

Sygn. akt VI U 511/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2015 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	sekr. sądowy Karolina Miedzińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2015 r. w S.

sprawy M. B. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie należności z tytułu składek

na skutek odwołania M. B. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 8 maja 2015 roku nr (...)

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdza brak podstaw do wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. decyzji o odmowie umorzenia należności M. B. (1) powstałych z tytułu nieopłaconych składek.

SSO Monika Miller-Młyńska

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 maja 2015 roku, nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił M. B. (1) umorzenia należności z tytułu wskazanych w decyzji składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Funduszu Pracy na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że organ rentowy wydał wcześniej decyzję, w której „określił warunki wraz z ustaleniem kwot (z wyłączeniem ewentualnych kwot kosztów egzekucyjnych) podlegających takiemu umorzeniu, informująca zarówno wnioskodawcę o kwotach niepodlegających umorzeniu”, jednak M. B. nie spełniła warunków do umorzenia, bowiem w zakreślonym terminie nie opłaciła wymaganych należności niepodlegających umorzeniu.

M. B. (1) odwołała się od tej decyzji, wnosząc o jej uchylenie lub zmianę. Wskazała, że we wcześniej wydanej decyzji organ rentowy nie zamieścił nawet wzmianki o kosztach niepodlegających umorzeniu, a zostały w niej wyszczególnione jedynie koszty podlegające umorzeniu. Zaprzeczyła też, aby organ rentowy doręczył jej jakiś załącznik do decyzji, w którym koszty te zostałyby wyszczególnione; podkreśliła, iż o istnieniu takiego załącznika dowiedziała się od pracownika ZUS. Zwróciła ponadto uwagę, że kwota 140,01 złotych, której nie opłaciła i która stała się powodem

wydania decyzji odmownej nie jest kwotą, której nie mogłaby uiścić w wymaganym terminie, gdyby tylko o niej wiedziała.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie w całości i zasądzenie od odwołującej na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pełnomocnik organu rentowego podtrzymała argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji, a dodatkowo podniosła, że pismo zawierające uszczegółowienie należności niepodlegających umorzeniu zostało załączone do decyzji z dnia 26 lutego 2015 roku. Nadto zwróciła uwagę na treść przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

M. B. (1) prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą, którą jednak zlikwidowała z dniem 9 stycznia 2008 roku. Z tego tytułu na prowadzonym dla niej przez (...) Oddział w S. koncie płatnika składek powstała zaległość z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy.

Niesporne.

W dniu 4 września 2013r. M. B. złożyła wniosek o umorzenie nieopłaconych składek w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012r.

W dniu 3 lutego 2014r. organ rentowy wystosował do niej – w trybie art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – informację, że przysługuje jej prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Pismo zostało wysłane listem poleconym, który wrócił do nadawcy jako niepodjęty w terminie.

W dniu 26 lutego 2014r. organ rentowy (...) Oddział w S. wydał adresowaną do M. B. (1) decyzję nr (...), którą określił, iż:

„I. według stanu na dzień 04.09.2013r. umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na:

- a) ubezpieczenia społeczne – za okres: od 05/2001 do 06/2002, od 01/2005 do 01/2006 w łącznej kwocie 27 385,67 zł, w tym z tytułu: składek – 11881,27 złotych, odsetek - 15434 zł oraz kosztów upomnienia – 70,40 zł;
- b) ubezpieczenia zdrowotne – za okres: od 05/2001 do 06/2002, od (...) do 01/2006 w łącznej kwocie 7325,70 zł, w tym z tytułu: składek – 3238,30 zł, odsetek – 4017 zł oraz kosztów upomnienia – 70,40 zł;
- c) Fundusz Pracy – za okres: od 05/2001 do 06/2002, od 01/2005 do 01/2006 w łącznej kwocie 2030,27 zł, w tym z tytułu składek – 851,87 zł, odsetek – 1108 złotych oraz kosztów upomnienia – 70,40 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 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.”

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.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. sporządził także odrębne pismo, adresowane do M. B., a datowane na dzień 26 lutego 2014 roku, w którym wskazał, iż „w nawiązaniu do wniosku z dnia 04.09.2013r. w sprawie umorzenia należności (...) przekazuje informację na temat należności do zapłaty stanowiących warunków umorzenia należności na podstawie wyżej cytowanej ustawy”. Wyjaśnił, że według stanu na dzień 04.09.2013r. umorzeniu nie podlegają należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne – FUZ za sierpień 2004r. – w kwocie 147,05 zł + koszty upomnienia 8,80 zł oraz za grudzień 2004r. – w kwocie 1,87 zł + koszty upomnienia 8,80 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 piśmie nie zamieszczono żadnej informacji wskazującej na to, że jest ono w jakikolwiek sposób związane z decyzją nr (...).

W dniu 5 marca 2014r. M. B. (1) odebrała decyzję z 26 lutego 2014r. Na dotyczącym odbioru tej decyzji zwrotnym potwierdzeniu odbioru zamieszczono m.in. adnotację „dec. (...) – RED/A + zał.”

Dowody: dokumenty na kartach nienumerowanych w pliku akt ZUS.

M. B. (1) nie odwołała się do sądu od decyzji nr (...), gdyż uważała, że jest ona dla niej korzystna.

Dowód: zeznania M. B. (1) – w wersji elektronicznej.

W dniu 14 listopada 2014r. organ rentowy wysłał do M. B. listem zwykłym pismo, w którym poinformował – w związku z wydaną w dniu 26 lutego 2014r. decyzją określającą warunki umorzenia – iż warunkiem umorzenia należności jest opłacenie wszystkich należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia należności. Wskazano, że decyzja będzie prawomocna 6 kwietnia 2014r. oraz, że informację o kwocie należności niepodlegających umorzeniu M. B. otrzyma w Inspektoracie w S. od J. K.. Organ poinformował ponadto, że warunkiem umorzenia należności jest również uregulowanie kosztów egzekucyjnych naliczonych przez naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, przy czym wskazano, iż informację o kosztach egzekucyjnych niepodlegających umorzeniu M. B. otrzyma u naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne, a termin zapłaty tych kosztów mija z dniem 06.04.2015r.

Dowód: pismo z 14.11.2014r. - na karcie nienumerowanej w pliku akt ZUS.

M. B. (1) nie otrzymała powyższego pisma.

Dowód: zeznania M. B. (1) – w wersji elektronicznej.

W dniu 13 kwietnia 2015r. organ rentowy wystosował do M. B. – w trybie art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – informację, że przysługuje jej prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów

oraz zgłoszonych żądań. Pismo zostało wysłane listem poleconym, który został odebrany przez męża M. B. w dniu 15 kwietnia 2015r.

Dowód: pismo z 13 kwietnia 2015r. wraz z zpo – karty nienumerowane w pliku akt ZUS O/S..

W dniu 8 maja 2015r. organ rentowy wydał zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję, którą także wysłał listem poleconym. List ten został odebrany przez męża M. B. w dniu 19 maja 2015r.

Dowód: decyzja z 8.05.2015r. wraz z zpo – karty nienumerowane w pliku akt ZUS O/S..

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się uzasadnione.

Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r. Nr 1551) na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Wniosek taki może złożyć osoba, która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8, tj. decyzji ZUS określającej warunki umorzenia (art. 1 ust. 1 pkt 1) oraz inna osoba niż wymieniona w pkt 1 (art. 1 ust. 1 pkt 2), tj. osoba nadal prowadząca działalność. W ustępie 6 art. 1 omawianej ustawy wskazano, iż umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Jak stanowi ustęp 7 art. 1 ustawy abolicyjnej umorzeniu podlegają również należności, o których mowa w ust. 1 i 6, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Należności te podlegają wyłączeniu z umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty. Warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po opłaceniu pozostałych należności objętych umową.

Istotne w niniejszej sprawie jest także to, że – jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 grudnia 2014r., sygn. akt III AUa 671/14, wydanym w stanie faktycznym, w którym wydana przez organ rentowy decyzja miała treść identyczną z treścią wydanej w niniejszej sprawie decyzji z dnia 26 lutego 2014r. - 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, warunek, o którym mowa w ust. 10, uważa się za spełniony po ich opłaceniu (ust. 12).

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

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

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

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, iż dokonana przez organ rentowy odmowa umorzenia należności mogłaby zostać uznana za prawidłową jedynie wówczas, gdyby wydanie decyzji w tej sprawie zostało poprzedzone wydaniem decyzji, która w zgodny z prawem sposób określiła wszystkie warunki umorzenia, a odwołująca tak ustalonych warunków nie spełniła. Taka zaś sytuacja w niniejszej sprawie nie nastąpiła. Analizując treść decyzji z dnia 26 lutego 2014r. trzeba podkreślić, że o ile w jej punkcie I określono kwoty podlegających

potencjalnemu umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy, o tyle w decyzji tej zabrakło jakiegokolwiek określenia warunków umorzenia. W punkcie II sentencji decyzji wskazano bowiem wyłącznie, że warunkiem umorzenia ww. należności jest spłata należności nie podlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Tymczasem (i w tym zakresie Sąd Okręgowy w Szczecinie także podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Gdańsku), „w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej powinny zostać określone nie tylko kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek i innych należności wymienionych w ust. 1 i 6, podlegające umorzeniu, ale również warunki umorzenia. Do wniosku takiego prowadzi literalna wykładania omawianego przepisu, w którym jest mowa, iż ZUS wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje na dwa elementy składowe decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, a mianowicie kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6 oraz warunki umorzenia.

Warunki umorzenia, o których mowa w art. 1 ust. 8 ustawy, zostały wskazane w cytowanych już wyżej przepisach ust. 10-12 art. 1 ustawy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest w decyzji z art. 1 ust. 8 warunki te określić, tzn. skonkretyzować poprzez podanie kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia jest obowiązany wnioskodawca wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie oraz poprzez wskazanie terminu, w jakim należności te podlegają spłacie. W niniejszej sprawie organ rentowy uchybił również temu wymaganiu. Organ wskazał co prawda termin spłaty, ale uchylił się od wskazania wnioskodawcy kwot podlegających spłacie składek, które umorzeniu nie podlegają, a przytaczając jedynie treść ust. 10 art. 1 ustawy abolicyjnej.” Nie sposób przy tym uznać, aby istniały jakiegokolwiek przeszkody w dokonaniu sprecyzowania przez organ rentowy tychże kwot – skoro odwołująca w dacie złożenia wniosku nie prowadziła już działalności gospodarczej. W tej sytuacji wydanie decyzji nie zawierającej koniecznego elementu w postaci określenia kwot składek nie podlegających umorzeniu (jednego z warunków umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek) pozbawiło odwołującą możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie (M. B. oświadczyła na rozprawie w dniu 16 września 2015r., że nie odwołała się od decyzji z dnia 26 lutego 2014r., gdyż nie znalazła w jej treści żadnego elementu, który uznałaby za niekorzystny dla siebie – twierdzeniu temu trzeba przyznać rację).

W ocenie sądu nie sposób przy tym uznać, aby warunki umorzenia zostały przez organ rentowy określone w sporządzonym obok decyzji piśmie z dnia 26 lutego 2014r. i aby określenie to miało charakter wiążący dla M. B., a także dla sądu (w sensie związania treścią prawomocnej decyzji administracyjnej).

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

rentowy mógł w dniu 26 lutego 2014r. ustalić wysokość niepodlegających umorzeniu należności (a jak wyjaśniono to wyżej, mógł to zrobić, skoro odwołująca w tej dacie nie prowadziła już działalności gospodarczej), jego wynikającym z ustawy abolicyjnej obowiązkiem było zamieszczenie tego rozstrzygnięcia wprost w decyzji, a nie w jakimś odrębnym piśmie, od którego odwołująca – nawet gdyby je otrzymała – nie mogła się odwołać.

W niniejszej sprawie M. B. (1) zaprzeczyła zresztą, aby takowy załącznik do decyzji w ogóle otrzymała, a sąd uznał jej twierdzenia za wiarygodne. Wprawdzie na zwrotnym potwierdzeniu odbioru przez M. B. decyzji z 26 lutego 2014r. zamieszczono dopisek „+zał.”, jednak nie sposób obecnie ustalić czy taki załącznik faktycznie znalazł się w kopercie. W ocenie sądu nie sposób przy tym w niniejszej sprawie zastosować jakichkolwiek korzystnych dla organu rentowego domniemań – to organ bowiem naruszył przepis art. 107 k.p.a., a obecnie próbowałby z tego naruszenia wyprowadzić korzystne dla siebie skutki. Niewątpliwie bowiem gdyby w decyzji z 26 lutego 2014r. znalazły się wszystkie wymagane prawem elementy, w tym także określenie wysokości i rodzaju należności niepodlegających umorzeniu, nie istniałby żaden problem w ustaleniu czy i kiedy odwołująca otrzymała decyzję. Skoro jednak odwołująca zaprzeczyła, aby w doręczonej jej przesyłce znajdował się jakikolwiek załącznik, ciężar dowodu w zakresie jego doręczenia przeszedł w całości na organ rentowy, czemu jednak organ nie sprostał.

Dodatkowo trzeba jednak wskazać, iż nawet gdyby hipotetycznie uznać, że odwołująca otrzymała sporne pismo z 26 lutego 2014r. (choć w zasadzie nie wiadomo nawet dlaczego wysyłająca sporną decyzję K. S. (o czym świadczy adnotacja K.Sz. na zwrotce) miałyby wkładać do koperty ze „swoją” decyzją pismo sporządzone przez inną pracownicę ZUS, J. K.), to i tak niemożliwym byłoby uznanie, że pismo to w prawidłowy i zgodny z ustawą abolicyjną sposób określiło warunki umorzenia należności. W piśmie tym podano bowiem wyłącznie kwoty należności głównych, bez określenia kwot podlegających wszak jednocześnie obowiązkowej spłacie odsetek za opóźnienie w płatności oraz kosztów egzekucyjnych. 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 odwołująca musiała wyliczyć ich wysokość za około 10 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 już tylko można dodać, iż w toku całego postępowania organ rentowy nie wyjaśnił w żaden sposób dlaczego uważa, że faktycznie na koncie M. B. występowały jakiegokolwiek niepodlegające umorzeniu należności – nie wynika to ani z dokumentów znajdujących się w aktach ZUS w formie w jakiej zostały dostarczone do sądu, ani z treści jedyne go pisma procesowego jakie złożyła w niniejszej sprawie pełnomocnik organu rentowego, tj. odpowiedzi na odwołanie. W tym zakresie nie miał zastosowania także przepis art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych – organ rentowy nie przekazał bowiem w toku postępowania sądowego w formie dokumentu pisemnego jakiegokolwiek informacji zawartych na koncie M. B. jako płatnika składek prowadzonych w formie elektronicznej, z którego wynikałaby konieczność innego potraktowania akurat wskazanych w piśmie z 26 lutego 2014r. składek na ubezpieczenie zdrowotne za sierpień i grudzień 2014r. W aktach znajduje się bowiem wprawdzie wydruk zatytułowany „Raport rozliczeń należności płatnika w (...), w którym sporne należności zostały ręcznie przez kogoś (prawdopodobnie pracownika ZUS) zakreślone, jednak z treści tego dokumentu nie wynika dlaczego tak się stało.

W ocenie sądu nie sposób mówić także o tym, aby organ rentowy podjął w późniejszym okresie jakiegokolwiek działania w celu umożliwienia M. B. spełnienia warunków do umorzenia należności zgodnie z ustawą abolicyjną. W złożonym pliku akt ZUS znajduje się wprawdzie datowane na 14 listopada 2014r. pismo przypominające o konieczności zapłaty bliżej niesprecyzowanych należności (w piśmie wskazano wyłącznie osobę, która może udzielić informacji o wysokości zaległości, nie określono natomiast żadnych kwot), jednak brak jest dowodu, aby pismo to zostało kiedykolwiek M. B. doręczone. Jak wynika z adnotacji na piśmie, zostało ono w dniu 14 listopada 2014r. przekazane do wysłania listem zwykłym. Organ rentowy może wprawdzie przysyłać pisma takim listem, jednak musi wówczas liczyć się z tym, że w

razie sporu ciężar dowodu doręczenia takiego pisma, będzie spoczywał na nim (art. 71a ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). M. B. zaprzeczyła zaś w toku niniejszego procesu, aby takie pismo kiedykolwiek otrzymała, a organ rentowy nie przedstawił jakiegokolwiek dowodu przeciwnego. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że pismo to jest jedynym pismem, które wysłano do M. B. listem zwykłym; wszelkie inne (w tym informacje o możliwości wypowiedzenia się do co zebranych w sprawie dowodów) były zawsze wysyłane do niej listami poleconymi.

Na zakończenie należy przypomnieć, iż zgodnie z treścią art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Jedną z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych jest Traktat lizboński (Dz.U. z 2009r. nr 203, poz. 1569). Jego integralną część stanowi Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która – poprzez ratyfikację Traktatu lizbońskiego została włączona także i do polskiego porządku prawnego, choć z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia te nie dotyczą jednak przepisu art. 41 Karty, wprowadzającego – jako jedno z podstawowych praw obywatela UE – prawo do dobrej administracji. Omawiany przepis stanowi, iż:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

O podobne założenia jest też oparty (...) Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku. Jest to wprawdzie akt o charakterze niewiążącym, mający charakter zaleceń, jednak może i powinien mieć znaczenie przy dokonywaniu wykładni innych, wiążących przepisów prawa, w tym na przykład przy wykładaniu treści przepisu art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, stosownie do którego „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.” Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie dokonywał wykładni art. 7 k.p.a., nakazując organom administracji publicznej (do których należy zaliczyć także ZUS) pozytywne załatwianie „słusznej” sprawy obywatela, jeśli nie koliduje to z interesem społecznym, a nie przekracza możliwości organu wynikających z przysługujących mu kompetencji i środków (por. np. wyrok NSA z 28 kwietnia 2003r., sygn. akt II SA 2486/01). Tylko taki bowiem sposób rozumienia tego przepisu w pełni koreluje z treścią nadrzędnego w tym zakresie przepisu art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

We wstępie do wydanej w roku 2013 przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich broszury (...) (<http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1>), Rzecznik napisał m.in.: „Wyzwaniem dla wszystkich instytucji, w tym dla Rzecznika, jest wpojenie wszystkim pracownikom, niezależnie od ich stażu pracy, pozycji i

doświadczenia, że kultura świadczenia usług oznacza coś więcej niż tylko przestrzeganie przepisów prawa. Wymaga ona od każdego urzędnika pewnego poziomu autorefleksji i poszukiwania najlepszego sposobu aktywnego wdrażania zasad dobrej administracji na co dzień, a nie tylko unikania błędów niewłaściwego administrowania.”

W ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie powyższy sposób myślenia powinien przyświecać każdemu podmiotowi dokonującemu wykładni przepisów prawa oraz rozgraniczania pomiędzy obowiązkami ciążącymi na obywatelu, a powinnościami urzędników państwowych instytucji, zajmujących się rozstrzygnięciem ich konkretnych, indywidualnych spraw. Nie można więc w szczególności zaaprobować takiej sytuacji, w której organ państwa (w tym przypadku organ rentowy) przerzuca w całości na obywatela określone czynności, mimo iż sam – przy minimalnym wysiłku ze swojej strony – mógłby dokonać niezbędnych ustaleń. Odnosząc to do realiów niniejszej sprawy trzeba uznać, że działanie organu rentowego było sprzeczne z opisanymi wyżej regułami „dobrej administracji”. Organ nie tylko bowiem naruszył obowiązującego go przepisy (w zakresie treści decyzji), ale i stworzył sytuację wpędzającą odwołującą w swego rodzaju pułapkę uniemożliwiającą jej skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej. Oceniając sprawę racjonalnie nie sposób bowiem uznać, iż jest możliwym, aby M. B. (1), która sama dobrowolnie złożyła wniosek o zastosowanie wobec niej ustawy abolicyjnej, mając do umorzenia ponad 40.000 złotych z tytułu samych tylko należności głównych, nie licząc odsetek i kosztów, zdecydowała się następnie na nieskorzystanie z możliwości umorzenia, gdyby wiedziała, że jest ono uwarunkowane wpłaceniem przez nią zaledwie kilkuset złotych. Jedynym wytłumaczeniem dla jej zachowania jest to, które podała tak w odwołaniu, jak i później w czasie zeznań: że nie wiedziała (gdyż organ jej o tym nie poinformował), że musi uiścić jakieś inne koszty niż koszty egzekucyjne związane z prowadzeniem sprawy przez komornika.

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

Zarządzenia:

1. (...)
2. (...)
3. (...)

SSO Monika Miller-Młyńska