

Sygn. akt III AUa 821/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie - Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Beata Górska
Sędziowie:	SSA Barbara Białecka (spr.) SSA Urszula Iwanowska
Protokolant:	St. sekr. sąd. Elżbieta Kamińska

po rozpoznaniu w dniu 13 marca 2018 r. w Szczecinie

sprawy M. G.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 28 czerwca 2016 r. sygn. akt VI U 158/16

1. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie,
2. odstępuje od obciążenia ubezpieczonego kosztami zastępstwa procesowego organu rentowego za obie instancje,
3. przyznaje adwokat M. C. od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Szczecinie kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset złotych) powiększoną o stawkę podatku od towarów i usług, tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej ubezpieczonemu z urzędu w postępowaniu apelacyjnym.

SSA Barbara Białecka SSA Beata Górska SSA Urszula Iwanowska

Sygn. akt III AUa 821/16

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 stycznia 2016 r., nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił M. G. umorzenia należności z tytułu wskazanych w decyzji składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że organ rentowy

wydał wcześniej decyzję, w której „określił warunki wraz z ustaleniem kwot (z wyłączeniem ewentualnych kwot kosztów egzekucyjnych) podlegających takiemu umorzeniu, informującą wnioskodawcę o kwotach niepodlegających umorzeniu”, jednak ubezpieczony nie spełnił warunków do umorzenia, bowiem w określonym terminie nie opłacił wymaganych należności niepodlegających umorzeniu.

M. G. odwołał się od tej decyzji, wnosząc o jej uchylenie i przyznanie mu prawa do umorzenia zadłużenia na rzecz ZUS ustalonego zaskarżoną decyzją. W uzasadnieniu odwołania wskazał m.in., że kwestionuje prawidłowość ustalenia przez ZUS wysokości zadłużenia niepodlegającego umorzeniu.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie w całości i zasądzenie od odwołującego na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pełnomocnik organu rentowego podtrzymał argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Zdaniem pełnomocnika ZUS zastosowanie wobec M. G. ulgi w postaci umorzenia należności składkowych na podstawie ustawy abolicyjnej byłoby możliwe tylko i wyłącznie po spełnieniu przez ubezpieczonego warunków określonych w prawomocnej decyzji ZUS z dnia 5 maja 2014 r. nr (...). Z uwagi na fakt, iż M. G. nie uregulował należności składkowych niepodlegających umorzeniu określonych w tej decyzji, wydano decyzję odmawiającą ubezpieczonemu prawa do umorzenia należności objętych ustawą abolicyjną.

Postanowieniem z dnia 23 marca 2016 r. Sąd ustanowił dla M. G. pełnomocnika z urzędu. Pełnomocnik ten wniósł ostatecznie o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez stwierdzenie braku podstaw do odmowy umorzenia M. G. należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy wymienione w zaskarżonej decyzji z dnia 8 stycznia 2016 r. Zarzucono, że skoro decyzja z dnia 5 maja 2014 r. nie została wydana w sposób zgodny z prawem, tj. nie określała precyzyjnie warunków umorzenia, to nie sposób uznać za trafną decyzję odmawiającą umorzenia z uwagi na ich niespełnienie. Dodatkowo pełnomocnik ubezpieczonego zaakcentowała, że ZUS nie tylko zaniechał precyzyjnego sporządzenia decyzji umożliwiającej odwołującemu zrozumienie i spełnienie stawianych mu warunków, ale nadto nie rozpoznał wniosków ubezpieczonego złożonych w roku 2014, w których prosił on o pomoc i umorzenie należności niepodlegających umorzeniu z uwagi na dramatyczną sytuację życiową.

Na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r. pełnomocnik ubezpieczonego wskazała, że stanowisko ubezpieczonego należy odczytywać dwutorowo: z jednej strony tak jak wskazano to w piśmie z dnia 5 maja 2016 r., zaś z drugiej – na wypadek gdyby sąd nie podzielił stanowiska w tym zakresie – tak jak we wcześniej powoływanej argumentacji.

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2016 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do odmowy umorzenia M. G. należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy wskazane w zaskarżonej decyzji (pkt I) oraz oddalił odwołanie w pozostałym zakresie (pkt II).

Sąd Okręgowy ustalił, że M. G. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą, którą jednak zlikwidował z dniem 29 października 2009 roku. Z tego tytułu na prowadzonym dla niego przez ZUS Oddział w S. koncie płatnika składek powstała zaległość z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy.

M. G. w dniu 6 listopada 2013 roku złożył w organie rentowym wniosek o umorzenie nieopłaconych należności składkowych za cały okres objęty ustawą - na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, do opłacania których był zobowiązany. Wniosek został złożony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

W dniu 5 maja 2014 r. ZUS Oddział w S. wydał adresowaną do M. G. decyzję nr (...), którą określił, iż:

„I. według stanu na dzień 6 listopada 2013r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

a) ubezpieczenia społeczne – za okres: 05/2000; 05-08/2001; 12/2002-11/2003; 08-10/2004; 05-10/2005; 03-10/2006; 06-09/2007 w łącznej kwocie 35.295,52 zł, w tym z tytułu: składek – 16.659,85 złotych, odsetek – 18.538,87 zł oraz kosztów upomnienia – 96,80 zł;

b) ubezpieczenia zdrowotne – za okres: od 05/2000; 05-08/2001; 12/2002; 02-11/2003; 08-10/2004; 05-10/2005; 03-10/2006; 06-09/2007 w łącznej kwocie 11.022,16 zł, w tym z tytułu: składek – 5.248,44 zł, odsetek – 5.694,52 zł; kosztów upomnienia – 79,20 zł;

c) Fundusz Pracy – za okres: 12/2002; 02-11/2003; 08-10/2004; 05-10/2005; 03-10/2006; 06-09/2007 w łącznej kwocie 2.313,94 zł, w tym z tytułu składek – 1.092,92 zł, odsetek – 1,141,82złoty oraz kosztów upomnienia – 79,20 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 doręczona ubezpieczonemu w dniu 12 maja 2014 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. sporządził także odrębne pismo, adresowane do M. G., a datowane na dzień 5 maja 2014 roku, w którym wskazał, iż „ w nawiązaniu do wniosku z dnia 06.11.2013. w sprawie umorzenia należności (...) przekazuje informację na temat należności do zapłaty stanowiących warunek umorzenia należności na podstawie wyżej cytowanej ustawy”. Wyjaśnił, że według stanu na dzień 30.05.2014r. umorzeniu nie podlegają należności z tytułu składek na:

1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – FUS za 08/2004 – 664,20 zł, za 09/2004 – 664,20 zł i za 10/2004 – 664,20 zł oraz „koszty egzekucyjne z tytułu prowadzenia postępowania egzekucyjnego”; na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – FUZ: za 08/2004 – 120,72 zł, za 09/2004 – 120,72 zł i za 10/2004 – 120,72 zł oraz „koszty egzekucyjne z tytułu prowadzenia postępowania egzekucyjnego”; na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - FPiFGŚP za 08/2004 – 46,80 zł, za 09/2004 – 46,80 zł i za 10/2004 – 46,80 zł „oraz koszty egzekucyjne z tytułu prowadzenia postępowania egzekucyjnego”, oświadczając zarazem, że „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 5 maja 2014r. nr (...). Na piśmie znalazła się adnotacja: „Sporządził: S. M.”.

Pismo zostało podpisane i opatrzone pieczęcią imienną „Kierownik Samodzielnego Referatu mgr L. M.”.

L. M. w momencie podpisywania pisma informacyjnego była kierownikiem samodzielnego referatu rozliczeń kont płatników składek inspektoratu ZUS w Ś. L. M. nie jest (i nie była w momencie podpisania pisma) upoważniona do podpisywania decyzji w sprawach abolicyjnych. Do podpisywania takich decyzji był w tym czasie upoważniony kierownik inspektoratu W. J..

W dniu 12 maja 2014r. M. G. odebrał korespondencję z ZUS, zawierającą decyzję z 5 maja 2014 r. nr (...). Na dotyczącym odbioru tych dokumentów zwrotnym potwierdzeniu odbioru zamieszczono m.in. adnotację „Dec. (...), Dec. (...), Numer pisma: (...) z dnia 05.05.2014.”

Pismem z dnia 12 września 2014 roku, złożonym w ZUS O/S., M. G. wniósł o umorzenie jego zobowiązania płatniczego z tytułu składek określonego w decyzji z dnia 5 maja 2014 r. Wskazał, że „będąc w dramatycznej sytuacji materialnej – nie mając żadnego świadczenia ani pracy, ani zasiłków, żona również nie pracuje, w tej sytuacji proszę o zastosowanie mi pomocy w umorzeniu mojego długu wobec organu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Ś. itd.”

Organ rentowy w odpowiedzi na ten wniosek skierował do M. G. pismo, w którym poinformował go, że warunkiem umorzenia należności określonych w decyzji z dnia 5 maja 2014 r. jest spłata należności niepodlegających umorzeniu, która wynosi 2.495,16 zł. Jednocześnie wskazano, że w przypadku niemożności uregulowania należności niepodlegających umorzeniu płatnik może zwrócić się z wnioskiem do ZUS o ulgę w formie rozłożenia na raty należności niepodlegających abolicji.

Pismem z dnia 16 listopada 2014 roku M. G. wniósł o podjęcie czynności administracyjnych w celu umorzenia jego długu wobec ZUS w wysokości 34.295,52 zł, ponownie wskazując na swoją dramatyczną sytuację materialną.

Organ rentowy ponownie skierował do M. G. pismo informujące, że warunkiem umorzenia należności określonych w decyzji z dnia 5 maja 2014 r. jest spłata należności niepodlegających umorzeniu, która wynosi 2.495,16 zł. Ponownie wskazano, że w przypadku niemożności uregulowania należności niepodlegających umorzeniu płatnik może zwrócić się z wnioskiem do ZUS o ulgę w formie rozłożenia na raty należności niepodlegających abolicji.

Pismem z dnia 20 grudnia 2014 r. M. G. zwrócił się do organu rentowego o rozpatrzenie jego podania z dnia 26 listopada 2014 r., wskazując, że organ nie podjął żadnych czynności w celu wydania decyzji o umorzeniu zaległości z tytułu składek ubezpieczeniowych za lata, które nie są objęte abolicją.

Organ rentowy ponownie go wówczas poinformował, że warunkiem umorzenia należności określonych w decyzji z dnia 5 maja 2014 r. jest spłata należności niepodlegających umorzeniu za okres od 08/2004 do 10/2004, o których płatnik został poinformowany odrębnym pismem z dnia 5 maja 2014 r. Ponownie wskazano, że w przypadku niemożności uregulowania należności niepodlegających umorzeniu płatnik może zwrócić się z wnioskiem do ZUS o ulgę w formie rozłożenia na raty należności niepodlegających abolicji.

Intencją odwołującego składającego powyższe wnioski było aby organ rentowy dokonał umorzenia całego jego długu, w tym również należności niepodlegających abolicji w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, bądź odroczył termin ich płatności ewentualnie rozłożył płatność na raty.

Pismem z dnia 13 stycznia 2015 roku, złożonym w ZUS w dniu 15 stycznia 2015 roku, M. G. wniósł o zastosowanie wobec niego abolicji ZUS, wskazując, iż domaga się podjęcia przez organy ZUS czynności w sprawie wydania przez ZUS decyzji.

Decyzją z dnia 19 lutego 2015 roku nr (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku M. G. z dnia 15 stycznia 2015 r. o umorzenie należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, iż wobec M. G. brak jest możliwości wszczęcia postępowania o umorzenie zaległych należności składekowych, ponieważ procedowany jest jego wniosek z dnia 6 listopada 2013 roku.

M. G. wywiódł odwołanie od powyższej decyzji, domagając się jej uchylenia i orzeczenia o umorzeniu zaległych należności składekowych. W toku wszczętego wówczas postępowania sądowego, które toczyło się przed Sądem Okręgowym w Szczecinie pod sygnaturą akt VI U 271/15, wyjaśnił, że składając wniosek z dnia 15 stycznia 2015 roku, będący podstawą wydania zaskarżonej decyzji oraz składając odwołanie chodziło mu o to, aby ZUS wobec jego trudnej sytuacji materialnej i rodzinnej umorzył mu należności nieobjęte abolicją w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku. Dodatkowo wskazał, że wnosi o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez odroczenie terminu płatności, bądź rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku.

Wydanym w powyższej sprawie prawomocnym wyrokiem z dnia 31 maja 2016 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie przekazał Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. do merytorycznego rozpoznania poprzez wydanie decyzji zawarty w odwołaniu z dnia 11 marca 2015 roku wniosek M. G. o odroczenie terminu płatności bądź rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu w oparciu o przepisy ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz oddalił odwołanie w pozostałym zakresie (wskazując, że skoro w dacie wydania zaskarżonej decyzji nie było zakończone postępowanie abolicyjne wszczęte na wniosek odwołującego z dnia 6 listopada 2013 roku, nie upłynął odwołującemu termin do spełnienia warunków umorzenia określonych decyzją z dnia 5 maja 2014 roku, a więc brak było podstaw do ponownego wdrażania tego postępowania).

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie w przeważającej jego części za uzasadnione.

Na wstępie Sąd Okręgowy wyjaśnił, że 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 rentowym 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.

Dalej Sąd Okręgowy zauważył, że 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 5 maja 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).

Mając na uwadze powyższe przepisy Sąd Okręgowy wskazał, że z przepisów tych wynika, że 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.

Zdaniem Sądu Okręgowego 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 Sąd Okręgowy wskazał, 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 M. G. tak ustalonych warunków nie spełnił. Taka jednak sytuacja – w ocenie sądu I instancji - w niniejszej sprawie nie wystąpiła. Analizując treść decyzji z dnia 5 maja 2014r. nr (...) Sąd Okręgowy podkreślił, 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 – zdaniem sądu I instancji - 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.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że 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 FEP 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 ocenie sądu I instancji 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.” Zdaniem Sądu Okręgowego nie sposób przy tym uznać, aby istniały jakiegokolwiek przeszkody w dokonaniu sprecyzowania przez organ rentowy tychże kwot. W tej sytuacji – w ocenie sądu I instancji - 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 I instancji nie sposób przy tym uznać, aby warunki umorzenia zostały przez organ rentowy określone w sporządzonym obok decyzji piśmie z dnia 5 maja 2014r. i aby określenie to miało charakter wiążący dla M. G., a także dla sądu (w sensie związania treścią prawomocnej decyzji administracyjnej). W tym zakresie Sąd Okręgowy zauważył, że 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 przejaw 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. Zdaniem Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie nie istniał żaden racjonalny powód, dla którego organ rentowy musiałby zamieszczać rozstrzygnięcie o rodzaju i kwotach należności niepodlegających 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 5 maja 2014r. ustalić wysokość należności 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.

Dodatkowo Sąd Okręgowy wskazał, że omawiane pismo z dnia 5 maja 2014 r. nie określało warunków umorzenia należności w prawidłowy i zgodny z ustawą abolicyjną sposób. W piśmie tym podano bowiem wyłącznie kwoty należności głównych, bez określenia kwot podlegających jednocześnie obligatoryjnej spłacie odsetek za opóźnienie w płatności oraz kosztów egzekucyjnych. Zdaniem sądu I instancji biorąc pod uwagę ustaloną obowiązującymi w tej zakresie przepisami kolejność dokonywania zaliczeń wpłat (wpłatę zalicza się na należność główną na samym końcu, w pierwszej kolejności zaś na należności pochodne), podanie wyliczonych na dzień wydawania decyzji kwot odsetek i kosztów egzekucyjnych także należy traktować jako obligatoryjny element decyzji w sprawie abolicyjnej. Każde bowiem, nawet najmniejsze uchybienie w wyliczaniu przez zobowiązanego wysokości tychże odsetek i kosztów (a o uchybienie takie nie jest trudno, zważywszy iż w tej sprawie odwołujący musiał wyliczyć ich wysokość za kilka lat, a używane w tym celu popularne programy komputerowe różnią się jeśli chodzi o przyjęty sposób wyliczeń) może spowodować, iż na koncie tej osoby z przyczyn od niej niezależnych powstanie niedopłata, skutkująca odmową umorzenia pozostałych należności.

Na marginesie Sąd Okręgowy dodał, iż nawet gdyby przyjąć, że pismo z dnia 5 maja 2014r. stanowiło załącznik do decyzji z dnia 5 maja 2014r. nr (...), 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 5 maja 2014 r. określające wysokość należności głównych z tytułu składek niepodlegających umorzeniu zostało podpisane i opatrzone pieczęcią imienną „Kierownik Samodzielnego Referatu mgr L. M.”. Jak zaś wynika z wyjaśnień udzielonych przez pełnomocnika organu rentowego L. M. w momencie podpisywania pisma informacyjnego była kierownikiem samodzielnego referatu rozliczeń kont płatników składek inspektoratu ZUS w Ś., osobą niebędącą upoważnioną do wydawania i podpisywania decyzji w sprawach abolicyjnych. Do podpisywania takich decyzji był bowiem w tym czasie upoważniony kierownik inspektoratu W. J..

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy zaakcentował, że wprawdzie dopuszczalne jest sporządzenie załącznika do decyzji, lecz 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 2939/95). W analizowanym przypadku pismo z dnia 5 maja 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 przyjęciu, że pismo z dnia 5 maja 2014 r. stanowiło integralną część decyzji z dnia 5 maja 2014 r. nr (...), stwierdzone uchybienie dawałoby – zdaniem sądu I instancji – podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w tym zakresie, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Sąd I instancji zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy w wydawanych przez siebie orzeczeniach wyrażał 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 (konceptja 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 zwieńczenie 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).

Sąd Okręgowy dodatkowo zwrócił uwagę, że wydanie zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji było przedwczesne również i z tej przyczyny, że organ rentowy przed jej wydaniem nie rozpoznał merytorycznie wcześniejszych wniosków płatnika o umorzenie, odroczenie ewentualnie rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu na podstawie ustawy abolicyjnej. Sąd Okręgowy wskazał, że wprawdzie składając we wrześniu 2014 r., w listopadzie 2014 r. i grudniu 2014 r. kolejne wnioski płatnik wskazywał, że wnosi o umorzenie należności określonych w decyzji z dnia 5 maja 2014 r., nie wskazując wprost, że wnosi o umorzenie, odroczenie płatności, ewentualnie rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu na podstawie ustawy abolicyjnej, to z treści jego pism wynikało zdaniem sądu jednoznacznie, że dotyczyły one należności niepodlegających umorzeniu (we wniosku z 12.09.2014 r. płatnik domagał się udzielenia mu pomocy w umorzeniu długu, zaś we wniosku z 20.12.2014 r. płatnik wnosząc o ponowne zbadanie i podjęcie czynności administracyjnych powołał się na składki ubezpieczeniowe niepodlegające umorzeniu: „podanie

o umorzeniu zaległości z tytułu składek ubezpieczeniowych za lata, które nie biorą w działalności abolicyjnej”). Żaden z tych wniosków nie został rozpoznany merytorycznie.

Co istotne, w styczniu 2015 r. z uwagi na zbliżający się upływ terminu obowiązywania ustawy abolicyjnej płatnik złożył kolejny wniosek o podjęcie czynności w sprawie wydania decyzji o abolicji. W rozpoznaniu tego wniosku organ rentowy wydał w dniu 19.02.2015 r. decyzję o odmowie wszczęcia postępowania, wskazując, że postępowanie w sprawie umorzenia należności w oparciu o ustawę abolicyjną już się toczy w związku z wcześniejszym wnioskiem płatnika z 5.11.2013 r. Płatnik odwołał się od tej decyzji do sądu, przy czym w odwołaniu z dnia 11 marca 2015 r. wskazał, że nie chodzi mu o ponowny wniosek o umorzenie, ale o rozpoznanie jego sprawy abolicyjnej.

W ocenie sądu I instancji, mając na uwadze treść kierowanych do ZUS pism i wskazywane w tych pismach okoliczności, a także treść zeznań samego płatnika, wskazane wyżej wnioski musiały zostać potraktowane jako wnioski o udzielenie pomocy poprzez odroczenie terminu płatności, względnie rozłożenie na raty składek niepodlegających umorzeniu. Możliwość złożenia wniosku takiego rodzaju została przewidziana przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W ustawie abolicyjnej z kolei w art. 1 ust. 12 przewidziano, że w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 8, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu. Oznacza to więc, że także w ustawie abolicyjnej ustawodawca wprost przewidział możliwość złożenia wniosków dotyczących także należności nieobjętych tą ustawą i uregulował sposób postępowania w przypadku, gdy takie wnioski zostaną złożone. Zdaniem sądu I instancji skoro więc organ rentowy przed wydaniem zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji nie rozpoznał złożonego przez płatnika wniosku o odroczenie terminu płatności lub rozłożenia na raty należności niepodlegających umorzeniu, dopóty nie był uprawniony do wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności objętych ustawą abolicyjną z uwagi na niespłacenie należności niepodlegających umorzeniu.

Biorąc wszystkie powyższe ustalenia i rozważania pod uwagę, sąd I instancji uznał więc, że wydanie zaskarżonej decyzji było w niniejszej sprawie przedwczesne. Dopóki bowiem organ rentowy nie postąpił stosownie do treści przepisów ustawy abolicyjnej i nie określił prawidłowo wszystkich warunków umorzenia należności, tj. nie wydał prawidłowej decyzji o jakiej mowa w przepisie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, a nadto nie wydał stosownej decyzji dotyczącej wniosku ubezpieczonego o umorzenie, ewentualnie odroczenie lub rozłożenie na raty spłaty należności niepodlegających umorzeniu, nie rozpocznie się dla M. G. 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, jak również nie nastąpiło rozpoznanie wniosku ubezpieczonego o odroczenie, ewentualnie rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu, brak było podstaw do wydania decyzji odmawiającej umorzenia należności.

W powyższej sytuacji na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. w związku z przywołanym wyżej przepisami zmieniono zaskarżoną decyzję w sposób określony w punkcie I. sentencji wyroku.

W punkcie II sąd I instancji oddalił odwołanie w pozostałym zakresie, tj. w zakresie wniosku o uchylenie decyzji w całości, ewentualnie jej zmianę poprzez umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 35.295,52 zł, ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 11.022,16 zł oraz składek na Fundusz Pracy w łącznej kwocie 2.313,94 zł.

Sąd Okręgowy nie znalazł również podstaw do wydania rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem pełnomocnika ubezpieczonego zawartym w piśmie z dnia 4 maja 2016 r., tj. dokonania zmiany zaskarżonej decyzji poprzez umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 35.295,52 zł, ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 11.022,16 zł oraz składek na Fundusz Pracy w łącznej kwocie 2.313,94 zł. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że z ustaleń poczynionych w niniejszej sprawie wynikało, że zaskarżona decyzja była przedwczesna. W tej sytuacji sąd I instancji nie znalazł podstaw do merytorycznego rozpoznania sprawy. Rozstrzygnięcia wniosku płatnika o umorzenie

wskazanych należności (czy to pozytywne, czy też negatywne) będzie możliwe dopiero po prawidłowym określeniu wszystkich warunków umorzenia należności oraz po rozpoznaniu wniosku płatnika o odroczenie, ewentualnie rozłożenie na raty należności niepodlegających umorzeniu. Dopóki takie czynności nie zostaną przez organ rentowy podjęte, niemożliwe jest wydanie rozstrzygnięcia w zakresie czy to umorzenia, czy też odmowy umorzenia należności.

Organ rentowy wniósł apelację od powyższego wyroku zaskarżając go w części tj. w zakresie punktu I. Organ rentowy zarzucił sądowi I instancji:

1. naruszenie art. 1 ust. 8 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) poprzez nieprawidłową wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że w decyzji określającej warunki umorzenia powinna zostać skonkretyzowana kwota należności niepodlegających umorzeniu, podczas gdy obowiązek taki nie wynika z wyżej wymienionego przepisu,

2. naruszenie przepisów prawa procesowego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 316 § 1, art. 325 w związku z art. 477<sup>14</sup> § 1 i 2 k.p.c. polegające na braku merytorycznego rozstrzygnięcia w zaskarżonym wyroku o żądaniach stron,

3. naruszenie przepisów prawa procesowego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., polegające na zmianie zaskarżonej decyzji w sposób, który nie zastępuje treści merytorycznego rozstrzygnięcia organu rentowego, a w istocie sprowadza się do uchylecia zaskarżonej oraz poprzedzającej ją prawomocnej decyzji Zakładu, do czego Sąd I instancji nie posiada żadnego umocowania w obowiązujących przepisach,

4. naruszenie przepisów prawa procesowego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 477<sup>10</sup> § 1 k.p.c., polegające na przekroczeniu przez Sąd I instancji granic orzekania w niniejszej sprawie wyznaczonych treścią zaskarżonej decyzji i wniesionego odwołania, które dotyczyło decyzji ZUS O/S. z dnia 08.01.2016 r., nr (...) i objęciu zakresem rozpoznania i orzekania w niniejszej sprawie także prawomocnej decyzji Zakładu z dnia 05.05.2014 r., nr (...),

5. naruszenie przepisów prawa procesowego, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 477<sup>(14)</sup> § 1 i 2 k.p.c., polegające na zmianie zaskarżonej decyzji Zakładu a nie oddaleniu odwołania w sytuacji, gdy M. G. nie opłacił wszystkich należności składkowych, które nie podlegały umorzeniu zgodnie z przepisami tzw. ustawy abolicyjnej i tym samym nie spełnił warunków do skorzystania z abolicji, a więc nie było podstaw do uwzględnienia odwołania od decyzji odmawiającej umorzenia.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt I, poprzez oddalenie w całości odwołania od decyzji z dnia 08.01.2016 r., nr (...) oraz o zasądzenie na rzecz ZUS O/S. zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem I i II instancji, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji organ rentowy zwrócił m.in. uwagę, że art. 1 ust. 8 ani inny przepis prawa nie daje podstaw do wydania takiego rozstrzygnięcia w decyzji o warunkach, w której by należało określić kwoty nieopłaconych należności niepodlegających umorzeniu, w tym również z podziałem na poszczególne okresy, fundusze, części składowe czy sposób finansowania tj. przez płatnika czy osób ubezpieczonych jako zatrudnionych pracowników, na co powołuje się Sąd I instancji. Ustawodawca wyraźnie wskazał, iż w orzeczeniu - decyzji o warunkach organ rentowy ustala wyłącznie kwoty podlegające umorzeniu zawierające się w okresie od stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. (a contrario nie ustala kwot niepodlegających umorzeniu) określając warunek ich umorzenia.

Nadto, w ocenie organu rentowego Sąd I instancji zmieniając zaskarżoną decyzję nie orzekł o istocie sprawy, która koncentrowała się na rozstrzygnięciu, czy na dzień wydania zaskarżonej decyzji wnioskodawca spełnił przesłanki uzasadniające umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej, a w szczególności, czy spłacił zadłużenie niepodlegające umorzeniu. W tym kierunku winny zmierzać ustalenia faktyczne Sądu I instancji, które w konsekwencji winny stanowić podstawę rozstrzygnięcia w postaci orzeczenia o oddaleniu odwołania (w przypadku, gdyby nadal istniało zadłużenie - jak to ma miejsce w niniejszej sprawie), bądź o zmianie zaskarżonej decyzji

poprzez stwierdzenie, że należności w niej określone podlegają umorzeniu (gdyby Sąd ustalił, że wnioskodawca spłacił zadłużenie niepodlegające umorzeniu). Orzeczenie Sądu I instancji o braku podstaw do odmowy umorzenia należności składkowych, nie spełnia tych warunków.

Odnosząc się do zarzutów Sądu I instancji dotyczących rzekomego naruszenia przez organ przepisów procedury administracyjnej, zwłaszcza art. 7 i 9 k.p.a., organ rentowy zwrócił uwagę, że ewentualne naruszenie procedury administracyjnej przez organ nie jest przedmiotem kognicji sądu powszechnego rozpatrującego odwołanie od decyzji ZUS, co jest utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Sąd powszechny rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego skupia się więc co do zasady wyłącznie na prawidłowości merytorycznej zaskarżonej decyzji, oceniając ją pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego. Taka ocena w niniejszej sprawie nie miała miejsca. Nadto Sąd I instancji wyszedł poza zakres zaskarżenia i tym samym orzekania w niniejszej sprawie skupiając się w zasadzie tylko i wyłącznie na „wadach” decyzji z dnia 05.05.2014 r., nr (...), która była już prawomocna i nie była zaskarżona w niniejszym postępowaniu.

W odpowiedzi na apelację pełnomocnik ubezpieczonego M. G. wniósł o oddalenie apelacji w całości; ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu I instancji oraz poprzedzającej go decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

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

Apelacja organu rentowego jest zasadna.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy błędnie oparł rozstrzygnięcie sprawy na zakwestionowaniu prawomocnej decyzji z 05.05.2014 r., która nie została zaskarżona przez płatnika wniosku o umorzenie należności i co więcej, przy braku w tym zakresie zarzutów ze strony płatnika oraz bezsporności okoliczności istnienia zadłużenia płatnika z tytułu należności składkowych. Tym samym - oceniając ponownie pod względem prawnym prawomocną decyzję - Sąd Okręgowy naruszył prawo materialne, art. 1 ust. 8 i 10 ustawy abolicyjnej.

Nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 8 i 13 Ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłacenia składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność z 9.11.2012 r., że postępowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tej kwestii jest dwuetapowe. Po pierwsze, wydaje decyzję o charakterze wstępnym określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6 ustawy, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych tj. nieopłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe za okres od 1.01.1999r. do 28.02.2009 r. wraz z należnymi od nich odsetkami, opłatami prolongacyjnymi, kosztami upomnienia, opłatami dodatkowymi, a także nieopłacone składki na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należne od nich za ten sam okres odsetki, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe – co wprost wymienia ust. 1 i 6. Przy czym słusznie argumentuje organ rentowy, że warunki umorzenia należności określonych ustawowo w ustępach 1 i 6. są zdefiniowane w art.1 ust.10 i muszą być sprecyzowane w decyzji Zakładu w odniesieniu do konkretnego przypadku. Po drugie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje ostateczną decyzję o charakterze prawotwórczym umarzającą należności lub odmawiającą umorzenia, w zależności od spełnienia warunków zakreślonych w decyzji wstępnej.

Z art. 1 ust. 16 wynika, że od każdej z wymienionych decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 83 ust. 2, 3, 5-7. To oznacza, że każda z tych dwóch decyzji ma odrębny byt prawny i może zostać zweryfikowana w postępowaniu sądowym, jakkolwiek wydanie drugiej decyzji jest warunkowane realizacją pierwszej.

W analizowanej sprawie Zakład prawidłowo zastosował się do wymogów wskazanej procedury. Z akt ubezpieczeniowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że M. G. w dniu 6 listopada 2013 roku złożył wniosek o umorzenie należności wg ustawy z 9.11.2012 r. W dniu 5 maja 2014 r. Zakład wydał decyzję w trybie art. 1. ust 8 określającą należności, które będą podlegały umorzeniu oraz wskazał na warunek umorzenia wg art. 1 ust.10 cyt. ustawy, który w tym przypadku polegał na obowiązkowi spłaty zaległych należności. Adresat otrzymał decyzję

12 maja 2014 r. Wraz z tą decyzją otrzymał pismo, w którym wyspecyfikowano należności wg stanu na dzień 30.05.2014r. niepodlegające umorzeniu, a podlegające spłacie w trybie art. 1 ust.10. Wnioskodawca został pouczone o sposobie i terminie złożenia odwołania. Odwołania nie złożył i decyzja z dnia 05.05.2014r. stała się prawomocna. Zatem Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z 08.01.2016 r. odmówił umorzenia należności z tytułu składek wskazując, że wnioskodawca mimo prawomocności decyzji określającej warunki umorzenia oraz informacji o kwotach niepodlegających umorzeniu a podlegających spłacie, w ustawowym terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji nie dokonał spłaty ostatniej raty w terminie.

Z przedstawionych faktów zatem jednoznacznie wynika, że decyzja tzw. warunkowa Zakładu była prawomocna i wiązała organ, który ją wydał co do treści, jak też wnioskodawcę. Zgodnie bowiem z art. 110 k.p.a. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przepis ten oznacza związanie organu wydaną przez siebie decyzją w znaczeniu proceduralnym i wywiera skutek w sferze uprawnień lub obowiązków adresata decyzji. W takim też sensie – stwierdzenia określonych skutków prawnych w odniesieniu do konkretnego adresata - decyzja jest wiążąca dla innych podmiotów stosujących prawo, w tym sądów. Decyzja istnieje więc w obrocie prawnym jako skuteczna prawnie i sąd jest związany jej treścią, a zatem jest związany ustaleniem organu co do wartości należności podlegających umorzeniu oraz ustaleniami co do faktu, że istnieją należności niepodlegające umorzeniu, które wnioskodawca ma obowiązek zapłacić w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji, gdyż jest to warunek umorzenia. Nie ma żadnej podstawy prawnej do uznania, że skoro decyzja co do treści jest błędna to erga omnes jest niewiążąca. Natomiast właśnie do takiej konkluzji sprowadza się wywód prawny Sądu Okręgowego. Sąd Okręgowy bowiem w istocie twierdzi, że ponieważ prawomocna decyzja z 05.05.2014 r. co do treści została skonstruowana sprzecznie z wymogami ustawy, to należy uznać jej niezgodność z prawem. Sąd Okręgowy nie wyjaśnił jakie znaczenie prawne przypisał temu stwierdzeniu. Abstrahując już od merytorycznej słuszności tego poglądu, nie wyjaśnił, czy to że prawomocna decyzja jest niezgodna z prawem oznacza decyzję nieistniejącą, a może nieważną. Pomiął fakt, że decyzja funkcjonuje w obrocie prawnym i to niezależnie od jej wad. Sąd Okręgowy przy tym nie uwzględnił, że odwołujący się nie zakwestionował ważności prawomocnej decyzji z 05.05.2014 r. choćby z uwagi na naruszenie prawa, a to pozwala na wniosek, że zgadzał się z organem co do wysokości należności podlegających umorzeniu jak też faktem, że istnieją zaległości podlegające spłacie.

Podsumowując, w sprawie nie można było pomijać decyzji z 05.05.2014 r. jako nieistniejącej, czy też nieważnej. Stwierdzenia nieważności decyzji może bowiem zasadniczo dokonać tylko organ, który wydał decyzję i w trybie procedury administracyjnej – art. 156 k.p.a., wyjątkowo sąd, który może to stanowisko organu zweryfikować w ramach rozpoznania odwołania w sprawie o konkretne prawo lub zobowiązanie. Analizowana sprawa nie kwalifikowała się jako taki przypadek, ponieważ wnioskodawca nie złożył odwołania od decyzji wstępnej z 05.05.2014 r., lecz od decyzji ostatecznej. Merytorycznej ocenie sądu podlegała więc tylko zaskarżona decyzja, a sąd nie miał podstaw by tę decyzję podważyć wytykając nieprawidłowość decyzji tzw. warunkowej. Zatem wszystkie rozważania Sądu Okręgowego na temat ułomności prawnych prawomocnej decyzji z 05.05.2014 r. były bezprzedmiotowe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie sprawy nie było możliwości prawnoprocesowej by weryfikować prawidłowość decyzji tzw. warunkowej. Sąd zakwestionował tę decyzję dowolnie i bez uzasadnienia w przepisach prawa. Wskazana weryfikacja mogłaby zostać przeprowadzona jedynie w warunkach rozpoznawania odwołania od decyzji z 05.05.2014 r.

Co więcej, Sąd Okręgowy zmieniając zaskarżoną decyzję merytoryczną z 08.01.2016 r. i stwierdzając brak podstaw do odmowy umorzenia należności cofnął sprawę do Zakładu do etapu, z którego sprawa wyszła i stworzył stan, w którym nieprzerwanie w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocna decyzja warunkowa, a wniosek o rozłożenie na raty należności i tak nie wpisuje się w art. 1 ust.11 ustawy, ponieważ upłynął 12-miesięczny termin prekluzyjny (liczony od uprawomocnienia się decyzji z 05.05.2014 r.); zatem Zakładowi nie pozostawałoby nic innego, jak wydanie kolejnej decyzji o odmowie umorzenia.

Wobec faktu, że decyzja określająca warunki umorzenia jest prawomocna, a wnioskodawca nie spełnił warunków w niej zapisanych, to treść zaskarżonej decyzji odmawiającej umorzenia jest oczywista. Wnioskodawca przy tym nie zaprzeczył, że nie spłacił należności niepodlegających umorzeniu. Decyzja Zakładu jest zatem prawidłowa.

Niezależnie od tej oczywistej konkluzji, należy zauważyć, że wnioskodawca nie kwestionował, że znał treść pisma dołączonego do decyzji tzw. warunkowej, w którym to piśmie Zakład dokonał specyfikacji należności podlegającej spłacie. Nie ma więc podstaw by twierdzić, że organ pozbawił wnioskodawcę możliwości zaskarżenia decyzji w zakresie dotyczącym warunków spłaty. Organ słusznie argumentował, że zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ciężar obliczania, potrącania i rozliczania składek spoczywa na płatniku. Zatem płatnik z obowiązku ustawowego powinien mieć wiedzę odnośnie wysokości zaległości składkowych, a nadto organ udostępnił tę informację wraz z decyzją ustalającą warunki umorzenia, co stanowi dostateczną gwarancję świadomości wnioskodawcy odnośnie wysokości zobowiązania, którego spłata warunkuje umorzenie.

Sąd Apelacyjny nie zgadza się również z poglądem, że przez niezamieszczenie w decyzji tzw. warunkowej konkretnych kwot niepodlegających umorzeniu, a podlegających spłacie, wnioskodawca jest pozbawiony prawa do zaskarżenia decyzji organu rentowego co do tych kwot i tym samym nie ma możliwości prawidłowego ustalenia zakresu warunku, od spełnienia którego zależy umorzenie. Wymaga bowiem zauważenia, że kwestię spłaty należności w prawidłowych wysokościach, jako warunku umorzenia, wnioskodawca zawsze będzie mógł podnieść w odwołaniu od decyzji końcowej odmawiającej umorzenia; w takim przypadku spór między stronami przeniesie się na okoliczność prawidłowości realizacji warunku umorzenia poprzez terminową spłatę należności składkowych niepodlegających umorzeniu a podlegających spłacie.

Prezentowane przez Sąd Apelacyjny stanowisko wpisuje się w linię orzeczniczą, czego przykładem jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 11.05.2016 r. III AUa 34/16 i z 27.04.2016 III AUa 2071/15. Natomiast prezentowane przez Sąd Okręgowy orzeczenie zapadło w sprawie, która toczyła się na skutek odwołania o decyzji tzw. warunkowej Zakładu, a więc w odmiennym stanie faktycznym i prawnym niż w aktualnej sprawie.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386§1 k.p.c. orzekając co do istoty sprawy uznał, że odwołanie ubezpieczonego nie miało żadnego uzasadnienia w okolicznościach sprawy, a zatem zmienił zaskarżony wyrok w całości i oddalił odwołanie.

Mając na uwadze trudną sytuację materialną i rodzinną ubezpieczonego Sąd Apelacyjny odstąpił od obciążenia ubezpieczonego kosztami zastępstwa procesowego za obie instancje – art.102 k.p.c.

W punkcie III wyroku – w oparciu o przepisy art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c., w zw. z § 16 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 i § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1801) Sąd Apelacyjny przyznał od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Szczecinie adwokatowi M. C. kwotę 1800 zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej ubezpieczonemu z urzędu w postępowaniu apelacyjnym (powiększoną o stawkę podatku od towarów i usług), przyjmując wartość przedmiotu zaskarżenia na kwotę 48.632 zł.