

Sygn. akt III AUa 1359/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Maciej Piankowski
Sędziowie:	SSA Małgorzata Gerszewska (spr.) SSA Jerzy Andrzejewski
Protokolant:	sekr.sądowy Sylwia Gruba

po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2017 r. w Gdańsku

sprawy D. B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

o umorzenie należności

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

od wyroku Sądu Okręgowego w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt IV U 804/15

uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

SSA Małgorzata Gerszewska SSA Maciej Piankowski SSA Jerzy Andrzejewski

Sygn. akt III AUa 1359/16

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 kwietnia 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku D. B. z dnia 22 kwietnia 2015 r. o umorzenie należności na podstawie ustawy z 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551), wskazując, iż wniosek o umorzenie należności został złożony po terminie.

Odwołanie od powyższej decyzji wywiódł ubezpieczony wskazując, iż dotrzymał powyższego terminu, gdyż wniosek o umorzenie został złożony 12 stycznia 2015 r., a pismo z 22 kwietnia 2015 r. stanowiło jedynie wyjaśnienie przyczyn niedotrzymania terminu do uzupełnienia odpowiednich dokumentów.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o jego oddalenie.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2016 r. Sąd Okręgowy w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i nakazał pozwanemu wszcząć postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia wniosku D. B. z dnia 12 stycznia 2015 r. o umorzenie należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, wskazując następujące motywy rozstrzygnięcia:

D. B. złożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wnioski o umorzenie nieopłaconych należności na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe w zakresie całości zadłużenia za okres objęty ustawą. Wniosek został nadany w placówce pocztowej w dniu 14 stycznia 2015 r.

W dniu 9 lutego 2015 r. pozwany skierował do wnioskodawcy pismo, którym zobowiązał D. B. do dostarczenia w terminie 7 dni dokumentów rozliczeniowych za ubezpieczonych: K. K., D. M., D. J., pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przesyłka była dwukrotnie awizowana.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2015 r. odebranych przez wnioskodawcę 22 kwietnia 2015 r. - organ poinformował ubezpieczonego, że jego wniosek pozostawia bez rozpoznania, albowiem 6 marca 2015 r. upłynął termin na dostarczenie wymaganych dokumentów. Powyższe pismo nie miało formy ani decyzji, ani postanowienia. W dniu 22 kwietnia 2015 r. wnioskodawca złożył pismo, w którym wyjaśnił, iż w czasie, gdy organ wysyłał do niego korespondencję, nie mógł jej odebrać, ponieważ przebywał wówczas za granicą (od 14 stycznia 2015 r. do 2 marca 2015 r.), a po powrocie do kraju był hospitalizowany (od 1 kwietnia 2015 r.).

Powyższe pismo zostało potraktowane przez ZUS, jako kolejny wniosek o umorzenie należności i w efekcie została wydana zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja.

Kwestię sporną w niniejszym postępowaniu stanowił charakter pisma wnioskodawcy z dnia 22 kwietnia 2015 r. oraz zasadność wydania decyzji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Analizując powyższe, Sąd Okręgowy, przy uwzględnieniu treści art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 4 oraz art. 1 ust. 10 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność stwierdził, że D. B. złożył wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek w dniu 14 stycznia 2015 r., a tym samym dochował terminu określonego w ustawie abolicyjnej. Faktem jest, że nadesłany przez skarżącego wniosek zawierał braki formalne uniemożliwiające wszczęcie postępowania w przedmiocie umorzenia należności, dlatego też pozwany wezwał wnioskodawcę do przedłożenia wymaganych dokumentów. Ubezpieczony nie uzupełnił braków, albowiem nie odebrał powyższego pisma, w konsekwencji czego jego wniosek pozostał bez rozpoznania.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2015 r. wnioskodawca wyjaśnił powody nieodbierania korespondencji od pozwanego, jednakże ten uznał je za kolejny wniosek o umorzenie należności i odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie jego rozpatrzenia.

Sąd zaznaczył, iż zarówno wnioskodawca jak i jego pełnomocnik wielokrotnie w toku postępowania podkreślali, że D. B. złożył tylko jeden wniosek o umorzenie należności - 12 stycznia 2015 r. - zaś kolejne pismo miało jedynie na celu przytoczenie okoliczności, które tłumaczyły niewykonanie zobowiązania do przedłożenia dokumentów. A skoro tak, to uznać należało, że wnioskodawca nie złożył nowego wniosku o umorzenie należności, a jedynie domagał się przywrócenia terminu do wykonania nałożonego na niego zobowiązania w postaci przedłożenia brakującej dokumentacji.

Rozpoznając wniosek o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych, organ administracji publicznej winien przeanalizować go przy uwzględnieniu trzech przesłanek, tj.: a) czy uchybienie terminowi nastąpiło bez winy zainteresowanego i brak winy zostanie uprawdopodobniony, b) czy zainteresowany złożył wniosek o przywrócenie

terminu w ciągu siedmiu dni od ustania przyczyny uchybienia terminowi oraz czy c) zainteresowany dopełnił czynności, dla której określony był termin, jednocześnie ze złożeniem wniosku o przywrócenie terminu. Oceniając brak winy, organ administracji publicznej powinien przyjąć „obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od strony dbającej należycie o swoje interesy” (M. Jędrzejewska (w:) Komentarz do k.p.c., 1999, s. 322). Przy zastosowaniu tego miernika przywrócenie terminu nie byłoby dopuszczalne, gdyby strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa (J. Krajewski (w:) Komentarz do k.p.c., 1999, s. 274).

W analizowanej sprawie organ rentowy nie potraktował pisma ubezpieczonego z dnia 22 kwietnia 2014 r. jako wniosku o przywrócenie terminu i w ogóle nie prowadził postępowania w tym kierunku. Sąd zauważył, że zainteresowany wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu winien dopełnić czynności, dla której ów termin był określony. W razie zatem, gdy strona wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, winna jednocześnie wnieść odwołanie. Jeśli zaś do organu właściwego wpłynię jedynie wniosek o przywrócenie terminu, organ ten może odmówić przywrócenia tego terminu, jeżeli do dnia doręczenia żądania organowi nie dopełniono czynności, dla której ów termin ustanowiono.

W myśl art. 64 § 1 k.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli zaś podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (§ 2). W świetle art. 64 § 1 k.p.a. pozostawienie podania bez rozpoznania jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie dwie przesłanki: a) w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego podanie, b) nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych. Kodeks nie wyjaśnia charakteru prawnego czynności pozostawienia podania bez rozpoznania. W doktrynie i orzecznictwie sądowym prezentowane są zaś rozbieżne poglądy, zwłaszcza co do prawnej formy tej czynności organu administracji publicznej. Poglądy, według których pozostawienie podania bez rozpoznania powinno mieć formę decyzji, traktują czynności organu podejmowane na podstawie art. 64 k.p.a., jako pierwsze czynności w sprawie w postępowaniu wszczętym z datą doręczenia żądania, „a wobec tego pozostawienie podania bez rozpoznania następuje w formie decyzji (E. Iserzon (w:) Komentarz, 1970, s. 146), ewentualnie - opierając się (milcząco) na analogicznych przesłankach - uznają pozostawienie podania bez rozpoznania za sposób zakończenia postępowania w danej instancji, które powinno nastąpić w formie decyzji.

Sąd zaznaczył, że pozostawienie podania bez rozpoznania jest czynnością procesową organu administracyjnego polegającą na stwierdzeniu, że podanie zawiera wadę, która nie została usunięta w drodze czynności organu, określonej w art. 64 § 1 k.p.a. lub przez wnoszącego podanie w trybie i na zasadach określonych w art. 64 § 2 k.p.a. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, OSNAPiUS 2000, nr 19, poz. 702; OSP 2001, z. 1, poz. 12, z glosą B. Adamiak, trafnie przyjęto, że: „Pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 k.p.a. podania o wszczęcie postępowania nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”. Gdy podanie zostało wniesione ustnie do protokołu, wzmiankę o pozostawieniu podania bez rozpoznania wraz z uzasadnieniem zamieszcza się w protokole, w pozostałych przypadkach wystarczy sporządzenie odpowiedniej adnotacji w aktach. W razie, gdy przepisy szczególnie przewidują wydanie odrębnego rozstrzygnięcia o pozostawieniu podania bez rozpoznania bądź odmowy wszczęcia postępowania, gdy podanie zawiera braki, które nie zostały usunięte w terminie, organ administracji publicznej jest związany tymi przepisami.

Stosownie do treści art. 9 k.p.a., organ ma obowiązek czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu powinien udzielić jej w razie potrzeby niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy, Sąd uznał, że żądanie D. B. zawarte w piśmie z dnia 22 kwietnia 2015 r. nie zostało należycie rozpatrzone przez organ rentowy. Wnioskodawca we wskazanym piśmie tłumaczył bowiem powody nieodbierania pism pochodzących od organu i zwrócił się z prośbą o rozpoznanie kwestii umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek. Wobec powyższego organ nie mógł przyjąć własnej interpretacji żądania strony, tylko winien wezwać ją do uzupełnienia braków. Pozostawienie pisma bez rozpoznania, choć nie wymagało formy decyzji było jednak czynnością wadliwą.

Z powyższych względów Sąd uznał, iż zaskarżona decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych była przedwczesna i nieadekwatna do żądania strony zawartego we wniosku, dlatego też na mocy art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

Apelację od wyroku wywiódł pozwany zaskarżając go w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. niewłaściwe zastosowanie art. 61a § 1 k.p.a., poprzez jego pominięcie i nakazanie organowi rentowemu wszczęcie postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku D. B. z dnia 12 stycznia 2015 r. o umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej.

Mając na uwadze powyższe skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania, względnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Uzasadniając swoje stanowisko pozwany wskazał, iż w niniejszej sprawie bezspornym jest, że wnioskodawca złożył w organie rentowym wniosek z dnia 12 stycznia 2015 r. o umorzenie nieopłaconych należności na ubezpieczenia. W związku z tym, że wnioskodawca nie dostarczył w wyznaczonym terminie brakujących dokumentów rozliczeniowych, które umożliwiłyby prawidłowe ustalenie salda na jego koncie wniosek ten - zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. - pozostawiono bez rozpoznania, o czym poinformowano wnioskodawcę pismem z dnia 17 stycznia 2015 r., które zostało wysłane na adres wskazany przez odwołującego. W konsekwencji wnioskodawca w dniu 22 kwietnia 2015 r. złożył kolejny wniosek o umorzenie należności.

Dokonując oceny wniosku z dnia 22 kwietnia 2015 r. Sąd I instancji wskazał, że w piśmie tym „wnioskodawca tłumaczył powody nieodebrania pism pochodzących od organu i ponownie zwrócił się z prośbą o rozpoznanie kwestii umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek”. Pomimo takiej oceny pisma ubezpieczonego Sąd doszedł do błędnych wniosków końcowych wskazując, że organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję przedwcześnie i nieadekwatnie do żądania strony. Takie stanowisko należało uznać za nieprawidłowe, albowiem organ rentowy w sposób trafny uznał, że wniosek z dnia 22 kwietnia 2015 r. został złożony po terminie, a w związku z tym na podstawie art. 123 i art. 83b ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 61a § 1 k.p.a. uprawnionym było wydanie decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w przedmiocie jego rozpatrzenia. Sąd jednak pominął wskazane kwestie i uznał, że pierwotny wniosek, tj. wniosek z dnia 12 stycznia 2015 r. został rozpatrzony w sposób nieprawidłowy. Zaskarżony wyrok został zatem wydany w sposób błędny.

Pozwany podkreślił, że wbrew ustaleniom Sądu, spór w analizowanej sprawie winien sprowadzać się do merytorycznej oceny wniosku z dnia 22 kwietnia 2015 r. i tylko w tym zakresie sąd powinien rozpoznawać sprawę. Jeśli więc sąd I instancji uznał, że w tym wniosku ubezpieczony „ponownie zwrócił się z prośbą o rozpoznanie kwestii umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek”, to należało przyjąć, że z uwagi na przekroczenie terminu, o którym mowa w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. organ rentowy w sposób prawidłowy odmówił wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku z dnia 22 kwietnia 2015 r. i w konsekwencji oddalił odwołanie ubezpieczonego.

Sąd nie miał żadnych podstaw prawnych do nakazania pozwanemu ponownego wszczęcia postępowania w związku ze złożonym wnioskiem z dnia 12 stycznia 2015 r., ponieważ ta sprawa została zakończona zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., o czym wnioskodawca został poinformowany.

W tym stanie rzeczy pozwany wniósł o uwzględnienie apelacji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego skutkowałą uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Spór w analizowanej sprawie koncentrował się na ocenie, czy pismo D. B. z dnia 22 kwietnia 2015 r. stanowiło - jak przyjął pozwany - nowy wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, czy też - jak tłumaczył w toku postępowania wnioskodawca

- wyjaśnienie okoliczności, dla których nie uzupełnił on braków formalnych wniosku o umorzenie należności składkowych z dnia 12 stycznia 2015 r. Wyjaśnienie powyższej kwestii miało bowiem kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji pozwanego z dnia 30 kwietnia 2015 r., którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie wniosku ubezpieczonego o umorzenie należności składkowych z uwagi na złożenie go z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 1 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r.

Jak wynika z akt sprawy wnioskodawca w dniu 14 stycznia 2015 r. - tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 1 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. - nadał wypełniony dnia 12 stycznia 2015 r. wniosek o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Znamienne jest to, że wniosek ów został wypełniony według szablonu zamieszczonego na oficjalnej stronie internetowej pozwanego i zawierał wszystkie niezbędne dane identyfikacyjne płatnika, zakres żądania oraz własnoręczny podpis, a skoro tak to trafną wydaje się być konkluzja, że nie zawierał on braków formalnych, które uniemożliwiałyby nadanie mu właściwego biegu. Jak wynika bowiem z art. 63 § 2 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Wniosek ubezpieczonego bezsprzecznie zawierał wszystkie wskazane wyżej elementy.

Pozwany rozpoznając wniosek ubezpieczonego uznał, że dla prawidłowego ustalenia salda na koncie płatnika niezbędne jest dostarczenie dokumentów rozliczeniowych ubezpieczonych: K. K., D. M. oraz D. J., o co zwrócił się do D. B. pismem z dnia 9 lutego 2015 r., jednocześnie informując, że zaniechanie powyższego w terminie 7 dni będzie skutkowało pozostawieniem wniosku o umorzenie bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 64 k.p.a.

Przedmiotowe pismo - pomimo dwukrotnego awizowania - nie zostało przez ubezpieczonego odebrane, w konsekwencji czego pozwany wniosek z dnia 12 stycznia 2015 r. pozostawił bez rozpoznania, o czym poinformował ubezpieczonego pismem z dnia 17 kwietnia 2015 r.

Wskazane pismo wnioskodawca odebrał 22 kwietnia 2015 r. i w tym samym dniu wystosował do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pismo informujące o przyczynach, dla których nie odebrał kierowanej do niego korespondencji, wyjaśniając, iż w „w czasie, kiedy przychodziły do mnie listy polecone z ZUS-u przebywałem za granicą kraju, dlatego poczty nie odbierałem. Po powrocie z zagranicy leżałem w szpitalu, a obecnie przebywam na zwolnieniu lekarskim”. Niniejsze pismo skarżący potraktował, jako kolejny wniosek o umorzenie należności składkowych i zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją odmówił wszczęcia postępowania z uwagi na złożenie wniosku z uchybieniem terminowi, o którym mowa w art. 1 ust. 4 i 5 ustawy abolicyjnej.

Stosownie do treści art. 64 § 1 k.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (§ 2). Jednocześnie - jak wyjaśniał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 września 2016 r., wydanego w sprawie II SAB/Kr 110/16 - powołanie się przez organ administracyjny na treść art. 64 § 2 k.p.a. - co miało miejsce w analizowanej sprawie - powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., w sprawie II SA 1473/94, OSP 1997/7-8/136; wyrok NSA z dnia 30 września 1999 r., w sprawie I SAB 89/99, niepubl., wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., w sprawie I SA 1253/98, niepubl.). Nie inaczej we wskazanym zakresie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, wyjaśniając w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 lipca 2016 r. (II SA/Op 204/16, LEX nr 2108918), że braki podania uzupełniane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. dotyczą wyłącznie formalnych braków pisma, których nieusunięcie nie pozwala na nadanie mu biegu. Nie dotyczy natomiast okoliczności, które organ uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Zastosowanie tego przepisu nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku. Nie może on być wykładany szeroko i zamykać stronie możliwości rozpatrzenia jej sprawy w sposób

merytoryczny z uwagi na stawiane jej coraz wyższe wymagania w zakresie wykazania okoliczności stwierdzonych w podaniu.

Instytucja pozostawienia podania bez rozpoznania jest rygorystyczna dla podmiotu, który je kieruje i dlatego powinna być interpretowana ściśle, aby nie naruszać słuszych interesów stron. Stąd należy przyjąć, że istnieją wyłącznie dwa przypadki, w których ZUS będzie miał możliwość pozostawienia wniosku o abolicję, który został do niego skierowany, bez rozpoznania. Pierwszy z nich zaistnieje wówczas, gdy wniosek będzie pozbawiony adresu osoby go wnoszącej i nie ma możliwości jego ustalenia na podstawie posiadanych danych. Z drugim będziemy mieli zaś do czynienia, kiedy składany wniosek o abolicję nie czyni zadość wymaganiom takiego wniosku. Biorąc pod uwagę formularz wniosku dostępny na stronach internetowych ZUS wydaje się, że najbardziej prawdopodobnym błędem przy jego wypełnianiu może być w zasadzie brak określenia okresu, w stosunku do którego wnosi się o umorzenie zaległości. Jednak nawet w tym wypadku organ prowadzący postępowanie abolicyjne powinien wezwać stronę do uzupełnienia takiego braku.

Jak wyjaśniają autorzy publikacji „Abolicja w ZUS. Praktyczne aspekty umorzenia zaległości” Grzegorz Gębka i Michał Bochowicz (Difin, Warszawa 2014 r.) trudno wyobrazić sobie sytuację, w której ZUS - chociażby po rozpoznaniu NIP czy PESEL płatnika składek zwracającego się z wnioskiem o abolicję - nie będzie w stanie ustalić adresu podmiotu wnoszącego żądanie. Już sama forma wniosku przygotowana w tym zakresie przez ZUS w zasadzie wymusza podanie informacji, na podstawie których można zweryfikować adres osoby wnoszącej o umorzenie zaległości w oparciu o regulacje u.o.a. Tymczasem powszechną praktyką stosowaną przez ZUS w zakresie postępowań abolicyjnych, gdzie istnieją pewne braki dokumentacyjne dotyczące deklaracji na ubezpieczenia społeczne za poszczególne okresy, jest stosowanie mechanizmu pozostawienia podania bez rozpoznania w przypadku nie uzupełnienia braków wniosku w terminie 7 dni. Jest to działanie nieuprawnione, prowadzące w efekcie do odebrania praw przysługujących danej osobie, które ograniczają możliwość skorzystania z umorzenia zaległości na ubezpieczenia społeczne. Należy stwierdzić, że w sytuacji, w której ZUS nie posiada pełnej dokumentacji w zakresie deklaracji płatnika na ubezpieczenia społeczne, co nawet uniemożliwia ustalenie okresów, w których istnieją zaległości, nie może pozostawiać wniosku o umorzenie bez rozpoznania, jeśli ten jest kompletny. Tak samo powodem do takiego działania nie może być żadna inna okoliczność, jeśli sam wniosek o abolicję (art. 1 ust. 1 u.o.a.) został wypełniony i złożony do ZUS oraz jeśli wynika z niego zakres żądania.

Art. 64 § 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie formalnych braków pisma, których nieusunięcie nie pozwala na nadanie temu pismu - wnioskowi biegu. Nie dotyczy natomiast okoliczności, które organ uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Brakiem formalnym pisma nie jest zatem niezłączenie do wniosku o rozłożenie na raty dowodów na okoliczności sytuacji materialnej wnioskodawcy. Brak takich dowodów nie uzasadnia pozostawienia wniosku bez rozpoznania i nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy. Nieprzedłożenie przez stronę dowodów może spowodować, że organ uzna za nieudowodnione fakty i twierdzenia, na których oparte jest żądanie zawarte we wniosku i podejmie rozstrzygnięcie w oparciu o materiał dowodowy dotychczas zebrany (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. II SA/Sz 1078/12).

Przekładając powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy, Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że pozwany żądając od wnioskodawcy nadesłania dokumentów rozliczeniowych ubezpieczonych, szczegółowo wymienionych w piśmie z dnia 9 lutego 2015 r., bezsprzecznie zastosował nieprawidłowy rygor, albowiem doręczenie powyższego materiału nie było konieczne do nadania sprawie biegu, a jedynie do ustalenia okoliczności, które organ rentowy uznał za istotne dla poczynienia ustaleń faktycznych – trudności związane z dokonaniem ustaleń faktycznych nie mogą zaś skutkować zaniechaniem nadania sprawie prawidłowego biegu.

Jednocześnie organ rentowy - na co trafnie zwrócił uwagę w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd I instancji - analizując pismo wnioskodawcy z dnia 22 kwietnia 2015 r., nadesłane w odpowiedzi na informację pozwanego, iż wniosek z 12 stycznia 2015 r. pozostawia bez rozpoznania, w sposób nieprawidłowy uznał je za nowy wniosek o umorzenie należności składekowych. Wnioskodawca w niniejszym piśmie tłumaczył bowiem powody nieodbierania pism pochodzących od organu i zwrócił się z prośbą o rozpoznanie kwestii umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek. A skoro tak, to pozwany nie mógł przyjąć własnej interpretacji żądania strony, tylko winien

wezwać ją do uzupełnienia braków, tj. precyzyjnego określenia, jaki charakter ma jej pismo, czy jest ono w istocie nowym wnioskiem o umorzenie należności składkowych, wnioskiem o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku z dnia 12 stycznia 2015 r., czy też innego rodzaju pismem, które wymaga od pozwanego podjęcia stosownych decyzji.

W tym miejscu zważyć należy, że zgodnie z treścią art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Powyższa regulacja prawna powoduje nie tylko „wyłom w obowiązującej na ogół starej zasadzie ignorantia iuris nocet (nieznajomość prawa szkodzi) [...] lecz właściwie [...] zupełne uchylenie tej zasady w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym kodeksem” (Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1992, s. 69; por. też T.B. Babel, Bez pozwolenia, a jednak legalnie, Rzeczpospolita, PCD 2001, nr 9, s. 4; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2013 r., II SA/Wr 497/13, LEX nr 1387535). Organom administracji publicznej nie wolno zajmować w postępowaniu administracyjnym „pozycji przeciwnika strony, który wyczekuje na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd, jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2007 r., IV SA/Po 516/06, CBOSA). Komentowany przepis formułuje zasadę informowania stron oraz czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Stosowanie tej zasady powinno sprzyjać zarówno prowadzeniu postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8), jak i realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7). Z przywołanego art. 7 k.p.a. wynika z kolei, że organ administracji nie może ograniczyć się do oczekiwania na przedstawienie przez stronę dowodów potwierdzających jej żądanie, ale że powinien aktywnie dążyć do wyjaśnienia sprawy (zob. np. tezę pierwszą wyroku NSA z 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, Lexis.pl nr 341604; tezę drugą wyroku NSA z 4 czerwca 1998 r., I SA/Kr 1052/97, Lexis.pl nr 338972; wyrok NSA z 25 czerwca 1999 r., I SA 1551/98, Lexis.pl nr 2234085). Nie wyklucza to obowiązku strony współprzyczynienia się do zapewnienia pełnego i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego - w drodze złożenia wyjaśnień lub przytoczenia innych dowodów w sprawie (wyrok NSA z 4 grudnia 1996 r., SA/Łd 2620/95, SIP nr 27407). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. obejmuje także ustalenie treści żądania prezentowanego w postępowaniu administracyjnym przez stronę (por. wyrok NSA z 3 kwietnia 1986 r., SA/Ka 22/86, Lexis.pl nr 296954, GAP 1988, nr 11, s. 45; wyrok NSA z 7 kwietnia 1992 r., IV SA 1378/91, niepubl.).

Mając na uwadze powołane wyżej stanowisko judykatury, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, winien - ponownie rozpoznając sprawę - wezwać wnioskodawcę do sprecyzowania, jaki charakter ma nadesłane przez niego pismo z dnia 22 stycznia 2015 r. i dopiero po otrzymaniu odpowiedzi podjąć stosowne kroki zmierzające do jego oceny. Potraktowanie pisma wnioskodawcy z 22 stycznia 2015 r., jako ponownego wniosku o umorzenie należności składkowych, było co najmniej przedwczesne.

Powyższa konkluzja bezsprzecznie wynika również z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, albowiem Sąd I instancji dokonując oceny decyzji pozwanego z dnia 30 kwietnia 2015 r. doszedł do prawidłowych wniosków w zakresie wątpliwości, co do charakteru pisma ubezpieczonego z dnia 22 kwietnia 2015 r. oraz konieczności jego ponownej analizy. Pomimo prawidłowych wniosków, Sąd Okręgowy, sformułował wyrok w sposób, który nie pozwala na jego wykonanie.

Z ugruntowanego orzecznictwa sądów jak i doktryny wynika, że w sprawach z odwołania od decyzji organu rentowego, jej treść wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W postępowaniu wywołanym odwołaniem do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, zgodnie z systemem orzekania w sprawach z tego zakresu, sąd nie rozstrzyga o zasadności wniosku, lecz o prawidłowości zaskarżonej decyzji. Zgodnie z treścią art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części

zaskarżoną decyzję organu rentowego lub zaskarżone orzeczenie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i orzeka co do istoty sprawy. Orzeczenie co do istoty sprawy, o którym mowa w art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. polega na sformułowaniu sentencji wyroku w taki sposób, aby zastępowała decyzję organu rentowego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 września 2016 r., III AUa 2391/15, LEX nr 2157871).

Wyrok Sądu Okręgowego - choć podparty trafną argumentacją - nie nadaje się do wykonania.

Zgodnie z art. 477^{14a} k.p.c. sąd drugiej instancji uchylając zaskarżony wyrok i poprzedzając go decyzją organu rentowego może przekazać sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Powyższy przepis ma zasadniczo zastosowanie w sytuacji, gdy istnieją nieprawidłowości lub luki w postępowaniu, w materiale dowodowym, które można uzupełnić w postępowaniu prowadzonym bezpośrednio przed organem rentowym. W sytuacji, w której decyzja wydana w konkretnej sprawie nie jest poprzedzona stosownym postępowaniem wyjaśniającym, opartym na konkretnych ustaleniach i dowodach, i zawiera nadto sprzeczne bądź zbyt mało skonkretyzowane stwierdzenia w danej kwestii, uniemożliwiające ocenę prawidłowości tej decyzji, celowym jest zwrócenie akt organowi rentowemu, na podstawie przepisów art. 467 § 4 k.p.c., a jeżeli zaś sprawa została przekazana sądowi II instancji zasadnym jest nie tylko uchylenie wyroku sądu I instancji, ale i poprzedzającej go decyzji organu rentowego, od której wniesiono odwołanie i przekazanie sprawy bezpośrednio organowi rentowemu do rozpoznania.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na mocy art. 477^{14a} k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

SSA Maciej Piankowski SSA Małgorzata Gerszewska SSA Jerzy Andrzejewski