

POSTANOWIENIE

Dnia 3 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku K.L.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych III Oddziałowi w W.

o umorzenie należności z tytułu składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 3 września 2020 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...].

z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa [...],

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 3 lipca 2017 r. oddalił odwołanie ubezpieczonej K.L. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych III Oddział w W. z dnia 8 sierpnia 2017 r. odmawiającej ubezpieczonej umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 27.805,93 zł, ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 10.968,41 zł oraz na Fundusz Pracy w kwocie 2.488,86 zł.

W sprawie tej Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z dnia 31 marca 2015 r. organ rentowy określił warunki umorzenia należności ubezpieczonej, wymieniając należności, jakie winny zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji. W związku z tym, że decyzja ta została doręczona ubezpieczonej w dniu 14 kwietnia 2015 r., uprawomocniła się ona z dniem 15 maja

2015 r., a termin na spłatę zadłużenia należności składkowych niepodlegających umorzeniu upłynął w dniu 16 maja 2015 r. Ubezpieczona w piśmie z dnia 28 kwietnia 2015 r. wniosła o uzupełnienie rozstrzygnięcia i wyjaśnienie treści decyzji. Organ rentowy w piśmie z dnia 2 czerwca 2015 r. szczegółowo wymienił należności, jakie winny zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji z dnia 31 marca 2015 r. Zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją z dnia 8 sierpnia 2016 r., wydaną na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 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, dalej jako ustawa abolicyjna), organ rentowy odmówił ubezpieczonej umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w łącznej kwocie 27.805,93 zł, na ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 10.968,41 zł oraz na Fundusz Pracy w łącznej kwocie 2.488,86 zł za wskazane w tej decyzji okresy. Organ rentowy przyjął, że decyzja z dnia 31 marca 2015 r. stała się prawomocna w dniu 16 maja 2015 r., a wobec tego termin 12 miesięcy na spłatę niepodlegających umorzeniu należności upłynął z dniem 16 maja 2016 r. Do tej daty ubezpieczona nie dokonała zaś wymaganej spłaty należności niepodlegających umorzeniu.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za nieuzasadnione. Wskazano, że ustawa abolicyjna wyraźnie przewiduje dwa postępowania prowadzone przez organ rentowy, które kończą się wydaniem merytorycznej decyzji, a mianowicie postępowanie w sprawie określenia warunków umorzenia należności tzw. decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8) oraz postępowanie w sprawie umorzenia należności zakończone decyzją o umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 6, bądź o odmowie ich umorzenia (art. 1 ust. 13 pkt 1 lub 2). Decyzję o umorzeniu należności (art. 1 ust. 13 pkt 1) wydaje się po spłacie niepodlegających umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej (tj. 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, 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), najpóźniej w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej (art. 1 ust. 8), bądź - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej 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 (art. 1 ust. 13 pkt 2) wydaje się, jeśli w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w art. 1 ust. 10 tej ustawy nie zostaną spłacone albo - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej 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 organ rentowy w toku postępowania abolicyjnego dwóch merytorycznych decyzji (warunkowej oraz o umorzeniu bądź odmowie umorzenia należności) wynika nie tylko z ich jednoznacznego wymienienia w ustawie abolicyjnej, tj. z art. 1 ust. 8 i ust. 13, ale również z art. 1 ust. 16, 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 z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.). Wbrew twierdzeniom ubezpieczonej, decyzja warunkowa z dnia 31 marca 2015 r. jest prawomocna, gdyż nie zostało wykazane, aby skutecznie i terminowo została ona zaskarżona. W decyzji tej organ rentowy jasno określił warunki umorzenia należności, wymieniając należności jakie winny zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia jej uprawomocnienia się. W ocenie Sądu Okręgowego, niezasadny jest - podniesiony przez ubezpieczoną w odwołaniu - zarzut naruszenia art. 111 k.p.a., zgodnie z którym strona może w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do

sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Organ wydaje w tej materii postanowienie. Pismo organu rentowego z dnia 2 czerwca 2015 r. (odebrane przez profesjonalnego pełnomocnika ubezpieczonej) spełnia bowiem wszystkie wymagane przesłanki, wskazane w tym przepisie. A zatem, skoro ubezpieczona nie wykazała w żaden sposób spłaty zadłużenia niepodlegającego umorzeniu w ciągu 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji warunkowej, to zaskarżona decyzja odmawiająca umorzenia jej spornych należności jest prawidłowa.

Ubezpieczona zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając w apelacji naruszenie: - art. 1 ust. 13 pkt 2 w związku z art. 1 ust. 11 ustawy abolicyjnej w związku z art. 269 k.p.a. i art. 16 ust. 1 i 2 k.p.a., przez ich nieprawidłowe zastosowanie i odmowę umorzenia należności z tytułu składek wymienionych w decyzji z dnia 8 sierpnia 2016 r., mimo że w dacie jej wydania decyzja warunkowa z dnia 31 marca 2015 r. nie była jeszcze prawomocna; - art. 124 § 1 k.p.a., przez przyjęcie, że pismo z dnia 2 czerwca 2015 r. jest postanowieniem, chociaż nie zawiera wszystkich elementów postanowienia, w szczególności nie zostało podpisane przez osobę upoważnioną do działania w imieniu Prezesa ZUS; - art. 233 k.p.c. w związku z art. 231 k.p.c., przez przyjęcie, że pismo z dnia 2 czerwca 2015 r. jest postanowieniem, o którym mowa w art. 111 § 2 k.p.a., podczas gdy brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających upoważnienie podpisanego pod tym pismem pracownika ZUS do wydawania w imieniu Prezesa ZUS decyzji i postanowień w indywidualnych sprawach ubezpieczonych, a treść publicznych rejestrów takich upoważnień konstytuuje domniemanie faktyczne, że podpisany pod tym pismem pracownik upoważnieniem takim nie dysponował.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...]. wyrokiem z dnia 9 grudnia 2019 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 8 sierpnia 2016 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (pkt I), a także zasądził od organu rentowego na rzecz ubezpieczonej kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego za postępowanie przed Sądem Okręgowym oraz kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwami prawnego w instancji odwoławczej (pkt II).

W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja jest uzasadniona, gdyż zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja organu rentowego odmawiająca umorzenia należności składkowych jest przedwczesna. Decyzją z dnia 31 marca 2015 r. organ rentowy określił należności z tytułu składek podlegające umorzeniu, wskazując, że warunkiem umorzenia tych należności jest spłata należności niepodlegających umorzeniu, a należności z tytułu składek za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., nieobjęte postępowaniem o umorzenie, należy uregulować w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji wraz z odsetkami naliczonymi do dnia wpłaty włącznie. Ubezpieczona w dniu 28 kwietnia 2015 r. - w trybie art. 111 § 1 k.p.a. - wystąpiła z wnioskiem o uzupełnienie tej decyzji o to, które składki, z jakiego tytułu i w jakiej wysokości winna uregulować, aby spełnić warunek konieczny do umorzenia należności wymienionych w decyzji. W piśmie z dnia 2 czerwca 2015 r. organ rentowy szczegółowo wymienił należności, jakie winny zostać uregulowane w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji z dnia 31 marca 2015 r.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego pismo to nie może być jednak potraktowane jako postanowienie, o którym mowa w art. 111 § 1b k.p.a., ponieważ nie zostały w nim zawarte wszystkie elementy postanowienia, przewidziane w art. 124 k.p.a. W szczególności nie zawiera ono powołania podstawy prawnej, rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku ubezpieczonej, z którego wynikałoby czy organ decyzję uzupełnia czy oddala wniosek o jej uzupełnienie, pouczenia co do trybu jego zaskarżenia ani informacji o skutku, o którym mowa w art. 111 § 2 k.p.a. Najdalej idącym uchybieniem uniemożliwiającym nadanie temu pismu waloru postanowienia jest jednak niewskazanie podpisu oraz stanowiska osoby upoważnionej do jego wydania. Pod pismem podpisana jest st. referent I.P., bez podania, że pismo zostało sporządzone z upoważnienia Prezesa ZUS. Sąd Apelacyjny uzupełnił postępowanie dowodowe w tym zakresie i ustalił w oparciu o pisemną informację pełnomocnika organu rentowego, że starszy referent I.P. nie posiadała upoważnienia, o jakim mowa w art. 268a k.p.a. Sam pełnomocnik organu rentowego przyznał, że pismo z dnia 2 czerwca 2015 r., podpisane przez I.P., nie było ani postanowieniem, ani decyzją organu, a jedynie pisemną informacją dla ubezpieczonej. Decyzja sporządzona i podpisana przez pracownika ZUS bez upoważnienia przez Prezesa ZUS na podstawie obowiązującego statutu jest

nieważna i nie może stanowić przedmiotu zaskarżenia i rozpoznania przez sąd ubezpieczeń społecznych. Doszło więc do nierozpoznania istoty sprawy, co uzasadnia uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji (art. 368 § 4 k.p.c.) i przekazanie sprawy bezpośrednio organowi rentowemu w celu oceny wad decyzji na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 477^{14a} k.p.c.) bowiem pismo z dnia 2 czerwca 2015 r. nie jest postanowieniem. Nie można zatem przyjąć - wbrew stanowisku organu rentowego i Sądu pierwszej instancji - że decyzja warunkowa z dnia 31 marca 2015 r. uzyskała walor prawomocności i organ rentowy mógł wydać zaskarżoną w tej sprawie decyzję odmawiającą umorzenia należności składkowych, o której mowa w art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w całości zaskarżył zażaleniem organ rentowy, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia od ubezpieczonej na jego rzecz kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

W zażaleniu zarzucono naruszenie: - art. 386 § 4 k.p.c., przez rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego, mimo niewystąpienia w sprawie okoliczności stanowiących ustawowe przesłanki dopuszczalności uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji, w szczególności na skutek rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy, - art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w decyzji określającej warunki umorzenia składek organ rentowy winien wskazywać należności niepodlegające umorzeniu.

Zdaniem organu rentowego art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie daje podstaw do twierdzenia, że decyzja określająca warunki umorzenia wymaga uzupełnienia o informacje co do należności niepodlegających umorzeniu. Jest ona decyzją kompletną i jako taka nie może zostać uzupełniona w sposób wskazany w art. 111 k.p.a. Z jej treści jednoznacznie wynika, że dłużnik w celu uzyskania informacji o wysokości zadłużenia niepodlegającego umorzeniu powinien skontaktować się z organem rentowym. Skierowane do ubezpieczonej pismo z dnia 2 czerwca 2015 r. jest wystarczające do przyjęcia, że została ona skutecznie poinformowana o wysokości zadłużenia i miała możliwość dokonania jego spłat. Udzielenie tej informacji jest przy tym równoznaczne z udzieleniem odpowiedzi na wniosek

ubezpieczonej o uzupełnienie decyzji. Stąd decyzja o warunkach umorzenia stała się prawomocna. Ponadto ubezpieczona miała możliwość wystąpienia do organu rentowego z wnioskiem o wydanie decyzji określającej wysokość zadłużenia, gdyby nie zgadzała się z kwotami wskazanymi w wyliczeniu dokonany w piśmie z dnia 2 czerwca 2015 r. Tym samym nie można uznać, że brak w zaskarżonej decyzji skonkretyzowanej informacji odnośnie należności niepodlegających umorzeniu wyklucza możliwość ich weryfikacji. Wobec tego zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, a w tym także treść zaskarżonej decyzji, pozwalał na wydanie przez Sąd Apelacyjny orzeczenia merytorycznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie ma uzasadnionych podstaw. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że wyrok sądu odwoławczego, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, jest również zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie ma bowiem bytu samodzielnego i jego zastosowanie wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., czyli zaistnienia przesłanek uzasadniających uwzględnienie apelacji przez uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2011 r., I UZ 33/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 274; z dnia 30 października 2012 r., II UZ 50/12, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 289; z dnia 19 listopada 2013 r., I UZ 40/13, LEX nr 1555391). Wyrok wydany na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. jest przy tym rozstrzygnięciem dalej idącym, jednakże bez wątpienia obejmuje również (niejako w pierwszej kolejności) orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, że przewidziana w art. 477^{14a} k.p.c. możliwość przekazania sprawy bezpośrednio organowi rentowemu powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, których naprawienie w postępowaniu sądowym nie jest możliwe. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 20

października 2016 r., I UZ 22/16 (LEX nr 2159129), Sąd Najwyższy uznał, że art. 477^{14a} k.p.c. służy rozwiązywaniu sytuacji, w których - ze względu na zakres kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji nie może doprowadzić do usunięcia uchybień popełnionych przez organ rentowy. Stosowany jest wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem - uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego. Nie chodzi przy tym o braki decyzji usuwalne przy wstępnym rozpoznaniu odwołania od niej ani wady wynikające z naruszenia przepisów postępowania regulujących postępowanie przed organem rentowym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252). Ponadto przy rozpoznaniu zażalenia, o którym mowa w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., Sąd Najwyższy bada wyłącznie prawidłowość zastosowania art. 386 § 2 lub 4 k.p.c. i nie rozpoznaje żadnych innych zarzutów (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 października 2012 r., I CZ 143/12, LEX nr 1265545; z dnia 25 października 2012 r., I CZ 144/12, LEX nr 1265546; z dnia 21 maja 2015 r., IV CZ 10/15, LEX nr 1730602; z dnia 20 maja 2015 r., I CZ 44/15, LEX nr 1747843; z dnia 29 kwietnia 2015 r., IV CZ 3/15, LEX nr 1678970; z dnia 26 września 2017 r., II PZ 8/17, LEX nr 2397582; z dnia 7 grudnia 2017 r., II CZ 80/17, LEX nr 2439141). W szczególności ocena Sądu Najwyższego nie dotyczy prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego. Dlatego też kontroli wynikającej z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. podlega wyłącznie to, czy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie rozpoznano istoty sprawy albo czy wydanie wyroku kończącego spór wymagałoby przeprowadzenia przez sąd odwoławczy postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), względnie czy nie doszło w tym postępowaniu do nieważności postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.).

W niniejszej sprawie przyczyną uchylenia przez Sąd Apelacyjny wyroku Sądu Okręgowego oraz zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu była konieczność przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem (art. 477^{14a} w związku z art. 386

§ 4 k.p.c.), co w ocenie Sądu Apelacyjnego powinno polegać na rozpoznaniu wniosku ubezpieczonej o uzupełnienie rozstrzygnięcia i wyjaśnienie treści decyzji warunkowej. Przypomnieć trzeba, że sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12 i powołane tam orzeczenia), poza tym obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Dostrzeżenie więc przez sąd drugiej instancji, że decyzja organu rentowego była niepodpisana lub wydana bez adekwatnego upoważnienia, może uzasadniać przekazanie (zwrócenie) sprawy do organu rentowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2016 r., I UK 84/15, LEX nr 2015628). Wytknięta przez Sąd Apelacyjny wada w postaci braku prawomocności decyzji warunkowej wynikała zaś z nierozpoznania na etapie postępowania przed organem rentowym wniosku ubezpieczonej o uzupełnienie rozstrzygnięcia i wyjaśnienie treści tej decyzji bowiem takiego przymiotu nie posiadało pismo organu rentowego z dnia 2 czerwca 2015 r.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 111 § 1 k.p.a. - strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (§ 1a). Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia (§ 1b). W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia (§ 2). Z powyższego przepisu wynika, że strona może żądać uzupełnienia decyzji co do - po pierwsze - rozstrzygnięcia i - po drugie - pouczenia o środkach prawnych służących stronie od decyzji (odwołanie, powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego). Oznacza to, że strona może żądać uzupełnienia rozstrzygnięcia, jeżeli organ nie rozstrzygnął o całości żądania strony

albo nie nadał decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, albo nie zamieścił w osnowie decyzji rozstrzygnięcia, które zgodnie z przepisami szczególnymi, powinien był zamieścić z urzędu (p. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII, Opublikowano: WKP 2020, komentarz do art. 111 k.p.a.). Uzupełnienie decyzji następuje w formie postanowienia (art. 111 § 1b k.p.a.) przez wskazanie brakujących elementów rozstrzygnięcia danej sprawy, określenie lub dookreślenie środków prawnych przysługujących od tego aktu oraz wskazanie trybu ich wnoszenia, bądź - w przypadku braku podstaw do uzupełnienia (np. stwierdzenia, że rozstrzygnięcie jest kompletne i odpowiada istocie danej sprawy) o odmowie uzupełnienia decyzji. Postanowienia te nie podlegają zaskarżeniu zażaleniem, ustawodawca bowiem nie przewidział możliwości odrębnego wniesienia zażalenia na tego typu orzeczenie proceduralne (akcesoryjne; zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2016 r., III SA/Gd 836/16, LEX nr 2183421). W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że postanowienie o uzupełnieniu decyzji lub o odmowie jej uzupełnienia nie ma bytu samodzielnego i pozostaje częścią aktu, którego uzupełnienia domagała się strona; w szczególności dzieli losy tego aktu w postępowaniu odwoławczym, zażaleniowym czy też sądowo administracyjnym. Postępowanie w tej sprawie ma zaś charakter incydentalny (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2008 r., I OSK 875/07, LEX nr 505244; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 12 maja 2006 r., VI SA/Wa 180/06, LEX nr 276773). Ma to ten skutek, że zgłoszenie żądania uzupełnienia decyzji przesuwają początek liczenia terminu wniesienia od niej odwołania, skargi czy też powództwa do sądu powszechnego na dzień doręczenia stronie odpowiedzi (decyzji uzupełniającej albo postanowienia o odmowie uzupełnienia art. 111 § 2 k.p.a.; zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2010 r., II OSK 373/10, LEX nr 606587). Zatem termin do wniesienia odwołania od decyzji rozpoczyna swój bieg dopiero od doręczenia stronie (lub ogłoszenia) postanowienia o uzupełnieniu lub o odmowie uzupełnienia decyzji (art. 111 § 2 k.p.a.). Przy czym przesunięcie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania następuje od dnia doręczenia postanowienia o uzupełnieniu lub odmowie uzupełnienia decyzji, pod warunkiem, że żądanie

uzupełnienia decyzji zostało wniesione w terminie przewidzianym w art. 111 § 1 k.p.a., to jest w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, która zdaniem strony wymagała uzupełnienia lub wyjaśnienia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2018 r., II OSK 2971/18, LEX nr 2582022).

Odnosząc powyższe wywody do okoliczności rozpoznawanej sprawy wskazać należy za Sądem Apelacyjnym, że organ rentowy nie wydał postanowienia, o którym mowa w art. 111 § 1b k.p.a., gdyż za takie postanowienie nie można uznać pisma organu rentowego z dnia 2 czerwca 2015 r. Stosownie do art. 124 § 1 k.p.a., postanowienie powinno bowiem zawierać m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania. Podpis pod postanowieniem, identycznie jak ma to miejsce w odniesieniu do decyzji, składa osoba piastująca funkcję organu administracji, osoba działająca z upoważnienia udzielonego na mocy art. 268a k.p.a. oraz przepisów odrębnych, a także członkowie organu kolegialnego lub zespołu orzekającego (por. B. Adamiak, J. Borkowski - K.p.a., Komentarz, Warszawa 2000 r., s. 447). W orzecznictwie administracyjnym wskazuje się, że ujęcie decyzji administracyjnej jako aktu oświadczenia woli czyni istotnym złożenie podpisu, dopiero bowiem po jego złożeniu na dokumencie oświadczenie woli zostaje złożone w formie pisemnej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 1991 r., SA/Lu 889/90, OSP 2002 nr 2, poz. 27 z glosą J. Stelmasiaka i M. Zdyba). Brak podpisu pod decyzją powoduje, że pismo takie traci charakter decyzji administracyjnej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., I OSK 5/08, LEX nr 526573). Z tych względów Sąd Apelacyjny przyjął, że nie rozpoczął się dla ubezpieczonej bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji warunkowej, skoro – stosownie do art. 111 § 2 k.p.a. – został on przesunięty na skutek jej wniosku o uzupełnienie tej decyzji wniesionym w 14-dniowym terminie zakreślonym przez art. 111 § 1 k.p.a. W konsekwencji decyzja ta jest nieprawomocna. Stosownie do art. 16 § 1 k.p.a. prawomocne (ostateczne) są te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast wydanie decyzji na podstawie art. 1 ust. 13 pkt 2 ustawy abolicyjnej jest możliwe dopiero w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji warunkowej.

Wytknięta przez Sąd Apelacyjny wada w postaci braku prawomocności decyzji warunkowej jest nieusuwalna na etapie postępowania sądowego, wobec czego w sprawie istniały podstawy do zastosowania art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c. bowiem decyzja w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy może być wydana dopiero w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej (z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej), bądź - w przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji warunkowej 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.

Tylko dla porządku godzi się nadmienić, że na tym etapie postępowania bezprzedmiotowe stają się rozważania czy decyzja warunkowa powinna określać wysokość należności niepodlegających umorzeniu. Istotne jest tylko to, że w przedmiocie wniosku zgłoszonego przez ubezpieczoną nie zostało wydane rozstrzygnięcie o jakim mowa w art. 111 k.p.a.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. orzekł jak w sentencji.