąd Najwyższy przypomniał, że treść decyzji wyznacza zakres i przedmiot rozpoznania sądowego. W rezultacie, w pierwszej kolejności należy rozważyć, jaka była treść zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji oraz jaka była istota sprawy w postępowaniu przed organem rentowym, zainicjowanym wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 6 ustawy. Odpowiadając na to wskazanie, Sąd Najwyższy podkreślił, że przedmiotem sprawy była decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy, czyli odmowa umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. Warunkiem uwzględnienia wniosku ubezpieczonego jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji należności z tytułu niepodlegających

umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz P., Fundusz G. oraz na Fundusz E. 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 wydawał 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 na dzień orzekania. 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. Sąd Najwyższy dodał też, że między decyzją z art. 1 ust. 8 ustawy 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 niepodlegających umorzeniu, nie jest przesłanką wydania decyzji z art. 1 ust. 13 ustawy. W tym kontekście zauważył, że art. 1 ust. 11 ustawy wprost wiąże bieg terminu spłaty niepodlegających umorzeniu należności z uprawomocnieniem się decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, a nie z ustaleniem w tej decyzji kwot należności niepodlegających umorzeniu (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2018 r., I UK 151/17; OSNP 2019 n 3, poz. 34). Pogląd ten został podtrzymany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2018r, I UK 283/17 (LEX nr 2573986), który podkreślił, że niezaskarżenie decyzji informacyjnej (warunkowej), a co za tym idzie potencjalny brak wiedzy płatnika o kształcie ciążącego na nim obowiązku nie

rzutuje na prawidłowość decyzji finalnej, gdyż ta uzależniona została tylko od tego, czy wnioskujący po upływie określonego terminu zalega z zapłatą należności wskazanych w art. 10 ust. 10 ustawy abolicyjnej.

Wpisując się w ten nurt wykładni Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2020 r., II UK 313/18 (LEX nr 3221033) zauważył, że gdy w decyzji warunkowej nie określono kwot zadłużenia nieobjętego abolicją, odsyłając w tym zakresie do informacji, o które adresat decyzji powinien zwrócić się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a wnioskodawca działając w zaufaniu do organu rentowego i uzyskanych - zgodnie z udzielonym mu pouczeniem - informacji spłacił w terminie wszystkie wskazane mu kwoty należności niepodlegających umorzeniu, nie można obciążać go negatywnymi skutkami niezapłacenia niewielkiej (w stosunku do już uiszczonych) kwoty zadłużenia, o której nie został w porę poinformowany, mimo że dochował należytej staranności by spełnić ustawowy warunek zastosowania instytucji abolicji. Takie zachowanie organu rentowego narusza zasady wynikające z art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a.

Należy zauważyć, że kwestia spełnienia przez organ rentowy obowiązku informacyjnego (już po wydaniu decyzji warunkowej) nie została w dostateczny sposób wyjaśniona przez Sąd Apelacyjny. Zatem jego (hipotetyczne) stanowisko o doniosłym prawnie znaczeniu decyzji warunkowej niezawierającej ustalenia kosztów egzekucyjnych, nie poddawałoby się kontroli Sądu Najwyższego.

Natomiast jeśli kwestia ta odnoszona była do odmowy zawarcia układu ratalnego w dniu 8 listopada 2017 r., (jak stwierdził Sąd, w ocenie Zakładu, wnioskodawca nie zapłacił kosztów egzekucyjnych), to nie zostało w dostateczny sposób wyjaśnione, na czym polegało to „zamieszanie” i „dezinformacja” które spowodował organ rentowy, a co pozwalałoby przyjąć, że pierwszorazowa odmowa zawarcia układu ratalnego była wynikiem zawinionego działania organu rentowego (wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 8 i 9 k.p.a.).

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł w myśl art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.