

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 11 lutego 2013 r.

I SA/GI 615/12

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący:



Sędziowie



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 stycznia 2013 r. sprawy ze skargi Z. L. na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia (...) nr (...) w przedmiocie ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Z. L., zwany dalej "stroną" lub "skarżącym", wniósł skargę na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr (...) z dnia (...) r. utrzymującą w mocy decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr (...) z dnia (...) r. odmawiającą umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Do wydania zaskarżonej decyzji doszło w następującym stanie faktycznym.

Do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 18 listopada 2011 r. wpłynęło pismo strony z prośbą o umorzenie zaległych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2005 r. Uzasadniając prośbę strona wskazała na swoje ubóstwo, wiek i stale malejące szanse na podjęcie pracy zarobkowej. Podała, że leczy się w poradni neurologicznej, diabetologicznej, leczenia bólu przewlekłego i stale korzysta z rehabilitacji. Zaakcentowała, że jest bezrobotna od 10 stycznia 2006 r., a Urząd Skarbowy umorzył wobec niej postępowanie egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez ZUS. Podała, że Naczelnik Urzędu Skarbowego w S. wydał w dniu (...) r. trzy

postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją nr (...) z dnia (...) r. odmówił umorzenia należności z tytułu składek na:

- 1) ubezpieczenia społeczne za okres 01/2004-12/2005 w kwocie: należność główna - 11.129,26 zł, odsetki na dzień 18 listopada 2011 r. - 9.182 zł, koszty upomnienia 61,60 zł,
- 2) ubezpieczenia zdrowotne za okres 01/2004-12/2005 w kwocie: należność główna - 3.679,77 zł, odsetki na dzień 18 listopada 2011 r. - 3.045 zł, koszty upomnienia - 70,40 zł,
- 3) Fundusz Pracy za okres 01/2004-12/2005 w kwocie: należność główna - 801,18 zł, odsetki na dzień 18 listopada 2011 r. - 661 zł, koszty upomnienia - 70,40 zł.

W uzasadnieniu decyzji organ opisał przebieg postępowania i zgromadzone w sprawie dowody. Następnie zacytował znajdujące w sprawie zastosowanie przepisy prawne art. 28 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą" oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365), zwanego dalej "rozporządzeniem".

Stwierdził, że nie wystąpiła w sposób bezsporny żadna z przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 3 ustawy uzasadniających uznanie wyżej opisanych należności za całkowicie nieściągalne, co jest warunkiem koniecznym ich ewentualnego umorzenia. Podał, że co prawda Naczelnik Urzędu Skarbowego w S. umorzył prowadzone wobec strony postępowanie egzekucyjne z uwagi na brak składników majątkowych pozwalających na prowadzenie skutecznej egzekucji, to jednak od 1 października 2011 r. strona jest zatrudniona na umowę o pracę z wynagrodzeniem miesięcznym brutto 1.386 zł. W związku z powyższym wywiódł, iż nie zachodzi żadna z przesłanek całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek.

Podkreślił, że nie zachodzą również przesłanki umożliwiające umorzenie należności na podstawie przepisów rozporządzenia, ponieważ strona nie wykazała, że uregulowanie należności w dłuższym okresie czasu wiązałoby się z brakiem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, strona nie poniosła strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej i nie wykazała, że zachodzi przesłanka przewlekłej choroby lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny pozbawiająca możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało oparte na ustaleniach faktycznych poczynionych w oparciu między innymi o dane ujawnione przez stronę na wezwanie organu. Strona złożyła bowiem oświadczenie, że nie jest przedsiębiorcą (działalność wykreślona z ewidencji w dniu 31 grudnia 2005 r.), jest zatrudniona na umowie terminowej z wynagrodzeniem brutto 1.386 zł. Wskazała, że pozostaje w związku małżeńskim, ale nie podała żadnych osób, z którymi prowadzi wspólne gospodarstwo domowe. Oświadczyła, że jest bezdomna. Podała, jako stałe miesięczne wydatki, wyłącznie koszty leczenia w kwocie 400 zł. Wydatki nie zostały udokumentowane. Strona podała również, że nie posiada żadnych nieruchomości i ruchomości, nie

korzysta z pomocy społecznej, ani żadnych innych form pomocy. Z oświadczenia strony wynikało też, że nie posiada zobowiązań wobec innych wierzycieli. Nadto organ z Powiatowego Urzędu Pracy w S. uzyskał informację, że strona była zarejestrowana jako bezrobotny bez prawa do zasiłku w okresie od 10 stycznia 2006 r. do 26 kwietnia 2009 r., od 31 lipca 2009 r. do 27 kwietnia 2010 r. i od 1 września 2010 r.

Wyłączenia z ewidencji osób bezrobotnych wynikały z niezgłoszenia się strony do PUP w wyznaczonym terminie. W 2006 r. i 2011 r. strona brała udział w szkoleniach organizowanych przez PUP w S.

Uzasadniając negatywne dla strony rozstrzygnięcie organ podkreślił także obowiązek czynnego uczestnictwa strony w postępowaniu dowodowym oraz wskazał na uznaniowy charakter decyzji podejmowanych w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w którym podkreśliła, że kwestionuje całe postępowanie dowodowe, ponieważ zostało oparte na domysłach, rozważaniach i domniemaniach. Zaprzeczyła jakoby była wzywana do ujawnienia stanu zdrowia i związanej z tym dokumentacji medycznej. Podkreśliła, że nie znajduje powodów dla których miałyby ujawnić wierzycieli w sytuacji, gdy wierzytelność ZUS korzysta z przywileju pierwszeństwa. Wskazała, że organ ma możliwość ustalenia jej danych "we wszystkich możliwych rankingach takich jak BIK". Zaakcentowała, że ze względu na stan zdrowia nie ma możliwości wykorzystania na rynku pracy swoich umiejętności nabytych na kursach organizowanych przez Urząd Pracy. Stwierdziła, że żyje poniżej granicy nędzy i ubóstwa oraz biologicznych możliwości egzystencji.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia (...) r. utrzymał w mocy decyzję z dnia (...) r. W uzasadnieniu skarżonej decyzji organ opisał przebieg postępowania i zacytował znajdujące w sprawie zastosowanie przepisy prawne.

Odnosząc się do zarzutów strony dotyczących postępowania dowodowego stwierdził, że z akt sprawy jednoznacznie wynika, że pismem z dnia 22 listopada 2011 r. strona była wzywana do złożenia oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym oraz o sytuacji materialnej oraz do przedłożenia następujących dokumentów: zeznanie podatkowe PIT za 2010 rok, dokumenty dotyczące stanu majątkowego (np. odpisy z ksiąg wieczystych, akty notarialne, umowy kupna-sprzedaży, dowody rejestracyjne posiadanych pojazdów, wykaz czynnych rachunków bankowych), aktualne dokumenty potwierdzające zadłużenie z tytułu innych zobowiązań (np. opłat za czynsz, media, kredyty bankowe), harmonogramy dotyczące spłaty zobowiązań wobec innych podmiotów, wszelkie dokumenty dotyczące bieżących wydatków, zaświadczenia o zarobkach skarżącego oraz osób prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe, informacje o stanie zdrowia (np. orzeczenie o niezdolności do pracy, niepełnosprawności), zaświadczenia o korzystaniu z różnych form pomocy społecznej). W piśmie poinformowano stronę, że nieprzedłożenie powyższych dokumentów może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Strona odebrała to pismo osobiście, co potwierdza pocztowy dowód doręczenia nr (...). W dniu 14 grudnia 2011 r. strona dostarczyła oświadczenie o stanie rodzinnym i majątkowym oraz o sytuacji

materialnej. Prawdziwość danych w nim zawartych potwierdziła własnym podpisem. Pomimo kwestionowania ustaleń dowodowych strona na żadnym etapie postępowania nie przedłożyła dowodów, które organ mógłby włączyć do materiału dowodowego stanowiącego podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Mając powyższe na względzie organ przyjął ustalenia dowodowe organu pierwszej instancji jako ustalenia własne, uznając je za prawidłowe.

Następnie stwierdził, że w sprawie nie występuje żadna z przesłanek całkowitej nieściągalności, z uzasadnieniem analogicznym jak w decyzji z dnia (...) r. Kolejno, przeanalizował zgromadzone dowody pod kątem występowania przesłanek umorzenia wymienionych w rozporządzeniu i stwierdził, że również żadna z nich w sprawie nie występuje - z uzasadnieniem jak w decyzji z dnia (...) r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji, jak i nowych tytułów wykonawczych z dnia 26 marca 2012 r. (24 sztuki) oraz umorzenie postępowania egzekucyjnego w całości. Skarżonej decyzji zarzuciła naruszenie prawa materialnego, nadto złamanie zasady współzycia społecznego i zasady kontradyktoryjności i równości.

Wskazała, że sporna jest wymagalność dochodzonych kwot, ponieważ faktycznie nie podjęła działalności ze względu na stan zdrowia. Zaoferowała dostarczenie dokumentacji medycznej na żądanie Sądu. Nie zgodziła się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu decyzji, że jednym z warunków umorzenia długu jest upadłość dłużnika lub odmowa Sądu w tym zakresie. Wskazała, że nie posiada osobowości prawnej, a ze względu na brak środków finansowych nie mogła ogłosić upadłości konsumenckiej. Skarżący wskazał także, iż wykonywaną aktualnie pracę podjął, ponieważ ruchomy czas pracy pozwala na łączenie pracy z leczeniem. Natomiast pomimo ukończenia kursów nie może podjąć pracy zgodnie z nabytymi kwalifikacjami, gdyż uniemożliwia mu to stan zdrowia. Skarżący podkreślił, że wykonuje prace biurowe i osiąga najniższe krajowe wynagrodzenie. Stwierdził też, że nigdy nie był wzywany do udokumentowania swojego stanu zdrowia, a ponieważ jest bezdomny, nie posiadał dokumentacji zgromadzonej w jednym miejscu. Zaakcentował, że z nikim nie prowadzi wspólnego gospodarstwa, a jedynym jego majątkiem jest twardy dysk, na którym gromadzi swoją korespondencję. Stwierdził, że ma zobowiązania wobec podmiotów trzecich, jeszcze wyższe niż wobec ZUS, ale nie posiada danych. Podkreślił, że ZUS korzysta z pierwszeństwa w zaspokojeniu, a nadto może sobie sprawdzić wysokość zobowiązań we własnym zakresie. Nie widzi już możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, ze względu na stan zdrowia. Wskazał, że założył działalność "dla pozoru" licząc na to, że "nadarzy się jakaś okazja na jej formalne uruchomienie. Cud jednak nie nastąpił, a dług pozostał". Zaakcentował, że podważa zasadność zaległości w opłacaniu składek na ZUS. W zakresie składek na ubezpieczenie społeczne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych podkreślił, że się nie należą wobec zgłoszenia działalności dla pozoru, natomiast składka na ubezpieczenie zdrowotne wygasła z mocy prawa. Wskazał, że działania wierzyciela, z racji swojego pochodzenia, ocenia jako przejaw ksenofobii i antysemityzmu.

W odpowiedzi na skargę, pełnomocnik organu będący radcą prawnym, wniósł o jej oddalenie. W

uzasadnieniu podkreślił, że w pełnym zakresie podtrzymuje ustalenia faktyczne i prawne zawarte w uzasadnieniu skarżonej decyzji. W świetle zgłoszonych w skardze żądań, wskazał na zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Podkreślił, że skarżona decyzja została wydana w przedmiocie umorzenia należności z tytułu nieuiszczonych składek, jeżeli natomiast skarżący kwestionował zasadność składek miał możliwość skarżenia tych decyzji we właściwym czasie. Odnosząc się do twierdzenia skarżącego, że jest przewlekłe chory, wskazał na ciążący na skarżącym obowiązek udowodnienia tej okoliczności. Stwierdził, że w polskim prawie nie istnieje prowadzenie działalności gospodarczej dla pozoru.

W piśmie procesowym z dnia 18 stycznia 2013 r. strona podkreśliła, że wbrew twierdzeniom organu nie była wzywana do udowodnienia pewnych faktów. Nadto zaakcentowała, że organ wysuwa roszczenia pomimo tego, że jest w posiadaniu dokumentów, które pozbawiają go prawa do takich roszczeń. Stwierdziła, że kwestionuje wszelkie roszczenia ZUS w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2005 r. w przypadku, gdy składki były nienależne, dobrowolne lub już raz dobrowolnie zapłacone. Podkreśliła, że nie kwestionuje należności składek emerytalno-rentowych za ten okres, z wyłączeniem okresu pracy w firmie A. Wskazała, że zrzeka się skorzystania z prawa do abolicji. Nadto wskazała, że roszczenia powinny być pomniejszone o kwotę wyegzekwowaną przez Urząd Skarbowy w S., co do której nie otrzymała rozliczenia.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Skarga nie jest zasadna, albowiem wbrew twierdzeniom w niej zawartym zaskarżona decyzja nie narusza prawa.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), zwanej dalej "ustawą p.p.s.a.", kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne.

Stwierdzenie, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, innym naruszeniem przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, obliguje Sąd do uchylenia zaskarżonej decyzji (art. 145 § 1 pkt 1 ustawy p.p.s.a.). Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy p.p.s.a.).

Z przedłożonych przez organ administracji akt wynika, że sprawa toczy się w przedmiocie umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne strony - ubezpieczonej, będącej równocześnie płatnikiem tych składek. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił umorzenia ze względu na brak przesłanki całkowitej nieściągalności składek oraz ze względu na nie wystąpienie w sprawie uzasadnionego przypadku umorzenia w sytuacji, gdy całkowita nieściągalność nie występuje. Po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych utrzymał tę decyzję w mocy. Strona w części kwestionuje istnienie zaległości. Ponadto stwierdza, że istnieje zarówno przesłanka całkowitej nieściągalności, jak i ważnego interesu zobowiązanego. Stan faktyczny sprawy w oparciu, o który została wydana skarżona decyzja został już wyżej przedstawiony i nie będzie powtarzany w całości. W dalszej części uzasadnienia jego elementy będą przywoływane wyłącznie w zakresie niezbędnym do oceny prawidłowości dokonanej przez organ subsumcji. Stan faktyczny jest po części sporny.

Odnosząc się do stanu prawnego sprawy Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 28 ust. 1-4 ustawy należności z tytułu składek mogą być umarzane w całości lub w części przez Zakład, z uwzględnieniem ust. 2-4 (ust. 1). Należności z tytułu składek mogą być umarzane tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, z zastrzeżeniem ust. 3a (ust. 2). Całkowita nieściągalność, o której mowa w ust. 2, zachodzi, gdy:

- 1) dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;
- 2) sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze;
- 3) nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;
- 4) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;

4a) wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;

- 5) naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;
- 6) jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne (ust. 3).

Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane pomimo braku

ich całkowitej nieściągalności (ust. 3a). Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, na mocy normy zawartej w art. 28 ust. 3b ustawy uzyskał delegację do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych (ust. 3b). Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty (ust. 4).

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia, wydanego na podstawie wskazanej delegacji ustawowej, Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku:

- 1) gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- 2) poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności;
- 3) przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Stosownie do art. 32 ustawy do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne.

Z cytowanych przepisów prawnych wynika, że w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o odmowie umorzenia składek, jeżeli w sprawie nie zachodzi żadna z ustawowych przesłanek umorzenia. Jeżeli natomiast chociażby jedna z ustawowych przesłanek umorzenia składek występuje w sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych orzeka w granicach uznania administracyjnego.

W sprawie z wniosku o umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonego będącego równocześnie płatnikiem tych składek, organ może (ale nie jest zobowiązany) umorzyć składki, jeżeli zachodzi jedna z dwóch ustawowych przesłanek umorzenia: 1) przesłanka całkowitej nieściągalności składek lub 2) przesłanka uzasadnionego przypadku umorzenia występującego pomimo braku całkowitej nieściągalności.

Przesłanka całkowitej nieściągalności została przez ustawodawcę zdefiniowana poprzez sformułowanie

katalogu zamkniętego przypadków całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 3 ustawy). W sytuacji, gdy wystąpi przynajmniej jeden z przypadków wymienionych w katalogu organ wydaje decyzję uznaniową, (która w okolicznościach rozpoznawanej sprawy może być decyzją umarzającą lub decyzją odmawiającą umorzenia) z uwzględnieniem zasad sformułowanych w art. 7 k.p.a.; jeżeli natomiast w sprawie nie występuje żaden z tych przypadków, organ nie jest uprawniony do umorzenia w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 7 k.p.a. organ administracji publicznej stojąc na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron, powinien podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Natomiast formułując drugą z przesłanek; przesłankę uzasadnionego przypadku umorzenia pomimo braku całkowitej nieściągalności, ustawodawca odesłał do rozporządzenia wykonawczego, zobowiązując Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w tym rozporządzeniu przesłanek uzasadniających umorzenie, w oparciu o przesłankę ważnego interesu osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stanu finansów ubezpieczeń społecznych. W rozporządzeniu wskazano, że Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny - formułując katalog trzech przypadków, które zalicza się do uzasadnionych przypadków umorzenia. Jest to katalog otwarty, co oznacza możliwość umorzenia również w sytuacji, gdy nie zachodzi żaden z przypadków wymienionych w rozporządzeniu, ale istnieje przesłanka ważnego interesu zobowiązanego, który ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i jego rodziny. Trzeba podkreślić, że w przypadku dozwolonego prawem umorzenia pomimo braku całkowitej nieściągalności składek, ustawodawca - inaczej niż w przypadku przesłanki całkowitej nieściągalności - kształtuje ciężar dowodu, podkreślając obowiązek aktywności dowodowej zobowiązanego.

Decyzje uznaniowe podlegają kontroli sądu administracyjnego w ograniczonym zakresie. Sąd nie może poddawać ocenie, czy dokonany przez organ administracji państwowej wybór jest słuszny, a zatem Sąd nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnej; takie rozstrzygnięcie należy wyłącznie do organów administracyjnych. Decyzja uznaniowa w pełnym zakresie podlega natomiast badaniu, co do jej zgodności z przepisami proceduralnymi i ocenie czy organ administracji publicznej prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym decyzji o odmowie umorzenia zaległości mają swoje uzasadnienie w zebranych w sprawie materiale dowodowym oraz, czy dokonana ocena mieści się w ustawowych granicach, zaś wyciągnięte wnioski są logiczne i poprawne (zob. wyrok NSA, sygn. akt I SA/Gd 1507/00). Decyzja uznaniowa może być przez Sąd uchylona w przypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów prawa materialnego czy procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. O tego rodzaju naruszeniach można mówić, gdy organ pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone

przez stronę, pominął istotny dla rozstrzygnięcia materiał dowodowy lub dokonał jego oceny wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego.

Odnosząc powyższe rozważania, stanowiące wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a., do okoliczności przedmiotowej sprawy Sąd stwierdza, że organ prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy.

Co do okoliczności mających znaczenie prawne w zakresie przesłanki całkowitej nieściągalności składek na ubezpieczenia społeczne strona podnosiła brak jakiegokolwiek majątku, z którego można egzekwować należności. Wskazywała, że brak majątku został stwierdzony przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w S. Natomiast organ nie zaprzeczając temu, iż organ egzekucyjny umorzył prowadzone wobec strony postępowanie egzekucyjne z uwagi na brak składników majątkowych pozwalających na prowadzenie skutecznej egzekucji, wskazał, że sytuacja uległa zmianie, ponieważ od 1 października 2011 r. strona jest zatrudniona na umowę o pracę z wynagrodzeniem miesięcznym brutto 1.386 zł. W związku z powyższym wywiódł, iż nie zachodzi żadna z przesłanek całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek.

Sąd stwierdza, że ustalenia dowodowe stanowiące podstawę stwierdzenia przez organ, iż w sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek całkowitej nieściągalności składek na ubezpieczenia społeczne, są prawidłowe. Prawidłowa jest również subsumcja tych ustaleń i wywiedzenie konsekwencji prawnych.

Postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w S. z dnia 27 września 2011 r. umarzające postępowanie egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez ZUS, z uwagi na brak składników majątkowych pozwalających na skuteczną egzekucję stanowiło podstawę do stwierdzenia, że w sprawie występuje przesłanka całkowitej nieściągalności określona w art. 28 ust. 3 pkt 5 w brzmieniu: naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję. Jednakże, jak zasadnie wskazał organ, w sprawie nastąpiła istotna zmiana okoliczności faktycznych. Jak wynika z ustaleń dowodowych organu, od 1 października 2011 r. strona jest zatrudniona na umowę o pracę z wynagrodzeniem miesięcznym brutto 1.386 zł. Strona to ustalenie potwierdziła w swoim oświadczeniu o stanie rodzinnym, majątkowym i sytuacji materialnej, złożonym w dniu 14 grudnia 2011 r. Potwierdziła je również w kolejnych pismach. Ponieważ postanowienie umarzające postępowanie egzekucyjne zostało wydane przed 1 października 2011 r., organ egzekucyjny nie wziął i nie mógł wziąć pod uwagę zmiany sytuacji faktycznej strony i jego stwierdzenie braku składników majątkowych pozwalających na skuteczną egzekucję dotyczyło innej sytuacji, niż sytuacja podlegająca ocenie organu na dzień wydania skarżonej decyzji. Zasadnie więc organ nie mógł w okolicznościach sprawy istniejących od dnia 1 października 2011 r. stwierdzić istnienia przesłanki całkowitej nieściągalności składek w oparciu o ustalenie organu egzekucyjnego, dokonane w istotnie odmiennej sytuacji faktycznej. Powyższa zmiana sytuacji faktycznej stanowiła również podstawę do przyjęcia, iż w sprawie nie występują pozostałe przesłanki całkowitej nieściągalności oparte na założeniu braku majątku strony, zaś pozostałe przesłanki nie wchodziły w grę ze względów oczywistych.

Sąd stwierdza, że organ prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy również co do okoliczności mających znaczenie prawne w zakresie przesłanki uzasadnionego przypadku umorzenia występującego pomimo braku całkowitej nieściągalności. Strona wskazywała, że ze względu na stan majątkowy nie jest w stanie opłacić należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niej. Nadto podkreśliła swoją bardzo trudną sytuację zdrowotną. Już we wniosku o umorzenie podała, że leczy się w poradni neurologicznej, diabetologicznej, leczenia bólu przewlekłego i stale korzysta z rehabilitacji. W toku postępowania wskazywała również, że podjęła pracę z nienormowanym czasem pracy, aby móc ją pogodzić z leczeniem. Natomiast organ stwierdził, że w sprawie nie występuje żaden z przypadków określonych w art. 28 ust. 3a ustawy w związku z § 3 rozporządzenia akcentując, że: 1) strona nie wykazała, że uregulowanie należności w dłuższym okresie czasu wiązałoby się z brakiem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, 2) strona nie poniosła strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej, 3) strona nie wykazała, że zachodzi przesłanka przewlekłej choroby lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny pozbawiająca możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności. Sąd stwierdza, że ustalenia dowodowe stanowiące podstawę stwierdzenia przez organ, iż w sprawie nie zachodzi przesłanka określona w art. 28 ust. 3a ustawy, są prawidłowe. Prawidłowa jest również subsumcja tych ustaleń i wywiedzenie konsekwencji prawnych. Sąd formułując powyższe twierdzenie uwzględnił rozkład ciężaru dowodu. Jak wyżej wskazano formułując przesłankę ważnego interesu zobowiązanego ustawodawca wskazał, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże (podkreślenie Sądu), że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny.

Wbrew twierdzeniom strony z akt sprawy jednoznacznie wynika, że organ wezwał stronę do złożenia oświadczenia dotyczącego jej sytuacji majątkowej, rodzinnej i zdrowotnej. W wezwaniu z dnia 22 listopada 2011 r. szczegółowo wskazał jakie informacje należy organowi udostępnić. Wskazał również, że oświadczenie należy poprzeć dokumentami. Wymienił 13 rodzajów dokumentów, które mogą zawierać informacje i dowody istotne dla rozstrzygnięcia, wskazując że jest to katalog otwarty. Wśród tych dokumentów wymienił dokumenty informujące o stanie zdrowia czy niepełnosprawności. Pouczył, że nieprzedłożenie żądanych dokumentów może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Strona nie przedłożyła żadnych dokumentów, złożyła jedynie oświadczenie, że nie jest przedsiębiorcą, jest zatrudniona na umowie terminowej z wynagrodzeniem brutto 1.386 zł. Wskazała, że pozostaje w związku małżeńskim, ale nie podała żadnych osób, z którymi prowadzi wspólne gospodarstwo domowe. Oświadczyła, że jest bezdomna. Podała, jako stałe miesięczne wydatki, wyłącznie koszty leczenia w kwocie 400 zł. Strona podała również, że nie posiada żadnych nieruchomości i ruchomości, nie korzysta z pomocy społecznej, ani żadnych innych form pomocy. Z oświadczenia strony wynikało też że nie posiada zobowiązań wobec innych wierzycieli. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona wskazywała na obowiązki organu w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego; wskazała także - wbrew dowodom

znajdującym się w aktach sprawy - że organ nie żądał od niej żadnych dokumentów dotyczących stanu zdrowia. Również na tym etapie postępowania, konsekwentnie nie przedłożyła żadnych dokumentów.

Wyjaśniając podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd wskazał na daleko idące obowiązki organu w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego. Podkreślić jednak trzeba, że nie są to obowiązki nieograniczone. Należy mieć na uwadze podstawową zasadę polskiego systemu prawa, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. W procedurze administracyjnej nie można wprawdzie stosować art. 6 kodeksu cywilnego, jednak doktryna i orzecznictwo wypracowały stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji, gdy strona z jakiegoś faktu czy zdarzenia wynosi skutki prawne, musi to udowodnić. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku ubiegania się o umorzenie należności z ZUS. Nie może budzić wątpliwości, że do skorzystania z tego dobrodziejstwa muszą istnieć konkretne, jednoznaczne dowody wskazujące na krytyczną sytuację materialną lub zdrowotną wnioskodawcy bądź członka rodziny. A jak również już wyżej wskazano, w przypadku przesłanki ważnego interesu zobowiązanego ustawodawca wprost stwierdził, że to zobowiązany ma wykazać, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i ewentualnie jego rodziny.

Skoro więc strona podtrzymywała argument swojej trudnej sytuacji życiowej, to winna była przedstawić wszystkie osiągane przez siebie dochody i ponoszone ciężary, wydatki lub inne okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy - czego nie uczyniła.

Strona nie wykazała także, że w sprawie zaistniała sytuacja wskazana w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, który dopuszcza umorzenie zaległości, gdy przewlekła choroba zobowiązanego lub konieczność sprawowania opieki nad przewlekłe chorym członkiem rodziny, pozbawia zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności. Strona podkreślała swoją trudną sytuację zdrowotną, ale nie przedstawiła żadnych dowodów pozwalających na weryfikację tych twierdzeń.

Oświadczyła natomiast, że podjęła pracę; aczkolwiek zastrzegła się, że ani praca, ani wynagrodzenie jej nie satysfakcjonuje.

Sąd stwierdza, że strona nie współpracując z organem i uchylając się od przedłożenia dowodów, które mogłyby potwierdzić podnoszone przez nią okoliczności dotyczące jej sytuacji materialnej i zdrowotnej, przesądziła o kształcie i zakresie wymaganego prawem postępowania dowodowego prowadzonego na okoliczność istnienia w sprawie przesłanki ważnego interesu zobowiązanego. Organ nie miał obowiązku, a po części i możliwości, zgromadzenia dowodów, które mogła przedłożyć strona, ale ich przedłożyć nie chciała - pomimo wyraźnego pouczenia o konsekwencjach takiego zaniechania.

W takim stanie rzeczy stwierdzić należało, że postępowanie, zakończone w toku instancji skarżoną decyzją, przeprowadzone zostało zgodnie z zasadami określonymi w art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. W ocenie Sądu, organ działał na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a przyjęte stanowisko zostało należycie uzasadnione. Nie stwierdzono także uchybienia art. 8 k.p.a., formułującego zasadę

pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, gdyż nie stanowi o tym przyjęcie rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę, w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy oraz wskazał i wyjaśnił zastosowaną podstawę prawną. Nie naruszono również zasady przekonywania, wynikającej z art. 11 k.p.a., gdyż w uzasadnieniu decyzji organ wyjaśnił przesłanki, jakimi kierował się przy załatwieniu sprawy. Materiał dowodowy został zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący (w zakresie obowiązków ciążących na organie), co spełnia wymogi art. 77 § 1 k.p.a. Z akt sprawy wynika również, że umożliwiono skarżącemu wypowiedzenie się co do zebranego materiału i przeprowadzonych dowodów. Sąd nie stwierdził także, by zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie.

Z powodów wyżej szczegółowo opisanych Sąd nie dopatrył się naruszenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych - wskazanych przez stronę - przepisów prawnych. Nadto dokonując kontroli we własnym zakresie nie stwierdził, aby przy wydaniu skarżonej decyzji doszło do naruszenia prawa uzasadniającego uchylenie tej decyzji. W takim stanie rzeczy rozstrzygnięcie o odmowie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nie uchybia prawu.

Odnosząc się do zarzutów i wniosków skargi, które nie były przedmiotem wcześniejszego wyводу, Sąd wskazuje, że w postępowaniu o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy, nie jest dopuszczalne kwestionowanie obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu, ani też wysokości składek (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., III SA/Wa 1829/06). Wskazuje również, że zgodnie z art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy. W tych granicach nie mieszczą się żądania, aby Sąd podjął rozstrzygnięcia dotyczące postępowania egzekucyjnego.

Mając powyższe na względzie Sąd stwierdza, że skarga nie znajduje uzasadnionych podstaw, wobec czego podlega oddaleniu na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a.