

Sygn. akt VI U 158/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2016 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	Michał Maśnik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r. w S.

sprawy M. G. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek

na skutek odwołania M. G. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 8 stycznia 2016 roku nr RED 08/01/2016

I. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdza brak podstaw do odmowy umorzenia M. G. (1) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okresy wskazane w zaskarżonej decyzji;

II. oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 stycznia 2016 r., nr RED 08/01/2016, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił M. G. (1) 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. (1) 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 zwrotu kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pełnomocnik organu rentowego podtrzymał argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Zdaniem pełnomocnika ZUS zastosowanie wobec M. G. (1) 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. (1) 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. (1) 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 bowiem 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.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

M. G. (1) prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą, którą jednak zlikwidował z dniem 29 października 2009 roku. Z tego tytułu na prowadzonym dla niego przez (...) Oddział w S. koncie płatnika składek powstała zaległość z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy.

Niesporne, a nadto dowód: decyzja o wykreśleniu z (...) z 30.10. (...) – karta nienumerowana w aktach ZUS

M. G. (1) 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.

Niesporne, a nadto: wniosek z 6.11.2013 r. - karta nienumerowana w aktach ZUS.

W dniu 5 maja 2014 r. (...) Oddział w S. wydał adresowaną do M. G. (1) 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: (...); 05-08/2001; (...)- (...); 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 (...); 05-08/2001; (...); 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: (...); 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 odroczony 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.

Niesporne, a nadto dowód: decyzja z 5.05.2014 nr (...) wraz z zpo – karta nienumerowana w pliku akt ZUS.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. sporządził także odrębne pismo, adresowane do M. G. (1), 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 (...) – 664,20 zł, za (...) – 664,20 zł i za (...) – 664,20 zł oraz „koszty egzekucyjne z tytułu prowadzenia postępowania egzekucyjnego”; na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – FUZ: za (...) – 120,72 zł, za (...) – 120,72 zł i za (...) – 120,72 zł oraz „koszty egzekucyjne z tytułu prowadzenia postępowania egzekucyjnego”; na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - (...) za (...) – 46,80 zł, za (...) – 46,80 zł i za (...) – 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 (...) 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..

Niesporne, a nadto: pismo ZUS z 17.03.2016 r. – k. 17 w aktach sprawy.

W dniu 12 maja 2014r. M. G. (1) odebrał korespondencję z ZUS, zawierającą decyzję z 5 maja 2014 r. nr 146/05/214. Na dotyczącym odbioru tych dokumentów zwrotnym potwierdzeniu odbioru zamieszczono m.in. adnotację „D.. (...), D.. (...), Numer pisma: (...) -451-AB- (...) z dnia 05.05.2014.”

Dowód: zwrotne potwierdzenie odbioru – karta nienumerowana w pliku akt ZUS.

Pismem z dnia 12 września 2014 roku, złożonym w ZUS O/S., M. G. (1) 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 (...) 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. (1) 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.

Niesporne, a nadto dowody:

- wniosek z 12.09.2014 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- pismo ZUS z 18.09.2014 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- wniosek z 26.11.2014 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- pismo ZUS z 3.12.2014 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- wniosek z 20.12.2014 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- pismo ZUS z dnia 7.01.2015. r. – karta nienumerowana ZUS;
- pismo M. G. z 12.01.2016 r. – karta nienumerowana w aktach ZUS;
- zeznania M. G. (1) w wersji elektronicznej oraz protokół – k. 50v-51 akt sądowych.

Pismem z dnia 13 stycznia 2015 roku, złożonym w ZUS w dniu 15 stycznia 2015 roku, M. G. (1) wniósł o zastosowanie wobec niego abolicji ZUS, wskazując, iż domaga się podjęcia przez organy ZUS czynności w sprawie wydania przez ZUS decyzji.

Dowód: wniosek z 15.01.2015 r. - karta nienumerowana w pliku akt ZUS.

Decyzją z dnia 19 lutego 2015 roku nr RED/22/02/2015 Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku M. G. (1) 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 składkowych, ponieważ procedowany jest jego wniosek z dnia 6 listopada 2013 roku.

Niesporne, a nadto dowód: decyzja z 19.02.2015 r. - karta nienumerowana w pliku akt ZUS.

M. G. (1) wywiódł odwołanie od powyższej decyzji, domagając się jej uchylenia i orzeczenia o umorzeniu zaległych należności składkowych. 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.

Wydany 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).

Niesporne, a nadto dowody: dokumenty w aktach Sądu Okręgowego w Szczecinie, sygn. akt VI U 271/15.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się w przeważającej jego części 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 1999r. 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 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, 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 M. G. (1) tak ustalonych warunków nie spełnił. Taka jednak sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła. Analizując treść decyzji z dnia 5 maja 2014r. nr (...) trzeba bowiem podkreślić, że o ile w jej punkcie I określono kwoty podlegających potencjalnemu umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy, o tyle zabrakło w niej jakiegokolwiek określenia jakichkolwiek warunków umorzenia. W punkcie II sentencji decyzji wskazano bowiem wyłącznie, że warunkiem umorzenia ww. należności jest spłata należności nie podlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. Tymczasem (i w tym zakresie Sąd Okręgowy

w Szczecinie także podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Gdańsku), „w decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej powinny zostać określone nie tylko kwoty należności z tytułu nieopłaconych składek i innych należności wymienionych w ust. 1 i 6, podlegające umorzeniu, ale również warunki umorzenia. Do wniosku takiego prowadzi literalna wykładania omawianego przepisu, w którym jest mowa, iż ZUS wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje na dwa elementy składowe decyzji z art. 1 ust. 8 ustawy, a mianowicie kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6 oraz warunki umorzenia.

Warunki umorzenia, o których mowa w art. 1 ust. 8 ustawy, zostały wskazane w cytowanych już wyżej przepisach ust. 10-12 art. 1 ustawy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest w decyzji z art. 1 ust. 8 warunki te określić, tzn. skonkretyzować poprzez podanie kwot niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i (...) za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do których opłacenia jest obowiązany wnioskodawca wraz z wszelkimi kosztami dodatkowymi wymienionymi w ustawie oraz poprzez wskazanie terminu, w jakim należności te podlegają spłacie. W niniejszej sprawie organ rentowy uchybił również temu wymaganiu. Organ wskazał co prawda termin spłaty, ale uchylił się od wskazania wnioskodawcy kwot podlegających spłacie składek, które umorzeniu nie podlegają, a przytaczając jedynie treść ust. 10 art. 1 ustawy abolicyjnej.” Nie sposób przy tym uznać, aby istniały jakiegokolwiek przeszkody w dokonaniu sprecyzowania przez organ rentowy tychże kwot. W tej sytuacji wydanie decyzji niezawierającej koniecznego elementu w postaci określenia kwot składek niepodlegających umorzeniu (jednego z warunków umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek) pozbawiło odwołującego możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie.

W ocenie sądu nie sposób przy tym uznać, aby warunki umorzenia zostały przez organ rentowy określone w sporządzonym obok decyzji piśmie z dnia 5 maja 2014r. i aby określenie to miało charakter wiążący dla M. G., 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 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 trzeba wskazać, 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 wszak jednocześnie obligatoryjnej 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 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 już tylko można dodać, 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 (...) Referatu mgr L. M.”. Jak zaś wynika z wyjaśnień udzielonych przez pełnomocnik 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..

W tym miejscu podkreślenia zatem wymaga, 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 (...)). 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 2014r. nr (...), stwierdzone uchybienie dawałoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w tym zakresie, jako wydanej z rażącym naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Nie uszło przy tym uwadze sądu, że co do zasady naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Sądy powszechne bowiem rozpoznają odwołania od konkretnych decyzji organów rentowych, przy czym w judykaturze utrwalony jest pogląd, w myśl którego zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w tych sprawach wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2000 r., II UKN 685/99, OSNP 2002 nr 5, poz. 121 oraz postanowienia z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000 nr 15, poz. 601 i z dnia 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692). Jednocześnie podkreśla się, że w omawianej kategorii spraw postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, gdyż tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego dokonywana jest przez przyzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Jak stanowi art. 181 k.p.a., organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Treść tej normy z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, z drugiej zaś wskazuje, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednoznacznie zatem wynika

z przytoczonych regulacji, że w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy przepisy szczególne nie normują danej kwestii.

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

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

Na zakończenie dodatkowo 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 obowiązujące go przepisy (w zakresie treści decyzji), ale i stworzył sytuację wpędzającą odwołującego w swego rodzaju pułapkę, uniemożliwiającą mu skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy abolicyjnej.

Niezależnie od powyższego 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 zwrócił przy tym uwagę, 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 działalność 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, 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. 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 niespłacenia należności niepodlegających umorzeniu.

Biorąc wszystkie powyższe ustalenia i rozważania pod uwagę, sąd uznał więc, 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, a nadto nie wyda 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. 477¹⁴ § 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 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.

Odnosząc do wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji sąd zwrócił uwagę, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych formuły uchylenia decyzji przez Sąd I instancji; w przypadku stwierdzenia formalnej wadliwości decyzji Sąd ubezpieczeń społecznych w I instancji może uznając odwołanie za zasadne wyłącznie zmienić zaskarżoną decyzję. Podkreślić należy, że gdyby przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidywały określoną sankcję w przypadku stwierdzenia wady decyzji administracyjnej organu rentowego, to w pierwszej kolejności wyposażony byłby w nią sąd pierwszej instancji, a tak nie jest. Dlatego też nie sposób uznać, że sankcję taką przewiduje art. 477^{14a} k.p.c. (a więc dopiero w drugiej instancji), z którego wynika procesowa możliwość uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i poprzedzającej go decyzji organu rentowego prowadząca do ponownego rozpoznania sprawy przez organ rentowy. Zastosowanie tego przepisu w pierwszej kolejności wymaga zaistnienia stanu określonego hipotezą przepisu art. 386 § 4 k.p.c., a więc stwierdzenia przez Sąd drugiej instancji nierozpoznania istoty sprawy przez sąd pierwszej instancji albo uznania, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Sąd podejmuje takie rozstrzygnięcie, jeśli nierozpoznanie istoty sprawy nastąpiło jeszcze przed organem rentowym (decyzja nie rozstrzyga o istocie sprawy wynikającej ze złożonego wniosku) bądź, jeśli uzna, w nawiązaniu do art. 467 § 4 zdanie pierwsze k.p.c., że postępowanie dowodowe powinno być w pierwszej kolejności przeprowadzone przez organem rentowym, bowiem w materiale przedstawionym przez ten organ występują istotne braki, a ich uzupełnienie w postępowaniu sądowym byłoby połączone ze znacznymi trudnościami.

Sąd 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. Z ustaleń poczynionych w niniejszej sprawie wynikało że zaskarżona decyzja była przedwczesna. W tej sytuacji sąd 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.