

Sygn. akt VI U 291/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2016 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	sekr. sądowy Ewa Żarkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 maja 2016 r. w S.

sprawy B. L. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne

na skutek odwołania B. L. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 18 lutego 2016 roku nr 2480 u

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdza brak podstaw do odmowy umorzenia B. L. (1) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za okresy od lipca 2006r. do stycznia 2007r. oraz od marca 2007r. do stycznia 2009r., a także z tytułu składek na Fundusz Pracy za okres od lipca 2008r. do stycznia 2009r.

SSO Monika Miller-Młyńska

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 lutego 2016 roku, nr 2480u, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił B. L. (1) umorzenia należności z tytułu wskazanych w decyzji składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Funduszu Pracy na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że B. L. nie spełniła warunków do umorzenia, bowiem w zakreślonym terminie nie opłaciła wymaganych należności niepodlegających umorzeniu.

B. L. (1) odwołała się od tej decyzji. Wskazała, iż organ rentowy nie uwzględnił jej ciężkiej sytuacji życiowej oraz nie rozpoznał złożonego przez nią wniosku o przywrócenie terminu do opłacenia należnych składek. Dodatkowo, na rozprawie w dniu 19 maja 2016r. oświadczyła, że nie wiedziała, że aby mogły zostać jej umorzone zaległe składki, powinna zapłacić 4 złote, gdyż nie otrzymała żadnego pisma, z którego powyższe by wynikało.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie od odwołującej na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pełnomocnik organu rentowego wskazała m.in., że przepisy ustawy abolicyjnej nie wymagają od organu rentowego, aby wydawał decyzję określającą kwoty nieopłaconych należności niepodlegających umorzeniu.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

B. L. (1) prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą. Nie opłacała z tego tytułu wszystkich należnych składek na ubezpieczenia społeczne, w wyniku czego na jej koncie płatnika składek prowadzonym przez (...)S. powstało zadłużenie, obejmujące okres przed dniem 1 marca 2009r.

Niesporne.

W dniu 13 czerwca 2013r. B. L. (1) nadała na poczcie skierowany do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. wniosek o umorzenie nieopłaconych składek w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012r.

Niesporne, a nadto dowód: wniosek – k. 43 w pliku akt ZUS.

W dniu 3 kwietnia 2014r. (...) Oddział w S. wydał adresowaną do B. L. (1) decyzję nr (...), którą określił, iż:

„I. według stanu na dzień 17 czerwca 2013r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

- a) ubezpieczenia społeczne – za okres od 07/2006r. do 01/2007r., od 03/2007r. do 01/2009r. w łącznej kwocie 8.727,78 zł, w tym z tytułu: składek – 5.352,78 złotych, odsetek – 3.375,00 zł;
- b) ubezpieczenie zdrowotne – za okres od 07/2006 do 01/2007, od 03/2007r. do 01/2009r. w łącznej kwocie 9.752,90 zł, w tym z tytułu składek – 5.787,90 zł oraz odsetek – 3.965,00 złotych;
- c) Fundusz Pracy – za okres od 07/2008r. do 01/2009r. w łącznej kwocie 453,30 zł, w tym z tytułu składek – 290,30 zł oraz odsetek 163,00 złotych.

II. warunkiem umorzenia w/w należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu. Należności z tytułu składek za okres od 1 stycznia 1999r. nieobjęte postępowaniem o umorzenie należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.u. z 2008 r. Nr 78, poz. 465 ze zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 12 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U z 2012 r., poz. 1551) w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.”

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał wyłącznie, że „wnioskodawca wniósł o umorzenie należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012r. (...). W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że na koncie dłużnika figurują należności, które będą podlegały umorzeniu na podstawie wyżej wymienionej ustawy i zostały wskazane w niniejszej decyzji oraz należności niepodlegające takiemu umorzeniu. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 10 oraz 11 przedmiotowej ustawy, warunkiem umorzenia należności jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami za zwłokę, opłatą prolongacyjną, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi oraz kosztami egzekucyjnymi naliczonymi przez dyrektora ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. W przypadku istnienia pozostałych wymagalnych należności niepodlegających umorzeniu na podstawie ustawy, o której mowa wyżej, podlegają one spłacie w terminie 12 miesięcy

od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia należności. W związku z powyższym Zakład Ubezpieczeń Społecznych orzekł jak w sentencji decyzji.”

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

Decyzja została podpisana przez Naczelnika Wydziału A. S..

Niesporne, a nadto dowód: decyzja z 3.04.2014 r. nr 2480 – k. 27 w pliku akt ZUS.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. sporządził także odrębne pismo, adresowane do B. L. (1), a datowane na dzień 3 kwietnia 2014 roku, w którym wskazał, iż „w nawiązaniu do wniosku z dnia 17.06.2013r. w sprawie umorzenia należności (...) przekazuje informację na temat należności do zapłaty stanowiących warunków umorzenia należności na podstawie wyżej cytowanej ustawy”. Wyjaśnił, że według stanu na dzień 20.03.2014r. umorzeniu nie podlegają należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne – FUZ za okres (...) w kwocie 4,93 zł.

W piśmie zamieszczono ponadto stwierdzenie, iż „wskazane zaległości należy uregulować wraz z należnymi odsetkami za zwłokę liczonymi do dnia zapłaty włącznie” oraz, iż „wpłat za poszczególne miesiące należy dokonywać na odrębnych przelewach”. W piśmie znalazło się także stwierdzenie, że „Zakład zawiadamia, że warunkiem umorzenia należności jest opłacenie wyżej wymienionych należności wraz z odsetkami należnymi do dnia wpłaty włącznie w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia lub opłacenie ich w ramach układu ratalnego zawartego w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia.”

W dalszej części pisma zamieszczono ponadto informację o tym, że w przypadku umorzenia składek, okres za który składki zostały umorzone nie będzie podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent oraz innych świadczeń.

W piśmie nie zamieszczono żadnej informacji wskazującej na to, że jest ono w jakikolwiek sposób związane z decyzją z 3 kwietnia 2014r. nr 2480.

Na piśmie znalazła się adnotacja: „Sporządziła: E. W.”.

Pismo nie zostało przez nikogo podpisane.

Niesporne, a nadto dowód: pismo ZUS z 3.04.2014r. – k. 30 w pliku akt ZUS.

W dniu 4 kwietnia 2014r. B. L. (1) odebrała korespondencję z ZUS, zawierającą decyzję z 3.04.2014r.

Niesporne, a nadto dowód: zwrotne potwierdzenie odbioru – k. nienumerowana w pliku akt ZUS.

W dniu 19 lutego 2016r. organ rentowy wydał zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję. Wydając ją, uznał, że B. L. nie opłaciła niepodlegających umorzeniu należności z tytułu składek za ubezpieczenie zdrowotne za luty 2007r. w kwocie 4,93 zł.

Niesporne, a nadto dowody – dokumenty w pliku akt ZUS.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się uzasadnione.

Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r. nr 1551) na wniosek

osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Wniosek taki może złożyć osoba, która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8, tj. decyzji ZUS określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 1 pkt 1) oraz inna osoba niż wymieniona w pkt 1 (art. 1 ust. 1 pkt 2), tj. osoba nadal prowadząca działalność. W ustępie 6 art. 1 omawianej ustawy wskazano, iż umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Jak stanowi ustęp 7 art. 1 ustawy abolicyjnej umorzeniu podlegają również należności, o których mowa w ust. 1 i 6, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Należności te podlegają wyłączeniu z umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty. Warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po opłaceniu pozostałych należności objętych umową.

Istotne w niniejszej sprawie jest także to, że – jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2014r., sygn. akt III AUa 671/14, wydanym w stanie faktycznym, w którym wydana przez organ rentowy decyzja miała treść identyczną z treścią wydanej w niniejszej sprawie decyzji z dnia 6 czerwca 2014r. nr (...) - omawiana ustawa wyraźnie przewiduje dwa postępowania prowadzone przez ZUS, które kończą się wydaniem merytorycznej decyzji, a mianowicie postępowanie w sprawie określenia warunków umorzenia należności oraz postępowanie w sprawie umorzenia należności.

Przepis ustępu 8 art. 1 ustawy abolicyjnej stanowi, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Odwołanie do ustępu 1 i 6 nakazuje przyjąć, że decyzja określająca warunki umorzenia ustala także: po pierwsze - kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. wraz z należnymi od nich odsetkami za zwłokę, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi i kosztami egzekucyjnymi naliczonymi przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, po drugie - kwoty nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres wraz z należnymi od nich odsetkami za zwłokę, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi i kosztami egzekucyjnymi naliczonymi przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Przepis ustępu 13 art. 1 ustawy abolicyjnej stanowi natomiast, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o:

- 1) umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12, lub
- 2) odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12.

Warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - jak stanowi ust. 10 omawianego przepisu - jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 13 pkt 1, niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, oraz

należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10 podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8 (ust. 11).

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

Jak z powyższego wynika, organ rentowy wydaje decyzję o umorzeniu należności po spłacie niepodlegających umorzeniu należności, o których mowa w ust. 10 najpóźniej w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8, bądź - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczony termin ich płatności - po ich opłaceniu.

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

Konieczność wydania przez ZUS w toku postępowania abolicyjnego dwóch merytorycznych decyzji wynika przy tym nie tylko z ich jednoznacznego wymienienia w omawianej ustawie - w ust. 8 i ust. 13 art. 1, ale również z przepisu ust. 16 art. 1, zgodnie z którym od decyzji, o których mowa w ust. 8 i 13 przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w art. 83 ust. 2, 3, 5-7 ustawy systemowej.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, iż dokonana przez organ rentowy odmowa umorzenia należności mogłaby zostać uznana za prawidłową jedynie wówczas, gdyby wydanie decyzji w tej sprawie zostało poprzedzone wydaniem decyzji, która w zgodny z prawem sposób określiła wszystkie warunki umorzenia, a B. L. (1) tak ustalonych warunków nie spełniła. Taka jednak sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła. Analizując treść decyzji z dnia 3 kwietnia 2014r. nr 2480 trzeba podkreślić, że o ile w jej punkcie I określono kwoty podlegających potencjalnemu umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy, o tyle zabrakło w niej jakiegokolwiek określenia jakichkolwiek warunków umorzenia. W punkcie II sentencji decyzji wskazano bowiem wyłącznie, że warunkiem umorzenia ww. należności jest spłata należności nie podlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Tymczasem (i w tym zakresie Sąd Okręgowy w Szczecinie także podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Gdańsku), „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. 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. W niniejszej sprawie organ rentowy uchybił również temu wymaganiu. Organ wskazał co prawda termin spłaty, ale uchylił się od wskazania wnioskodawcy kwot podlegających spłacie składek, które umorzeniu nie podlegają, a przytaczając jedynie treść ust. 10 art. 1 ustawy abolicyjnej.” Nie sposób przy tym uznać, aby istniały jakiegokolwiek przeszkody w dokonaniu sprecyzowania przez organ rentowy tychże kwot. W tej sytuacji wydanie decyzji niezawierającej koniecznego elementu w postaci określenia kwot składek niepodlegających umorzeniu (jednego z warunków umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek) pozbawiło odwołującego możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie.

W ocenie sądu nie sposób przy tym uznać, aby warunki umorzenia zostały przez organ rentowy określone w sporządzonym obok decyzji piśmie z dnia 3 kwietnia 2014r. i aby określenie to miało charakter wiążący dla B. L., a także dla sądu (w sensie związania treścią prawomocnej decyzji administracyjnej).

Stosownie do treści przepisu art. 107 § 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Ani przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ani żadne inne przepisy mające zastosowanie w sprawach objętych ustawą abolicyjną nie stwarzają przy tym organowi rentowemu możliwości przenoszenia części obligatoryjnej treści decyzji do jakichś odrębnych pism, oznaczonych inaczej niż „decyzja” administracyjna. Przyjęcie dopuszczalności podejmowania przez organ tego rodzaju działań prowadziłoby do usankcjonowania sytuacji, w której organ rentowy dowolnie kształtuje treść decyzji jako przejawu swojego władczego działania, utrudniając tym samym osobie, której dotyczy rozstrzygnięcie dokonanie racjonalnej oceny sprawy, w tym także wyprowadzenie prawidłowych wniosków co do tego o czym w ogóle organ ten rozstrzygnął, a co pozostawił poza treścią swojego rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie nie istniał żaden racjonalny powód, dla którego organ rentowy musiałby zamieszczać rozstrzygnięcie o rodzaju i kwotach należności nie podlegających umorzeniu w odrębnym piśmie, a nie w samej decyzji, tym bardziej że podobno oba dokumenty zostały sporządzone tego samego dnia, choć – z całkowicie niezrozumiałych przyczyn – przez dwie różne osoby. Jeśli bowiem organ rentowy mógł w dniu 3 kwietnia 2014r. ustalić wysokość niepodlegających umorzeniu, jego wynikającym z ustawy abolicyjnej obowiązkiem było zamieszczenie tego rozstrzygnięcia wprost w decyzji, a nie w jakimś odrębnym piśmie, od którego odwołujący nie mógł się odwołać.

Na marginesie już tylko można dodać, iż nawet gdyby przyjąć, że pismo z dnia 3 kwietnia 2014 r. stanowiło załącznik do decyzji z tej samej daty, to nie miałyby ono charakteru wiążącego również i z tej przyczyny, że zostało sporządzone z rażącym naruszeniem prawa. Sąd orzekający w niniejszej sprawie zwrócił bowiem uwagę, że stosownie do art. 107 § 1 k.p.a. jednym z istotnych elementów decyzji jest podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Tymczasem w niniejszej sprawie pismo organu rentowego z dnia 3 kwietnia 2014 r. określające wysokość należności głównych z tytułu składek niepodlegających umorzeniu nie zostało przez nikogo podpisane. Niezależnie od powyższego, B. L. (1) zaprzeczyła, aby zostało jej ono w ogóle doręczone. Sąd dostrzegł przy tym, iż w przekazanych do sądu aktach ZUS owo pismo znajduje się w tych aktach w dwóch miejscach – w dwóch różnych wersjach. Pierwszy raz pojawia się ono bowiem jako karta 30 akt ZUS – w ocenie sądu jest to przy tym oryginał tego pisma, skoro na górze opatrzone jest ono wpisaną odręcznie niebieskim długopisem datą. Pismo to znajduje się zaraz za oryginałami pozostałych dokumentów, w tym za oryginałem decyzji z 3.04.2014r. oraz oryginałem zwrotnego potwierdzenia jej odbioru przez B. L.. Z kolei drugi egzemplarz tego samego pisma – niebędący oryginałem, a wyłącznie kserokopią, potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez niebędącą pełnomocnikiem w niniejszym procesie A. K. (1) – stanowi

kartę 2 akt ZUS. Pismo to nie jest jednak opatrzone jakąkolwiek datą, zamiast tego widnieją pod nim jednak podpisy i pieczętki (a dokładnie: kserokopie podpisów i pieczętek) dwóch osób: inspektor E. W. oraz specjalisty A. K. (2).

W tym miejscu trzeba przypomnieć, iż także w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych obowiązuje zasada kontrydiktoryjności wyrażona w art. 3 i 232 k.p.c. Przywołane przepisy określają zarówno zakres postępowania dowodowego, jak i obowiązki stron w tym zakresie. W myśl art. 3 k.p.c. strony zobowiązane są przedstawiać dowody. Przepis ten statuuje więc zasadę odpowiedzialności samych stron za wynik procesu. Zgodnie z nim to strony muszą przejawiać aktywność procesową, w tym zakresie na nich spoczywa więc obowiązek wyraźnego, jednoznacznego powoływania konkretnych środków dowodowych. Stosownie zaś do treści art. 232 k.p.c., strony obowiązane są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Sąd nie może własnym działaniem zastępować ich bezczynności.

Mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, iż ciężar dowodu w zakresie tego, że odwołująca została należycie poinformowana o warunkach umorzenia nieopłaconych składek, spoczywał na organie rentowym. W sytuacji, w której odwołująca zaprzeczyła, aby kiedykolwiek otrzymała pismo, z którego wynikałoby, że warunkiem umorzenia składek w niebagatelnej kwocie blisko 30.000 zł (licząc z odsetkami) jest zapłata sumy ledwie 4,93 złotych, zadaniem organu rentowego (reprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika) było naprowadzenie dowodów świadczących o tych, że odwołującej nie tylko takie pismo doręczono, ale także, iż spełniało ono wszystkie przewidziane w tym zakresie wymogi formalne. Mając zaś na uwadze to, że w aktach ZUS znajdują się dwa pisma, przy czym jedno w oryginale, drugie zaś w kopii, oba różnią się tak znacząco, że jedno jest podpisane, drugie zaś nie, a organ rentowy nie przedstawia w tym zakresie jakichkolwiek wyjaśnień, niemożliwym było przyjęcie przez sąd, że prawdziwa jest wersja najkorzystniejsza dla ZUS. Było to niemożliwe tym bardziej, że nielogiczne byłoby, gdyby B. L. (1), będąca według złożonego na rozprawie oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym, bezrobotną samotną matką dwójki dzieci, zignorowała wysłaną do niej przez ZUS informację, że wystarczy, by zapłaciła niecałe 5 złotych (licząc z odsetkami być może 10 zł), a zostaną jej umorzone pozostałe zaległe składki w wysokości kilkudziesięciu tysięcy złotych. Niezrozumiałym jest także, dlaczego do akt ZUS nie dołączono oryginału pisma nieopatrzonego datą, za to opatrzonego dwoma podpisami oraz dlaczego kopię tego pisma dołączono do akt dopiero na etapie kompletowania akt do sądu w związku z wpływem złożonego przez B. L. odwołania (odwołanie wpłynęło do ZUS w dniu 14 marca 2016r., a kopię pisma sporządzono w dniu 17 marca 2016r.). Powyższe w żadnej mierze nie może być interpretowane na korzyść organu rentowego, będącego organem administracji publicznej, zatrudniającym tysiące wyspecjalizowanych w ubezpieczeniach społecznych pracowników, w tym także profesjonalnych prawników.

Niezależnie od powyższego, trzeba podkreślić, iż nawet gdyby hipotetycznie założyć (do czego jednak brak jest podstaw), że B. L. (1) doręczono pismo z 3.04.2016r. opatrzone podpisami E. W. oraz A. K. (2) i pismo to zostałoby potraktowane jako załącznik do decyzji z 3 kwietnia 2016r., to i tak nie miałyby to wpływu na rozstrzygnięcie. Nie można bowiem zapominać, że choć dopuszczalne jest sporządzenie załącznika do decyzji, to jednak taki załącznik musi zawierać przynajmniej dokładne oznaczenie decyzji, a przede wszystkim właściwy podpis, gdyż załącznika tego nie można traktować inaczej jak decyzji. Jeśli więc załącznik nie zawiera podpisu upoważnionej osoby, to nie może być traktowany jako decyzja. Brak podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji stanowi rażące naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 1997 r. SA/Gd (...)). Tymczasem w analizowanym przypadku – co wiadomo sądowi z urzędu (dowód przeciwny obciąża organ rentowy) - pismo z dnia 3 kwietnia 2014 r. określające wysokość należności głównych z tytułu składek niepodlegających umorzeniu nie zostało podpisane przez osobę upoważnioną do wydawania decyzji w sprawach abolicyjnych. Nawet zatem przy ewentualnym hipotetycznym przyjęciu, że pismo to stanowiło integralną część decyzji z dnia 3 kwietnia 2014r., stwierdzone uchybienie dawałoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w tym zakresie, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Nie uszło przy tym uwadze sądu, że co do zasady naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Sądy powszechne bowiem rozpoznają odwołania od konkretnych decyzji organów rentowych, przy czym w judykaturze utrwalony jest pogląd, w myśl którego zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w tych sprawach wyznaczony jest w pierwszej

kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2000 r., II UKN 685/99, OSNP 2002 nr 5, poz. 121 oraz postanowienia z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000 nr 15, poz. 601 i z dnia 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692). Jednocześnie podkreśla się, że w omawianej kategorii spraw postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, gdyż tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego dokonywana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Jak stanowi art. 181 k.p.a., organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Treść tej normy z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, z drugiej zaś wskazuje, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednoznacznie zatem wynika z przytoczonych regulacji, że w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy przepisy szczególne nie normują danej kwestii.

Definicja sprawy cywilnej została zamieszczona w przepisie art. 1 k.p.c., w którym wskazano, iż jest to sprawa wynikająca ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy. W rozumieniu tego przepisu (formalnoprawnym znaczeniu) sprawami cywilnymi są również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych (art. 477⁹ k.p.c.), do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529 oraz postanowienie z dnia 29 maja 2006 r. I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173). Jego zasadność ocenia się zatem na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania.

Sąd Najwyższy w wydawanych przez siebie orzeczeniach wyrażał jednak wielokrotnie pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65). Jeżeli zachodzą przesłanki „stwierdzenia nieważności decyzji” np. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2) lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7), to znaczy, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest inne od stwierdzonego i dlatego to wadliwe stwierdzenie powinno podlegać „unieważnieniu”. W takich przypadkach decyzja jest bowiem bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i nie wywołuje skutków prawnych (koncepcja tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej – por. wyrok z dnia 10.06.2008 r. I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295 i szeroko przytoczone w nim orzecznictwo). Z tego punktu widzenia zasada wyjaśnienia przez sąd ubezpieczeń społecznych istoty sprawy dotyczącej prawa, zobowiązania albo roszczenia strony znajduje właściwe zwięźczenie w kompetencji tego sądu do rozstrzygnięcia zasadności odwołania przy uwzględnieniu konieczności wyjaśnienia, czy nie zachodzą określone w Kodeksie postępowania administracyjnego przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, np. czy decyzja ostateczna Zakładu wydana została z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2) lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7).

Biorąc wszystkie powyższe ustalenia i rozważania pod uwagę, sąd uznał że wydanie zaskarżonej decyzji było w niniejszej sprawie przedwczesne. Dopóki bowiem organ rentowy nie postąpi stosownie do treści przepisów ustawy abolicyjnej i nie określi prawidłowo wszystkich warunków umorzenia należności, tj. nie wyda prawidłowej decyzji o jakiej mowa w przepisie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, nie rozpocznie się dla B. L. (1) bieg terminu do zapłaty należności niepodlegających umorzeniu o jakim mowa w art. 1 ust. 11 tejże ustawy. Skoro zaś, co wykazano wyżej, prawidłowe określenie wszystkich warunków umorzenia należności dotychczas nie nastąpiło, brak było podstaw do wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności. W powyższej sytuacji na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w związku z przywołanym wyżej przepisami zmieniono zaskarżoną decyzję w sposób określony w sentencji wyroku.

SSO Monika Miller-Młyńska

(...)

1. (...)

2. (...)

3. (...)

SSO Monika Miller-Młyńska