

Sygn. akt III AUa 2082/15

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 kwietnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Grażyna Horbulewicz (spr.)
Sędziowie:	SSA Lucyna Ramlo SSA Daria Stanek
Protokolant:	sekr.sądowy Agnieszka Makowska

po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2016 r. w Gdańsku

sprawy K. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

o umorzenie należności z tytułu składek

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

od wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt VI U 1138/15

zmienia zaskarżony wyrok i oddała odwołanie.

SSA Lucyna Ramlo SSA Grażyna Horbulewicz SSA Daria Stanek

Sygn. akt III AUa 2082/15

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 20 marca 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. odmówił K. M. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od kwietnia 2008 r. do czerwca 2008 r. w kwocie 1921,75 zł, na ubezpieczenie zdrowotne za okres od kwietnia 2008 r. do czerwca 2008 r. w kwocie 721,86 zł, Fundusz Pracy za okres od kwietnia 2008 r. do czerwca 2008 r. w łącznej kwocie 146,92 zł.

W odwołaniu od powyższej decyzji ubezpieczona podniosła, iż przed wystąpieniem o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek zawarła umowę o rozłożenie zaległych należności na raty i do stycznia 2013 r. spłaciła 51 z 60 rat umowy, nie posiada natomiast innych zaległości.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o jego oddalenie.

Wyrokiem z dnia 22 października 2015 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił brak podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od kwietnia do czerwca 2008 r. w kwocie 1921,75 zł, na ubezpieczenie zdrowotne za okres od kwietnia do czerwca 2008 r. w kwocie 721,86 zł oraz Fundusz Pracy za okres od kwietnia do czerwca 2008 r. w łącznej kwocie 146,92 zł na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd wskazał, iż w sprawie nie było sporne, że w dniu 16 stycznia 2013 r. ubezpieczona, prowadząca (...), złożyła wniosek o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek, a pozwany, decyzją z dnia 11 marca 2013 r. umorzył postępowanie w zakresie umorzenia składek za okres od października 2006 r. do września 2007 r. z uwagi na brak zadłużenia z tytułu składek za ten okres. W tym samym terminie organ rentowy wydał decyzję o odmowie wszczęcia postępowania o umorzenie należności za okres od maja 2006 r. do września 2006 r. z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w tym czasie.

W dniu 14 stycznia 2014 r. organ rentowy wydał decyzję, w której w punkcie I ustalił składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy, które będą podlegać umorzeniu, zaś w punkcie II stwierdził, że warunkiem umorzenia należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja ta nie została zaskarżona i uprawomocniła się z dniem 21 lutego 2014 r.

Ubezpieczona nie uiszczała w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji należności, które powstały, jako skutek niezapłacenia jednej z rat z układu ratalnego w należytej wysokości oraz uiszczenia innej raty po terminie. Łącznie ich wysokość została ustalona na kwotę 85,37 zł.

Sąd Okręgowy, powołując się na treść art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551) zważył, iż wydanie przez zakład decyzji o umorzeniu albo odmowie umorzenia należności winno zostać poprzedzone wydaniem decyzji warunkowej, która określa także kwoty należności, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych, stąd kontrola zaskarżonej decyzji nie mogła abstrahować od kontroli decyzji ją poprzedzającej, a ta z kolei nie określała należności, których spłata była warunkiem umorzenia należności niepodlegających umorzeniu, a nawet nie wskazywała, że ubezpieczona zalega ze spłatą. W ocenie Sądu powyższe nie odpowiada wymogowi wynikającemu z art. 1 ust. 8 powołanej ustawy, albowiem decyzja nie ustala kwot składek niepodlegających umorzeniu. Tożsamy pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r. sygn. akt III AUa 671/14 (system informacji prawnej Lex nr 1621046), wskazując, iż w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy „powinny zostać określone nie tylko kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek i innych należności wymienionych w ust. 1 i 6, podlegające umorzeniu, ale również warunki umorzenia”, a więc kwoty nieopłaconych składek, a w wypadku, gdy możliwe jest również obliczenie kwot odsetek, również tych odsetek. Sąd Okręgowy podziela pogląd zaprezentowany w powołanym wyżej orzeczeniu, jak również jego argumentację z której wynika, że wydanie decyzji pozbawionej koniecznego elementu, pozbawiło de facto ubezpieczonego możliwości zaskarżenia decyzji. Ponieważ w tej sytuacji termin do zaskarżenia decyzji warunkowej nie rozpoczął biegu, niezasadne było ustalenie, że ubezpieczona nie spełniła w terminie warunku wskazanego w przepisie art. 1 ust. 13 pkt. 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy, na mocy art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

Apelację od wyroku wywiódł pozwany zaskarżając go w całości i wnosząc o jego zmianę i oddalenie odwołania, względnie uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Bydgoszczy.

Skarżonemu wyrokowi pozwany zarzucił naruszenie art. 1 ust. 13 pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 10 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, poprzez poddanie faktycznej kontroli Sądu ostatecznej decyzji określającej warunki umorzenia, od której nie zostało złożone odwołanie.

Pozwany podkreślił, że w dniu 14 stycznia 2014 r. wydał decyzję określającą warunki umorzenia należności. W ocenie Zakładu powyższa decyzja została wydana prawidłowo, albowiem zawiera informację o wysokości należności, które podlegały będą umorzeniu, a także, że warunkiem umorzenia należności wymienionych w punkcie I jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Zakreślony został też termin na spłatę tych należności, tj. 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji.

Art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, jak podkreślił pozwany, nie nakłada na ZUS obowiązku wyliczenia kwot zaległości składkowych podlegających zapłacie, jako warunek umorzenia nieopłaconych składek. Organ rentowy spełnił warunki określone w art. 1 ust. 8 ustawy, czyli wskazanie kwotowo należności, które będą podlegały umorzeniu.

W ocenie Zakładu, decyzja określająca warunki umorzenia należności z dnia 14 stycznia 2014 r. jest prawidłowa i zgodna z przepisami ustawy. Co więcej jest to decyzja ostateczna, od której nie zostało wniesione odwołanie. W konsekwencji jej konstrukcja i szczegółowość nie mogą być powodem zmiany decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej.

Dodatkowo pozwany zaznaczył, że zaskarżony wyrok w rzeczywistości sprowadza się do badania ostatecznej decyzji o warunkach umorzenia, a nie zaskarżonej decyzji, tj. odmawiającej umorzenia z powodu niespełnienia ku temu warunków.

Zdaniem apelującego nie można również uznać, że przerzuca on ciężar ustalenia zaległości na odwołującą. Powoływana ustawa bowiem wyraźnie przewiduje dwuetapowość działania. W pierwszej kolejności wydawana jest decyzja o warunkach umorzenia, a następnie, po upływie 12 miesięcy od uprawomocnienia się pierwszej decyzji - decyzja o umorzeniu bądź odmowie umorzenia tych należności. Ustawa jasno wskazuje też, że warunkiem wydania decyzji o umorzeniu należności jest nieposiadanie na dzień wydawania tej decyzji należności niepodlegających umorzeniu.

Pozwany podkreślił również, że w niniejszej sprawie Sąd rozpoznawał odwołanie od decyzji odmawiającej umorzenia należności, a nie decyzji określającej warunki umorzenia, od której odwołanie nie zostało wniesione. Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, że ocena decyzji odmawiającej umorzenia wymaga dokonania oceny prawidłowości wydania decyzji wcześniejszej, która jest już ostateczna. Ponadto zmiana zaskarżonej decyzji poprzez ustalenie, że brak jest podstaw do umorzenia należności jest sprzeczna z art. 1 ust. 13 tzw. ustawy abolicyjnej, bowiem bezsporne jest, że na dzień wydawania decyzji z dnia 20 marca 2015 r. wnioskodawczyni posiadała należności niepodlegające umorzeniu, a powstałe wskutek niewłaściwego wywiązywania się z zawartego układu ratalnego.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

Apelacja pozwanego, jako zasadna, skutkowałą zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołania.

U podstaw rozstrzygnięcia Sądu I instancji legło przekonanie, iż decyzja z dnia 14 stycznia 2014 r., której celem miało być określenie warunków umorzenia należności składkowych oraz pochodnych na podstawie przepisów 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) jest niezupełna, albowiem zabrakło w niej sprecyzowania faktycznych warunków umorzenia należności tj. skonkretyzowania kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Decyzja tak skonstruowana nie dawała ubezpieczonej możliwości wypełnienia nałożonego na nią obowiązku. W państwie prawa niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, gdy organ administracji publicznej wyciąga wobec obywatela negatywne konsekwencje prawne, zamykając mu dostęp do określonego uprawnienia ustawowego, w efekcie własnych uprzednich zaniedbań. Sąd I instancji zwrócił także uwagę, że kwota należności nie podlegających umorzeniu może mieć charakter sporny i dokładne jej dookreślenie daje możliwość zakwestionowania tej treści decyzji (a w istocie kwoty podlegającej bezwzględnej spłacie) w postępowaniu odwoławczym.

Analizując trafność stanowiska Sądu Okręgowego, Sąd meriti w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, podzielił w całej rozciągłości rozważania, poczynione w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 marca 2016 r. (sygn. akt III AUa 1693/15).

I tak, przed bardziej szczegółowym odniesieniem się do kwestii merytorycznej zawartości, jaką powinna zawierać decyzja warunkowa, zwrócić należy uwagę na dotychczasowe orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Gdańsku idące w kierunku uchylania zarówno wyroku Sądu, jak i poprzedzającej go decyzji organu rentowego (na podstawie art.477<sup>14a</sup>), zarówno w sprawach, gdzie przedmiotem kontroli jest już pierwsza decyzja - tj. decyzja warunkowa nie określająca kwot należności nie podlegających umorzeniu (np. sprawa III AUa 752/15, czy wspomniana w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji sprawa III AUa 671/14), jak również wydane w następstwie nieuregulowania należności nie podlegających umorzeniu decyzje o odmowie umorzenia tych należności, które umorzeniu podlegały (sprawa III AUa 1548/15).

W ostatniej z przywołanych spraw przedmiot kontroli apelacyjnej stanowiło orzeczenie Sądu Okręgowego zredegowane w identyczny sposób jak to, które stanowi przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Sąd Apelacyjny wyraził tam pogląd, że: „...Poddane kontroli instancyjnej rozstrzygnięcie jest (...) wadliwe niezależnie od (...) argumentacji merytorycznej (...) Utrwalone w judykaturze jest stanowisko, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie. Sąd ubezpieczeń społecznych nie może orzekać w przedmiocie, który nie był objęty decyzją organu rentowego. Zakresem kontroli odwoławczej w niniejszej sprawie objęta była decyzja organu rentowego o odmowie umorzenia należności z tytułu składek. W konsekwencji przedmiotem rozpoznania była kwestia oceny, czy w stanie faktycznym sprawy istnieją podstawy do umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Sama zaś sentencja wyroku musi ograniczać się do stwierdzenia, czy prawo, którego strona się domaga przysługuje czy też nie przysługuje. Zasadniczo więc nawet przy akceptacji dla merytorycznych rozważań Sądu I instancji jako ewidentnie wadliwa jawi się treść rozpoczynająca się od słów „...ze względu na nieokreślenie przez organ rentowy...”. Stanowi ona bowiem w praktyce element uzasadnienia wyroku, a nie jego sentencji. Oczywiście – przyjmując słuszność zasadniczych przesłanek rozstrzygnięcia - nie sposób zaakceptować również ograniczenia sentencji do stwierdzenia, że Sąd „zmienia decyzję i ustala brak podstaw do odmowy umorzenia należności z tytułu składek...”. Konstrukcja ta opiera się na podwójnej negacji i z powodzeniem może być odwrócona w ten sposób: „zmienia zaskarżoną decyzję i ustala, że są podstawy

do umorzenia należności...”. Również jednak takie rozstrzygnięcie wypacza wyrażony w art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. obowiązek orzeczenia co do istoty sprawy przy ferowaniu wyroku zmieniającego decyzję organu rentowego. Utrwalone tak w judykaturze, jak i w doktrynie jest stanowisko, że orzeczenie co do istoty sprawy, o którym mowa w art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., polega na sformułowaniu sentencji wyroku w taki sposób, aby zastępowała decyzję organu rentowego. Skoro zatem istotą sprawy była kwestia umorzenia należności, to pozytywna dla wnioskodawczyni decyzja stwierdzałaby, iż organ rentowy umarza wskazane w pierwotnej decyzji należności z tytułu składek. Również Sąd uwzględniając odwołanie powinien zmienić zaskarżoną decyzję i umorzyć należności z tytułu składek. Oczywiście postulowanie takiego rozstrzygnięcia przy niewadliwych ustaleniach stanu faktycznego byłoby nieporozumieniem. Przyjmując bowiem słuszność poglądu co do konieczności enumeratywnego wskazania w decyzji warunkowej składek nie podlegających umorzeniu, to zaniechanie tego obowiązku przez organ rentowy nie może powodować tego skutku, że podmiot starający się o zastosowanie względem niego tego dobrodziejstwa zostanie zwolniony z obowiązku uiszczenia również tych składek, które nie podlegają umorzeniu. Zapłata składek nie podlegających umorzeniu – co wynika wprost z przepisów ustawy abolicyjnej – była warunkiem sine qua non umorzenia tych składek, które umorzeniu podlegają. Bezsprzeczne jest natomiast, że wnioskodawczyni żadnych składek w 12-miesięcznym terminie nie zapłaciła...”.

We wskazanych sprawach, w których dochodziło do uchylenia wyroku oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego, Sąd Apelacyjny faktycznie uniknął odpowiedzi na pytanie, jak powinien postąpić Sąd I instancji, do którego wpływa sprawa z odwołaniem od decyzji organu rentowego (i to zarówno w takim stanie faktycznym jak w niniejszej sprawie jak i w stanach faktycznych, gdzie zakres zobowiązań nie podlegających umorzeniu jest faktycznie sporny

i trudny do ustalenia – co wyeksponował Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie), zwłaszcza, że - poza niemającym zastosowania wyjątkiem z art. 477<sup>14</sup> § 4 k.p.c.- nie został wyposażony w możliwość uchylecia decyzji organu rentowego „jako przedwczesnej”, do czego zadaje się zmierzał Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, konstruując zaskarżone rozstrzygnięcie.

Dostrzeżenie uchybień popełnionych przez organ rentowy w toku postępowania administracyjnego w praktyce orzecznictwa sądów okręgowych realizowane jest wyłącznie poprzez określoną w art. 467 § 4 k.p.c. instytucję zwrotu akt organowi rentowemu z uwagi na dostrzeżone braki. Wydaje się jednak, że zastosowanie powyższej regulacji w sprawach analogicznych do rozpoznawanej nie może wchodzić w grę. Stosownie bowiem do wskazanego przepisu, jeżeli w toku wstępnego badania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych okaże się, że występują istotne braki w materiale, a przeprowadzenie jego uzupełnienia w postępowaniu sądowym byłoby połączone ze znacznymi trudnościami, przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia może zwrócić organowi rentowemu akta sprawy w celu uzupełnienia materiału sprawy. To samo dotyczy wypadku, w którym decyzja organu rentowego nie zawiera: 1) podstawy prawnej i faktycznej; 2) wskazania sposobu wyliczenia świadczenia; 3) stosownego pouczenia o skutkach prawnych decyzji i trybie jej zaskarżenia.

Jeśli przyjąć, że skarżąca istotnie nie mogła wypełnić warunku spłaty należności nie podlegających umorzeniu w określonym terminie wobec braku wiedzy co do ich wysokości, to uzupełnienie tego „braku w materiale” w toku postępowania, czy także po zwrocie akt organowi rentowemu nic by nie dało, albowiem określony termin już upłynął. Trzy natomiast wymienione wyżej przypadki (z których druga mogłaby wydawać się najbardziej adekwatna) muszą dotyczyć wad decyzji zaskarżonej, a więc stanowiącej przedmiot kontroli odwoławczej, a nie wcześniejszej decyzji, która skutkiem jej niezaskarżenia stała się prawomocna.

Co jednak o wiele bardziej istotne - próba podjęcia opisanego wyżej działania, podobnie jak skutki wyroku zaskarżonego w niniejszej sprawie – godzą w istotę prawomocnej decyzji, której strona nie zaskarżyła. Wznowienie zaś postępowania w ramach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych możliwe jest w konkretnych realiach określonych przez art. 83a ustawy, które w ocenie Sądu Apelacyjnego nie zachodzą. Tak też argumentacja prowadząca do wzruszenia wyroku oraz poprzedzającej go decyzji - o ile może być zrozumiała na gruncie spraw, gdzie przedmiotem kontroli jest pierwsza z decyzji tj. decyzja warunkowa

(jak w powołanej już sprawie III AUa 471/14; tudzież w sprawie III AUa 147/15 – wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2015 r. [http://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/content/\\$N/15250000001521\\_III\\_AUa\\_000147\\_2015\\_Uz\\_2015-10-08\\_001](http://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/content/$N/15250000001521_III_AUa_000147_2015_Uz_2015-10-08_001)) nie może być przeniesiona na grunt spraw, w których przedmiotem oceny jest decyzja o odmowie umorzenia należności wydana na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej).

Do powyższych rozważań dochodzi także dodatkowy argument natury praktycznej. Jak wyżej zaznaczono - skutkiem wyroku jest zakwestionowanie w istocie nie tyle decyzji zaskarżonej, co prawidłowości decyzji określającej warunki umorzenia należności. W konsekwencji więc uchylenie wyroku o treści analogicznej do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego następuje w sytuacji, w której określanie warunków umorzenia należności z ustawy abolicyjnej nie ma najmniejszego sensu. Jeśli bowiem przyjąć, że dłużnikowi – co byłoby konsekwencją rozstrzygnięcia – ponownie otwierałaby się droga do dalszego skutecznego ubiegania się o umorzenie należności podlegających umorzeniu w świetle ustawy abolicyjnej, to w świetle braku innych należności zaskarżony wyrok należałoby zmienić poprzez zmianę zaskarżonej decyzji

i umorzenie należności określonych w decyzji warunkowej. Na przeszkodzie takiemu rozstrzygnięciu w sygnalizowanej sprawie III AUa 1548/15 stał zapewne wyrażony

w art. 384 k.p.c. tzw. zakaz reformationis in peius tyle tylko, że zakaz ten rozumiany jako brak możliwości uchylecia lub zmiany wyroku zaskarżonego wyłącznie przez organ rentowy (w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Sądu I instancji oparte było wyłącznie na „przedwczesności” decyzji organu rentowego) sprzeciwia się nie tylko zmianie zaskarżonego wyroku na niekorzyść organu rentowego i umorzenia należności z tytułu składek, ale także uchyleniu wyroku oraz decyzji organu rentowego z powołaniem się na art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.

Wracając na grunt analizowanej sprawy wskazać należy, że w ocenie Sądu meriti wzruszenie decyzji odmawiającej umorzenia należności przy braku spłaty zobowiązań w 12 – miesięcznym terminie zakreślonym w decyzji warunkowej, wydaje się nadużyciem właśnie z perspektywy istoty i celu ustawy abolicyjnej (i to pomijając kwestię dopuszczalności wzruszenia prawomocnej decyzji określającej warunki umorzenia należności składkowych). Ustawa ta – na co już wyżej zwracano uwagę – skierowana była do osób, które popadły w latach 1999-2009 w spiralę zadłużenia, która uniemożliwiła im spłatę zobowiązań składkowych. Z jednej strony stworzyła ona warunki do wyjścia dłużników z sytuacji obiektywnie krytycznej, jaką jest nierzadko kolosalne zadłużenie cały czas powiększające się o zobowiązania akcesoryjne. Z drugiej zaś, odbywa się to kosztem rezygnacji ze składek należnych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, co finalnie będzie miało wpływ na wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego, czy nawet samo prawo do świadczeń. Skala skutków ustawy zarówno dla samego budżetu, stabilności ubezpieczeń jak i dla samych ubezpieczonych jest bardzo szeroka. Stąd też incydentalność ustawy wyrażała się w stosunkowo krótkim okresie obowiązywania jej skutków. Ustawa wchodząc w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. przewidywała 24-miesięczny termin do składania opartych na jej przepisach wniosków o umorzenie należności. Uwzględniając określony w art. 1 ust. 11, 12-miesięczny termin do spłacenia należności nie podlegających umorzeniu od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia, z początkiem br. następuje sukcesywne wygaszanie możliwości umarzania składek na podstawie ustawy.

W praktyce więc płatnicy składek, którzy po wejściu w życie ustawy złożyli wnioski o zastosowanie względem nich ustawowej abolicji, a następnie podjęli rzeczywiste działania w celu skorzystania z ustawy tj. ustalili wysokość koniecznych zobowiązań i je uregulowali, postępowania mają dawno zakończone z pozytywnym skutkiem, nierzadko jednak okupionym koniecznością dokonania istotnych wyrzeczeń po to, by zmieścić się w ustawowym terminie 12-miesięcznym. Akceptacja dla rozstrzygnięcia uchylającego wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, a w każdym razie potwierdzanej nim zasady, jaka legła u podstaw wielu wcześniejszych rozstrzygnięć, prowadzi do niczym nieuzasadnionego uprzywilejowania tych płatników, którzy dość swobodnie traktowali swą powinność w zakresie terminowej spłaty zobowiązań nie podlegających umorzeniu, a następnie zaskarżyli decyzję odmawiającą umorzenia należności. W praktyce bowiem uzyskują oni kolejny 12-miesięczny termin do spłaty koniecznych zobowiązań.

Przyjęciu generalnej zasady, wedle której brak jest enumeratywnego wskazania w decyzji warunkowej należności nie podlegających umorzeniu w każdym przypadku skutkowałoby wadliwością decyzji uniemożliwiająca rozpoczęcie biegu 12-miesięcznego terminu spłaty tych należności, sprzeciwia się jeszcze jeden argument, który powinien być wyartykułowany właśnie na gruncie stanu faktycznego niniejszej sprawy. Tak też w praktyce rozpoznawania spraw z odwołań od decyzji odmawiających umorzenia należności na gruncie ustawy abolicyjnej rozróżnić można szereg różnych stanów faktycznych. W niektórych sytuacjach dłużnicy podejmują spłatę zobowiązań, chcąc zmieścić się w terminie, jednakże na skutek błędnego przekonania - czy to, co do wysokości zobowiązania, czy to co do sposobu rozliczenia dokonywanych wpłat, mimo upływu terminu spłaty cała należność nie zostaje zaspokojona. Gdzie indziej dłużnicy wykazują aktywność występując o wskazanie należności nie podlegających umorzeniu i organ rentowy takie zestawienie przedstawia, o ile nawet nie przedstawił go wcześniej. Traktowanie jedną miarą sytuacji, w której dłużnik zachowuje się aktywnie i podejmuje niezbędne starania o wyjaśnienie i spłatę kwoty zadłużenia nie podlegającego umorzeniu oraz sytuacji, w której dłużnik pozostaje całkowicie bierny nie wydaje się właściwe również z perspektywy celu abolicji. W niniejszej zaś sprawie wątpliwości budzić nie mogło, że wnioskodawczyni w 12-miesięcznym terminie nie dokonała jakiegokolwiek spłaty. Ustawa abolicyjna miała na celu pomoc dłużnikom, ale na określonych w niej warunkach. Z założenia więc to dłużnik winien wykazać się miarą należytej staranności przy wypełnieniu tych warunków jako koniecznych do zastosowania dobrodziejstwa ustawy.

Jak wynika z glosy sędziego Andrzeja Kurzycha sędziego Sądu Rejonowego w Toruniu do przywoływanego przez Sąd Okręgowy wyroku w sprawie III AUa 671/14 (Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej Nr III/2015 str.117), jej autor co do zasady przedstawia pogląd aprobujący rozważania Sądu Apelacyjnego przedstawione w uzasadnieniu wskazanego wyroku wskazując, że decyzja warunkowa powinna w części dotyczącej warunków umorzenia mieć formę skonkretyzowaną, nie zaś tylko taką, która powtarza zwroty ustawowe. Autor zaznaczył przy tym, że organ

rentowy ma obowiązek stwierdzić stanowczo w decyzji, jakie niepodlegające umorzeniu składki, odsetki, opłaty i koszty wnioskodawca jest obowiązany zapłacić (warunek przedmiotowy) oraz jednocześnie erygować termin, w ciągu którego winno to nastąpić (warunek temporalny). Do powyższych wniosków autor glosy doszedł przedstawiając bardzo ciekawą argumentację, zwracając przy tym wszakże uwagę, iż „przepis ten [art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej] wprost nakazuje ustalenie w decyzji warunkowej kwot należności podlegających umorzeniu, czego nie czyni w odniesieniu do kwot zadłużenia podlegającego spłacie. Może to dawać asumpt do stwierdzenia, że gdyby ustawodawca chciał, aby należności te były wymienione w decyzji warunkowej, to swoją wolę by wprost wyartykułował, jak to uczynił w przypadku kwot należności podlegających umorzeniu.” Idąc dalej autor zaznaczył, że: „Jedyną pozycją, której nie można jednoznacznie określić w dacie wydania decyzji warunkowej, jest kwota zadłużenia odsetkowego.” Oba te argumenty, które mogłyby być odczytywane, jako wsparcie dla decyzji w formie redagowanej przez organ rentowy glosator jednak odpira. W pierwszej kwestii odwołuje się przy tym do językowego znaczenia użytego w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej pojęcia „określa” warunki umorzenia oraz do określonych w art. 7 i art. 9 k.p.a. zasad prawa administracyjnego uwzględniania interesu społecznego i indywidualnego oraz prawa jednostki do informacji. W drugiej zaś wskazuje, że obliczenie wysokości odsetek jest „...prostym działaniem arytmetycznym, a w razie problemów przedsiębiorca może wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o podanie ich kwoty”. Nie kwestionując słuszności tej argumentacji wydaje się, że jest ona wewnętrznie częściowo niespójna. Autor wytyka bowiem ustawodawcy swoiste zaniechanie, wskazując przy tym jednak, że zaniechanie to jest wyłącznie przypadkowe i uzupełnia tę lukę odwołując się do wykładni językowej. Nie wydaje się, by zabieg ten był w pełni właściwy. Byłoby tak, gdyby art.1 ust. 8 (lub ust. 10) obligował do określenia należności podlegających umorzeniu oraz [określenia] należności niepodlegających umorzeniu. Przepis ten zobowiązuje jednak wyłącznie do określenia po pierwsze, należności, które podlegają umorzeniu (do tych bowiem tylko odnosi się zawarte w przepisie odesłanie do ust. 1 i 6) i po drugie, [określenia] warunków umorzenia. Warunki umorzenia projektodawca zdefiniował zaś w projekcie ustawy w sposób następujący: „[jest to] złożenie wniosku w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy oraz uregulowania wszystkich pozostałych niepodlegających umorzeniu składek, odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym opłat i kosztów egzekucyjnych) w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. Przy czym spełnienie warunku nastąpi także wówczas, gdy należności nie podlegające umorzeniu (tj. np. składki należne za pracowników, podlegające finansowaniu ze środków płatnika składek) zostaną rozłożone na raty na warunkach ogólnych i spłacone w ramach udzielonego układu ratalnego, który musi zostać zawarty nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, natomiast spłata zobowiązań może zostać rozłożona na raty realizowane w terminach wykraczających poza ten okres” – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/CDB8AF4E1125C362C12579F900391E41/%24File/382.pdf>. Gdyby zatem zamiarem ustawodawcy było zobligowanie organu rentowego do wskazania w decyzji wszystkich należności nie podlegających umorzeniu, jako wypełnienie warunku umorzenia należności podlegających takiemu umorzeniu, to takie dookreślenie zamiaru znalazłoby się wprost w ustawie. Domniemywanie takiego zamiaru w świetle uzasadnienia projektu ustawy oraz uwzględniając przebieg prac legislacyjnych nie wydaje się uzasadnione. Jeśli by nawet zgodzić się z wnioskiem, że jedyną pozycją, której nie można jednoznacznie określić w dacie wydania decyzji warunkowej stanowi zadłużenie odsetkowe, to sam autor glosy znajduje receptę na wypełnienie przez organ rentowy obowiązku skonkretyzowania tej należności w drodze informacji udzielonej płatnikowi na jego żądanie. Jeżeli udzielenie takiej informacji w oświadczeniu nie stanowiącym integralnej treści decyzji uznać można za wypełnienie warunków wynikających z dyrektyw prawa administracyjnego wymienionych w art. 7 i art. 9 k.p.a., to nie znajduje w ocenie Sądu Apelacyjnego rozstrzygającego niniejszą sprawę uzasadnienia odmienne podejście do innych należności nie podlegających umorzeniu tym bardziej, że ustawodawca wprost wyłączył np. koszty egzekucyjne nawet z obowiązku wskazania w decyzji określającej te należności, które umorzeniu podlegają (por.: art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej in fine). Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do zmian, jakie mogły nastąpić w wysokości zobowiązań nie podlegających umorzeniu np. w wyniku dokonania korekt deklaracji i to niezależnie od tego, czy korekty te zostałyby dokonane z własnej inicjatywy płatnika czy też w wyniku kontroli przeprowadzonej przez organ rentowy.

Składki nie podlegające umorzeniu stanowią składki obciążające beneficjenta ustawy abolicyjnej, jako płatnika. Ich wysokość każdej osobie prowadzącej działalność gospodarczą powinna być doskonale znana, albowiem wynika z treści

deklaracji, które płatnik ma stosownie do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych składać w ustawowych terminach pod sankcją odpowiedzialności karnej (art. 98 ust.1 pkt 6 ustawy). Obowiązek prowadzenia dokumentacji obejmującej listę wypłaconych pracownikom wynagrodzeń wynika także z przepisu § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. Nr 62, poz. 286). Płatnicy dbający o prawidłowe składanie deklaracji składkowych (a do takich skierowane były przepisy ustawy) posiadają deklaracje (...) i (...) i wystarczy do nich sięgnąć, by ustalić wysokość zobowiązań. Nawet przy braku dostępu do deklaracji, wyliczenie należności jest dość proste choćby posługując się udostępnianym przez ZUS programem Płatnik. Gdyby jednak nawet płatnik-pracodawca zaniechał prowadzenia takiej dokumentacji, czy też się jej wyzbył nie ma żadnych przeszkód w tym, by zwrócić się do organu rentowego o udzielenie stosownych informacji. Nic też nie stoi na przeszkodzie, by płatnik wystąpił o wydanie przez organ rentowy w trybie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej - decyzji określającej wysokość zaległych składek, przy czym wsparciem dla żądania wydania takiej decyzji (otwierającej 12-miesięczny termin do złożenia wniosku o umorzenie należności składkowych) jest choćby art. 1 ust. 5 samej ustawy abolicyjnej. W praktyce Sądu Apelacyjnego również takie sytuacje dają się odnotować (por. materiał w sprawie apelacyjnej Sądu Apelacyjnego w Gdańsku sygn. akt III AUa 1865/15).

Podsumowując – w ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie – ocena prawidłowości decyzji odmawiającej umorzenia należności wydanej na podstawie

art. 1 ust. 13 pkt 2 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) wskutek niespełnienia warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 nie może się ograniczać do jej zakwestionowania, a w konsekwencji wzruszenia, wyłącznie wobec faktu, że we wcześniejszej decyzji - określającej warunki umorzenia wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy - organ rentowy ograniczył się do enumeratywnego wskazania wymienionych w art. 1 ust. 1 i 6 należności podlegających umorzeniu i jednocześnie zaniechał takiego enumeratywnego wskazania co do należności nie podlegających umorzeniu, które podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia decyzji warunkowej poprzestając wyłącznie na przywołaniu treści art. 1 ust. 10 i 11 ustawy. Ocena taka powinna być każdorazowo dokonana z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności danej sprawy, w tym informacji faktycznie udzielanych przez organ rentowy, oraz zachowania przez płatnika miary należytej staranności w działaniach zmierzających do wywiązania się z obowiązku uregulowania należności nie podlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy.

W realiach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że K. M. nie występowała do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ani z wnioskiem o udzielenie informacji w przedmiocie wysokości należności niepodlegających umorzeniu ani z wnioskiem o wydanie decyzji w tym zakresie na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie nie wynika, jakoby wnioskodawczyni w jakiegokolwiek formie starała się ustalić dane co do wysokości niepodlegających umorzeniu należności, które winny zostać przez nią spłacone w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej. Nie można zapominać, iż celem ustawy abolicyjnej było złagodzenie skutków w istocie nagannych zachowań płatników składek, polegających na nieopłacaniu w ogóle bądź też opłacaniu w niewłaściwej wysokości czy z opóźnieniem – składek na ubezpieczenia społeczne. Mając na uwadze powyższe rozważania należy zatem jeszcze raz podkreślić, iż wnioskodawca chcący skorzystać z dobrodziejstwa tejże ustawy winien wykazać się należyłą starannością w wypełnianiu obowiązków warunkujących możliwość umorzenia nieopłaconych należności składkowych. W ocenie Sądu Apelacyjnego brak jest

podstaw do promowania bierności K. M. w omawianym zakresie.

W konsekwencji nie dokonania przez wnioskodawczynię spłaty należności nie podlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy, przy braku przeszkód w zakresie uzyskania informacji o wysokości tychże należności, decyzja organu rentowego wydana na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności jest decyzją prawidłową, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem odwołania, o czym Sąd Apelacyjny orzekł, na mocy art. 386 § 1 k.p.c. , jak w sentencji.



SSA Grażyna Horbulewicz SSA Lucyna Ramlo SSA Daria Stanek