

Sygn.akt III AUa 1160/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 sierpnia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

**Przewodniczący: SSA Alicja Sołowińska (spr.)**

**Sędziowie: SA Teresa Suchcicka**

**SA Bożena Szponar - Jarocka**

**Protokolant: Edyta Katarzyna Radziwońska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2017 r. w B.

**sprawy z odwołania W. A. (1)**

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne

**na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.**

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 28 września 2016 r. sygn. akt IV U 635/16

**uchyla zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O..**

SSA Teresa Suchcicka SSA Alicja Sołowińska SSA Bożena Szponar - Jarocka

Sygn. akt III AUa 1160/16

## UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. decyzją nr (...) z dnia 10 marca 2016 r., wydaną na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z 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, odmówił W. A. (2) umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne oraz Fundusz Pracy za wskazane w decyzji okresy. Z uzasadnienia decyzji wynikało, że w dniu 22 kwietnia 2013 r. organ rentowy wydał decyzję nr (...) o warunkach umorzenia należności, która z dniem 27 maja 2013 r. stała się prawomocna. Jak wynikało z tej decyzji, w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji ubezpieczona winna uregulować należności niepodlegające umorzeniu, jednak tego nie zrobiła. Do dnia 27 maja 2014 r. nie uregulowała należnych kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu, należnych naczelnikowi urzędu skarbowego. Organ wskazał, że warunki umorzenia nie zostały spełnione przez ubezpieczoną, stąd odmówiono jej umorzenia zaległości z tytułu nieopłaconych składek.

W odwołaniu od tej decyzji W. A. (1) wniosła o zmianę decyzji. Wskazała, że o obowiązku opłacenia kosztów egzekucyjnych nie została poinformowana przy składaniu dokumentów o abolicję ani przy składaniu oraz podpisywaniu dokumentów związanych z układem ratałnym. Wnioskodawczyni podniosła, że poinformowano ją, że wszystkie sprawy związane z abolicją są już załatwione i jest obowiązana jedynie terminowo dokonywać spłat rat. O obowiązku zapłaty kosztów egzekucyjnych wnioskodawczyni dowiedziała się dopiero z pisma organu z dnia 15 lutego 2016 r. w przedmiocie zakończenia postępowania. W dniu 15 lutego 2016 r. ubezpieczona uiściła koszty egzekucyjne w wysokości 174,10 zł.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniosł o oddalenie odwołania.

Sąd Okręgowy w Olsztynie wyrokiem z dnia 28 września 2016 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że nie było podstaw do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

Sąd Okręgowy ustalił, że w dniu 22 lutego 2013 r. W. A. (1), jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. Inspektorat w E. z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na podstawie ustawy abolicyjnej z dnia 19 listopada 2012 r. za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. (prawidłowo: od dnia 1 lipca 2007 r.) do dnia 28 lutego 2009 r. Ubezpieczona wskazała, że zlikwidowała działalność gospodarczą z dniem 10 września 2010 r.

W dniu 22 kwietnia 2013 r. organ rentowy wydał decyzję nr (...), w której w punkcie I określił, że według stanu na dzień 22 lutego 2013 r. umorzeniu podlegają należności z tytułu składek na: a) na ubezpieczenia społeczne za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 13.993,01 zł, w tym z tytułu: składek – 8.809,81 zł, odsetek – 5.104 zł, kosztów upomnienia – 79,20 zł; b) na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 5.972,17 zł, w tym z tytułu: składek – 3.703,37 zł, odsetek – 2.128 zł, kosztów upomnienia – 140,80 zł; c) na Fundusz Pracy za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r. w łącznej kwocie 1.362,39 zł, w tym z tytułu: składek – 780,59 zł, odsetek – 441 zł, kosztów upomnienia – 140,80 zł. W punkcie II decyzji stwierdzono, że warunkiem umorzenia tych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. nieobjęte postępowaniem o umorzenie należało 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 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. 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.). W uzasadnieniu tej decyzji, oprócz opisu stanu faktycznego i przytoczenia treści przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, organ rentowy wskazał jedynie, że w trakcie postępowania ustalono, że na dzień złożenia wniosku na koncie wnioskodawczyni figurują należności z tytułu składek zarówno podlegające umorzeniu, jak i należności niepodlegające umorzeniu na podstawie tej ustawy. W decyzji i w jej uzasadnieniu nie wskazano zarówno wysokości należności składkowych niepodlegających umorzeniu, jak i kosztów egzekucyjnych, niemniej jednak poinformowano wnioskodawczynię, że warunkiem umorzenia należności składkowych jest także uiszczenie tych kosztów. Decyzja uprawomocniła się w dniu 26 maja 2013 r.

Pismem z dnia 18 września 2013 r. skierowanym wyłącznie do Naczelnika Urzędu Skarbowego w P. organ poinformował, że w stosunku do wnioskodawczyni została wydana decyzja o warunkach umorzenia, która uprawomocniła się w dniu 26 maja 2013 r. W związku z tym Zakład przekazał informacje umożliwiające wyliczenie organowi kosztów egzekucyjnych, które winny zostać opłacone do dnia 26 maja 2014 r. Pismo zostało podpisane z upoważnienia Prezesa ZUS przez J. N..

Pismem z dnia 25 października 2013 r. ZUS poinformował wyłącznie Naczelnika Urzędu Skarbowego w P., że w trakcie postępowania ustalono, iż występują tytuły, które nie zostały wykazane w wykazie przesłanym pismem z dnia 18

września 2013 r., w związku z czym organ rentowy sporządził dodatkowy wykaz tytułów, umożliwiających wyliczenie kosztów egzekucyjnych. Pismo zostało podpisane z upoważnienia Prezesa ZUS przez B. J. oraz przez J. N.. Następnie, w dniu 21 maja 2014 r. doszło do podpisania układu ratalnego między wnioskodawczynią a Zakładem (...). Termin spłaty ostatniej raty ustalono na dzień 17 czerwca 2020 r. Wnioskodawczynie realizuje układ terminowo.

Sąd ustalił, że wnioskodawczynie nie była informowana przez organ rentowy ani Naczelnika Urzędu Skarbowego w P. o wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego. Uzyskała zapewnienie, że dla uzyskania umorzenia jest obowiązana jedynie terminowo opłacać raty zawartego układu, zatem zdaniem Sądu pozostawała w przeświadczeniu, że układ ratalny obejmuje też koszty egzekucyjne niepodlegające umorzeniu. W czasie zawierania układu ratalnego organ rentowy nie posiadał informacji o stanie zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu.

Sąd zaznaczył również, że ubezpieczona posiada również zadłużenie z tytułu nieuiszczonych podatków, wobec którego prowadzone są postępowania egzekucyjne przez komorników Urzędu Skarbowego w P., jednakże żaden z pracowników urzędu skarbowego nie informował wnioskodawczynie, że winna jeszcze uregulować zadłużenie z tytułu kosztów egzekucyjnych postępowania toczącego się z wniosku ZUS. Pismem z dnia 24 września 2015 r. (...) Oddział w O. Inspektorat w E. zwrócił się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w P. o podanie informacji o stanie zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu wnioskodawczynie, które zostały wskazane w piśmie organu z dnia 18 września 2013 r. i z dnia 25 października 2013 r. Pismem z dnia 13 października 2015 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w P. poinformował organ rentowy, że na dzień pisma wysokość kosztów egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu wynosi 147,10 zł (prawidłowo: 174,10 zł), zaś pismem z dnia 10 lutego 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. poinformował wnioskodawczynię o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie z wniosku z dnia 22 lutego 2013 r. oraz o przysługującym jej prawie czynnego udziału w postępowaniu.

W dniu 15 lutego 2016 r. ubezpieczona uzyskała telefoniczną informację, że zostanie wydana decyzja o odmowie umorzenia należności z powodu braku wpłaty kosztów egzekucyjnych w wysokości 174,10 zł. W dniu (...) córka ubezpieczonej wpłaciła na rachunek bankowy organu kwotę 174,10 zł tytułem kosztów egzekucyjnych, jakie winna opłacić jej matka. Z kolei w dniu 10 marca 2016 r. ZUS wydał zaskarżoną decyzję, w której odmówił ubezpieczonej umorzenia należności kwot wskazanych wcześniej w punkcie I decyzji z dnia 22 kwietnia 2013 r. W uzasadnieniu tej decyzji organ rentowy wskazał, że ubezpieczona posiada nieuregulowane należności niepodlegające umorzeniu, tj. koszty egzekucyjne od składek niepodlegających umorzeniu.

Sąd stwierdził, że tak ustalony stan faktyczny był zasadniczo bezsporny. Strony nie kwestionowały tych ustaleń i nie budziły one wątpliwości Sądu co do ich prawdziwości. Sąd dał wiarę wyjaśnieniom wnioskodawczynie, gdyż podawane przez nią okoliczności przebiegu postępowania w sprawie jej wniosku z dnia 22 lutego 2013 r. znajdowały oparcie w zebranych w sprawie dokumentach. Zaznaczył, że w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja wydana została w efekcie pierwotnego wniosku ubezpieczonej o tzw. abolicję na podstawie 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 tym zakresie Sąd odwołał się do art. 1 ust. 1, 6, 8, 11, 12, 13 i 16 tej ustawy i stwierdził, że ta ustawa przewiduje swoistą dwustopniowość w rozpoznawaniu wniosku ubezpieczonego o tzw. abolicję, bowiem reguluje dwa postępowania prowadzone przez ZUS, z których każde kończy się wydaniem merytorycznej decyzji. Najpierw ZUS winien prowadzić postępowanie w sprawie określenia warunków umorzenia należności, a następnie, po uprawomocnieniu się pierwszej decyzji (warunkowej) - postępowanie w sprawie umorzenia należności. Warunkiem umorzenia jest spełnienie przez ubezpieczonego warunków określonych w decyzji warunkowej - spłaty w terminie ustalonym w decyzji kwoty należności niepodlegających umorzeniu, która to kwota również winna zostać skonkretyzowana w tej decyzji. W braku spełnienia tych warunków ZUS musi wydać decyzję odmawiającą umorzenia. Aby zatem w ogóle możliwe było wydanie decyzji w przedmiocie umorzenia lub odmowy umorzenia zaległości z tytułu składek, najpierw winna zostać wydana decyzja warunkowa określająca warunki umorzenia oraz ustalająca kwoty zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy łącznie z odsetkami, które nie podlegają abolicji.

Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie decyzja warunkowa wydana w dniu 22 kwietnia 2013 r. w punkcie I zawierała wyszczególnienie należności, które - po spełnieniu warunku opisanego w punkcie II decyzji - podlegają umorzeniu.

Jednak w punkcie II wskazano ogólnikowo, że warunkiem umorzenia jest spłata należności niepodlegających umorzeniu – w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, bez wskazania, wprost, jaka to jest kwota i z jakiego tytułu. Sąd podkreślił, że określając warunki umorzenia, organ rentowy nie wskazał nawet ogólnie, że oprócz należności składkowych niepodlegających umorzeniu ubezpieczona winna uregulować jakiegokolwiek inne należności, a zwłaszcza koszty egzekucyjne. Uzasadnienie decyzji nie zawierało także wskazania konkretnych kwot odzwierciedlających sumę zadłużenia z tytułu składek na poszczególne fundusze i nie informowało w ogóle ubezpieczonej o kosztach egzekucyjnych, które powinna ona zapłacić, poprzestając na stwierdzeniu, że pozostają na jej koncie należności z tytułu składek oraz koszty egzekucyjne, niepodlegające umorzeniu. Jak zaznaczył Sąd, ubezpieczona przyznała, że miała świadomość o obowiązku uiszczenia kosztów egzekucyjnych, ale okoliczności związane z podpisaniem układu ratalnego z ZUS, spowodowały u niej przekonanie o tym, iż koszty te zostały uwzględnione przy określaniu wysokości zobowiązania, które ma zapłacić do dnia 17 czerwca 2020 r., tj. do dnia upływu terminu zapłaty ostatniej raty układu. Sąd stwierdził, że ubezpieczona udała się do ZUS, gdzie obliczono jej należne do zapłaty kwoty zaległości, łącznie z odsetkami i opłatami dodatkowymi, a kwoty te zobowiązała się uiszczyć, zawierając układ ratalny. Żaden z pracowników organu, także pracowników Urzędu Skarbowego w P., nie poinformował jej o kosztach egzekucyjnych poniesionych przez ten Urząd Skarbowy, mimo że - zdaniem Sądu - było to ich obowiązkiem. Urząd Skarbowy wskazał wysokość tych kwot dopiero w piśmie kierowanym do ZUS już po upływie rocznego terminu do zapłaty należności niepodlegających umorzeniu. Sąd zważył także, że organ zaniechał nawet informowania wnioskodawczyni o czynnościach mających umożliwić Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w P. wyczenie kosztów egzekucyjnych, które winne być opłacone przez skarżącą do dnia 26 maja 2014 r. W ocenie Sądu wnioskodawczyni nie miała zatem świadomości, że jest to przedmiotem ustalenia (jak wskazano wyżej, nie wiedziała o pismach kierowanych do US), co za tym idzie nie mogła wiedzieć, czy Urząd Skarbowy odpowiedział na pisma Zakładu, czy określił wysokość kosztów egzekucyjnych oraz kiedy miało to miejsce. Sąd miał też na uwadze fakt, że wnioskodawczyni pozostawała w kontakcie z komornikami skarbowymi – z uwagi na posiadane zadłużenia podatkowe – jednakże żaden, wiedząc o zadłużeniu wobec ZUS, nie wskazał jej kwoty kosztów egzekucyjnych, które jest obowiązana uiszczyć, chcąc skorzystać z dobrodziejstwa ustawy o tzw. abolicji.

Biorąc te okoliczności pod uwagę, Sąd stwierdził, że decyzja ZUS z dnia 22 kwietnia 2013 r. nie odpowiadała wymogom określonym przez ustawę abolicyjną w art. 1 ust. 8 tej ustawy. W tym zakresie Sąd w pełni podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego w Gdańsku zawarte w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt III AUa 671/14 (LEX nr 1621046), zgodnie z którym w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, 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, o których mowa w przepisach ust. 10-12 art. 1 ustawy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest w decyzji z art. 1 ust. 8 określić te warunki, tzn. skonkretyzować poprzez podanie kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia jest obowiązany wnioskodawca, wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie oraz poprzez wskazanie terminu, w jakim należności te podlegają spłacie.

Sąd podkreślił również, że postępowanie dowodowe wykazało, że ubezpieczona podjęła działania, które miały umożliwić jej wykonanie decyzji ZUS, sformułowanej jednak w taki sposób, który nie pozwalał jej wykonać prawidłowo. W organie rentowym wskazano jej tylko kwoty należności składkowych, które winna zapłacić (realizując układ ratalny), zapewniając ją, że są to właśnie te kwoty, które wskazane zostały ogólnikowo w punkcie II decyzji warunkowej, jako należności niepodlegające umorzeniu. Okoliczność, że podane przez pracownika ZUS kwoty nie wskazywały kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego w Urzędzie Skarbowym w P., pomimo zapewnienia pracownika organu o odmiennej treści, nie może obciążać ubezpieczonego. Zdaniem Sądu to rzeczą ZUS było ustalenie w sposób prawidłowy kwoty zaległości i należnych kosztów oraz skonkretyzowanie w decyzji warunkowej obowiązku zapłaty wszystkich należności w sposób zrozumiały dla ubezpieczonego. Obowiązek taki wprost wynikał z przepisów ustawy i winien być przez organ rentowy respektowany. Sąd dodał, że nie dość, że decyzja warunkowa nie wskazywała wysokości kosztów egzekucyjnych, to także w toku 12-miesięcznego okresu, w którym koszty te należało zapłacić, organ rentowy w żaden sposób nie informował skarżącej, gdzie i w jaki sposób koszty te ma ustalić. Organ rentowy dwukrotnie zwracał się do Urzędu Skarbowego z wykazem tytułów egzekucyjnych, w oparciu o które US miał ustalić

wysokość kosztów egzekucyjnych. Żadne z tych pism nie zostało wysłane wnioskodawczyni choćby „do wiadomości” tak, aby miała realną możliwość uzyskania informacji o wyliczeniu i wysokości zadłużenia.

Zdaniem Sądu zaskarżona decyzja jest decyzją przedwczesną i organ rentowy nie miał podstaw do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności składkowych. Skoro decyzja warunkowa nie zawierała wskazania wysokości kosztów egzekucyjnych, ani też po jej wydaniu organ rentowy w żadnym stopniu nie informował wnioskodawczyni o czynnościach związanych z ustalaniem wysokości tych kosztów, to skarżąca nie może ponosić konsekwencji niezapłacenia kosztów egzekucyjnych w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej. Jak wynika z akt sprawy, wnioskodawczyni niezwłocznie zapłaciła te koszty po uzyskaniu wiadomości o ich wysokości. W tych warunkach Sąd uznał, że organ rentowy nie miał podstaw do wydania zaskarżonej decyzji. Odwołująca się uściśliła wprawdzie koszty egzekucyjne po terminie wskazanym w ustawie, ale przekroczenie tego terminu nie może jej obciążać, zważywszy na wadliwe skonstruowanie decyzji warunkowej (niezasadne było ustalenie, że ubezpieczona nie spełniła w terminie warunku wskazanego w przepisie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy, skoro warunku tego nie skonkretyzowano w decyzji z dnia 22 kwietnia 2013 r.), następnie brak jakiegokolwiek działania organu rentowego w późniejszym okresie, umożliwiającego jej powzięcie wiadomości o wysokości tych kosztów, wreszcie zważywszy na okoliczności zawarcia układu ratального pozostawała w przekonaniu, że koszty egzekucyjne zostały ujęte w układzie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że skarżąca uściśliła niepodlegające umorzeniu koszty egzekucyjne w terminie. Ponieważ wnioskodawczyni spłaca niepodlegające umorzeniu należności z tytułu składek w układzie ratalnym, ocena, czy istnieje podstawa do umorzenia będzie możliwa dopiero po ich spłaceniu. W tym zakresie Sąd odwołał się do art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej.

Końcowo Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. i stwierdził brak podstaw do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. złożył apelację od wyroku Sądu Okręgowego, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1, ust. 6, ust. 8 i ust. 10-11 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012, poz. 1551) poprzez błędne uznanie, że płatnik składek spełnił wszystkie niezbędne warunki do umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy za okres od lipca 2007 r. do lutego 2009 r.,
2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 11 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012, poz. 1551) poprzez błędne uznanie, że odwołująca opłaciła niepodlegające umorzeniu koszty egzekucyjne w terminie, w sytuacji gdy termin upłynął w dniu 27 maja 2014 r., a wpłaty dokonano w dniu 15 lutego 2016 r.

Wskazując na te zarzuty, organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

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

Z pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd pierwszej instancji uznał, że zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie, bowiem W. A. (1) realizuje planowo układ ratalny dotyczący należności nie podlegających umorzeniu, i dlatego orzekł, że nie było podstaw do wydania decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne.

Sąd Apelacyjny w całości podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 1 ust. 12 i ust. 13 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność i z tego powodu decyzja ta oraz wyrok Sądu Okręgowego podlegały uchyleniu, a sprawa przekazaniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w O..

Należy podkreślić w tym miejscu, że możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu przez Sąd pierwszej instancji została ograniczona do sytuacji wyjątkowych opisanych w art. 467 § 4 k.p.c. i art. 477<sup>14</sup> § 4 k.p.c. Poza tymi przypadkami, które w rozpoznawanej sprawie nie zachodzą, Sąd pierwszej instancji nie jest uprawniony do uchylenia kwestionowanej decyzji organu rentowego i przekazania temu organowi sprawy do ponownego rozpoznania, lecz obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę merytorycznie (co do istoty), przy czym utrwalone 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 w taki sposób, aby zastępowała decyzję organu rentowego. W tym kontekście sformułowanie sentencji zaskarżonego wyroku nie spełnia tego warunku. Sąd Apelacyjny rozumie jednakże, że Sąd pierwszej instancji nie miał procesowej możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji, przy prawidłowym ustaleniu, że była ona przedwczesna, i przekazania sprawy do organu rentowego.

W tym miejscu należy odnieść się do regulacji prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie i wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, 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 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. 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 ustawy abolicyjnej 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. Jeśli natomiast chodzi o procedurę umarzania należności objętych zakresem przedmiotowym ustawy, to ustawa abolicyjna 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. 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 odroczoney termin ich płatności, warunk, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu (ust. 12).

Mając na względzie wyżej przytoczone przepisy, należy wskazać, że decyzję o umorzeniu należności wydaje się 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 odroczoney termin ich płatności – po ich opłaceniu. Z kolei decyzję o odmowie umorzenia należności wydaje się, 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 odroczoney termin ich płatności – nie zostaną one opłacone zgodnie z ustalonymi warunkami.

Mając na uwadze powyższe regulacje, należy jeszcze raz przeanalizować dokładnie stan faktyczny niniejszej sprawy. W dniu 22 kwietnia 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję, określającą warunki umorzenia należności z tytułu składek bez podania kwot należności niepodlegających umorzeniu (pkt II decyzji). Słusznie Sąd Okręgowy przyjął, że takie działanie ZUS nie było wystarczające. Organ rentowy zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej jest zobowiązany do określenia nie tylko kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek i innych należności wymienionych w ust. 1 i 6, podlegających umorzeniu, ale również warunków umorzenia. Do wniosku takiego prowadzi literalna wykładania omawianego przepisu, w którym jest mowa, iż ZUS wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje na dwa elementy składowe decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, a mianowicie kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, oraz warunki umorzenia. Warunki umorzenia, o których mowa w art. 1 ust. 8 ustawy, zostały wskazane w cytowanych już wyżej przepisach ust. 10-12 art. 1 ustawy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest w decyzji z art. 1 ust. 8 warunki te określić, tzn. skonkretyzować poprzez podanie kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia jest obowiązany wnioskodawca wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie oraz poprzez wskazanie terminu, w jakim należności te podlegają spłacie (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14, LEX nr 1621046). Warunki umorzenia zaległości na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej określone powinny być postanowieniami decyzji z art. 1 ust. 8 określającej warunki umorzenia. Jednocześnie powinny być wyrażone na poziomie wiedzy, którą dysponuje organ rentowy wydający decyzję wstępną. Zatem ustalając warunki umorzenia, ZUS winien wskazywać kwoty zaległości (na dzień wydania decyzji wstępnej), których spłata umożliwi stronie postępowania abolicyjnego rzeczywiste wykorzystanie szansy oferowanej przez prawodawcę. Również nie może ująć uwadze, że dla możliwości skorzystania z umorzenia wymagana jest nie tylko spłata zaległości o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, które istniały na dzień wydania decyzji wstępnej. Strona postępowania abolicyjnego na dzień wydania decyzji końcowej, o której mowa w art. 1 ust. 13, nie może mieć żadnych zaległości względem ZUS, które nie podlegają umorzeniu w oparciu o przepisy ustawy.

Mając na uwadze powyższe regulacje należy raz jeszcze przeanalizować stan faktyczny niniejszej sprawy, w świetle którego w decyzji warunkowej w przedmiocie umorzenia należności z dnia 22 kwietnia 2013 r. wydanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. organ rentowy nie określił, jakie konkretnie należności nie podlegają

umorzeniu i powinny w związku z tym zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tejże decyzji, tj. do dnia 27 maja 2014 r. Poza sporem pozostaje też fakt, że w zakresie należności niepodlegających abolicji strony zawarły układ ratalny, który ubezpieczona ma realizować do 2020 r. Układ ratalny nie obejmował kosztów egzekucyjnych należnych naczelnikowi urzędu skarbowego, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy, które ubezpieczona powinna uiścić. W chwili wydania decyzji warunkowej koszty te nie były znane, a ubezpieczona do upływu 12-miesięcznego terminu do ich uiszczenia nie została poinformowana o ich wysokości. Jednocześnie poza sporem pozostaje fakt, że W. A. (1) uiściła należne urzędowi skarbowemu koszty egzekucyjne w kwocie 174,10 zł w dniu, w którym została poinformowana o obowiązku ich uiszczenia jako warunku umorzenia, tj. w dniu 15 lutego 2016 r., a więc przed wydaniem zaskarżonej w rozpoznawanej sprawie decyzji. Z wyjaśnień odwołującej wynikało, że nie miała świadomości, iż została do uiszczenia kwota 174,10 zł, bo gdyby taką wiedzę miała, to bez wątpienia uiściłaby ją. Zapłaty spornej należności dokonała w dniu poinformowania o zaległości. Nadto, podnosiła, iż w chwili zawierania układu ratalnego, co nastąpiło przed upływem 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej, była informowana przez organ rentowy, iż warunkiem umorzenia będzie realizowanie układu ratalnego zgodnie z jego postanowieniami, z czego wywiązuje się.

Z całą pewnością w dacie wydania decyzji warunkowej w dniu 22 kwietnia 2013 r. organowi rentowemu nie była znana kwota kosztów egzekucyjnych należnych urzędowi skarbowemu. Jednakże kwoty tej organ rentowy nie ustalił także w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się tej decyzji, pomimo iż pismem z dnia 18 września i 25 października 2013 r. zwrócił się do Urzędu Skarbowego w P. o wyliczenie kosztów egzekucyjnych. Odpowiedzi na te pisma uzyskał 16 października 2015 r. (pismo Urzędu Skarbowego z dnia 13 października 2015 r.). Powyższe wskazuje, że organowi rentowemu jako prowadzącemu postępowanie o umorzenie należności składkowych nie były znane koszty egzekucyjne należne urzędowi skarbowemu, podlegające spłacie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej, co oznacza także, że koszty te nie były znane wnioskodawczyni.

Zasadniczo trzeba zaważyć, iż wykładnia 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) nastęrcza problemy, na które natrafił i Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, sprowadzające się przede wszystkim do zakresu obowiązku organu rentowego wydającego decyzję warunkową o umorzeniu, w szczególności czy musi on określać w tej decyzji szczegółowo należności nie podlegające umorzeniu, a które bezwzględnie ubezpieczony musi uiścić w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji.

Zgodzić się należy ze skarżącym organem rentowym, że z literalnego brzmienia nie wynika obowiązek wskazania konkretnych kwot należności nie podlegających umorzeniu, obowiązek taki da się bowiem wyraźnie wyprowadzić jedynie w stosunku do należności umarzanych (art. 1 ust. 8 w zw. z ust. 1 i 6 ustawy). Nie oznacza to jednak, iż na organie rentowym nie ciąży żadne obowiązki w zakresie konkretyzacji należności umorzeniu nie podlegających, jakie ma spełnić ubezpieczony ubiegający się o umorzenie. Poza sporem winny być bowiem 2 kwestie. Po pierwsze, art. 1 ust. 8 ustawy nakłada na organ rentowy określenie w decyzji warunków umorzenia, a sam fakt, iż nie wskazano w tym przepisie obowiązku wskazania kwot, nie musi świadczyć o braku takiego obowiązku, lecz być skutkiem pragmatyzmu ustawodawcy mającego świadomość, iż w chwili wydawania decyzji warunkowej sam organ rentowy nie będzie w stanie określić kwot należności nie podlegających umorzeniu. Można zatem z tego przepisu w powiązaniu z zasadami dobrej administracji (good governance) oraz zasadą zaufania obywatela do organu (art. 8 k.p.a.) i zasadą informowania (art. 9 k.p.a.) wyprowadzić wniosek, iż jeżeli organ rentowy w chwili wydawania decyzji warunkowej ma możliwość ustalenia kwot należności nie podlegających umorzeniu, to powinien takie kwoty choćby jaką egzemplifikację wymienić.

Po drugie, z istoty konstrukcji warunku jak instytucji prawnej należy wyprowadzić wniosek, iż skuteczne obwarowanie czegoś warunkiem wymaga określenia tego warunku na tyle konkretnie, aby spełnienie tego warunku było możliwe. Nie chodzi tu oczywiście o możliwość w postaci posiadania środków na spłatę określonej należności, ale na takim określeniu warunku, aby ubezpieczony wiedział, jakie skonkretyzowane w decyzji lub w okresie późniejszym zachowanie jest od niego oczekiwane. W przypadku warunku, jakim jest spłata należności, koniecznym wydaje się - jeżeli w decyzji nie wskazano kwot, jakie ma uiścić - przynajmniej jeden raz wskazanie mu kwot tych należności



przed upływem 12-miesięcznego terminu od uprawomocnienia się decyzji warunkowej, aby miał on realną możliwość spełnienia takiego warunku. Prawdą jest, iż przepisy prawa ubezpieczeń należy wkładać w sposób ścisły, ale z faktu tego tym bardziej można wyprowadzić wniosek, iż organ rentowy je stosujący powinien również ściśle określać obowiązki ubezpieczanego, jeżeli określa je w jakiegokolwiek decyzji, zwłaszcza warunkowej. Trzeba też patrząc systemowo zauważyć, iż ubezpieczeni są traktowani przez ustawodawcę w sposób szczególny i uprzywilejowany, o czym świadczy szereg przywilejów procesowych ukrytych w postępowaniu odrębnych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 459 i nast. k.p.c.) czy też w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych (art. 36 i 96 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 623). Fakt ten również i na gruncie prawa materialnego musi mieć znaczenie, co powinno oznaczać, iż przywołana na gruncie ustawy konstrukcja warunku nie powinna być bardziej restrykcyjna, jeżeli ustawodawca z jakichś względów wyraźnie tego nie postanowi - niż konstrukcja warunku w stosunkach cywilnoprawnych. W tych drugich, jak wiadomo, w świetle art. 94 k.c. warunek niemożliwy, jak również warunek przeciwny ustawie lub zasadom współżycia społecznego pociąga za sobą nieważność czynności prawnej, gdy jest zawieszający uważa się za niezastrzeżony, gdy jest rozwiązujący. Uprawniony jest zatem tym bardziej wniosek, iż organ rentowy wydając w stosunku do ubezpieczonego decyzję warunkową, uzależniającą umorzenie zobowiązań publicznoprawnych od spłaty należności niepodlegających umorzeniu, powinien należności te na tyle sprecyzować w decyzji lub w okresie późniejszym, aby warunek zawarty w decyzji był możliwy do spełnienia. Minimum w tym zakresie powinno być co najmniej jednorazowe wezwanie ubezpieczonego do spłaty tych należności w okresie poprzedzającym upływ terminu wynikającego z decyzji warunkowej, jeżeli w decyzji warunkowej należności tej kwotowo nie wskazano.

Reasumując, stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja z dnia 10 marca 2016 r., odmawiająca umorzenia należności składkowych jako przedwczesna podlegała uchyleniu. Decyzja ostateczna w tym przedmiocie może być wydana dopiero po spełnieniu wymogów art. 1 ust. 13 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r.

Z tych przyczyn na mocy art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w wyroku.

SSA Teresa Suchcicka SSA Alicja Sołowińska SSA Bożena Szponar-Jarocka