

Decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydawane w postępowaniu abolicyjnym – uwagi na marginesie wyroku SA w Gdańsku w sprawie III AUa 1789/15

W artykule przedstawiono procedurę postępowania przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawie umorzenia składek na podstawie tzw. ustawy abolicyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem decyzji Zakładu wydawanych w tym postępowaniu. Asumptem do rozważań stał się wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w sprawie III AUa 1789/15, który przełamał dotychczasową linię orzecznictwa sądów powszechnych.

Decyzje Zakładu wydawane w indywidualnych sprawach nie są decyzjami prawotwórczymi. Potwierdzają jedynie istnienie bądź nieistnienie określonych praw lub obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa. W postępowaniu abolicyjnym konieczne jest odróżnienie czynności materialnoprawnych wywołanych ustawą od czynności procesowych podejmowanych przez ZUS w tym postępowaniu. To rozróżnienie ułatwia ocenę charakteru prawnego decyzji Zakładu i ustalenie, jaka powinna być ich treść.

Analiza przepisów ustawy abolicyjnej wskazuje, że użyte w niej określenie „warunek” w istocie oznacza przesłanki ustawowe, jakie muszą zostać spełnione, aby doszło do umorzenia należności. Przesłanki te zostały w sposób kompletny i zupełny określone w przepisach ustawy abolicyjnej. Decyzja Zakładu kończąca postępowanie potwierdza jedynie zaistnienie wszystkich wymaganych przesłanek. Nie jest to decyzja prawotwórcza (konstytutywna). Wynika to z literalnej wykładni przepisów ustawy abolicyjnej oraz z porównania jej przepisów z przepisami ogólnymi ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: umorzenie składek, decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, postępowanie abolicyjne, warunek prawny, obowiązki płatnika składek

Otrzymano: 26.07.2016

Zaakceptowano po recenzjach: 12.12.2016

1. Wprowadzenie

W postępowaniu prowadzonym w sprawie III AUa 1789/15 Sąd Apelacyjny w Gdańsku – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych poddał kontroli decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydaną na podstawie ustawy o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek¹. To rozstrzygnięcie zasługuje na szczególną uwagę.

Postępowanie prowadzone na podstawie ustawy abolicyjnej jest wyjątkowe m.in. dlatego, że składa się z dwóch odrębnych postępowań, które pozostają ze sobą w ścisłej zależności. Specyficzne są też decyzje kończące oba postępowania. Ustawa ta nie jest aktem prawnym zbyt obszernym, w praktyce wywołuje jednak wątpliwości dotyczące jej stosowania. Analiza orzecznictwa sądów powszechnych wskazuje, że najwięcej kontrowersji wzbudza treść decyzji wydawanych przez ZUS w postępowaniu abolicyjnym. Oceniając decyzje Zakładu, sądy powszechne opierały się głównie na przepisach tej konkretnej ustawy i przyjmowały, że decyzje obarczone są błędami.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku oceniał prawidłowość decyzji, w której Zakład odmówił umorzenia należności i która była wydana na podstawie ustawy abolicyjnej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r. Sąd podkreślił ustawowy podział zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych pomiędzy płatnika składek a Zakład i uznał, że incydentalny charakter ustawy abolicyjnej nie może uzasadniać odmiennego traktowania płatników korzystających z jej dobrodziejstwa i tych, którzy opłacali składki w terminie i nie mieli zaległości. Nie można więc obarczać Zakładu obowiązkami, które zgodnie z przepisami ogólnymi spoczywają na płatniku składek. Zdaniem Sądu ocena decyzji Zakładu wydawanych na podstawie ustawy abolicyjnej powinna uwzględniać zasady ogólne systemu ubezpieczeń społecznych wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych², mają one bowiem niebagatelny wpływ na ocenę decyzji wydawanych przez Zakład.

Rozstrzygnięcie SA i przedstawioną w uzasadnieniu wyroku argumentację należy uznać za trafną. Zagadnienie charakteru prawnego decyzji abolicyjnej Zakładu w ujęciu prawnooporównawczym wydaje się ciekawe, choćby z tego powodu, że nie doczekało się dotychczas zbyt licznych opracowań.

Generalną zasadą prawa ubezpieczeń społecznych jest wynikanie stosunków ubezpieczeń społecznych wprost z ustawy. Konsekwencją tej zasady jest szczegółowe uregulowanie w przepisach prawa zakresu uprawnień i obowiązków ZUS, płatników oraz ubezpieczonych. Jest to cecha odróżniająca prawo ubezpieczeń społecznych, będące prawem publicznym, od prawa cywilnego³. Ma to związek również z kolejną

1 Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r. poz. 1551), dalej jako: ustawa abolicyjna.

2 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 963 z późn. zm.), dalej jako: u.s.u.s.

3 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001, s. 11.

istotną cechą prawa ubezpieczeń społecznych – schematyzmem świadczeń, który polega na wskazaniu przesłanek nabycia prawa do świadczenia w sposób ściśle określony⁴. Wynika on z konieczności wyliczenia w ustawie wszystkich warunków, których spełnienie pozwala nabyć i realizować prawo do świadczenia. Wyklucza to poddanie ich swobodnej ocenie organów administracyjnych⁵ i urzeczywistnia szczególnie doniosłą dla tych ubezpieczeń wartość – zasadę równości formalnej⁶.

Decyzje Zakładu nie są decyzjami o charakterze prawotwórczym (konstytutywnym), lecz oświadczeniami potwierdzającymi istnienie bądź nieistnienie określonych praw lub obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa. Nie tworzą one i nie zmieniają stosunków ubezpieczeń społecznych, lecz są następce wobec skutków wywołanych bezpośrednio przepisem ustawy i mają na celu jedynie uporządkowanie zaistniałych relacji. Dotyczy to zwłaszcza decyzji wydawanych wobec płatnika składek w postępowaniach fazy gwarancyjnej ubezpieczenia⁷, w tym, jak się wydaje, również decyzji wydawanych w postępowaniu abolicyjnym. Incydentalny charakter ustawy abolicyjnej nie zmienia bowiem zasad ogólnych ubezpieczeń społecznych.

W postępowaniu abolicyjnym kluczowe staje się odróżnienie czynności i skutków materialnoprawnych ubezpieczeń społecznych wywołanych wprost ustawą abolicyjną od czynności procesowych podejmowanych w tym postępowaniu przez Zakład. Właśnie to rozróżnienie pozwala na ocenę charakteru prawnego decyzji Zakładu wydawanych w tym postępowaniu.

2. Decyzje ZUS wydawane w sprawach indywidualnych

Jak wspomniano, cechą charakterystyczną prawa ubezpieczeń społecznych jest powstawanie stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych (praw i obowiązków) wprost z przepisów ustawy. To powoduje, że w praktyce nie zachodzi na ogół potrzeba odrębnego rozstrzygnięcia w drodze decyzji o obowiązku ubezpieczenia. Decyzja w indywidualnej sprawie jest potrzebna dopiero w razie wątpliwości. Wypowiadając się w takiej sprawie, Zakład ustala jedynie, czy dana sytuacja faktyczna podpada pod dyspozycje ustawowe, z którymi związany jest obowiązek ubezpieczenia. Organ rentowy ustala zatem w swojej decyzji istnienie lub nieistnienie prawa lub obowiązku dla

4 W przypadku decyzji o umorzeniu należności świadczeniem byłoby zwolnienie z obowiązku.

5 K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 23.

6 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 39.

7 Fazowość prawa i stosunków ubezpieczeń społecznych jest ich charakterystyczną cechą. Wyróżnia się fazę gwarancyjną, czyli podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek, oraz fazę realizacyjną, czyli nabycia prawa do świadczeń, ustalania ich wysokości, warunków wypłaty. Por. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 43 i nast.

konkretnego zainteresowanego, ale tego prawa lub obowiązku nie stwarza⁸. Decyzje Zakładu wydawane w indywidualnych sprawach mają zatem co do zasady charakter deklaracyjny⁹.

Większość wypowiedzi doktryny na temat deklaracyjnego charakteru decyzji Zakładu dotyczy decyzji przyznających świadczenia oraz tych o objęciu obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Zasada ta, jak się wydaje, będzie również dotyczyć decyzji określających wysokość należnych składek. Decyzje te nie ustalają wysokości tych należności, potwierdzają jedynie aktualny stan zapisów na koncie płatnika składek. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność wysokość należnej składki wynika ze złożonej przez płatnika deklaracji określającej wysokość podstawy wymiaru składek. Jeżeli zadeklarowana przez płatnika kwota mieści się w granicach ustawowych, stanowi zdarzenie prawne, którego skutkiem jest powstanie po stronie płatnika obowiązku zapłaty składek w oznaczonej procentowo wysokości¹⁰. Ingerencja Zakładu jest nie tylko niepotrzebna, ale także pozbawiona podstawy prawnej.

Deklaracyjny charakter decyzji Zakładu dotyczy również decyzji wydawanych w postępowaniu abolicyjnym¹¹. W postępowaniu tym należy podkreślić nadto ich porządkowo-organizacyjny charakter. Zakład nie ustala warunków, jakie musi spełnić wnioskodawca, aby doszło do umorzenia należności, ani tych należności nie umarza. Stwierdza jedynie, czy wnioskodawca spełnia warunki wymagane ustawą abolicyjną, tzn. czy złożył wniosek i czy istnieją należności podlegające umorzeniu. Jeśli tak, ZUS potwierdza, że wnioskodawca może uczestniczyć w postępowaniu, oraz informuje, czy postępowanie to doprowadziło do umorzenia należności.

Ustawa abolicyjna w sposób szczegółowy normuje zakres praw ubezpieczonego-płatnika składek oraz obowiązków, które musi on spełnić, aby należności zostały umorzone. Rola Zakładu sprowadza się zatem prawie wyłącznie do stanowienia o tym, co w danym przypadku jest prawem płatnika. Nie znaczy to, że decyzja Zakładu nie pociąga za sobą skutków prawnych, gdyż wtedy nie byłaby ona aktem administracyjnym. Istota decyzji Zakładu sprowadza się jednak do ustalenia, czy i w jakim stopniu dany stan faktyczny odpowiada dyspozycji ustawowej¹².

8 E. Modliński, *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1608–1609.

9 R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Kraków 2007, s. 22; M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 97; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 102; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 272; K. Kolasiński podkreśla natomiast wyjątkowość decyzji konstytucyjnych wydawanych przy przyznawaniu świadczeń w drodze wyjątku, stwierdzając, że jest to władcza metoda administracyjnoprawna, obca prawu ubezpieczeń społecznych (K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 20).

10 Wyrok SN z 5 grudnia 2007 r., II UK 106/07; uchwała siedmiu sędziów SN z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10; wyrok SN z 11 grudnia 2014 r., I UK 145/14.

11 Mówiąc o podziale na decyzje deklaracyjne i konstytucyjne, trzeba mieć na uwadze, że nie jest to podział ostry i że nie każda decyzja da się w pełni zaklasyfikować do jednej z tych kategorii. W. Jakimowicz wyszczególnia jeszcze podział na decyzje związane i konstytucyjne. Decyzje związane to takie, których konstytucyjny charakter polega na uzupełnieniu stanu faktycznego koniecznego do zrealizowania przez jednostkę jej ustawowego prawa. Prawo to zostaje ostatecznie wykreowane dopiero w momencie, gdy decyzja staje się wykonalna (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 322–329).

12 E. Modliński, *Sądy ubezpieczeń społecznych jako szczególne sądy administracyjne*, Warszawa 1946, s. 24.

Przyjmując założenie, że stosunki prawne nawiązane na gruncie ustawy abolicyjnej stanowią integralny element stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych, konieczne jest dokonanie oceny charakteru prawnego decyzji wydawanych w tym postępowaniu w ujęciu systemowym. W doktrynie przyjmuje się, że decyzje wydawane przez Zakład w indywidualnych sprawach nie są decyzjami administracyjnymi. Wskazuje się, że po pierwsze u.s.u.s. nie określa ich mianem decyzji administracyjnych, a po drugie podstawą ich wydania nie jest Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Przepis art. 180 § 1 k.p.a. stanowi, że w sprawach w zakresie ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmiennie zasady postępowania w tych sprawach. Dokonując zatem oceny charakteru prawnego decyzji Zakładu, należy w pierwszej kolejności uwzględnić przepisy szczególne ustawy abolicyjnej, a następnie zasady ogólne u.s.u.s. Procedura postępowania przewidziana w k.p.a. ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy nie pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi regulacjami szczególnymi i może je uzupełnić. Decyzja Zakładu nie jest więc typową decyzją administracyjną.

Jeśli bierze się pod uwagę charakter spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, pozycję prawną Zakładu wobec ubezpieczonego oraz procedurę odwoławczą od decyzji, decyzja Zakładu jest w literaturze przedmiotu postrzegana jako specyficzny sposób wyrażania woli przez instytucję ubezpieczeniową¹⁴ lub jako rodzaj aktu prawnego z dziedziny zabezpieczenia społecznego, stanowiącego prawną formę działania organu rentowego, która nie wywołuje skutków prawnych, a jedynie ustala autorytatywnie istnienie i zakres stosunku prawnego powstałego na mocy przepisów prawa bezwzględnie obowiązującego¹⁵.

Z uwagi na wskazane cechy szczególne decyzji Zakładu należy je oceniać pod kątem ich zgodności z prawem materialnym ubezpieczeń społecznych przy uwzględnieniu specyfiki tego prawa, zwłaszcza w fazie gwarancyjnej ubezpieczenia.

3. Postępowanie prowadzone na podstawie ustawy abolicyjnej

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej na wniosek osoby, która podlegała w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności

13 R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011, s. 160; również, chociaż z pewnymi zastrzeżeniami, W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne*, s. 272–273; M. Gajda-Durlik wskazuje, że ustawodawca posługuje się na gruncie postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych terminem „decyzja” jako pojęciem technicznym na potrzeby tego postępowania, nie jest to natomiast konsekwencja przyjęcia koncepcji doktrynalnej aktu administracyjnego, wynikającego z kwalifikacji przepisów prawa ubezpieczeń społecznych do gałęzi prawa administracyjnego (M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 229).

14 R. Pacud zwraca uwagę, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń gospodarczych oświadczenia woli zakładów ubezpieczeniowych są także zwyczajowo nazywane decyzją (R. Pacud, *op. cit.*, s. 160).

15 M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 231.

w rozumieniu art. 6 ust. 6 u.s.u.s., umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez organy egzekucyjne (dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego). Wniosek o umorzenie można było złożyć w terminie 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej. W przypadku gdy po wejściu w życie tej ustawy wobec płatnika została wydana decyzja o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym lub decyzja o wysokości zadłużenia, wniosek o umorzenie może złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji. Umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej powoduje także umorzenie nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez organy egzekucyjne.

Procedura postępowania przewidziana ustawą abolicyjną wydaje się dość nietypowa z uwagi na to, że w istocie reguluje dwa postępowania, z których jedynie pierwsze wymaga wniosku płatnika. Mianowicie po złożeniu wniosku Zakład wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala kwoty należności podlegających umorzeniu na podstawie ustawy abolicyjnej, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. W ciągu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia płatnik powinien spłacić należności niepodlegające umorzeniu. Chodzi o należności wymienione w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, czyli składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, oraz należne od tych składek odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Po upływie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia Zakład wydaje decyzję o umorzeniu należności lub odmowie umorzenia należności. To postępowanie jest prowadzone przez Zakład z urzędu. Decyzja o umorzeniu należności jest wydawana wówczas, gdy został spełniony warunek, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, a decyzja o odmowie – gdy płatnik tego warunku nie spełnił.

4. Decyzja określająca warunki umorzenia

Zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. Decyzja ta jest

w orzecznictwie sądów powszechnych określana niekiedy mianem decyzji warunkowej¹⁶. Tym określeniem posługuje się również Sąd Apelacyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku w sprawie III AUa 1789/15. Część orzeczeń wskazuje ponadto, że ZUS powinien zamieścić w niej wysokość należności niepodlegających umorzeniu, do których spłaty jest zobowiązany wnioskodawca, aby spełnić warunek niezbędny do umorzenia pozostałych należności¹⁷.

W pierwszej kolejności należy podać w wątpliwość, czy decyzja Zakładu wydawana na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej jest decyzją warunkową, znaną procedurze administracyjnej. Decyzje administracyjne obok składników podstawowych, które musi zawierać każda decyzja¹⁸, mogą zawierać klauzule dodatkowe, takie jak warunek, termin i zlecenie. W doktrynie podkreśla się, że organ administracji publicznej może dodać do decyzji warunek (wydać ją „pod warunkiem”), jeżeli wynika to bezpośrednio z przepisu prawa materialnego. Zasada ta powinna być bezwzględnie przestrzegana w państwie prawa, w którym istnienie decyzji warunkowych uważa się za problematyczne¹⁹. Warunek może zostać wprowadzony do decyzji administracyjnej jako jej dodatkowy element, o ile wynika on z normy prawa materialnego będącej podstawą prawną wydawanej decyzji²⁰.

Jako warunek w prawie administracyjnym może być traktowane tylko takie oświadczenie woli organu administracyjnego dodane do decyzji administracyjnej i pozostające z nią w ścisłym związku, na podstawie którego moc wiążąca decyzji (rozpoczęcie lub ustanie jej obowiązywania) zostaje uzależniona od zdarzenia przyszłego, niepewnego²¹. Prawo administracyjne nie definiuje pojęcia warunku, dlatego w doktrynie zaleca się odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego²².

Przepisy materialnego prawa administracyjnego dość często używają terminu „warunek”. Jednak w doktrynie zwraca się uwagę, że każdorazowe użycie tego sformułowania w przepisie prawa wcale nie oznacza, że mamy do czynienia z warunkami *sensu stricto* w technicznoprawnym znaczeniu²³. Jeżeli bowiem przepisy prawa materialnego

16 Wyrok SA w Gdańsku z 11 maja 2016 r., III AUa 34/16; wyrok SA w Gdańsku z 8 kwietnia 2016 r., III AUa 1966/15. Określenie „decyzja warunkowa” pojawia się również w głosie do wyroku SA w Gdańsku z 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14, A. Kurzych, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2015, nr 3, s. 117 i nast.

17 Wyrok SA w Lublinie z 5 maja 2016 r., III AUa 69/16; wyrok SA w Łodzi z 8 października 2015 r., III AUa 147/15; wyrok SA w Gdańsku z 10 grudnia 2014 r., III AUa 671/14.

18 Wymogi formalne decyzji administracyjnej zostały wyszczególnione w art. 107 § 1 k.p.a. Z art. 107 § 2 k.p.a. wynika, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

19 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 364.

20 J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 50–51; M. Kotulski, *Artykuł 162 k.p.a. jako podstawa zamieszczenia warunku w decyzji administracyjnej*, „Casus” 2010, nr 55, s. 48.

21 T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6, s. 28; K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysław–Rzeszów 2003, s. 221.

22 A. Wróbel, *Komentarz do art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2016, LEX (30.11.2016); T. Dziuk, *Klauzule dodatkowe decyzji administracyjnej*, „Casus” 2010, nr 55, s. 16.

23 T. Woś, *op. cit.*, s. 27.

stanowią, że „warunkiem” wydania określonej decyzji jest spełnienie przez podmiot ubiegający się o taką decyzję określonych przesłanek lub że określona decyzja może być wydana „pod warunkiem”, to kontekst, w jakim termin „warunek” występuje, oznacza ustawowo określone wymogi wydania lub ważności (zgodności z prawem) decyzji administracyjnej. Dlatego, stosownie do ich istoty, należy określić je mianem „ustawowych wymogów decyzji administracyjnej”²⁴. Wymogi ustawowe określone w przepisach prawa materialnego mianem „warunków” proponuje się traktować jako *conditiones iuris*²⁵. Nie muszą być powtarzane w decyzji administracyjnej, gdyż zawsze wiążą stronę, natomiast warunek wiąże stronę jedynie wtedy, gdy został wskazany w decyzji²⁶.

Z analizy przepisów ustawy abolicyjnej wynika, że chociaż ustawodawca posługuje się określeniem „warunek”, w istocie mamy do czynienia z przesłankami ustawowymi, jakie muszą zostać spełnione, aby doszło do umorzenia należności. Przesłanki zostały w sposób kompletny i zupełny określone w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej. Po spełnieniu warunków wskazanych w ustawie abolicyjnej płatnik składek nabywa publiczne prawo podmiotowe – prawo umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6 tej ustawy.

Obowiązek spłaty należności przez płatnika nasuwa skojarzenia z inną klauzulą dodatkową, którą może zawierać decyzja administracyjna, a mianowicie ze zleceniem. Zlecenie polega na nałożeniu na adresata decyzji, do której zostało dodane, określonych obowiązków. Gdy strona w wyznaczonym terminie nie wykona obowiązków, tj. nie wypełni zlecenia, wówczas właściwy organ administracyjny uchyla decyzję wydaną z zastrzeżeniem zlecenia na podstawie art. 162 § 2 k.p.a. Do czasu uchylenia tej decyzji w dalszym ciągu funkcjonuje ona w obrocie prawnym i wywiera określone w jej treści skutki dotyczące nadania adresatowi decyzji określonych uprawnień²⁷. Konstrukcja zlecenia wydaje się więc lepiej odpowiadać obowiązkowi spłacenia należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy, nie może mieć jednak zastosowania do decyzji Zakładu, ponieważ nie można traktować jako zlecenia obowiązków wynikających z przepisów prawa. Istotą zlecenia jest bowiem to, że wynikające z niego obowiązki muszą zostać ustalone decyzją i dopiero decyzja z zamieszczonym w niej zleceniem aktywuje konieczność określonego działania²⁸. Z taką sytuacją nie mamy natomiast do czynienia w przypadku obowiązku zapłaty zaległych składek – wynika on wprost z ustawy, więc decyzja Zakładu wydana na podstawie ustawy abolicyjnej nie może nakładać go na płatnika.

²⁴ *Ibidem*, s. 27 i wskazana tam literatura.

²⁵ T. Dziuk, *op. cit.*, s. 18.

²⁶ *Ibidem*, s. 18.

²⁷ *Ibidem*, s. 20; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 445.

²⁸ T. Dziuk, *op. cit.*, s. 20.

5. Obowiązek spłaty należności jako warunek prawny

Analizując przepisy ustawy abolicyjnej, a zwłaszcza zapisy art. 1 ust. 10, należy stwierdzić, że warunek umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1, wynika wprost z przepisu prawa. Daje on Zakładowi podstawę prawną do wydania decyzji kończącej postępowanie abolicyjne – decyzji o umorzeniu należności. Nie może ona zawierać klauzuli dodatkowej w postaci warunku lub zlecenia, gdyż obowiązek zapłaty składek w wyznaczonym terminie jest warunkiem określonym w sposób ścisły w ustawie abolicyjnej. Warunki prawne nie są jednak uznawane za warunek w rozumieniu Kodeksu cywilnego, gdyż ten ostatni musi wynikać z czynności prawnej²⁹. Z istoty warunku prawnego wynika również to, że powtórzenie ustawowych przesłanek warunku w treści czynności prawnej nie ma żadnego znaczenia dla skuteczności tej czynności. Zabieg ten nie pociąga za sobą przekształcenia warunku prawnego w warunek w rozumieniu art. 89 k.c. ani też nie powoduje zmiany znaczenia przepisów ustawowych, z których w danym przypadku wynika *conditio iuris*³⁰.

Niezależnie od tego, czy decyzję Zakładu wydaną na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej poddamy ocenie z punktu widzenia prawa administracyjnego, czy też uznamy za przejaw oświadczenia woli pod kątem czynności warunkowej w rozumieniu k.c., nie spełnia ona cech aktu warunkowego. Przesłanki umorzenia należności z tytułu składek na podstawie ustawy abolicyjnej zostały określone w przepisach tej ustawy. Mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Nie ma podstaw, by uznać decyzję ZUS wydaną na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej za decyzję administracyjną zawierającą warunek. Z punktu widzenia prawa administracyjnego decyzja Zakładu nie może zawierać klauzuli dodatkowej w postaci warunku lub zlecenia, nie jest zatem decyzją konstytutywną, a tym samym decyzją warunkową, o jakiej mowa w art. 162 k.p.a.

Analizując decyzję Zakładu z perspektywy prawa cywilnego, należy stwierdzić, że oświadczenie Zakładu zawarte w decyzji wydawanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej nie ma cech warunkowej czynności prawnej. Wystąpienie skutku w postaci umorzenia należności wymaga złożenia wniosku przez płatnika, wydania przez Zakład decyzji wstępnej, która ustala kwotę należności podlegającą umorzeniu, oraz dokonania spłaty należności przez płatnika. Data uprawomocnienia się decyzji Zakładu wyznacza z kolei rozpoczęcie biegu terminu do spłaty pozostałych należności, co stanowi warunek konieczny umorzenia należności. W okresie 12 miesięcy po uprawomocnieniu się decyzji Zakładu zachodzi stan niepewności, co nasuwa podobieństwo do konstrukcji warunku

29 S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 251–252; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1968, s. 265; J. Zawadzka, *Warunek w prawie cywilnym*, Warszawa 2012, s. 328.

30 B. Giesen [w:] *Komentarz do art. 89 Kodeksu cywilnego*, red. P. Księżek, M. Pyziak-Szafnicka, Legalis (30.11.2016); Z. Radwański [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 260; B. Swaczyna, *Warunkowe czynności prawne*, Warszawa 2012, s. 61; J. Zawadzka, *op. cit.*, s. 345–346.

w rozumieniu art. 89 k.c. Jednakże z uwagi na fakt, że sama ustawa abolicyjna określa termin, skutki oraz zdarzenie, od jakiego zostaje uzależnione umorzenie należności, nie można mówić o kompetencji Zakładu do ustalania warunków, jakich winien dopełnić płatnik, aby doszło do umorzenia należności.

6. Podmiot zobowiązany do obliczenia należnych składek

Z dotychczasowych rozważań wynika, że z żadnego przepisu ustawy abolicyjnej nie można wyprowadzić kompetencji ZUS do wiążącego ustalenia kwoty należności, jakie powinien zapłacić płatnik, aby doszło do umorzenia należności.

Podstawy prawnej do wydania przez Zakład decyzji ustalającej kwoty należności, które winien zapłacić płatnik, nie można odnaleźć również w przepisach ogólnych prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w u.s.u.s. System ubezpieczeń społecznych został bowiem oparty na zasadzie współwykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z art. 3 ust. 1 u.s.u.s. wynika, że zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otwarte fundusze emerytalne oraz płatnicy składek. Płatnik składek został zatem wymieniony jako jeden ze współwykonawców ubezpieczeń społecznych, w doktrynie zaś podkreśla się jego istotną rolę przy wykonywaniu tych zadań³¹. Z art. 46 ust. 1 u.s.u.s. wynika, że płatnik składek jest zobowiązany obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów ustawy. Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.s.u.s. na płatniku ciąży również obowiązek przesyłania deklaracji rozliczeniowej oraz imiennych raportów miesięcznych, a także deklaracji korygujących.

Skoro płatnik ma własne obowiązki ustawowe, to powinien ponosić konsekwencje ich niewykonania lub nienależytego wykonania. Zwłaszcza że następstwa niespełnienia warunków ustawy abolicyjnej dotyczą wyłącznie jego, umorzeniu bowiem podlegają wyłącznie należności dotyczące płatnika składek będącego równocześnie ubezpieczonym. Nie ma zatem mowy o ochronie interesów osoby trzeciej. Na gruncie ustawy abolicyjnej konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania ustawowego obowiązku obliczenia należności wyszczególnionych w art. 1 ust. 10 ustawy jest nieosiągnięcie skutku

³¹ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 61; M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 118; D.E. Lach, *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego* [w:] *Składki na ubezpieczenia społeczne*, red. nauk. K. Ślebzak, Warszawa–Poznań 2015, s. 55–56; D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007, s. 18, s. 21–22; Z. Kubot, *Definicja płatnika składek*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6, s. 12; K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenia społeczne*, red. nauk. K. Ślebzak, Warszawa–Poznań 2015, s. 97; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 137–140.

w postaci umorzenia składek. Konsekwencje ponosi więc wyłącznie wnioskodawca, który nie dopełnił swoich ustawowych obowiązków.

Ustawa abolicyjna jako incydentalny akt prawny stanowiący wyjątek od ustawowego obowiązku odpowiedzialności płatnika za należyte i terminowe obliczanie i zapłatę składek nie może zmieniać ustawowego zakresu praw i obowiązków ani płatnika, ani Zakładu. W ustawie abolicyjnej nie można znaleźć podstawy prawnej uzasadniającej obciążenie ZUS obowiązkiem wyliczenia należności, gdyż literalne brzmienie art. 1 ust. 8 temu przeczy.

W przepisie tym ustawodawca używa dwóch różnych zwrotów ustawowych, a mianowicie „określa” i „ustala”. Jedną z zasad wykładni językowej przepisów prawa jest reguła, że nie powinno się bez uzasadnionego powodu przypisywać różnych znaczeń temu samemu zwrotowi używanemu w regułach prawnych (tzw. zakaz wykładni homonimicznej)³². Dokonując interpretacji określonego wyrażenia ustawowego, należy przyjąć identyczne znaczenie, jakie ustawodawca nadał temu wyrażeniu w innych aktach prawnych³³. Tym samym zwrotem – „ustala” – ustawodawca posługuje się w art. 24 ust. 5f u.s.u.s., mówiąc o decyzji ustalającej m.in. obowiązek opłacania składek. W tym przepisie jest mowa o decyzjach wydawanych przez Zakład w zastępstwie albo wbrew woli płatnika składek, w sytuacji gdy Zakład ustala obowiązek podlegania ubezpieczeniom, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek³⁴. Doktryna i orzecznictwo są również zgodne co do zakazu wykładni synonimicznej, czyli przypisywania różnym terminom tego samego znaczenia³⁵. Skoro normodawca w jednym artykule używa różnych terminów, to znaczy, że pojęcia te nie są tożsame. W przeciwnym razie wątpliwe stałoby się założenie o racjonalnym ustawodawcy, a więc takim, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze to samo znaczenie³⁶.

Reasumując, wykładnia językowa art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej wskazuje, że Zakład ma obowiązek ustalić wyłącznie kwoty należności podlegających umorzeniu. Warunki umorzenia nie muszą zostać w decyzji ustalone, a jedynie określone. Wypada zwrócić uwagę na to, że ustawodawca wyraźnie mówi o „warunku, o którym mowa w ust. 10”³⁷. W żadnym przepisie ustawy nie wskazuje, że warunek powinien być ustalony czy

32 M. Zirk-Sadowski [w:] *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 200.

33 Zasada ta wynika z § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283). W wyroku z dnia 15 czerwca 2012 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że ustalając standardy poprawnej legislacji, ustalono tym samym standardy poprawnej interpretacji przepisów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych, interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy. Por. wyrok SN z 15 czerwca 2012 r., II CSK 436/11; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 14–15.

34 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 887), dalej jako: ustawa emerytalna. Ustawa ta posługuje się zwrotem „ustalenie wysokości” świadczenia.

35 M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 200; wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r., I FSK 750/08; uchwała SN z 20 czerwca 2000 r., I KZP 16/00, OSNKW z 2000 r. nr 7–8, poz. 60.

36 M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 201.

37 Zwrot ten zawarto w art. 1 ust. 7, art. 1 ust. 12, art. 1 ust. 13 pkt 1 i 2 ustawy abolicyjnej.

powtórzony w decyzji Zakładu. Ma ona określać jedynie warunki umorzenia oraz ustalać kwoty należności podlegających umorzeniu. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „ustalać” tylko wobec należności podlegających umorzeniu było celowe. Przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się więc stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych³⁸.

Obowiązku, by Zakład w decyzji wydawanej na podstawie art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej wskazał płatnikowi kwotę należności, które ma obowiązek zapłacić, aby doszło do umorzenia pozostałych należności, nie można wyinterpretować z przepisów ustawy abolicyjnej ani z u.s.u.s. Z kolei wywodzenie go z ogólnej zasady pewności obrotu czy ochrony praw wnioskodawcy³⁹ wydaje się sprzeczne z zasadą równości wyartykułowaną w art. 2a u.s.u.s. Jest ona zazwyczaj odnoszona do praw wynikających ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych, lecz art. 2a ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. nakazuje jej stosowanie również w przypadku obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne. Natomiast w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa w ujęciu art. 32 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących⁴⁰. Uznanie, że Zakład ma obowiązek wyliczyć płatnikowi kwotę należności, od której uiszczenia zależy umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej, stawiałoby nierzetelnych płatników w podwójnie korzystnej sytuacji: po pierwsze uzyskaliby prawo do umorzenia składek, których nie płacili, a po drugie Zakład przejąłby również ich obowiązek ustawowy, czyli obliczenie należności.

7. Decyzje kończące postępowanie abolicyjne

Zgodnie z art. 1 ust. 13 ustawy abolicyjnej po upływie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia Zakład wydaje decyzję o umorzeniu należności lub odmowie umorzenia należności. Ustawodawca stanowi w przepisach,

³⁸ Wyrok SN z 21 lipca 2015 r., III UK 219/14; wyrok SN z 7 lutego 2012 r., I UK 276/11; wyrok SN z 23 października 2006 r., I UK 128/06.

³⁹ W wyroku z 10 grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku wskazał, że nieokreślenie kwot składek niepodlegających umorzeniu pozbawia wnioskodawcę możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie (III AUa 671/14). W wyroku z 5 maja 2016 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie uznał, że brak wysokości należności uniemożliwia wnioskodawcy spełnienie niezbędnego warunku do wydania korzystnej decyzji (III AUa 69/16). A. Kurzych wspomina natomiast o braku jasności „co do wskazanych warunków progowych” (A. Kurzych, *op. cit.*, s. 125).

⁴⁰ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 oraz wyrok TK z 23 marca 2010 r., SK 47/08, OTK-A z 2010 r. nr 3, poz. 25 i wyrok TK z 4 lipca 2013 r., P 7/10, OTK-A z 2013 r. nr 6, poz. 74. Na temat konstytucyjnej zasady równości zob. T. Liszcz, *Ubezpieczenia społeczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, red. nauk. M. Żukowski, Warszawa–Lublin 2014, s. 39–42.

że nieopłacone składki „umarza się” na wniosek osoby podlegającej ubezpieczeniom, używa także zwrotu „umorzeniu podlegają”. To oznacza, że należności określone w ustawie abolicyjnej po spełnieniu warunków wskazanych w ustawie ulegają umorzeniu z mocy prawa. Decyzja Zakładu ma jedynie charakter deklaracyjny związany, potwierdza spełnienie przez wnioskodawcę warunku, o którym mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, i polega na uzupełnieniu stanu faktycznego koniecznego do zrealizowania przez jednostkę jej ustawowego prawa – umorzenia należności.

Decyzję Zakładu wymienioną w art. 1 ust. 13 pkt 1 ustawy abolicyjnej warto skonfrontować z decyzją Zakładu wydaną na podstawie art. 28 ust. 1 u.s.u.s.⁴¹ Jest ona decyzją konstytucyjną uznaniową, na mocy której dochodzi do umorzenia należności. W art. 28 ust. 1 u.s.u.s. ustawodawca wyraźnie ustanowił, że w kompetencji Zakładu leży umarzanie należności: „Należności z tytułu składek mogą być umarzane w całości lub w części przez Zakład”. Sformułowanie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że decyzja ZUS wydana na podstawie art. 28 ust. 1 u.s.u.s. ma charakter konstytucyjny – zmienia stosunek ubezpieczeń społecznych istniejący wcześniej w ten sposób, że należności z tytułu składek umarza. Decyzja Zakładu jest ponadto oparta na tzw. uznaniu administracyjnym. W ustawie abolicyjnej takiej kompetencji Zakładu odnaleźć nie można. Sformułowania przepisów wskazują raczej na to, że inicjatywa dotycząca umorzenia należności zależy wyłącznie od wnioskodawcy i od podejmowanych przez niego aktywności. Decyzje Zakładu mają charakter następczy wobec skutków, które wynikają wprost z przepisów ustawy. Jego rola w tym postępowaniu sprowadza się do wykonywania czynności porządkowo-kontrolnych⁴².

Stosunki prawne nawiązane na gruncie ustawy abolicyjnej są integralnym elementem stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych, dlatego ocena charakteru prawnego decyzji wydawanych w tym postępowaniu wymaga podejścia systemowego. Na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych przy analizie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych doktryna rozróżnia nabycie prawa do świadczenia *in abstracto* oraz *in concreto*⁴³. Wydaje się że o podobnym uprawnieniu można mówić na gruncie ustawy abolicyjnej, z tą różnicą, że prawo podmiotowe umorzenia należności *in abstracto*, w związku z art. 1 ust. 4 ustawy abolicyjnej, zostało ograniczone ustawowym terminem, po upływie którego wygasa. W przepisach ustawy emerytalnej ustawodawca posługuje się zwrotem, że prawo do emerytury

41 Przepis art. 28 u.s.u.s. przewiduje ogólne zasady umarzania należności. Przepis ten zawiera zwrot nieokreślony „w uzasadnionych przypadkach” oraz przyznaje Zakładowi pewną dowolność w decydowaniu, stanowiąc, że „należności [...] mogą być umarzane”.

42 Analizując wymienione dwie podstawy umorzenia składek z perspektywy płatnika składek i przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego, należy stwierdzić, że publiczne prawo podmiotowe do umorzenia składek na zasadach określonych w ustawie abolicyjnej wynika z woli prawodawcy, natomiast prawo do umorzenia składek na podstawie art. 28 u.s.u.s. powstaje wyłącznie w wyniku władczej działalności administracji. W sytuacji gdy prawo podmiotowe wynika wprost z ustawy, nie ma ani potrzeby, ani podstaw prawnych do ustalania takiego prawa w drodze decyzji administracyjnej. W drugim przypadku źródłem publicznego prawa podmiotowego jest natomiast czynność prawna administracji, która ma charakter indywidualno-konkretny. Ścisłej biorąc, są to zazwyczaj indywidualne akty administracyjne konstytucyjne o charakterze uznaniowym. Na temat podziału źródeł publicznych praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 185–191.

43 Mechanizm prawny nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o etap nabycia prawa do świadczeń *in abstracto* oraz *in concreto* opisuje R. Babińska, *op. cit.*, s. 21 i nast.

lub renty „przysługuje” w razie łącznego spełnienia warunków określonych w sposób sprawdzalny i konkretny. Natomiast żaden z przepisów tej ustawy nie formułuje wprost, że instytucja ubezpieczeniowa powinna ustalić nabycie uprawnień emerytalno-rentowych, jeśli zostały spełnione warunki powstania prawa oraz zainteresowany złożył wniosek⁴⁴. Z analogiczną techniką prawodawczą mamy do czynienia w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej, gdyż ustawodawca posługuje się zwrotami „umarza się” oraz „umorzeniu podlegają”.

8. Wnioski

Osobom określonym w art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie⁴⁵ przysługiwało potencjalne prawo podmiotowe umorzenia należności, które mogły zrealizować, składając wniosek o umorzenie należności. Prawu wnioskodawcy odpowiada obowiązek Zakładu, żeby wydać decyzje, które formalnie porządkują i potwierdzają realizację tych praw. Wnioskodawcy przysługuje publiczne prawo podmiotowe, które jest realizowane poprzez złożenie wniosku w ustawowo zakreślonym terminie. Publiczne prawo podmiotowe zapewnia jednostce pewność pożądaną reakcji⁴⁶, jest ono bowiem wynikiem interpretacji normy prawa przedmiotowego ze względu na jednostkę⁴⁷. Przetwarzając normę generalną i abstrakcyjną zawartą w ustawie abolicyjnej, ZUS wydaje decyzję i potwierdza normę indywidualną i konkretną, jednak to od faktów i zdarzeń prawnych zależy uruchomienie określonych mechanizmów. Kluczowymi zdarzeniami są te, które leżą po stronie płatnika: złożenie wniosku w zakreślonym ustawą terminie oraz spłata należności, o których mowa w art. 1 ust. 10 ustawy abolicyjnej, w określonym ustawą terminie.

Sytuacja prawa ukształtowana zgodnie z przytoczonymi przepisami ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Wniosek podmiotu uprawnionego uruchamia mechanizm realizacji prawa nabytego *in abstracto* i w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę ustawowego warunku spłaty pozostałej części należności powoduje umorzenie należności. Wydając decyzję o umorzeniu należności, Zakład potwierdza jedynie, że wnioskodawca spełnił warunki przewidziane w ustawie. Skutki

44 R. Babińska, *op. cit.*, s. 25.

45 W przypadku wydania decyzji o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzji o wysokości zadłużenia po dniu wejścia w życie ustawy abolicyjnej wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że termin podstawowy określony w ustawie jest dłuższy.

46 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 317.

47 *Ibidem*, s. 318.

dr Joanna Szyjewska-Bagińska
radca prawny
Oddział ZUS w Szczecinie

materialnoprawne występują z mocy prawa, a decyzje Zakładu mają charakter wyłącznie porządkująco-organizacyjny.

ŹRÓDŁA

- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.
- Babińska R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Kraków 2007.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.
- Dziuk T., *Klauzule dodatkowe decyzji administracyjnej*, „Casus” 2010, nr 55.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005.
- Giesen B., *Komentarz do art. 89 Kodeksu cywilnego*, red. P. Księżek, M. Pyziak-Szafnicka, Legalis (30.11.2016).
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001.
- Karkowska D., Nerka A., *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kolasiński K., *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989.
- Kotulski M., *Artykuł 162 k.p.a. jako podstawa zamieszczenia warunku w decyzji administracyjnej*, „Casus” 2010, nr 55.
- Kubot Z., *Definicja płatnika składek*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6.
- Kurzych A., *Glosa do wyroku SA w Gdańsku z 10.12.2014 r., III AUa 671/14*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” 2015, nr 3.
- Lach D.E., *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego* [w:] *Składki na ubezpieczenia społeczne*, red. nauk. K. Ślęzak, Warszawa–Poznań 2015.
- Liszcz T., *Ubezpieczenia społeczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, red. nauk. M. Żukowski, Warszawa–Lublin 2014.
- Modliński E., *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12.
- Modliński E., *Sądy ubezpieczeń społecznych jako szczególne sądy administracyjne*, Warszawa 1946.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1996.
- Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.
- Radwański Z. [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, red. Z. Radwański, Warszawa 2008.
- Swaczyna B., *Warunkowe czynności prawne*, Warszawa 2012.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

- Ślebzak K., *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenia społeczne*, red. nauk. K. Ślebzak, Warszawa–Poznań 2015.
- Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Wantoch-Rekowski J. *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1968.
- Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, 1994, nr 6.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2016, LEX (30.11.2016).
- Zawadzka J., *Warunek w prawie cywilnym*, Warszawa 2012.
- Ziemiński K., *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszyński, Przemyśl–Rzeszów 2003.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zirk-Sadowski M. [w:] *System prawa administracyjnego. Wykłady w prawie administracyjnym*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

ZUS decisions made in abolitionist proceedings – comments in the margins of the Gdansk Court of Appeal’s ruling in the case of III AUa 1789/15

The article presents the procedure followed by the Polish Social Insurance Institution (ZUS) on the question of remitting national insurance payments on the basis of the so-called abolitionist act, with particular consideration being paid to ZUS decisions issued in these proceedings. The impulse for reflections was the ruling of the Court of Appeal in Gdansk on the matter of III AUa 1789/15, which had broken the hitherto line in rulings by courts of common pleas.

ZUS’s decisions given in individual cases are not law creating ones. They merely confirm the existence or non-existence of specific laws or responsibilities resulting directly from the regulations of the law. In abolitionist proceedings it is essential to differentiate the material-legal activities brought about by an act from those processional activities undertaken by ZUS during such proceedings. Such a differentiation makes an evaluation of the legal character of a ZUS decision easier and the establishment of what their content should be.

Analysis of the regulations of the abolitionist act shows that the use within it of the designation ‘condition’ in essence means statutory factors which have to be fulfilled in order to achieve the remission of balances due. These factors have been fully and completely defined in the regulations of the abolitionist act. ZUS’s decision ending proceedings merely confirms the existence of all the required factors. It is not a legally binding (constitutional) decision. This results from the literal explanation of the regulations of the abolitionist act as well as from a comparison of its regulations with the general regulation of the social security act.

Key words: contribution payment remittance, ZUS decisions, abolitionist proceedings, legal condition, responsibilities of a national insurance contribution payer