

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2017r.

Sąd Okręgowy w Suwałkach III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSO Piotr Witkowski</b>
<b>Protokolant:</b>	<b>stażysta Wioleta Satuła</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2017r. w Suwałkach

sprawy **M. K., W. S. i J. S.**

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.

o umorzenie należności

w związku z odwołaniem M. K., W. S. i J. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.

z dnia 23 maja 2016r. nr (...), z dnia 23 maja 2016r. nr (...) i z dnia 23 maja 2016r. nr (...)

**1. zobowiązuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. do wydania w terminie 14 dni decyzji w zakresie wniosku M. K., W. S. i J. S. z dnia ich wpływu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 31 marca 2016r. w przedmiocie umorzenia należności na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012r., poz. 1551) po spadkodawcy Z. S., określonej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 marca 2016r. nr (...).**

**2. Zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. na rzecz M. K. kwotę 861 (osiemset sześćdziesiąt jeden) złotych, zaś na rzecz W. S. i J. S. kwoty po 369 (trzysta sześćdziesiąt dziewięć) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## UZASADNIENIE

Decyzjami z dnia 23.05.2016r. o numerach (...), (...), (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. odmówił – odpowiednio: M. K., W. S.

i J. S. wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpatrzenia ich wniosków z dnia 21.03.2016r. (data wpływu do Zakładu 31.03.2016r.) o umorzenie należności na podstawie przepisów ustawy z dnia 09.11.2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012r., poz. 1551).

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że zgodnie z art. 61a §1 kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 kpa, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych

uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zgodnie zaś z art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych jeżeli przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję. Natomiast na podstawie art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Następnie organ rentowy wskazał, iż ustawą z dnia 09.11.2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność wprowadzono możliwość umorzenia, na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 01.01.1999r. do dnia 28.02.2009r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, nieopłaconych składek na te ubezpieczenia za okres od dnia 01.01.1999r. do dnia 28.02.2009r. oraz należnych od nich odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej, kosztów upomnienia, opłaty dodatkowej, kosztów egzekucyjnych.

Zgodnie też z art. 1 ust. 4 tej ustawy stosowny wniosek o umorzenie należności, o którym mowa w ustawie można było złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, zatem ostatnim dniem na złożenie stosownego wniosku był 15.01.2015r.

Wnioski takie mogły być już składane od 15.01.2013r., o czym szeroko informowała o tym kampania informacyjna, prowadzona za pośrednictwem ZUS, prasy oraz stacji radiowych i telewizyjnych.

Dodatkowo Zakład powołał się na art. 57 §5 kpa, zgodnie z którym termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012r. - Prawo pocztowe;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

W tym zakresie wskazał, iż wnioski M. K., W. S. i J. S. wpłynęły do Zakładu w dniu 31.03.2016r., a zatem zostały złożone po upływie ustawowego terminu na jego złożenie.

Organ rentowy wskazał jednocześnie, że zgodnie z w art. 1 ust. 5 oraz art. 2 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 09.11.2012r., osoba ubiegająca się o umorzenie należności stosowny wniosek może złożyć po 15.01.2015r., jedynie w sytuacjach wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dłużnikowi po dniu wejścia w życie ustawy, decyzji o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, decyzji o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, decyzji o odpowiedzialności za zadłużenie z tytułu składek za osoby prowadzące pozarolniczą działalność, a od uprawomocnienia się tej decyzji nie upłynęło 12 miesięcy.

Rozpoznając wnioski M. K., W. S. i J. S. organ rentowy wskazał, że w stosunku do każdej z wnioskodawczyń decyzje o odpowiedzialności za zadłużenie z tytułu składek za osoby prowadzące pozarolniczą działalność wydał po wejściu w życie ustawy. Na dzień składania przez nie wniosków decyzje te nie były jeszcze prawomocne. Po uprawomocnieniu się decyzji można zaś złożyć ponownie wniosek o umorzenie na podstawie ustawy abolicyjnej.

Organ rentowy podniósł następnie, iż na złożenie wniosku o umorzenie należności wskazany w art. 1 ust. 4 ustawy termin jest terminem prawa materialnego i jako taki nie podlega przywróceniu. Wskazując na stanowisko doktryny argumentował, iż tylko terminy procesowe - w przypadku ich uchybienia - mogą podlegać przywróceniu, natomiast terminy materialne, od których zachowania zależy możliwość dochodzenia przez stronę określonego uprawnienia nie podlegają przywróceniu, bowiem uprawnienie strony obwarowane określonym terminem, do którego może ona wszcząć postępowanie administracyjne z upływem przewidzianego terminu wygasa.

Termin w stosunkach administracyjnoprawnych ma istotne znaczenie prawne i wprowadzany jest do konstrukcji instytucji prawnej zarówno przez przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa procesowego. O charakterze terminu decyduje jego funkcja w obrocie prawnym. Rozróżnia się terminy materialne i terminy procesowe. Okresy, w których może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotów w ramach administracyjnoprawnych stosunków materialnych, stanowią terminy materialne. Określają one i zarazem stabilizują sytuację prawną podmiotów, których pozycja zostaje określona przede wszystkim wprost na podstawie przepisów prawa i związanych z tym zdarzeń, dla których czas odgrywa zasadniczą rolę. Terminy prawa materialnego są, co do zasady, nieprzywracalne, a ich przywrócenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy prawa określające dany termin. Uchybienie terminowi prawa materialnego powoduje taki skutek, że wygasają roszczenia uprawnionego.

Oznacza to, że w przypadku niezachowania terminu materialnego strona nie może skutecznie domagać się wszczęcia postępowania w przedmiocie złożonego wniosku, zaś upływ terminu, w którym strona mogła skutecznie wszcząć postępowanie administracyjne winien skutkować wydaniem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w/s złożonego wniosku.

Dalej organ rentowy wskazał, iż z brzmienia z art. 61a §1 kpa wynika, że organ wydaje rozstrzygnięcie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego wtedy, gdy spełnione są następujące przesłanki: 1. żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione do organu administracji publicznej, 2. żądanie zostało wniesione przez osobę nie będącą stroną lub postępowanie nie może być wszczęte z innych uzasadnionych przyczyn. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że do przypadków mieszczących się w zakresie pojęcia „innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania” należy zaliczyć sytuacje, które w sposób oczywisty, jednoznaczny, przy pierwszym zestawieniu stanu faktycznego (zakresu żądania zawartego we wniosku) i obowiązującego stanu prawnego stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, tj. gdy np. w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie lub, gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialno - prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnoprawnym. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się bowiem aktem formalnym, a nie merytorycznym (tak WSA w Krakowie w wyroku

z dnia 18 czerwca 2013r., II SA/Kr 509/13, LEX nr 129195 i powołane tam orzeczenia).

Organ rentowy podniósł, że ocena wniosków o umorzenie na podstawie przepisów wskazanej ustawy była oceną terminowości i szeregu innych, formalnych wymogów wniosków. W przypadku zaś złożenia wniosku o umorzenie należności na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej przez osobę podlegającą w okresie od dnia 01.01.1999r. do dnia 28.02.2009r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności z uchybieniem terminu organ nie może wszcząć skutecznie postępowania w sprawie złożonego wniosku.

Odrębne i zarazem identyczne, co do treści i wniosków odwołania złożyły M. K., W. S. i J. S.. Wskazały, iż do prawidłowego wypełnienia wniosku o umorzenie należności, niezbędne było podanie numeru decyzji, a decyzje otrzymały dopiero w dniu 09.03.2016r. Uwzględniając termin wpłynięcia decyzji, niemożliwe było złożenie przez nie wniosków o umorzenie należności w wyznaczonym terminie - 15.01.2015r. Wnioski zostały więc złożone niezwłocznie po otrzymaniu decyzji, tj. w dniu 21.03.2016r. (data wpłynięcia wniosku - 31.03.2016r.).

Jednocześnie odwołujące się podnosiły, iż zasięgały informacji odnośnie terminu składania wniosku u M. T., pracownicy ZUS Inspektorat w E., która prowadzi ich sprawę. Informowała ona odwołujące osobiście, jak też telefonicznie, że wniosek o umorzenie składek można składać w terminie 12 miesięcy od otrzymania decyzji, powołując się na zmiany dotyczące ostatecznego terminu, wprowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W ich przypadku było to możliwe dopiero od 09.03.2016r. W tych okolicznościach powinny mieć jeszcze pełen rok na złożenie wniosku.

Odwołujące się wskazały również, że w dniu 27.02.2015r., organ rentowy zawiesił postępowanie wyjaśniające do czasu rozstrzygnięcia zażalenia Zakładu na podstawie decyzji Sądu Rejonowego w Olecku z dnia 08.10.2014r. o ustalenie kosztów sporządzenia spisu inwentarza i nakazie pobrania ich od ZUS (Decyzja Nr (...)), co również miało znaczący wpływ na przedłużenie terminu złożenia przez nie wniosków dot. abolicji podatkowej. Wskazały również, iż na długo przed wydaniem ostatecznej decyzji ZUS, fachowy pełnomocnik złożył w ich imieniu wniosek o umorzenie należności, który został odrzucony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako niekompletny gdyż nie posiadał nr decyzji ZUS (ostateczną decyzję otrzymały dopiero 09.03.2016r.). Dlatego złożenie przez nie wniosków o umorzenie należności w innym terminie niż wyznaczony w art. 1 ust. 4, nie nastąpiło z ich przyczyny. Postępowały bowiem zgodnie z tokiem kolejnych decyzji i informacji zasięganymi bezpośrednio u pracowników ZUS, jak też z internetowej strony informacyjnej ZUS i dlatego należy przyjąć, że wnioski zostały złożone w odpowiednim terminie i powinny być rozpatrzone ponownie.

W odpowiedziach na odwołania Zakład Ubezpieczeń Społecznych wnosił o ich oddalenie. Wskazał, iż zgodnie z art. 1 ust. 5 oraz art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 09.11.2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, osoba ubiegająca się o umorzenie należności, stosowny wniosek może złożyć po dniu 15.01.2015r., jedynie w sytuacji wydania przez Zakład dłużnikowi po dniu wejścia w życie ustawy abolicyjnej: decyzji o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym, decyzji o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, decyzji o odpowiedzialności za zadłużenie z tytułu składek za osoby prowadzące pozarolniczą działalność, a od uprawomocnienia się tej decyzji nie upłynęło 12 miesięcy. Stosowną natomiast decyzją o odpowiedzialności odwołujących się jako spadkobiercy za zadłużenie z tytułu składek za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność wydał 09.03.2016r. Na dzień więc złożenia wniosków o umorzenie należności decyzja ta nie była jeszcze prawomocna.

Zakład wskazał również, że zaskarżoną decyzją poinformował odwołujące, że mogą złożyć ponowny wniosek o umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej.

Postanowieniem z dnia 15.07.2016r. wszystkie trzy odwołania, z uwagi na tożsamość faktyczną i prawną, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

### **Sąd Okręgowy ustalił i zważył, co następuje:**

#### ***Odwołania należało uznać za zasadne.***

Przed rozpoczęciem rozważań w sprawie należy wskazać, iż odwołujące się nie zgłaszały zastrzeżeń odnośnie chronologii zdarzeń, a więc i dat wydania poszczególnych decyzji przez organ rentowy. Spór zaś w sprawie dotyczy interpretacji przepisów i właściwego ich zastawiania w tym konkretnym przypadku.

W kwestii wniosków o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek w ramach ustawy z dnia 09.11.2012r., zgłoszonych przez wszystkie odwołujące się w jednakowym terminie tj. 31.03.2016r. organ rentowy wydał identyczne decyzje o odmowie wszczęcia postępowania. W tym zakresie wskazywał na treść art. 61a §1 kpa.

Zgodnie bowiem z art. 61a §1 kpa gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Uznać tymczasem należy, że organ rentowy stwierdzając, że nie ma podstaw do wszczęcia postępowania (w sprawie nie wydał postanowienia) zastosował niewłaściwą metodologię rozpoznania wniosków odwoływających się. Wskazał bowiem, na art. 83b ust 1 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2015r. poz. 121 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję.

Trudno natomiast uznać za prawidłową ostateczną formę rozpoznania (rozstrzygnięcia) przez organ rentowy wniosków odwoływających się w sytuacji, gdy nie zajął co do nich merytorycznego stanowiska. Ściśle rzecz ujmując – nie wskazał, czy żądania odwoływających się (wnioskodawczyń) podlegają uwzględnieniu, czy też nie. Skarżone decyzje nie mogły zatem zostać uznane za ostateczne.

Oceniając zasadność odwołań Sąd podzielił więc treść zgłaszanych bliżej przez odwołujące się żądań i wniosków już w toku postępowania sądowego, że organ rentowy naruszył art. 61a §1 kpa, poprzez odmowę wszczęcia postępowania w sytuacji, w której nie było braku uzasadnionych przyczyn, dla których postępowanie nie mogło być wszczęte. Organ powinien był bowiem rozstrzygnąć o żądaniu strony merytorycznie. Naruszył tym samym również art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9.11.2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, przez jego niezastosowanie. Powinien mianowicie wydać decyzję określającą warunki umorzenia, a w niej ustalić kwoty umarzanych należności. Naruszył także art. 2 ust. 3 tej ustawy z dnia 09.11.2012r. poprzez jego błędną interpretację polegającą na przyjęciu, iż przepis ten uzależnia możliwość wszczęcia postępowania w przedmiocie umorzenia należności od faktu uprawomocnienia się decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania

z tytułu składek. Z naruszonego przecież przepisu wynika jedynie, jaki jest termin ostateczny dla skutecznego złożenia wniosku o umorzenie należności - tj. że organ rentowy powinien wydać decyzję odmowną w razie złożenia wniosku po upływie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji o odpowiedzialności spadkobiercy.

Decyzja nr (...) z dnia 09.03.2016r. o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania zmarłego w dniu (...). Z. S. z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy - została doręczona stronom w dniu 17.03.2016r. - na adres M. K., występującej również jako pełnomocnik J. S. i W. S.. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 17.04.2016r. Tymczasem organ rentowy wydał zaskarżone decyzje w dniu 23.05.2016r., a więc długi czas po uprawomocnieniu się decyzji nr (...) z dnia 09.03.2016r. W tych okolicznościach organ rentowy powinien był rozstrzygnąć wnioski merytorycznie, w oparciu o art. 1 ust. 8 w zw. z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 09.11.2012r.

Niemniej Sąd nie uznał aby rozstrzygnąć w sprawie wprost zgodnie z wnioskiem odwoływających się w sytuacji, gdy w obliczu przepisów ustawy z dnia 09.11.2012r. należy dokonać szeregu istotnych ustaleń w oparciu o bazę danych, którą posiada organ rentowy. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż postępowanie w sprawach ubezpieczeniowych zawsze wymaga „bazy”, którą każdorazowo stanowi decyzja organu rentowego. W tym przypadku tego najważniejszego elementu zabrakło. Zgodnie z art. 477<sup>14</sup> §3 kpc jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy.

Treść decyzji świadczy o tym, że wnioski odwoływających się nie zostały przez Zakład rozpoznane. W takim stanie faktycznym należało uznać, że odwołania zostały wobec tego wniesione nie tylko jako środki zaskarżenia decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania, ale także w związku z niewydaniem decyzji w sprawie. W tej sytuacji Sąd zgodnie z treścią art. 477<sup>14</sup> § 3 kpc miał dwie możliwości - albo zobowiązać organ rentowy do wydania w określonym terminie stosownej decyzji albo orzec co do istoty sprawy. W kwestii oceny spełnienia przez odwołujące się warunków do zwolnienia zgodnie z zapisami ustawy, Sąd nie podejmował żadnych prób oceny tych uprawnień. Postępowanie organu rentowego zupełnie nie obejmowało tego zagadnienia, gdyż w randze decyzji po prostu odmówiono wszczęcia postępowania. Trudno zatem na takim etapie, aby przy braku decyzji i stanowiska organu rentowego, Sąd podejmował działania z urzędu w celu wyjaśnienia kwestii, które winy zostać dokonane przez organ rentowy.

W związku z powyższym, na podstawie art. 477<sup>(14)</sup> §2 kpc Sąd zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. do wydania w terminie 14 dni decyzji w zakresie wniosku M. K., W. S. i J. S. z dnia ich wpływu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 31 marca 2016r. w przedmiocie umorzenia należności na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012r., poz. 1551) po spadkodawcy Z. S., określonej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 marca 2016r. nr (...).

O kosztach rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 §1 kpc w zw. z art. 109 §2 kpc, mając na względzie przedstawiony przez pełnomocnika odwołujących się spis kosztów, w którym wskazane kwoty mieszczą się w stawkach określonych, co do wartości przedmiotu sporu (8.002,26zł) – taka jest łączna kwota zobowiązań zmarłego Z. S. z tytułu składek, w §2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804 ze zm.)

PW/mt