

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia Jolanta Hawryszko (spr.)
Sędziowie:	Beata Górską Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 września 2021 r. w S.

sprawy J. Z. i B. Z.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

o ustalenie wysokości zadłużenia

na skutek apelacji organu rentowego i ubezpieczonych

od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 marca 2021 r., sygn. akt VI U 140/20

1. uchyla zaskarżony wyrok i odrzuca odwołania,
2. zasądza J. Z. i B. Z. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. kwoty po 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego organu rentowego w postępowaniu apelacyjnym.

Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk	Jolanta Hawryszko	Beata Górską
----------------------------------	-------------------	--------------

III AUa 190/21

## UZASADNIENIE

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. pismem z 27.01.2020 r., znak: (...) dokonał rozliczenia konta J. Z. na dzień 27.01.2020 r. i ustalił niedopłatę** w wysokości: - ubezpieczenia społeczne w kwocie 121.731,76 zł za okres od lipca 2004 do grudnia 2019; - ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 42.712,05 zł za okres od września 2004 do grudnia 2019; - Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 10.659,19 zł za okres od lipca 2004 do grudnia 2019; nadto w piśmie wyjaśnił, że do wskazanych kwot zadłużenia powinny zostać doliczone odsetki.

J. Z. i B. Z. odwołali się od tego pisma podnosząc, że wyliczone należności zawierają przedawnione składki od lipca 2004; nie został uwzględniony wniosek o abolicję z 16.10.2014. Nadto płatnik od 1.03.2011 podlega pod ustawodawstwo słowackie, co wynika z decyzji z 15.06.2011. Płatnik wniósł o zawarcie układu ratalnego ze skarżącym, który pozwoliłby spłacić zadłużenie i uchylić zajęcie rachunków bankowych, co pozwoli na terminowe dokonywanie wpłat.

Organ rentowy wniósł o odrzucenie odwołania na podstawie art. 477<sup>9</sup> § 1 K.p.c., bowiem w dniu 27.02.2020 r. pozwany nie wydał żadnej decyzji, a jedynie wystosował pismo, w którym ustalił wysokość zadłużenia ubezpieczonego na dzień 27.02.2020 r. Ewentualnie wniósł o oddalenie odwołania. Na koncie płatnika widnieje, bowiem zadłużenie w łącznej wysokości 133.226,02 zł, plus koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i odsetki. Dnia 15.10.2014 r. płatnik złożył wniosek o umorzenie składek na podstawie ustawy abolicyjnej, lecz postępowanie jest zawieszona z uwagi na toczące się postępowanie sądowe. Konto płatnika jest na bieżąco rozliczane a następne okresy zadłużenia, czyli od września 2019 do stycznia 2020, sukcesywnie oddawane do egzekucji. Brak podstaw do uznania, że należności za okresy: 08-09.11/2004; 09/2006; 07.2007-02.2009 są przedawnione, bowiem postępowanie w sprawie umorzenia należności nie zostało zakończone, z uwagi na toczące się postępowanie sądowe.

Sąd postanowieniem z 26.08.2020 r. przekazał organowi do rozpoznania skargę na wszczęcie postępowania egzekucyjnego i wniosek o uchylenie zajęcia rachunków bankowych (k. 50v).

**Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, uznając że w sprawie organ wydał decyzję, wyrokiem z 10 marca 2021 r. w punkcie I zmienił zaskarżoną decyzję z 27 stycznia 2020 r., znak: (...) w ten sposób, że wysokość niedopłaty z tytułu należności głównych za okres 05/2004 do 12/2019 wynosi: - na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 91.721,54 zł, - na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – 30.241,44 zł, - Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 7.830,56 zł; w punkcie drugim oddalił odwołania w pozostałym zakresie i w punkcie trzecim nie obciążył odwołujących kosztami procesu na rzecz pozwanego.**

Sąd Okręgowy ustalił, że J. Z. od roku 1997 prowadzi działalność w zakresie organizacji imprez, programów sportowych, sprzedaży urządzeń peryferyjnych, szkoleń sportowych. Do 2015 roku zatrudniał pracowników. Na terenie Słowacji pracował przy telemarketingu (praca zdalna). Pobierał za tą pracę symboliczne wynagrodzenie. Pracował również na terenie Niemiec w firmie (...), lecz nie podlegał tam ubezpieczeniom społecznym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. decyzją z 21.04.2010 r. nr (...) stwierdził, że J. Z., jako osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę nakładczą u płatnika składek (...) Sp. z o.o. w Z. nie podlega ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu i rentowemu) od dnia 1.01.2006 r. do 28.02.2006 r. W okresie od 1.03.2011 r. do 30.05.2011 r. płatnik składek podlegał ustawodawstwu słowackiemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. J. Z. od 1.06.2012 do 30.06.2015 podlegał ustawodawstwu polskiemu z tytułu wykonywania pracy. Niemiecka instytucja łącznikowa nie potwierdziła przebytych okresów ubezpieczenia w Niemczech i stwierdziła brak zgłoszenia skarżącego do ubezpieczeń społecznych na terenie Niemiec w okresie od 1.06.2012 r. do 30.06.2015 r.

Płatnik składek w dniu 15.10.2014 r. złożył wniosek o umorzenie składek na podstawie ustawy z 9.11.2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Wniósł o umorzenie należności składekowych za okres od 1.01.1999 do 28.02.2009. Organ rentowy postanowieniem z 24.10.2014 r. zawiesił postępowanie, ponieważ rozstrzygnięcie sprawy zależne jest od ustalenia bezspornego okresu podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu w okresie wskazanym w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej – do czasu uprawomocnienia się decyzji w sprawie podlegania tym ubezpieczeniom, tj. decyzji (...) Oddział w Z. z 21.04.2010 r. nr (...). J. Z. pismem z 6.12.2016 r. złożył w ZUS wniosek o wyrażenie zgody na zawarcie układu ratalnego w celu spłacenia należności wobec ZUS. Jednocześnie wniósł o wstrzymanie wystawionych tytułów wykonawczych, wystawionych zarówno na niego jak i na jego żonę B. Z., a także o częściowe umorzenie płatności. W odpowiedzi na wniosek ubezpieczonego, pismem z dnia 16.12.2016 organ rentowy poinformował skarżącego, że

zakres wniosku z 6.12.2016 r. jest tożsamy z zakresem wniosku o umorzenie nieopłaconych należności z 16.10.2014 r., a w tej sprawie nie została dotychczas wydana decyzja. Wobec tego ZUS nie nadał biegu wnioskowi z 6.12.2016 r.

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze w sprawie IV U 1113/10 z odwołania (...) Sp. z o.o. w Z. m.in. od decyzji ZUS z 21.10.2010 r. nr (...) w sprawie dotyczącej J. Z., postanowieniem z 29.06.2018 r. umorzył postępowanie, bowiem postanowieniem z 12.04.2018 r. Sąd Rejonowy w Zielonej Górze VIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego rozwiązał Spółkę (...).

Ubezpieczony zawarł z organem rentowym w dniu 1.04.2019 r. umowę o rozłożenie na raty należności z tytułu składek, za okres zadłużenia:

- ubezpieczenie społeczne – od 04/2004 do 07/2018;
- ubezpieczenie zdrowotne – od 05/2004 do 07/2018;
- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – od 04/2004 do 07/2018; w łącznej kwocie 194 66,98 zł.

Postanowieniem z 8.04.2019 r., nr (...) organ rozłożył na raty zapłatę kosztów egzekucyjnych według stanu na dzień 4.04.2019, w łącznej kwocie 10.652,38 zł (tytuły wykonawcze za okres od 04/2004 do 07/2018).

ZUS poinformował ubezpieczonego pismem z 9.08.2019 r., że w związku z zaistnieniem warunku wymienionego w (...) umowy nr (...) z 1.04.2019 r., umowa uległa rozwiązaniu z dniem 7.08.2019 r., bowiem dłużnik, w terminie wyznaczonym przez ZUS, nie uregulował różnicy wraz z odsetkami za zwłokę, naliczonymi na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej do dnia wpłaty włącznie. Pismem z tego samego dnia poinformował również, że koszty egzekucyjne są wymagalne od 7.08.2019 r., nieuregulowane koszty egzekucyjne stają się natychmiast wymagalne i podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

Organ rentowy w dniu 29.07.2019 r. dokonał rozliczenia wpłat, które wpłynęły na konto skarżącego od 1.01.2018 r. i ustalił niedopłatę na:

- ubezpieczenie społeczne – 93 382,47 zł za okres od 04/2004 do 06/2019;
- ubezpieczenie zdrowotne – 31 247,31 zł za okres od 06/2004 do 06/2019;
- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 8 306,23 zł za okres od 04/2004 do 06/2019. Zadłużenie objęte układem ratalnym.

Organ decyzją z 15.11.2019 r. określił wysokość zadłużenia ubezpieczonego z tytułu składek w wysokości 7 481,52 zł, w tym na:

- ubezpieczenie społeczne za okres od 03/2019 do 08/2019 w kwocie 5 007,30 zł, oraz należne odsetki w kwocie 156,00 zł;
- ubezpieczenie zdrowotne za okres od 03/2019 do 08/2019 w kwocie 2 053,92 zł, oraz należne odsetki w kwocie 59,00 zł;
- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od 03/2019 do 08/2019 w kwocie 420,30 zł oraz należne odsetki w wysokości 0,00 zł.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. decyzją z 27.01.2020, znak: (...), dokonał rozliczenia konta J. Z. na dzień 27.01.2020 i ustalił niedopłatę w wysokości:

- ubezpieczenia społeczne w kwocie 121 731,76 zł, za okres od lipca 2004 do grudnia 2019;

- ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 42 712,05 zł, za okres od września 2004 do grudnia 2019;

- Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 10 659,19 zł, za okres od lipca 2004 do grudnia 2019.

Do wskazanych kwot zadłużenia powinny zostać również doliczone odsetki.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. zawiadomieniem z 20.05.2020 r. poinformował J. Z., iż wznowione zostało postępowanie w sprawie wniosku ubezpieczonego z 15.10.2014 r.

ZUS dnia 22.05.2019 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego oraz obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym przez skarżącego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie od 1.06.2012 do 30.06.2015, i ustalił, że w w/w okresie płatnik podlegał ustawodawstwu polskiemu.

ZUS postanowieniem z 13.07.2020 r. zawiesił postępowanie w sprawie z wniosku z 15.10.2014 r. do czasu zakończenia postępowania sądowego.

Organ rentowy zawiadomieniem z 8.09.2020 r. poinformował ubezpieczonego o podjęciu zawieszzonego postępowania w sprawie z wniosku z 15.10.2014 r.

Organ rentowy decyzją z 5.10.2020 r. nr 4880 określił, że według stanu na dzień 16.10.2014 r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

a) ubezpieczenie społeczne – za okres: 05-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009, w łącznej kwocie 23 540,01 zł, w tym z tytułu:

- składek – 11 466,04 zł;

- odsetek – 11 429,17 zł;

- opłaty dodatkowej – 420,00 zł;

- kosztów upomnienia – 224,80 zł;

b) ubezpieczenie zdrowotne – za okres: 06-09, 11/2004; 07-10, 12/2007; 01/2008-02/2009, w łącznej kwocie 8 344,49 zł, w tym z tytułu:

- składek – 4 129,92 zł;

- odsetek – 3 972,17 zł;

- kosztów upomnienia – 242,40 zł;

c) Fundusz Pracy – za okres: 05-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07, 08, 10-12/2007; 01/2008-02/2009, w łącznej kwocie 2 153,46 zł, w tym z tytułu:

- składek – 926,67 zł;

- odsetek – 917,99 zł;

- opłaty dodatkowej – 40,00 zł;

- kosztów upomnienia – 268,80 zł.

ZUS decyzją z 5.10.2020 r. nr (...), umorzył postępowanie w zakresie nieopłaconych należności za okres: 05-11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009 na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe; za okres: 06-09, 11/2004; 07/2007-02/2009 na ubezpieczenie zdrowotne; oraz za okres: 04-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009 na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za innych ubezpieczonych (w części finansowanej przez płatnika i ubezpieczonych). Wysokość niedopłaty z tytułu należności głównych za okres 05/2004 do 12/2019 wynosi:

- fundusz ubezpieczeń społecznych – 91 721,54 zł;

- fundusz ubezpieczeń zdrowotnych – 30 241,44 zł;

- Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 7 830,56 zł.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołania w części. Na początek wskazał, że brak było podstaw do odrzucenia odwołania. Organ rentowy podniósł, że sporne roszczenie nie było przedmiotem decyzji ZUS, bowiem w dniu 27.01.2020 organ rentowy wysłał do skarżących pismo, nie decyzję. Zgodnie z art. 107 K.p.a., decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Sąd Okręgowy odwołał się do wyroku NSA z 20.07.1981 roku w sprawie SA 1163/81 (OSPika 1982, Nr 9–10, poz. 169): "Pisma zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 KPA, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji". To minimum elementów pozwala na ustalenie podmiotu i przedmiotu stosunku materialnoprawnego, a jego nawiązanie jest celem, dla zrealizowania którego następuje wydanie decyzji administracyjnej. Postępowanie w sprawie zakończonej takim "pismem" będzie wadliwe, sam akt administracyjny kryjący się w nim też będzie wadliwy, ale adresat takiej ułomnej decyzji administracyjnej może uzyskać ochronę sądową swych praw, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie przywrócenia działania administracji publicznej do stanu zgodności z prawem. Decyzja, która nie zawiera wszystkich składników wymienionych w art. 107 § 1 K.p.a. lub w przepisach szczególnych, jest decyzją wadliwą. Zakwalifikowanie pisma jako decyzji administracyjnej nie wymaga, aby zawierało ono wszystkie składniki decyzji przewidziane w tym przepisie. W wyroku z 28.11.1990 (III ARN 30/90, Legalis) Sąd Najwyższy z glosą W. Tarasa wskazał, że brak niektórych składników decyzji, w określonym rozstrzygnięciu powziętym przez organ upoważnia do wykonywania czynności zleconych z zakresu administracji państwowej, określonych w art. 107 § 1 K.p.a., nie uzasadnia traktowania tego rozstrzygnięcia jako innej formy działania administracji. W przypadkach spornych należy przyjąć domniemanie, że takie rozstrzygnięcie jest decyzją, albowiem taka forma zwiększa m.in. sferę ochrony prawnej przyznanej obywatelom.

Sąd Okręgowy niewątpliwie ocenił, że pismo z 27.01.2020 r. w istocie stanowi decyzję administracyjną, tym samym wniosek o odrzucenie odwołania nie zasługiwał na uwzględnienie. W konsekwencji podstawą rozstrzygnięcia sądowego mogą być tylko przepisy prawa materialnego (i ewentualnie postępowania cywilnego), a nie przepisy procedury administracyjnej. Wyjaśnił, że przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do oceny, czy ubezpieczony posiadał zadłużenie z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie

zdrowotne oraz Fundusz Pracy, jak wskazał ZUS w zaskarżonej decyzji z 27.01.2020 r. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 13.01.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.2021, poz. 423; dalej jako ustawa systemowa), płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stają się wymagalne każdorazowo w datach zaktualizowania się obowiązku samo obliczenia i opłacenia składek (por. wyrok SN z dnia 19.01.2016, I UK 23/15). Obowiązek samo obliczenia i opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne powstaje zatem z mocy samego prawa za każdy okres ubezpieczenia (miesiąc kalendarzowy), a ewentualna decyzja organu ubezpieczeń społecznych ustalająca wysokość zobowiązania składkowego lub zaległości z tytułu nieopłaconych w terminie zobowiązań składkowych ma charakter wyłącznie deklaratoryjny. Do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń, stosuje się – w myśl art. 32 ustawy systemowej – odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne powstają każdorazowo w datach zaktualizowania się obowiązku samo obliczenia i opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne w terminach określonych w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy uznał, że na odwołującym się, który prowadził działalność gospodarczą i który był płatnikiem składek, spoczywał obowiązek obliczania, rozliczania oraz opłacania należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy. Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie skarżący podlegał ustawodawstwu słowackiemu od 1.03.2011 do 30.05.2011 i tę okoliczność organ rentowy wziął pod uwagę ustalając wysokość zadłużenia.. Co do okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie Niemiec, to jak wyjaśnił organ rentowy w piśmie z dnia 2.12.2020 roku, z powodu braku dowodów podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie Niemiec, ZUS ustalił, że w okresie od 1.06.2012 roku do 30.06.2015 roku skarżący podlegał ustawodawstwu polskiemu. Zadłużenie za okres od 3/2011 do 05/2011 dotyczy zaś pracownika płatnika składek P. F.. Ubezpieczony nie przedstawił żadnych dowodów przeciwnych.

Sąd Okręgowy wskazał, że w przedmiotowym odwołaniu skarżący podnosili także kwestie wniosku z 15.10.2014 roku o umorzenie składek na podstawie ustawy z dnia 9.11.2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U.2012, poz. 1551). W toku niniejszego procesu organ rentowy wydał decyzję z 5.10.2020 r. nr 4880, która uprawomocniła się z dniem 21.11.2020 r., a w której organ rentowy określił, że według stanu na dzień 16.10.2014 r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

a) ubezpieczenie społeczne – za okres: 05-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009, w łącznej kwocie 23 540,01 zł, w tym z tytułu: składek – 11 466,04 zł; odsetek – 11 429,17 zł; opłaty dodatkowej – 420,00 zł; kosztów upomnienia – 224,80 zł; b) ubezpieczenie zdrowotne – za okres: 06-09, 11/2004; 07-10, 12/2007; 01/2008-02/2009, w łącznej kwocie 8 344,49 zł, w tym z tytułu: składek – 4 129,92 zł; odsetek – 3 972,17 zł; kosztów upomnienia – 242,40 zł; c) Fundusz Pracy – za okres: 05-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07, 08, 10-12/2007; 01/2008-02/2009, w łącznej kwocie 2 153,46 zł, w tym z tytułu: składek – 926,67 zł; odsetek – 917,99 zł; opłaty dodatkowej – 40,00 zł; kosztów upomnienia – 268,80 zł. Kolejną decyzją z dnia 5.10.2020 roku nr (...), ZUS umorzył postępowanie w zakresie nieopłaconych należności za okres: 05-11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009 na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe; za okres: 06-09, 11/2004; 07/2007-02/2009 na ubezpieczenie zdrowotne; oraz za okres: 04-09, 11/2004; 01, 09/2006; 07/2007-02/2009 na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za innych ubezpieczonych (w części finansowanej przez płatnika i ubezpieczonych).

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że organ rentowy dokonał rozliczenia konta płatnika, wskazując za jakie okresy odwołujący nie uiszczył należnych składek w terminie i określił wysokość zaległych składek oraz odsetek z tytułu zwłoki. Z uwagi jednak na wydanie w toku niniejszego procesu decyzji z 5.10.2020 nr (...), wysokość niedopłaty z tytułu należności głównych za okres od 05/2004 do 12/2019 wyniosła: 1. na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 91 721,54 zł; 2/ na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – 30 241,44 zł; 3/ na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń

Pracowniczych – 7 830,56 zł. Odwołujący nie wykazali, że wyliczenia organu rentowego – przy uwzględnieniu prawomocnej decyzji z 5.10.2020 r. były nieprawidłowe. Ewentualne umorzenie składek na podstawie ustawy abolicyjnej nie wpływa natomiast na wysokość zaległości składkowych wynikających z decyzji z 27.01.2020. Jeśli należności ulegną umorzeniu, to wysokość zaległości ulegnie zmniejszeniu. Sąd natomiast bada prawidłowość decyzji na dzień jej wydania, a więc na dzień 27.01.2020 roku.

Sąd Okręgowy ocenił bezpodstawność zarzutu co do przedawnienia składek za okres od 7/1004. Stosownie do art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2012 r., termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosi 5 lat od dnia, w którym należności stały się wymagane. W niniejszej sprawie doszło, bowiem do zawieszenia biegu przedawnienia. Po pierwsze, zaległości za rok 2004, 2005, 2006, 2007 i kolejne lata są objęte czynnym postępowaniem egzekucyjnym. Zaś 15.10.2014 r. płatnik złożył wniosek o umorzenie składek, który został ostatecznie rozpoznany dopiero w decyzji z 5.10.2020 r., z uwagi na zawieszenie postępowania, która to decyzja stała się prawomocna z dniem 21.11.2020 r., i w której to organ rentowy dokonał umorzenia należności z tytułu składek od 2004 roku. Wobec powyższego, żadna ze spornych należności na dzień wydania zaskarżonej decyzji nie uległa przedawnieniu.

Na zakończenie, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. z dnia 27.01.2020 roku ustalając, że wysokość niedopłaty z tytułu należności głównych za okres od 05/2004 do 12/2019 wynosi: 1/ na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 91 721,54 zł; 2/ na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – 30 241,44 zł; 3/ na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 7 830,56 zł. W pozostałym zakresie na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 K.p.c. odwołanie oddalono.

### ***Apelację od wyroku złożyli ubezpieczeni oraz organ rentowy.***

Organ zaskarżył wyrok w punkcie I i rozstrzygnięciu zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 423) oraz art. 107§ 1 k.p.a. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że pismo organu rentowego z 27.01.2020 r. stanowi decyzję administracyjną, w sytuacji gdy przedmiotowe pismo jest dokumentem systemowym WRI, wysylnym przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach masowej wysyłki informacji o rozliczeniu wpłat na 31.12.2019r. i decyzją w znaczeniu tej regulacji nie jest;

2. naruszenie prawa procesowego, tj. art. 227 k.p.c. i art. 233 §1 k.p.c., polegające na dowolnej, a nie swobodnej ocenie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w wyniku przyjęcia, że pismo organu rentowego z 27.01.2020 r. stanowi decyzję administracyjną, w sytuacji gdy przedmiotowe pismo jest dokumentem systemowym WRI, wysylnym przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach masowej wysyłki informacji o rozliczeniu wpłat na 31.12.2019 r. i decyzją nie jest; art. 199 §1 pkt. 1 k.p.c. przez jego niezastosowanie w sprawie; art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że organ rentowy wydał sporną „decyzję” i stronie przeciwnej przysługiwało odwołanie w sytuacji gdy pozwany nie wydał żadnej decyzji w niniejszej sprawie. Mając na uwadze powyższe zarzuty organ wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w części, dotyczącej jego pkt. I i odrzucenie odwołania.

Ubezpieczeni natomiast, w apelacji wnieśli o zmianę wyroku w części - uchylenie roszczeń ZUS w zakresie nieopłaconych składek do 28.02.2009 r. Wskazali, że podstawą jest złożony wniosek do ZUS 16.10.2014 r. Powodem braku decyzji ZUS odnośnie abolicji było toczące się postępowanie w sprawie firmy (...) w Sądzie Okręgowym w Zielonej Górze IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Forma zatrudnienia przez (...) była akceptowana przez ZUS. Postępowanie zostało umorzone. Wniosek został prawidłowo złożony a ustawa o abolicji zawiera umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za okres 01.01.1999 r. do 28.02.2009 r., oraz należnych odsetek, kosztów opomnienia I kosztów prolongacyjnych.

Skarżący wnieśli też o uchylenie roszczeń ZUS w zakresie nieopłaconych składek za okres 1.03.2011 do 30.06.2015 r. na podstawie decyzji ZUS o podleganiu pod inne ustawodawstwo z dnia 15.06.2011 r. Apelujący wskazali, że decyzja

została zmieniona po przystąpieniu do ubezpieczenia w ZUS i wtedy nastąpiła wymagalność spłaty składek jako zaległości. ZUS przed podjęciem decyzji o podleganiu pod inne ustawodawstwo otrzymywał dane co do formy i miejsca zatrudnienia, ale ten temat wyjaśniał po ustaniu umów, które sam zamykałem nabierając podejrzeń co do legalności zatrudnienia w K.. Skarżący wnieśli o uchylenie wyroku i ponowne naliczenie zadłużenia.

**Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że apelacja organu jest zasadna.**

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ustalenia Sądu pierwszej instancji nie pozwalają na zdefiniowanie materialnej podstawy rozstrzygnięcia. Ustalenia sprawy w istocie sprowadzają się do opisanie historii stosunku publicznoprawnego łączącego ubezpieczonych z organem. Sąd Apelacyjny, dla przejrzystości historię tę ujął w formie tabeli, co przedstawia się następująco:

<b>wnioski płatników</b>	<b>okres niepodlegania ubezp. społ.</b>	<b>zadłużenie</b>	<b>decyzje ZUS</b>	<b>orzeczenia SO</b>
	1.01.2006 – 28.02.2006		decyzja z 21.04.2010 r. nr (...), k.10	29.06.2018 r. umorzenie postępowania IVU 113/10, k.15
	1.03.2011 – 30.05.2011		bezsporne	
15.10.2014 o umorzenie na podst. ustawy abolicyjnej, k. 1 akta ZUS		1.01.1999 do 28.02.2009 a-ubezpieczenie społeczne za okres: 05-09,11/2004; 01,09/2006; 07/2007-02/2009; 23 540,01 zł b-ubezpieczenie zdrowotne za okres: 06-09,11/2004; 07-10,12/2007; 01/2008-02/2009; 8 344,49 zł; c-FP za okres:	zawiesza postanowieniem z 24.10.2014, k.4 decyzja z 5.10.2020 r., określa, że według stanu na dzień 16.10.2014 umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek k.34 decyzja z 5.10.2020 r. umorzenie postępowania w zakresie nieopłaconych należności, k.36	



		<p>05-09,11/2004; 01,09/2006; 07,08,10-12/2007; 01/2008-02/2009;</p> <p>2 153,46 zł</p> <p>ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za okres: 05-11/2004; 01,09/2006; 07/2007-02/2009</p> <p>ubezpieczenie zdrowotne za okres: 06-09,11/2004; 07/2007-02/2009</p> <p>FP, FGSP za okres: 04-09,11/2004; 01,09/2006; 07/2007-02/2009</p> <p>Należności j.w.</p> <p>Wysokość niedopłaty z tytułu należności głównych za okres 05/2004 - 12/2019 wynosi: -FUS – 91 721,54 zł; -FUZ – 30 241,44 zł; -FP, FGŚP – 7 830,56</p>		
6.12.2016 r. o układ ratalny, k.7		ubezpieczenie społeczne 4/2004-7/2018;	1.04.2019, umowa o rozłożenie na raty k.7	

		<p>ubezpieczenie zdrowotne 5/2004-7/2018;</p> <p>FP, FGŚP 4/2004-7/2018</p> <p>194 66,98 zł</p>	<p>rozwiązanie umowy z dniem 7.08.2019</p>	
<p>bez wniosku; pismo informacyjne</p>		<p>ubezpieczenie społeczne 4/2004-6/2019; 93 382,47 zł</p> <p>ubezpieczenie zdrowotne 6/2004-6/2019; 31 247,31 zł</p> <p>FP, FGŚP 4/2004-6/2019; 8 306,23zł Zadłużenie objęte układem ratalnym.</p>	<p>rozliczenie wpłat 29.07.2019</p>	
		<p>Ubezpieczenie społeczne 3/2019-8/2019; 5 007,30</p> <p>odsetki 156 zł;</p> <p>ubezpieczenie zdrowotne 3/2019-8/2019 2 053,92</p> <p>odsetki 59 zł;</p> <p>FP, FGŚP 3/2019-8/2019 420,30</p>	<p>decyzją z 15.11.2019 r określa wysokość należności składkowych</p>	

<p>bez wniosku; pismo informacyjne</p>		<p>ubezpieczenia społeczne</p> <p>7.2004-12.2019;</p> <p>121 731,76 zł,</p> <p>ubezpieczenie zdrowotne,</p> <p>9.2004-12.2019;</p> <p>42 712,05 zł</p> <p>FP, FGŚP</p> <p>7.2004-12.2019;</p> <p>10 659,19 zł</p>	<p><b>rozliczenie konta</b> <b>27.01.2020</b></p>	
--	--	---	---	--

Powyższe wskazuje, że sytuacja faktyczna płatników jest złożona, jeśli chodzi o rozliczenie należności składkowych, i wskutek aktywności płatników, podlega ciągłym modyfikacjom. W nawiązaniu do wniosków sądu pierwszej instancji, istotne jest także, że na skutek wniosku płatnika z 15.10.2014 r. o umorzenie zaległych składek na podstawie ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r. poz. 1551) tzw. ustawy abolicyjnej, organ wydał decyzję warunkową z 5.10.2020 r., jednak wobec nie spełnienia przez płatników warunków, umorzył to postępowanie, ale nie umorzył należności składkowych.

Kwestią kluczową w sprawie jest także trafna ocena Sądu pierwszej instancji, że na odwołującym, który prowadził działalność gospodarczą i który był płatnikiem składek, spoczywał obowiązek obliczania, rozliczania oraz opłacania należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy. Bowiernie zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 13.01.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Obowiązek samoobliczenia i opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne powstaje z mocy prawa za każdy okres ubezpieczenia (miesiąc kalendarzowy), a ewentualna decyzja organu ubezpieczeń społecznych ustalająca wysokość zobowiązania składkowego lub zaległości z tytułu nieopłaconych w terminie zobowiązań składkowych ma charakter deklaratoryjny.

W powyższym kontekście, rozważanie, czy wysłane do ubezpieczonego, systemowo generowane pismo ZUS z 27.01.2020 r. stanowi decyzję, czy jest to jedynie pismo informacyjne o saldzie rozliczenia konta, prowadzi do odpowiedzi, że płatnik otrzymał pismo, które jest jedynie informacją o saldzie konta, a przy tym do pisma załączono szczegółowe zestawienie zadłużenia wg stanu na 27.01.2020 r. Wynika to jednoznacznie z treści pisma - jest to dokument systemowy WRI, wysyłany przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach masowej wysyłki informacji o rozliczeniu wpłat na 31.12.2019 r. Nie jest zatem decyzją w rozumieniu art. 87 ustawy systemowej w zw. z art. 107 §1 k.p.a., już chociażby z tego względu, że nie zawiera rozstrzygnięcia określonej sprawy, jak również uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Należy też zauważyć, że w związku z pismem z 27.01.2020 r. nie toczyło się w sprawie płatników żadne postępowanie, które wymagałoby rozstrzygnięcia organu. Ani płatnicy nie złożyli wniosku o ustalenie zaległych należności składkowych, ani też organ nie wszczął w tym przedmiocie postępowania z urzędu. Pismo z 27.01.2020 r. nie stanowiło więc wyniku jakiegokolwiek postępowania z udziałem płatników. Co więcej płatnicy już wcześniej otrzymywali

analogiczne rozliczenia wpłat, tj. wg stanu na 31.12.2018 r., k.5 akt ZUS, potem rozliczenie wpłat wg stanu na 29.07.2019 r. wraz z pismem informacyjnym z 29.07.2019 r. Płatnicy nie kwestionowali tych rozliczeń. Co więcej organ decyzją z 15.11.2019 r. określił wysokość zadłużenia na dzień 15.11.2019 za okres marzec-sierpień 2019 r. - decyzja nie została zakwestionowana.

Istotne jest również to, że ustalenie salda rachunku i określenie wysokości zadłużenia, nie skutkuje powstaniem zobowiązania po stronie płatnika i ma walor typowo porządkujący. Jest tak ponieważ to płatnik, w myśl art. 46 ust. 1 ustawy systemowej ma obowiązek ustalania i rozliczania składek, a organ podejmuje czynności wyjaśniające, ewentualnie wydaje decyzje wymiarowe.

Wymaga wreszcie podkreślenia, że zgodnie z art. 83 ustawy systemowej:

1. Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności:

1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych;

1a) ustalania płatnika składek;

2) przebiegu ubezpieczeń;

3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek;

3a) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek;

4) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;

5) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W katalogu kompetencji organu ustawodawca nie zamieścił więc zagadnienia ustalania zadłużenia z tytułu należności składkowych, co jest oczywiste, ponieważ płatnik ma prawny obowiązek samodzielnego ustalania wysokości składek i terminowej zapłaty.

Analizowane pismo organu z 27.01.2020 r. nie było zatem decyzją, ponieważ po pierwsze nie stanowiło przedmiotu rozstrzygnięcia sprawy płatnika, ani podjętej na wniosek, ani wszczętej z urzędu, a po drugie dotyczyło ustalenia salda należności składkowych na określoną datę, które to zagadnienie nie stanowi przedmiotu decyzji organu w rozumieniu art. 83 ustawy systemowej. Płatnik nie mógł zatem skutecznie prawnie złożyć odwołania o decyzji, gdyż w sprawie ustalenia wymiaru należności składkowych nie toczyło się żadne postępowanie, które wymagałoby rozstrzygnięcia.

W tym kontekście, nie ma żadnego znaczenia prawnego to, że pismo organu ma zasadnicze elementy decyzji i mogło być potraktowane jako decyzja. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie są to wystarczające przesłanki do uznania wydania decyzji, ponieważ brak prawnego substratu decyzji, jak też postępowania w tym przedmiocie. Idąc tokiem rozumowania Sądu Okręgowego należałoby uznać, że każde pismo informacyjne organu stanowi decyzję administracyjną z prawem odwołania do sądu, czemu zdecydowanie przeczy treść art. 83 ustawy systemowej. Sąd Apelacyjny nie miał wątpliwości, że pismo organu z dnia 17.01.2020 r. jest w istocie adresowaną do skarżących informacją o stanie zadłużenia. Stanowi czynność materialno-techniczną, a nie decyzję administracyjną, a zatem nie może być przedmiotem odwołania (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2.03.2010 r., II SA/Wa 2023/09, LEX nr 605621).

Podsumowując, odwołujący nie zgłosili wniosku o dokonanie przez organ przeliczenia zadłużenia, organ w tym przedmiocie nie prowadził postępowania i nie wydał żadnej decyzji. Należy przypomnieć, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym, przewidującym szczególne uregulowania.

W sprawach tych, zgodnie z art. 477<sup>9</sup> k.p.c. droga sądowa rozpoczyna się - po zakończeniu postępowania

administracyjnego przed organem rentowym - wniesieniem odwołania od decyzji tego organu. Oznacza to, że dochodzenie przed sądem ubezpieczeń społecznych prawa, które nie było przedmiotem decyzji organu rentowego, jest niedopuszczalne z wyjątkiem przewidzianym w art. 477<sup>9</sup> §4 k.p.c., który w sprawie nie ma jednak zastosowania. W przedmiotowym postępowaniu, rozpatrywanie odwołania ubezpieczonych było więc niedopuszczalne, ponieważ organ nie wydał decyzji. W sprawie, ani Sąd Okręgowy, ani Sąd Apelacyjny nie były więc uprawnione do orzekania o ewentualnych należnościach składkowych wnioskodawców, które nie były przedmiotem postępowania przed organem i w efekcie rozstrzygnięcia.

W tych okolicznościach Sąd Apelacyjny, zgodnie z art. 386 § 3 k.p.c. w zw. z art. 199 §1 pkt 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i odrzucił odwołanie ubezpieczonych. W konsekwencji zaistniałego stanu procesowego sprawy, apelacje ubezpieczonych były bezprzedmiotowe i nie podlegały rozpoznaniu. Na podstawie art. 98 k.p.c, orzeczono o kosztach procesu liczonych według norm przepisowych, obciążających strony przegrywające sprawę.

Beata Górńska Jolanta Hawryszko Gabriela Horodnicka-

Stelmaszczuk