

Sygn. akt VI U 684/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2016 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	Michał Maśnik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2016 r. w S.

sprawy L. G. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie należności z tytułu składek

na skutek odwołania L. G. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 6 lipca 2016 roku nr (...)

**zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że umarza L. G. (1) nieopłacone należności z tytułu składek:**

**- na ubezpieczenia społeczne za okres od stycznia 2007r. do sierpnia 2008r. w łącznej kwocie 18.344,39 zł (osiemnastu tysięcy trzystu czterdziestu czterech złotych i trzydziestu dziewięciu groszy), w tym z tytułu składek w kwocie 10.014,39 zł (dziesięciu tysięcy czternastu złotych i trzydziestu dziewięciu groszy) i z tytułu odsetek liczonych na dzień 4 listopada 2014r. w kwocie 8.330 (ośmiu tysięcy trzystu trzydziestu) złotych,**

**- na Fundusz Pracy za okres od stycznia 2007r. do sierpnia 2008r. w łącznej kwocie 1.470,64 zł (jednego tysiąca czterystu siedemdziesięciu złotych i sześćdziesięciu czterech groszy), w tym z tytułu składek w kwocie 804,64 zł (ośmuset czterech złotych i sześćdziesięciu czterech groszy) i z tytułu odsetek liczonych na dzień 4 listopada 2014r. w kwocie 666 (sześciuset sześćdziesięciu sześciu) złotych.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 6 lipca 2016 roku, nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił L. G. (1) umorzenia należności z tytułu wskazanych w decyzji składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące

pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że L. G. nie spełniła warunków do umorzenia, bowiem w określonym terminie nie opłaciła wymaganych należności niepodlegających umorzeniu.

L. G. (1) odwołała się od tej decyzji, wnosząc o jej zmianę i orzeczenie o umorzeniu należności za cały okres. W uzasadnieniu opisała przebieg postępowania w sprawie, zwracając uwagę na to, że w dacie wydania tzw. decyzji warunkowej nie posiadała żadnych należności niepodlegających umorzeniu, które musiałaby spłacić w ciągu 12 miesięcy. Wskazała także na szereg nieprawidłowości, jakich dopuścił się organ rentowy prowadząc postępowanie w jej sprawie.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie w całości i zasądzenie od odwołującej na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu nie odniósł się w żaden sposób do konkretnych zarzutów odwołania, ograniczając się do przywołania ogólnych poglądów związanych ze stosowaniem ustawy abolicyjnej.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

L. G. (1) od 15 sierpnia 2002 roku prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą pod nazwą L.G. Firma Handlowo – Usługowa (...).

W okresie prowadzenia działalności gospodarczej, w latach 2007-2008, L. G. zawierała umowy o pracę nakładczą. W szczególności w dniu 1 stycznia 2007 r. zawarła z M. M. – Doradztwo (...) w W. na piśmie umowę nazwaną „umową o pracę nakładczą” na czas nieokreślony. Po rozwiązaniu umowy z M. M., w dniu 1 listopada 2007 r. zawarła na piśmie kolejną „umowę o pracę nakładczą” na czas nieokreślony z podmiotem Doradztwo (...) s.c. (...) sp. z o.o. Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne (...) sp. z o.o. w W.. Następnie, w okresie od 1 marca 2008 r. do 31 sierpnia 2008 r. L. G. (1) ponownie łączyła umowa o pracę nakładczą zawarta na piśmie z M. M. – Doradztwo (...) w W..

W czasie obowiązywania powyższych umów o pracę nakładczą ubezpieczona zgłosiła się w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego; nie opłacała składek na ubezpieczenia społeczne. W tym czasie była natomiast zgłoszona do ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywania pracy nakładczej - jako podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne deklarowano z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości 28 zł miesięcznie.

Decyzją z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 465/11 Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. stwierdził, że L. G. (1) jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega obowiązkowo z tytułu prowadzenia tej działalności ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2008 r.

L. G. (1) złożyła odwołanie od tej decyzji, kwestionując dokonane przez organ rentowy objęcie jej ubezpieczeniami z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej zamiast z tytułu wykonywania pracy nakładczej.

Postępowanie w sprawie toczyło się przed Sądem Okręgowym w Szczecinie pod sygnaturą akt VI U 474/13. Wydany w tej sprawie w dniu 24 września 2014 roku wyrokiem sąd oddalił odwołanie L. G. (1).

Niesporne, a nadto dowód: wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie wraz z uzasadnieniem wydany w sprawie VI U 474/13 – w aktach ZUS, k. 84-89.

Powyższy wyrok uprawomocnił się w dniu 7 listopada 2014 roku; w dniu 17 listopada 2014 roku jego odpis wraz z oryginałami akt ZUS przesłano do organu rentowego.

Okoliczność znana sądowi z urzędu.

W dniu 4 listopada 2014 roku L. G. (1) złożyła w ZUS O/S. wniosek o umorzenie nieopłaconych składek w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 r.

Niesporne, a nadto dowód: wniosek – k. 92 akt ZUS.

W dniu 20 listopada 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał postanowienie, którym zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie powyższego wniosku. W uzasadnieniu wskazano, że toczy się nadal przed sądem postępowanie w związku ze złożonym przez L. G. odwołaniem od decyzji w przedmiocie ustalenia obowiązku ubezpieczenia społecznego z tytułu pracy nakładczej, w związku z czym – do czasu zakończenia postępowania przed sądem – postępowanie administracyjne musi zostać zawieszona.

Dowód: postanowienie ZUS O/S. z 20.11.2014 r. – k. 90 akt ZUS.

W dniu 16 grudnia 2014 roku organ rentowy podjął zawieszona postępowanie, po czym – pismem z 30 grudnia 2014 roku poinformował L. G., że w dokumentach zgłoszeniowych zaewidencjonowanych w Kompleksowym Systemie Informatycznym występują błędy (nie informując jakie to błędy). Wezwano w związku z tym odwołującą do złożenia w terminie 7 dni od otrzymania pisma poprawnych dokumentów.

L. G. odebrała pismo w dniu 7 stycznia 2015 roku.

Dowody: postanowienie z 16.12.2014r., pismo z 30.12.2014r. wraz z zpo– k. 79-81 w aktach ZUS.

W dniu 13 lutego 2015 roku organ rentowy poinformował L. G., że jej wniosek nie został rozpatrzony w ustawowym terminie „z uwagi na trwającą weryfikację dokumentacji rozliczeniowej i zgłoszeniowej”. W piśmie wskazano zarazem, że nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono na dzień 7 kwietnia 2015 roku.

Dowód: pismo z 13.02.2015r. – k. 78 akt ZUS.

W dniu 25 marca 2015 r. (...) Oddział w S. wydał adresowaną do L. G. (1) decyzję nr (...), którą określił, iż:

„I. według stanu na dzień 04.11.2014 r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

- a) ubezpieczenia społeczne – za okres od 01/2007 do 08/2008 w łącznej kwocie 18.344,39 zł, w tym z tytułu: składek – 10.014,39 złotych i odsetek – 8.330,00 zł;
- b) Fundusz Pracy – za okres od 01/2007 do 08/2008 w łącznej kwocie 1.470,64 zł, w tym z tytułu składek – 804,64 zł oraz odsetek – 666,00 złotych.

II. warunkiem umorzenia w/w należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999r. nieobjęte postępowaniem o umorzenie należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.u. z 2008 r. Nr 78, poz. 465 ze zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 12 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) w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.”.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał wyłącznie, że „wnioskodawca wniósł o umorzenie należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012r. (...). W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że na koncie dłużnika figurują należności podlegające umorzeniu na podstawie wyżej wymienionej ustawy, które zostały wskazane niniejszą decyzją.

Według stanu na dzień 25.03.2015 r. Zakład nie stwierdził należności nieobjętych postępowaniem o umorzenie, które należy uregulować w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się niniejszej decyzji. W związku z powyższym Zakład Ubezpieczeń Społecznych orzekł jak w sentencji decyzji.”

W dalszej części decyzji zamieszczono ponadto jedynie informację o tym, że w przypadku umorzenia składek, okres za który składki zostały umorzone nie będzie podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent oraz innych świadczeń. Znalazło się tam także pouczenie o możliwości złożenia odwołania do sądu.

Niesporne, a nadto dowód: decyzja z 25.03.2015 r. – k. 73-74 w pliku akt ZUS.

L. G. (1) odebrała decyzję w dniu 16 marca 2015 roku; nie złożyła od niej odwołania.

Niesporne, a nadto dowód: zwrotne potwierdzenie odbioru – k. 72 akt ZUS.

W dniu 23 października 2015 roku L. G. (1) nadała do ZUS pismo, w którym wniosła o wyjaśnienie jej przyczyn zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie umorzenia należności. W odpowiedzi, pismem z 30 października 2015 roku, organ rentowy poinformował ją, że ponieważ posiada zaległości z tytułu nieopłaconych składek za okres od kwietnia do lipca 2015 roku, których termin zapłaty upływa w dniu 5 maja 2016 roku, brak jest obecnie wydania decyzji o umorzeniu należności określonych decyzją z 25 marca 2015 roku.

Dowody: pismo L. G. z 23.10.2015 r., pismo ZUS z 30.10.2015 r. – k. 60, 69 akt ZUS.

W dniu 6 lipca 2016 r. organ rentowy wydał zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję, którą L. G. odebrała w dniu 8 lipca 2016 r.

Dowód: decyzja z 6.07.2016 r. wraz z zpo – k. 52-53 akt ZUS.

Wydając powyższą decyzję organ rentowy uznał, że odwołująca nie zapłaciła niepodlegających umorzeniu okres od kwietnia do lipca 2015 roku składek za maj, czerwiec i wrzesień 2009r. w łącznej kwocie 213,10 zł plus odsetki za zwłokę.

Niesporne.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Odwołanie okazało się uzasadnione.

Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ust. 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. nr 1551) na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Wniosek taki może złożyć osoba, 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, tj. decyzji ZUS określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 1 pkt 1) oraz inna osoba niż wymieniona w pkt 1 (art. 1 ust. 1 pkt 2), tj. osoba nadal prowadząca działalność. W ustępie 6 art. 1 omawianej ustawy wskazano, iż 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 stanowi ustęp 7 art. 1 ustawy abolicyjnej, umorzeniu podlegają

również należności, o których mowa w ust. 1 i 6, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Należności te podlegają wyłączeniu z umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty. Warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po opłaceniu pozostałych należności objętych umową.

Istotne w niniejszej sprawie jest także to, że – jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2014r., sygn. akt III AUa 671/14, wydanym w stanie faktycznym, w którym wydana przez organ rentowy decyzja miała treść identyczną z treścią wydanej w niniejszej sprawie decyzji z dnia 6 czerwca 2014r. nr (...) - 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 ustępu 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 ustępu 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.

Przepis ustępu 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.

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).

W przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczony termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu (ust. 12).

Jak z powyższego wynika, organ rentowy wydaje decyzję o umorzeniu należności po spłacie niepodlegających umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10 najpóźniej w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, bądź - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się

decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności - po ich opłaceniu.

Z kolei decyzję o odmowie umorzenia należności organ rentowy wydaje, jeśli w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10 nie zostaną spłacone albo - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności - nie zostaną one opłacone zgodnie z ustalonymi warunkami.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, iż organ dokonał nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy abolicyjnej, uznając iż posiada uprawnienie do tego, by w dowolny sposób ustalać okres podlegający ocenie w zakresie tego, czy osoba wnioskująca o abolicję nie posiada zaległości składkowych.

L. G. (1) w złożonym odwołaniu w pełni słusznie wskazała, że skoro na dzień wydania pierwszej decyzji (tzw. decyzji warunkowej) nie posiadała żadnych zaległości składkowych niepodlegających umorzeniu, to obowiązkiem organu rentowego było niezwłoczne wydanie decyzji o umorzeniu pozostałych należności. Powyższe wynika w ocenie sądu z wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy abolicyjnej, popartej także wykładnią celowościową i autentyczną.

W tym miejscu koniecznym jest zwrócenie uwagi na okoliczności faktyczne, w jakich została wydana zaskarżona decyzja. Dotyczyła ona mianowicie umorzenia nie takich składek na ubezpieczenia społeczne, których L. G. (1) nie opłaciła np. z braku środków finansowych, lecz takich, co do których toczył się między nią a organem rentowym spór dotyczący tego, czy w ogóle istnieje obowiązek ich opłacania. Obowiązek ich uiszczenia powstał bowiem z uwagi na wyłączenie przez organ rentowy L. G. z ubezpieczeń społecznych jako osoby wykonującej pracę nakładczą i objęcie jej ubezpieczeniem społecznym z tytułu prowadzonej równolegle działalności gospodarczej. Stwierdzając to decyzja organu rentowego, wobec jej uprawomocnienia się po oddaleniu odwołania L. G. przez sąd, doprowadziła do powstania obowiązku uiszczenia przez nią wielotysięcznej należności z tytułu składek na własne ubezpieczenia społeczne za okres wsteczny, wraz z odsetkami.

Trzeba przypomnieć, iż tego rodzaju decyzje, w analogicznych co w przypadku L. G. (1) okolicznościach faktycznych, były masowo wydawane przez organy rentowe na terenie całego kraju w latach 2008-2009. Doprowadziło to do protestów społecznych i powstania szeregu organizacji mających na celu „obronę” praw „pokrzywdzonych” przedsiębiorców, w tym Stowarzyszenia (...) (KRS (...)). Stowarzyszenie to twierdziło m.in. (cytat ze strony internetowej Stowarzyszenia: <http://spprp.pl/kalendarium-ustawy-umorzeniowej>; dostęp 13.03.2016r.), iż „Zakład Ubezpieczeń Społecznych zmienia interpretację obowiązujących przepisów w zakresie wykonywania pracy nakładczej bądź pracy na umowę-zlecenie przy równoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej. Poprzez systematyczne wydawanie decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu z pierwszego tytułu, a podleganiu z drugiego, przedsiębiorcom przypisywane są pseudo-zadłużenia sięgające do 10 lat wstecz. ZUS kwestionuje także okresy niewykonywania działalności, wystawiając „zawieszeniowcom” tytuły wykonawcze - egzekucyjne. W pierwszym okresie sporu na linii ZUS–płatnik sądy wydają wyroki korzystne dla prowadzących działalność gospodarczą. Linia orzecznictwa ulega jednak zmianie, sądy wydają lawinowo wyroki na korzyść ZUS. Osaczeni szukają dla siebie ratunku kontaktując się na forach internetowych. Widząc brak efektów dotychczasowych działań podejmują decyzję o konieczności sprzeciwu w formie zorganizowanych demonstracji.” Po szeregu organizowanych przez Stowarzyszenie manifestacji, w tym przede wszystkim przed Sejmem RP, w marcu 2012 do Sejmu wpłynął druk nr 382, tj. poselski projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W uzasadnieniu tego projektu wskazano m.in., iż „w najtrudniejszym położeniu znajdują się te osoby, w których przypadku zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia powstało za okres do 28 lutego 2009 r. Wiązało się to często ze zmianą przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co utrudniało osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Szczególnie problemy

te dotyczyły zmian wprowadzanych do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w pierwszych latach jej obowiązywania. Równocześnie dopiero ustawa o swobodzie działalności gospodarczej uregulowała jednoznacznie okresy, w których przedsiębiorca prowadzi działalność oraz dała możliwość zgłaszania jej zawieszenia. W okresie wcześniejszym takiej możliwości nie było, a ustalanie faktycznego okresu prowadzenia pozarolniczej działalności opierało się często na analizie dokumentacji związanej z tą działalnością składanej w innych urzędach. Prowadziło to często do sporów oraz do przeciągających się spraw w sądzie, co miało bezpośredni wpływ na wysokość odsetek, liczonych już od pierwszego dnia następującego po dniu kiedy składka stawała się wymagalna (tj. od następnego dnia po terminie jej płatności). Sytuacje takie występowały także w przypadku osób, które prowadziły pozarolniczą działalność i równocześnie zostały zgłoszone do ubezpieczeń jako zleceniobiorcy lub jako nakładcy, a także jako pracownicy - z wynagrodzeniem poniżej najniższego (a później minimalnego) wynagrodzenia za pracę.” (vide: opis procesu legislacyjnego przed Sejmem VII kadencji dot. druku nr 382: [http://www.sejm.gov.pl\(...\).nsf/druk.xsp?nr=382](http://www.sejm.gov.pl(...).nsf/druk.xsp?nr=382)).

Efektom tych wszystkich działań było uchwalenie tzw. ustawy abolicyjnej, tj. ustawy z dnia z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551), pozwalającej m.in. osobom, wobec których ZUS wydał decyzje wyłączające je z ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywania umowy o pracę nakładczą, na umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w związku z prowadzoną w tym samym czasie działalnością gospodarczą. Oznacza to, że L. G. (1) jest niejako pierwotną adresatką omawianej ustawy, której celem było niewątpliwie (niezależnie od tego w jaki sposób oceniać słuszność czy „sprawiedliwość” tego celu) umożliwienie przedsiębiorcom umorzenia ich długu wobec ZUS.

Treść ustawy abolicyjnej nie jest w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie jasna i spójna, a jej konstrukcja (najbardziej istotne znaczenie ma w zasadzie jeden, bardzo rozbudowany, przepis art. 1) nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków co do treści ustawy. Dlatego też tym bardziej nie jest możliwe poprzestanie wyłącznie na wykładni językowej, a koniecznym jest sięgnięcie do innych metod wykładni.

Gdyby uznać – jak chce tego organ rentowy – że możliwe było wydanie decyzji odmawiającej umorzenia należności składkowych, mimo że w dacie wydania decyzji warunkowej L. G. (1) nie posiadała żadnych należności niepodlegających umorzeniu (co organ rentowy sam stwierdził w decyzji warunkowej), oznaczałoby to konieczność przyjęcia, że wydanie decyzji warunkowej nie ma żadnego sensu. Tymczasem skoro decyzja ta jest decyzją, od której przysługuje odwołanie do sądu, oznacza to, że kontroli sądowej podlegają wszystkie jej elementy, tj. m.in. zarówno określona nią kwota należności podlegających, jak i niepodlegających umorzeniu. Przyznanie organowi rentowemu prawa – dowolnego w istocie w czasie – ustalania okresu, w którym może sprawdzić czy na koncie płatnika nie powstała jakaś jeszcze, dodatkowa, nieujęta w decyzji warunkowej zaległość, prowadziłoby w istocie do częściowego unieważnienia treści decyzji warunkowej i to nawet w sytuacji, gdyby jej prawidłowość została już skontrolowana przez sąd. Organ rentowy mógłby bowiem w takim przypadku orzec – tak jak uczynił to wobec L. G. (1) – niejako „obok” tej decyzji, co w ocenie sądu nie ma żadnego uzasadnienia w przepisach ustawy.

Analizując natomiast treść całego artykułu pierwszego ustawy abolicyjnej, należy dojść do wniosku, że datą, z którą ustawodawca związał wszelkie – istotne na gruncie stosowania ustawy – skutki jest data złożenia wniosku o abolicję. Do daty tej ustawodawca odnosi się bowiem w ustępach dziewiątym, czternastym i piętnastym. Także i organ rentowy uważa, zdaje się, podobnie, skoro w decyzji warunkowej z 25.03.2016r. wskazał, że „według stanu na dzień 04.11.2014r. [tj. na dzień złożenia przez L. G. (1) wniosku] umorzeniu będą podlegały...” Oznacza to zdaniem sądu, że także i na ten dzień osoba ubiegająca się o abolicję nie powinna posiadać żadnych innych, niepodlegających umorzeniu, zaległości składkowych. W razie zaś gdyby takie należności posiadała – ma obowiązek je spłacić w terminie określonym przepisem art. 1 ust. 11 ustawy.

W powyższej sytuacji wyprowadzenie przez organ rentowy, przy oparciu się wyłącznie na treści przepisu art. 1 ust. 10 ustawy, w oderwaniu od celu i funkcji całej ustawy, wniosku, że nawet jeśli w dacie złożenia wniosku nie istniały zaległości niepodlegające umorzeniu, ale powstały one w okresie późniejszym (w omawianym przypadku

– już po wydaniu decyzji warunkowej), to nie jest możliwe umorzenie pozostałych należności, było całkowicie nieprawidłowe. Ustawa abolicyjna w zamyśle ustawodawcy miała być bowiem środkiem pomocy przedsiębiorcom (szczególnie zaś takim jak L. G. (1), których zadłużenie wobec ZUS powstało wskutek zakwestionowania ważności tytułu ubezpieczenia w postaci umowy o pracę nakładczą), nie zaś dodatkowym narzędziem dla ZUS służącym do wzmocnienia możliwości egzekucji wszelkich zaległych składek na ubezpieczenia społeczne. Jeśli L. G. (1) w okresie już po złożeniu wniosku abolicyjnego nie opłaciła jakichś składek, organ rentowy ma szereg przewidzianych przepisami innych ustaw możliwości, by składki te od niej wyegzekwować. Sięganie przezeń w tym celu po przepisy ustawy abolicyjnej nie ma żadnego uzasadnienia.

Powyższy sposób rozumowania ma dodatkowe oparcie w treści przepisu art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej. W regulacji tej wskazano bowiem, że „w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.” Przepis ten jednoznacznie wiąże więc spełnienie warunku wyłącznie z opłaceniem niepodlegających umorzeniu należności wskazanych w decyzji, o której mowa w ust. 8. Przyjmując więc hipotetycznie, że w realiach niniejszej sprawy po stronie L. G. (1) istniały jakieś zaległości niepodlegające umorzeniu i L. G. (1) złożyłaby wniosek o ich rozłożenie na raty, po czym – w ustalonych ratach – wszystkie te należności by spłaciła, organ rentowy musiałby – zgodnie z literalnym w tym przypadku brzmieniem art. 1 ust. 12 przyjąć, że warunek „został spełniony”, a co za tym idzie – umorzyć pozostałe należności, nawet jeśli w okresie późniejszym (np. w czasie spłacania rat) po stronie odwołującej powstałyby jeszcze jakieś inne zaległości wobec ZUS. Tym bardziej więc brak jest podstaw, by różnicować (traktować gorzej) odwołującą w sytuacji, w której w dacie wydania pierwszej decyzji nie posiadała ona jakichkolwiek innych zaległości wobec ZUS.

Dodatkowo trzeba zauważyć, iż – czytane całościowo – przepisy ustawy abolicyjnej pozwalają na wyprowadzenie wniosku, iż w sytuacji w której organ rentowy w pierwszej wydanej przez siebie decyzji (w tym przypadku decyzji z 25 marca 2015 roku) ustali, że nie istnieje żaden warunek, który trzeba spełnić, by doszło do umorzenia należności objętych ustawą abolicyjną, brak jest podstaw, by organ następnie czekał 12 miesięcy na wydanie decyzji definitywnej. Przeciwnie, skoro organ sam w decyzji ustalił brak warunku, jest tym ustaleniem związany i powinien – niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji, co nastąpiło z dniem 5 maja 2015 roku, wydać decyzję ostateczną, o jakiej mowa w przepisie art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej, tj. decyzję o umorzeniu należności. Na marginesie, choć nie ma to żadnego znaczenia prawnego, trzeba zauważyć, że także i w tej dacie L. G. (1) nie posiadała jeszcze żadnych zaległości wobec ZUS. Pierwsze zaległości powstały bowiem dopiero z chwilą upływu terminu do opłacenia przez nią składek na ubezpieczenia społeczne za kwiecień 2015 roku, co – zależnie od tego czy zatrudniała w tym czasie pracowników, czy też nie – nastąpiło z dniem 11 lub 16 maja 2015 roku.

Biorąc wszystkie powyższe ustalenia i rozważania pod uwagę, sąd uznał zaskarżoną decyzję za błędną. W powyższej sytuacji na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. w związku z przywołanym wyżej przepisami zmieniono decyzję w sposób określony w sentencji wyroku, orzekając o umorzeniu wskazanych w wyroku zaległości składkowych L. G. (1).