

Sygn. akt III AUa 1414/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2018 r.

**Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:**

**Przewodniczący: SSA Anna Szczepaniak-Cicha (spr.)**

**Sędziowie: SSA Beata Michalska**

**SSA Dorota Rzeźniowiecka**

**Protokolant: st. sekr. sąd. Aleksandra Słota**

**po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r. w Ł.**

**sprawy H. M.**

**przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Ł.**

**o umorzenie należności z tytułu składek**

**na skutek apelacji H. M.**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi**

**z dnia 1 sierpnia 2016 r. sygn. akt VIII U 208/16**

**1. oddala apelację;**

**2. przyznaje od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Łodzi adwokat E. Z. kwotę 2 952 (dwa tysiące dziewięćset pięćdziesiąt dwa) złotych tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w drugiej instancji.**

Sygn. akt III AUa 1414/16

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 4 grudnia 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Ł. odmówił H. M. umorzenia należności z tytułu składek na: ubezpieczenia społeczne za okres od października 2005 r. do kwietnia 2008 r. w kwocie 29.019,79 zł wraz z odsetkami i kosztami dodatkowymi, na ubezpieczenia zdrowotne za okres od października 2005 r. do sierpnia 2006 r., od października 2006 r. do kwietnia 2008 r. w kwocie 10.155,38 zł wraz z odsetkami i kosztami dodatkowymi, na Fundusz Pracy za okres od października 2005 r. do kwietnia 2008 r. w kwocie 2.321,28 zł wraz z odsetkami i kosztami dodatkowymi.

W odwołaniu z dnia 13 stycznia 2015 r. H. M. wniósł o „cofnięcie” decyzji ZUS i umorzenie jego należności składkowych z uwagi na bardzo trudną sytuację socjalną i zdrowotną. Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Ł. domagał się oddalenia odwołania.

Sąd Okręgowy w Łodzi wyrokiem z dnia 1 sierpnia 2016 r. odwołanie ubezpieczonego oddalił.

Sąd Okręgowy ustalił, że w dniu 7 października 2013 r. H. M. złożył wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek z tytułu ubezpieczenia osób prowadzących działalność gospodarczą.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Ł. decyzją z dnia 4 grudnia 2013 r. określił w punkcie pierwszym należności H. M. podlegające umorzeniu według stanu na dzień 10 października 2013 r., zaś w punkcie drugim organ rentowy wskazał, że warunkiem umorzenia tych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999 r., nieobjęte postępowaniem o umorzenie, należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami. Jednocześnie organ rentowy wskazał, że wykaz należności podlegających spłacie w ciągu 12 miesięcy zawiera załącznik do decyzji, wynoszą one: na FUS 45,71 zł plus odsetki w kwocie 31,98 zł i na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 3,91 zł plus odsetki w kwocie 2,78 zł. Decyzja ta została doręczona wnioskodawcy 14 grudnia 2013 r., a stała się prawomocna w dniu 15 stycznia 2014 r. Jest okolicznością bezsporną, że H. M. nie opłacił należności podlegających umorzeniu.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za bezzasadne. Czyniąc rozważania prawne Sąd wywiódł, że w dniu 15 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność. Ustawa ta wprowadziła abolicję w zakresie należności składkowych za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., przewidując możliwość umorzenia składek na własne ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy oraz odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym kosztów egzekucyjnych), dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność obowiązane są opłacać składki na własne ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz na Fundusz Pracy za każdy miesiąc kalendarzowy prowadzenia tej działalności, przy czym składki muszą być opłacane niezależnie od tego, czy osoba prowadząca działalność uzyskuje dochody, czy też ponosi straty.

W myśl art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy, umarza się nieopłacone składki na ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Ustawa uzależniła jednak możliwość umorzenia zaległości od nieposiadania na dzień wydania decyzji niepodlegających umorzeniu składek i należności dodatkowych. Należności niepodlegające umorzeniu należy spłacić w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 8 ustawy.

Z ustalonego stanu faktycznego wynika jednoznacznie, iż decyzją z dnia 4 grudnia 2013 r. organ rentowy ustalił H. M. należności z tytułu składek podlegające umorzeniu według stanu na dzień 10 października 2013 r., a jednocześnie ZUS określił warunki umorzenia należności wskazując wprost, że ubezpieczonemu zostaną umorzone składki, o ile w terminie 12 miesięcy opłaci składki niepodlegające umorzeniu, które określił w załączniku do decyzji. Treść decyzji z załącznikiem była jasna i nawet jeśli wnioskodawca miał jakieś wątpliwości, np. co do numeru konta, na które należy wpłacić składki niepodlegające umorzeniu, to powinien on dążyć do wyjaśnienia swojej sytuacji. Biorąc pod uwagę niewielką wysokość tych kwot oraz długi okres na ich uregulowanie zachowanie ubezpieczonego należy ocenić jako nieracjonalne. W czasie 12 miesięcy wnioskodawca z pewnością mógł podjąć kroki w celu wyjaśnienia swej sytuacji, nawet jeśli przyjąć, że przez jakiś czas nie mógł stawić w organie rentowym z powodu stanu zdrowia czy sytuacji osobistej. W razie wątpliwości ubezpieczony mógł skierować do ZUS pismo o ich wyjaśnienie. Skoro jednak tego nie uczynił i należności niepodlegających umorzeniu nie uregulował, to organ rentowy wydał prawidłową decyzję o odmowie umorzenia należności z tytułu składek za okres od października 2005 r. do kwietnia 2008 r.

Stwierdzając powyższe Sąd Okręgowy oddalił odwołanie jako bezzasadne z mocy art. 477<sup>11</sup> § 1 k.p.c.

W apelacji skierowanej przeciwko wyrokowi w całości H. M. sformułował zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych

składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą, przez podtrzymanie decyzji ZUS odmawiającej umorzenia należności z tytułu składek. Apelujący zarzucił, że Sąd nie przywrócił mu możliwości zapłaty niepodlegających umorzeniu należności. Wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie odwołania albo uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu podniósł, że ZUS wprowadził go w błąd mówiąc, że nie musi płacić, wszystko jest w porządku i umorzenie jest ostateczne.

Pełnomocnik z urzędu ustanowiony dla wnioskodawcy postanowieniem z dnia 11 października 2016 r., a zatem po wydaniu zaskarżonego wyroku, pismem z dnia 2 lutego 2017 r. podniósł, że Sąd naruszył przepisy prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz przez błędną wykładnię art. 5 k.c., polegającą na niezastosowaniu tego przepisu. W piśmie z dnia 31 października 2017 r. pełnomocnik wniósł o dopuszczenie dowodu z szeregu dokumentów na okoliczność ciężkiego i pogarszającego się stanu zdrowia ubezpieczonego i jego sytuacji finansowej. W uzasadnieniu podniósł, że treść dokumentów świadczy, iż wnioskodawca jest osobą bezrobotną, niezdolną do pracy z powodu niepełnosprawności orzeczonej w stopniu umiarkowanym. Jest wdowcem samotnie zamieszkującym, jedynym źródłem jego dochodu jest zasiłek stały z pomocy społecznej.

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

Apelacja wnioskodawcy nie jest zasadna.

Trafnie wywiódł Sąd Okręgowy, że w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r. poz. 1551), na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych: 1/ 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, 2/ innej niż wymieniona w pkt 1 - umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Z kolei art. 1 ust. 6 ustawy przewiduje, że 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. Wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - art. 1 ust. 4 ustawy.

H. M. złożył w ZUS wniosek o umorzenie należności w dniu 10 października 2013 r., działalność gospodarczą zlikwidował w 2008 r., na jego koncie odnotowano zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne z okresu wskazanego w art. 1 ust. 1 ustawy. Płatnik mógł więc ubiegać się o umorzenie zaległości składkowych na podstawie ustawy abolicyjnej. W myśl art. 1 ust. 8 tej ustawy, 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. Taką decyzję Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Ł. wydał w dniu 4 grudnia 2013 r. Odbiór tej decyzji ubezpieczony pokwitował w dniu 14 grudnia 2013 r. Decyzja uprawomocniła się bez zaskarżenia.

Według art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6, 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. Natomiast w ust. 13 art. 1 ustawy uregulowane zostało, 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. W rozpatrywanym przypadku ZUS wydał decyzję przewidzianą w art. 1 ust. 13 2) ustawy abolicyjnej.

W przedmiocie treści tzw. decyzji warunkowej ugruntowane w orzecznictwie są zapatrywania, iż prawidłowa decyzja określająca warunki umorzenia musi się składać z dwóch koniecznych elementów, tj. z ustalenia kwoty należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6 tej ustawy, czyli tych, które będą podlegać umorzeniu, oraz z określenia warunków umorzenia, czyli ustalenia kwoty należności nieumarzalnych, wymagających spłacenia. W konsekwencji, decyzja wydana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej bez określenia kwot należności niepodlegających umorzeniu, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, dotknięta jest brakiem, który czyni ją nieprawidłową (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2017 r., II UZ 63/17, Legalis 1692173, z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, Legalis 1564915, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 listopada 2017 r., III AUa 252/17, LEX nr 2404612).

Jak z powyższego wynika, możliwość wypełnienia warunków, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, uwzględniono w trybie postępowania w sprawie umorzenia należności przez ustalenie dwóch następujących po sobie etapów, z których pierwszy wiąże się wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie określenia warunków umorzenia należności (art. 1 ust. 8 ustawy), a końcowym, w zależności od ich spełnienia, decyzją o umorzeniu lub o odmowie umorzenia należności (art. 1 ust. 13 ustawy).

Decyzja warunkowa z dnia 4 grudnia 2013 r., skierowana do H. M., zawierała dwa konieczne elementy, wymieniała bowiem należności podlegające umorzeniu oraz wskazywała warunki umorzenia, czyli kwoty wymagające spłacenia w terminie 12 miesięcy. Fakt, że wyliczenie podlegających spłacie należności zostało określone w tabelarycznym załączniku do decyzji nie zmienia tej konstatacji, bowiem załącznik stanowi integralną część decyzji i odsyła do niego wprost pkt II decyzji. Bezsprzecznie wnioskodawca nie spłacił w terminie 12 miesięcy należności niepodlegających umorzeniu, toteż ZUS zaskarżoną decyzją z dnia 4 grudnia 2015 r. odmówił ubezpieczonemu umorzenia należności wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej. Jak słusznie stwierdził Sąd pierwszej instancji, H. M. wykazał bierność w kwestii spłaty należności, choć decyzja warunkowa była jasna, nie dołożył też żadnych starań w celu wyjaśnienia swojej sytuacji.

Zważyć należy, że ustawa abolicyjna, będąca regulacją epizodyczną, skierowana była głównie do osób, które w latach 1999-2009 popadły w spiralę zadłużenia, uniemożliwiająca im spłatę zobowiązań składkowych. Z jednej strony stworzyła ona warunki do wyjścia dłużników z trudnej sytuacji, w jakiej się znaleźli wskutek posiadania zadłużenia, cały czas powiększającego się o zobowiązania akcesoryjne, z drugiej zaś strony, odbyło się to kosztem rezygnacji ze składek należnych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, co ma wpływ na wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jak również prawo do świadczeń. Skutki tej ustawy przełożyły się na zatem na budżet oraz na przyszłe uprawnienia samych ubezpieczonych. Ustawa wchodząc w życie w dniu 15 stycznia 2013 r. przewidywała 24. miesięczny termin do wniosków o umorzenie należności oraz 12. miesięczny termin do spłacenia należności niepodlegających umorzeniu od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. W praktyce, postępowania na wniosek płatników składek, którzy po wejściu w życie złożyli wnioski o zastosowanie względem nich ustawowej abolicji, a następnie podjęli rzeczywiste działania w celu skorzystania z ustawy, zostały już odlegle zakończone z pozytywnym skutkiem, często związanym z koniecznością pewnych wyrzeczeń po to, aby spłacić w zakreślonym terminie należności niepodlegające umorzeniu. W żadnym razie nie jest uzasadnione uprzywilejowywanie takich płatników, którzy całkowicie swobodnie potraktowali swój obowiązek w zakresie spłaty zobowiązań, choć informacja o warunkach umorzenia zaległości została im podana i decyzji warunkowej nie kwestionowali, co można odczytać jako zgodę na te warunki. Nie jest możliwe, aby tacy płatnicy uzyskali kolejny termin do spłaty koniecznych zobowiązań, także z perspektywy celu abolicji. W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie dokonał spłaty, mimo nieznacznej wysokości należności niepodlegających umorzeniu w stosunku

do wielkości swego ogólnego zadłużenia, być może uznając, że sam fakt złożenia wniosku na podstawie ustawy zdejmie z niego ciężar zapłaty, bez uważnego zapoznania się z treścią decyzji warunkowej. Ustawa abolicyjna miała na celu pomoc dłużnikom, ale na ściśle określonych w niej warunkach. Według jej założeń, to na dłużniku-przedsiębiorcy spoczywał ciężar wykazania się należyłą starannością przy wypełnieniu tych warunków, jako koniecznych do skorzystania z dobrodziejstwa abolicji, gdyż ustawodawca nie przewidział możliwości przywrócenia wskazanych w ustawie terminów.

Na gruncie omawianej regulacji nie mają znaczenia prawne leżące po stronie płatnika przyczyny nieuregulowania w terminie składek niepodlegających umorzeniu, jeśli decyzja warunkowa była prawidłowa i prawomocna. Podnoszone przez apelującego argumenty dotyczące jego sytuacji osobistej, zdrowotnej oraz materialnej nie są przesłankami uwzględnianymi ani przy udzielaniu abolicji, ani w postępowaniu odwoławczym. Do złagodzenia rygorów prawa ubezpieczeń społecznych nie stosuje się art. 5 k.c. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają bowiem charakter prawa publicznego, a rygoryzm prawa publicznego nie może być łagodzony konstrukcją nadużycia prawa podmiotowego przewidzianą w art. 5 k.c. i art. 8 k.p. (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 kwietnia 2008 r., I UK 294/07, LEX nr 465971, z dnia 29 października 1997 r., II UKN 311/97, OSNP 1998 nr 15, poz. 465).

Sumując, słusznie uznał organ rentowy, a za nim Sąd Okręgowy, że z powodu niespłacenia przez H. M. należności wymagalnych, zaległości podlegające umorzeniu w trybie ustawy abolicyjnej nie mogły być mu umorzone. Z powyższych względów Sąd Apelacyjny oddalił bezzasadną apelację ubezpieczonego na podstawie art. 385 k.p.c. O zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w drugiej instancji Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2368) oraz § 16 ust. 1 pkt 2 (100%) w związku z § 8 pkt 5, § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U z 2015 r. poz. 1801).