



Sygn. akt I UK 69/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania K. R.
przeciwko Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
o umorzenie składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 30 września 2020 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. wyrokiem z dnia 24 stycznia 2018 r., XI U (...) oddalił odwołanie K. R. od decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 lipca 2017 r. stwierdzającej nieważność decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 23 kwietnia 2015 r. o umorzeniu należności z tytułu składek oraz zasądził od

odwołującego się na rzecz organu rentowego kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W sprawie tej ustalono, że odwołujący się prowadził w okresie od 11 czerwca 1990 r. do 14 listopada 2011 r. jednoosobową działalność gospodarczą pod firmą „Q.” Przedsiębiorstwo Handlowe. W dniu 12 grudnia 2013 r. złożył wniosek o umorzenie nieopłaconych składek - na podstawie przepisów 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 - dalej jako ustawa abolicyjna). W dniu 17 kwietnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał decyzję (warunkową) określającą należności podlegające umorzeniu oraz warunki umorzenia. Zgodnie z decyzją warunkową, umorzeniu podlegały należności z tytułu składek na: ubezpieczenia społeczne za okres od grudnia 2003 r. do lutego 2009 r. w wysokości 31.004,13 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty; ubezpieczenie zdrowotne za okres od grudnia 2003 r. do lutego 2009 r. w wysokości 11.020,85 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty; Fundusz Pracy od grudnia 2003 r. do lutego 2009 r. w wysokości 2.354,01 zł wraz z odsetkami do dnia zapłaty. W decyzji wskazano, że warunkiem umorzenia należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu wraz z odsetkami w terminie 12 miesięcy od dnia uprawnomocnienia się decyzji warunkowej dodając, że w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawnomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczony termin ich płatności, warunek nieposiadania na dzień wydania decyzji o umorzeniu niepodlegających umorzeniu składek, uważa się za spełniony po ich opłaceniu. Decyzja została doręczona odwołującemu się w dniu 30 kwietnia 2014 r. i wobec niewniesienia odwołania, stała się ostateczna w dniu 31 maja 2014 r. O warunkach umorzenia odwołujący się został ponownie poinformowany w piśmie z dnia 18 lutego 2015 r., natomiast w piśmie z dnia 2 marca 2015 r. Zakład sprecyzował niektóre należności niepodlegające umorzeniu.

W dniu 23 kwietnia 2015 r. organ rentowy wydał decyzję o umorzeniu należności z tytułu składek wskazanych w decyzji warunkowej, wskazując w jej

uzasadnieniu, iż odwołujący się nie posiada należności niepodlegających umorzeniu. Następnie, po przeprowadzeniu analizy konta odwołującego się (płatnika składek), organ rentowy ustalił, że posiada on niepodlegające umorzeniu zaległości z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych za okres od maja 2010 r. do października 2011 r. w kwocie 4.130,55 zł wraz z odsetkami, wobec czego - zdaniem organu rentowego - nie spełnił on przesłanek umorzenia należności z tytułu składek. W konsekwencji Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 28 lipca 2017 r. kontestowaną w niniejszej sprawie decyzję wskazując, że decyzja z dnia 23 kwietnia 2015 r. została wydana bez podstawy prawnej, albowiem płatnik składek nie spełnił przesłanek wydania decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek. W odwołaniu od decyzji z dnia 28 lipca 2017 r. K. R. podniósł, że decyzja ta została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Okręgowy, po analizie przepisów ustawy abolicyjnej, podniósł, iż odwołujący się (płatnik składek) ma prawo oczekiwać wskazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych precyzyjnych warunków umorzenia należności, a organ rentowy ma obowiązek wskazania mu takich warunków. W decyzji warunkowej Zakład wskazał jedynie, że warunkiem umorzenia wskazanych w niej należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu za okres od 1 stycznia 1999 r. wraz z odsetkami do dnia zapłaty. Tym samym, nie określił konkretnych warunków umorzenia składek, zakładając, że odwołujący się powinien sam ustalić tytuły i wysokość należności niepodlegających umorzeniu. Bez znaczenia pozostało przy tym, że organ rentowy wskazał część należności w piśmie z dnia 2 marca 2015 r. W związku z powyższym w decyzji warunkowej z dnia 17 kwietnia 2014 r. organ rentowy nie skonkretyzował kwot niepodlegających umorzeniu należności składkowych. Jednakże - jak zauważył Sąd Okręgowy - decyzji tej nie zaskarżono, chociaż podnoszone w toku postępowania przed Sądem braki decyzji warunkowej mogły być zakwestionowane w odwołaniu wniesionym na podstawie art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej. W konsekwencji, Sąd Okręgowy stwierdził, że decyzja ta stała się ostateczna w dniu 31 maja 2014 r., a tym samym rozpoczął się bieg 12 miesięcznego terminu na spłacenie należności niepodlegających umorzeniu, bądź uzyskania rozłożenia tych należności na raty albo odroczenia terminu ich płatności.

Jednocześnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że podnoszone przez odwołującego się zarzuty naruszenia k.p.a. pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazujące, że decyzja organu rentowego, jeśli jest ostateczna, wyraża określony stan prawny i z tego względu - zgodnie z zasadą domniemania prawidłowości aktów administracyjnych - wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe, w tym sądy, chyba że, w myśl ugruntowanej koncepcji bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, jest nieistniejąca prawnie z uwagi na wady, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny (została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego). Poza tym wyjątkiem, sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa. W przedmiotowej sprawie w ocenie Sądu brak było okoliczności pozwalających na stwierdzenie, że zaskarżona decyzja z dnia 28 lipca 2017 r. była bezwzględnie nieważna i nieistniejąca. Zatem decyzja warunkowa stała się ostateczna, a w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej odwołujący się obiektywnie nie spełnił przesłanek umorzenia należności z tytułu składek określonych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 11 albo art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej. Obiektywne niespełnienie w terminie przesłanek umorzenia należności składkowych stanowiło podstawę do wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej umorzenia należności składkowych.

Decyzja o umorzeniu należności z tytułu składek z dnia 23 kwietnia 2015 r. została zatem wydana bezpodstawnie i jako taka, nie mogła zostać oceniona jako nienaruszająca prawa. Zasadne było więc wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji, stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza bowiem nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, natomiast stosownie do art. 83a ust. 2 ustawy systemowej,

decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

W apelacji od zaprezentowanego rozstrzygnięcia K. R. zarzucił Sądowi pierwszej instancji: (-) nierozpoznanie istoty sprawy przez poczynienie ustaleń, które albo nie są bezpośrednio związane z decyzją, albo odnoszą się do ustaleń faktycznych, które nie mogą stanowić przesłanki dla wydania decyzji stwierdzającej nieważność na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.; (-) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez dowolną oraz powierzchowną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym w zakresie dotyczącym charakteru sprawy, istoty postępowania uregulowanego w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, jak również charakteru i związku pomiędzy poszczególnymi decyzjami administracyjnymi; (-) naruszenie art. 1 k.p.c. w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez pozbawienie odwołującego się prawa do sądowego rozpoznania sprawy; (-) naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej przez niewłaściwe przyjęcie, że w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w trybie art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej w postaci braku podstawy prawnej, gdy tymczasem wspomnianą decyzję wydano w ramach i w granicach prawa, w tym na wyraźnej, niebudzącej wątpliwości podstawie prawnej; (-) naruszenie art. 1 ust. 13 pkt 1, art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej przez ich niezastosowanie, pominięcie przy ocenie podstaw prawnych decyzji wydanej w trybie art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej; (-) naruszenie art. 8 § 1, art. 11, art. 16 w związku z art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej przez pominięcie zasad postępowania, tj. trwałości decyzji administracyjnej, budzenia zaufania do organów władzy publicznej oraz przekonywania.

Sąd Apelacyjny, przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji jako własne, uznał apelację za zasadną. Wskazał, że przewidziana w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej możliwość zmiany, uchylenia lub unieważnienia

z urzędu decyzji ostatecznych, od których nie wniesiono odwołania, odnosi się do - opisanej art. 156 k.p.a. - instytucji stwierdzenia nieważności decyzji. W sprawie objętej apelacją spór - zgodnie z treścią zaskarżonej decyzji z dnia 28 lipca 2017 r. - ogniskował się wokół stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji organu rentowego z dnia 23 kwietnia 2015 r. z powodu braku podstawy prawnej do jej wydania (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Zatem dla stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., konieczne było ustalenie, że została ona wydana bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd drugiej instancji powołał się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r. (I UZP 3/10), mającej moc zasady prawnej, w której stwierdzono, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Zauważył przy tym, że kompetencja ta oznacza jednocześnie, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale - przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego - rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego. Jednocześnie Sąd Apelacyjny podniósł, że dla stwierdzenia nieważności decyzji, w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., konieczne jest stwierdzenie jej obiektywnej bezprawności w postaci ustalenia, że została ona wydana albo bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji ma więc charakter wyjątkowy, co w świetle wyczerpującego wyliczenia przez ustawodawcę podstaw nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., oznacza nakaz dokonywania ścisłej ich interpretacji.

W ocenie Sądu drugiej instancji odwołujący się zasadnie wskazywał, iż dla uznania, że decyzja wydana została bez podstawy prawnej, koniecznym było

ustalenie i wykazanie, że brak jest przepisu prawa, który stanowił podstawę prawną do podjęcia przez organ działania, bądź też ustalenie, że przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organu tej administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 207/15). Tymczasem w treści decyzji z dnia 23 kwietnia 2015 r. organ rentowy - rozstrzygając o umorzeniu należności z tytułu składek - kilkakrotnie powołał (jako podstawę prawną) art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej, zaś swój wywód w motywach decyzji z dnia 28 lipca 2017 r. oparł w istocie na zarzucie błędu w ustaleniu stanu faktycznego i bezpodstawnym przyjęciu, że odwołujący się w dacie wydania decyzji z dnia 23 kwietnia 2015 r. nie posiadał należności niepodlegających umorzeniu.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że wystąpienie błędu dotyczącego faktu będącego elementem całego stanu faktycznego (podstawy faktycznej decyzji), nawet łatwo zauważalnego lub możliwego do skorygowania, nie było rażącym naruszeniem prawa, bowiem nie dotyczy kwalifikacji materialnoprawnej. Brak było również rażącego naruszenia prawa procesowego w sytuacji, gdy w sprawie nie zaszła taka sytuacja, w której brak jest w ogóle ustaleń faktycznych lub brak jest jakiegokolwiek oceny dowodów. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem postępowaniem, którego przedmiotem jest weryfikacja dowodów w celu ponownego i niewadliwego ustalenia stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016 r., I OSK 689/15 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 maja 2018 r., II SA/Go 1159/17). Co więcej, nie jest rażącym naruszeniem prawa oparcie decyzji na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, w szczególności, gdy są to przepisy mogące budzić wątpliwości interpretacyjne (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014 r., II UK 594/13). Tymczasem, na tle interpretacji art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej powstały istotne rozbieżności orzecznicze i jak się wydaje decyzja z dnia 23 kwietnia 2015r. znalazła oparcie w wykładni powołanego przepisu zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 października 2017 r. (II UZ 63/17) oraz wyroku Sądu

Apelacyjnego w (...) z dnia 14 lutego 2018 r. (III AUa (...)). Z tych względów Sąd drugiej instancji orzekł reformatoryjnie.

W skardze kasacyjnej organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego, a to art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. poz. 1551, dalej jako „ustawa abolicyjna”) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że możliwe jest stwierdzenie umorzenia spornych należności składkowych wynikających z art. 1 ust. 1 i 6 ustawy abolicyjnej, pomimo że nie został spełniony warunek umorzenia przedmiotowych należności składkowych, jakim jest nieposiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej niepodlegających umorzeniu składek - w tym na ubezpieczenie zdrowotne - za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. Dodatkowo zarzucił naruszenie prawa procesowego w postaci art. 386 § 1 w związku z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie prowadzące do zmiany wyroku Sądu Okręgowego i poprzedzającej go decyzji Prezesa ZUS, pomimo że argumentacja prawna Sądu Apelacyjnego wskazuje, iż nie nastąpiło rozpoznanie istoty sprawy w zakresie przesłanek umorzenia należności składkowych, w stopniu przemawiającym za zmianą wyroku i poprzedzającej go decyzji. W związku z powyższym, zdaniem organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji, oraz o zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W ocenie Sądu Najwyższego skargę kasacyjną należało oddalić.

W przedmiotowej sprawie istota sporu sprowadza się do właściwego i adekwatnego w sprawie odkodowania pojęcia „wydania decyzji bez podstawy prawnej”. W doktrynie oraz w orzecznictwie przyjmuje się, że brak podstawy prawnej może wystąpić zasadniczo w następujących sytuacjach: decyzję wydano na podstawie przepisów prawnych pozaustawowych, decyzją rozstrzygnięto sprawę niewynikającą ze stosunku administracyjnoprawnego, w tym zwłaszcza sprawę cywilnoprawną, decyzją rozstrzygnięto sprawę, która nie ma cech „podwójnej konkretności”, np. gdy jej rozstrzygnięcie wymaga aktu normatywnego, decyzją nałożono na obywatela obowiązek mimo braku podstawy prawnej lub bezpodstawnie cofnięto stronie przyznane uprzednio uprawnienie, decyzją rozstrzygnięto sprawę, w której skutki prawne wynikają wprost z mocy ustawy, decyzją rozstrzygnięto sprawę, która powinna być załatwiona poprzez zastosowanie innej formy działania administracji publicznej (np. poprzez wydanie zaświadczenia), decyzję wydano na podstawie przepisów prawa materialnego, które nie mogą mieć zastosowania w danej sprawie, decyzja administracyjna została podjęta na podstawie przepisu prawa, który utracił moc obowiązującą w wyniku uchylecia, a przepisy przejściowe nie dają podstaw do jego zastosowania lub decyzję wydano w oparciu o przepis prawa, który na mocy orzeczenia TK nie obowiązywał w chwili wydania decyzji (A. Adamczyk, Weryfikacja decyzji ostatecznych w trybach nadzwyczajnych, w: *Postępowanie administracyjne*, (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 242-243). Decyzja administracyjna może zostać uznana za wydaną „z rażącym naruszeniem prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tylko wówczas, gdy w odniesieniu do niej spełnią się kumulatywnie następujące przesłanki: 1) oczywistość naruszenia prawa polegająca na widocznej *prima facie*, tzn. rzucającej się w oczy, sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną; 2) przepis, który został naruszony, nie wymaga przy jego stosowaniu wykładni prawa; 3) skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, które należy chronić nawet kosztem obalenia tej decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2015 r., III UK 104/14, LEX nr 1678087).

Istotne ponadto znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie posiada zasada trwałości decyzji administracyjnej. Decyzje ostateczne to decyzje

wydane w pierwszej instancji i niezaskarżone odwołaniem w terminie albo z uchybieniem terminowi, czy też wydane w postępowaniu z mocy ustawy jednoinstancyjnym oraz decyzje organu odwoławczego załatwiające sprawę co do istoty. Tym decyzjom służy cecha trwałości, a jej skutkiem jest domniemanie legalności i mocy obowiązującej oraz dopuszczalność zmiany lub uchylenia wyłącznie w ustawowo określonym trybie i przez właściwy do tego organ administracji publicznej. Zasada trwałości decyzji nie ma charakteru bezwzględnego, wykluczającego zmianę lub obalenie takiej decyzji, nie stanowi o jej niezmiennalności i nieograniczonym czasie obowiązywania. Trwałość ma wyraźnie wyznaczone granice prawne związane z obowiązywaniem zasady praworządności, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu jednostki oraz pogłębiania zaufania obywatela do organów państwowych. Nie może być bowiem przeszkód w obaleniu decyzji niezgodnej z prawem ani też w dostosowaniu załatwienia sprawy administracyjnej do zmiany warunków społecznych lub gospodarczych. Musi natomiast być to dokonane przez właściwy organ w uregulowanym ustawowo trybie postępowania zapewniającym należyte gwarancje procesowe stronom i uczestnikom postępowania, ochronę ich interesów oraz praw dobrze nabytych z decyzji administracyjnej. Temu celowi przede wszystkim służą przepisy regulujące nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego dotyczące usuwania skutków wad procesowych postępowania trybu zwykłego i wad samych decyzji, a także dopuszczając wzruszanie decyzji dotkniętych mniejszymi wadami lub nieprawidłowo wykonywanych, jak i decyzji prawidłowych, których zmiany domagają się same strony lub których celowość utrzymywania w obrocie prawnym stała się wątpliwa (*B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownicze, Warszawa 2010, s. 40-41*).

Trzeba wskazać, że według art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, decyzje ostateczne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez organ rentowy uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Sąd

rozpoznający odwołanie od takiej decyzji na zasadach procesu cywilnego bada przesłanki „stwierdzenia nieważności decyzji”. Jeżeli one zachodzą, a więc np. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) to znaczy, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest inne od stwierdzonego i dlatego to wadliwe stwierdzenie powinno podlegać „unieważnieniu”. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego. Wystąpienie błędu dotyczącego faktu będącego elementem całego stanu faktycznego (podstawy faktycznej decyzji), nawet łatwo zauważalnego lub możliwego do skorygowania, nie jest rażącym naruszeniem prawa, ponieważ nie dotyczy kwalifikacji materialnoprawnej. Brak jest również rażącego naruszenia prawa procesowego w sytuacji, gdy w sprawie nie zachodzi taka sytuacja, w której brak jest w ogóle ustaleń faktycznych lub brak jest jakiegokolwiek oceny dowodów. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem postępowaniem, którego przedmiotem jest weryfikacja dowodów w celu ponownego i niewadliwego ustalenia stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia.

Wykładnia użytego w treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. pojęcia „z rażącym naruszeniem prawa” dokonywana w odniesieniu do decyzji, na podstawie których nastąpiło przyznanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych, nie może nie uwzględniać wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (wyrok Sądu Najwyższego z 22 maja 2012 r., III UK 101/11, LEX nr 1619704).

W niniejszej sprawie należy także zwrócić uwagę na orzeczenie, zgodnie z którym, osoba, która terminowo uiści tylko takie należności niepodlegające umorzeniu, o istnieniu których została poinformowana przez organ rentowy przy wykonywaniu decyzji wstępnej, spełnia warunek spłacenia niepodlegających umorzeniu składek w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się tej decyzji, gdy nie określono w niej kwoty zadłużenia nieobjętego abolicją a inne zaległości składkowe ujawniono dopiero w decyzji odmawiającej umorzenia zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek (art. 1 ust. 10 w związku z art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych

składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, Dz. U. poz. 1551 oraz art. 8 i art. 9 k.p.a.) – wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2019 r., III UK 45/18 (OSNP 2019 nr 10, poz. 125). W przedmiotowej sprawie organ rentowy niejako na raty informował stronę o występujących należnościach niepodlegających umorzeniu, nie precyzując tego w wiążących rozstrzygnięciach.

W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) odpowiada prawu, albowiem wynik przeprowadzonego dotychczas postępowania nie potwierdza aby decyzja organu rentowego z 23 kwietnia 2015 r. zasługiwała na unieważnienie. Kwestionowana decyzja nie została wydana bez podstawy prawnej, albowiem zastosowano w niej art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej z 2012 r. Natomiast można sugerować zarzut, że została wydana bez dostatecznie ustalonej podstawy dowodowej w tejże sprawie. Tego rodzaju jednak wadliwość decyzji uchyla się z jej kontroli w trybie przepisów o unieważnianiu decyzji administracyjnych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym. Stan sprawy bowiem wskazuje na potrzebę zachowania w niej priorytetu zasad konstytucyjnych, a więc wywodzących się z zasady demokratycznego państwa prawnego zasad: zaufania obywateli do organów państwa, praw nabytych oraz trwałości decyzji administracyjnych wraz z całym ładunkiem wartościującym tychże zasad, które w tym względzie pozostają aksjomatem oraz górują nad kwestią wątpliwej podstawy dla stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. Ponadto wskazane zasady ustanowione na mocy obowiązujących przepisów prawa stanowią wystarczającą podstawę jako reguły wiodące dla ochrony przed pochopnym odebraniem przyznanego uprawnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.