

Dr hab. prof. UMK Jacek Wantoch-Rekowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-1606-7790

e-mail: rekowski@umk.pl

Dr Tomasz Brzezicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-1048-1402

e-mail: brzoza@umk.pl

O braku kompetencji Centrum Umorzeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wydawania decyzji

On the lack of competence to issue decisions by the Remission Centre of the Polish Social Insurance Institution (ZUS)

Streszczenie

Artykuł 28 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych umarzanie należności z tytułu składek. Wniosek płatnika jest rozstrzygany w formie decyzji. Od pewnego czasu problematyka umarzania należności z tytułu składek została przez ZUS „scentralizowana” i zajmuje się tym Centrum Umorzeń. Z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia jest istotne, czy podmiotem wydającym decyzje jest Centrum Umorzeń (kierownik Centrum Umorzeń), czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działający poprzez Prezesa Zakładu lub pracownicy Zakładu działający z upoważnienia Prezesa ZUS.

Słowa kluczowe

składki na ubezpieczenia społeczne, umorzenia, ZUS, decyzje

JEL: K29, K49

Abstract

Article 28(1) of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system enables the Social Insurance Institution (ZUS) to remit contributions receivable. The payer's application is settled in the form of a decision. The problem of remittance of social security contributions has recently been 'centralised' by the Social Insurance Institution (ZUS) and is dealt with by the Remission Centre. From a theoretical and practical point of view, it is important whether the entity issuing the decision is the Remission Centre (i.e. the head of the Remission Centre) or the Social Insurance Institution acting through the President of the Institution or employees of the Institution acting under the authority of the President of the Social Insurance Institution.

Keywords

social insurance contributions, remission, Polish Social Insurance Institution (ZUS), decisions

Wstęp

Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2020 r. poz. 266 ze zm., dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne mogą być umarzane przez Zakład Ubezpieczeń

Społecznych (dalej: Zakład lub ZUS) w całości lub w części (z uwzględnieniem ust. 2–4). W zakresie umarzania należności z tytułu składek Zakład wydaje decyzje (art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s.), od których nie przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach ustawy z 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (DzU z 2019 r. poz. 1460 ze

zm.), co wynika z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej. Z powyższego przepisu wynika ponadto, że stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: k.p.a.).

Z regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (według stanu na dzień 1 października 2019 r.) wynika, że wydawanie decyzji w zakresie umarzania należności z tytułu składek należy do Centrum Umorzeń (CUM).

Celem artykułu jest ustalenie, czy podmiotem wydającym decyzje w zakresie umarzania jest Centrum Umorzeń (kierownik Centrum Umorzeń), czy też Zakład Ubezpieczeń Społecznych działający poprzez Prezesa Zakładu lub pracownicy Zakładu działający z upoważnienia Prezesa ZUS.

Centrum Umorzeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Wydawanie decyzji w zakresie indywidualnych spraw w świetle przepisu art. 83 ust. 1 u.s.u.s. jest kompetencją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS funkcjonuje przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy systemowej i statutu. Statut, według przepisu art. 74 ust. 5 ustawy systemowej, nadaje (w drodze rozporządzenia) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, na wniosek Prezesa Zakładu, zaopiniowany przez radę nadzorczą Zakładu. Statut określa w szczególności strukturę organizacyjną Zakładu, zakres rzeczowy działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu oraz tryb funkcjonowania i kompetencje jednostek organizacyjnych Zakładu.

Aktualnie kwestie statutu reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (DzU nr 18, poz. 93).

Z przepisu § 2 ust. 3 pkt 1 Statutu wynika, że Prezes Zakładu nadaje Zakładowi regulamin organizacyjny. W obowiązującym regulaminie w załączniku nr 2 zamieszczono „Wykaz zadań wewnętrznych komórek organizacyjnych w terenowych jednostkach organizacyjnych Zakładu”, w którym (w punkcie 14) zostało wskazane Centrum Umorzeń. Centrum Umorzeń zostało przypisanych 5 zadań:

1) obsługa wniosków o umorzenie należności z tytułu składek z wyłączeniem wniosków o umorzenie należności na podstawie: ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, ustawy o finansach publicznych, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz innych ustaw szczególnych i wniosków wewnętrznych o umorzenie należności w trybie uproszczonym,

2) obsługa wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy o umorzenie należności z tytułu składek,

3) wydawanie decyzji w zakresie umarzania należności z tytułu składek,

4) inicjowanie działań mających na celu podniesienie poziomu usług realizowanych przez CUM,

5) opracowywanie analiz i sprawozdań z wyników pracy CUM.

Zadania CUM określone w punkcie 1 realizuje I Oddział w Łodzi i Oddział w Rzeszowie, zadania określone w punkcie 2 realizuje Oddział w Bielsku-Białej, a zadania określone w punktach 3–5 realizują Oddziały w: Bielsku-Białej, Łodzi I i Rzeszowie.

Stanowisko judykatury

Wojewódzkie sądy administracyjne kontrolujące decyzje ZUS w zakresie odmowy umorzenia należności z tytułu składek zwróciły uwagę, że należy wyeliminować z obrotu prawnego decyzje, które naruszają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego — art. 107 § 1 pkt 8 i art. 138 § 1 pkt 1.

WSA w Rzeszowie w wyroku z 10 września 2019 r. (I SA/Rz 425/19, LEX nr 2721932) wskazał, że zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Według WSA w Rzeszowie w świetle art. 83 ust. 1 u.s.u.s. decyzje w indywidualnych sprawach (także w zakresie umorzeń) wydaje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, którym kieruje Prezes Zakładu, będący osobą uprawnioną do podpisywania decyzji. Może on — na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu ZUS — upoważnić pracowników ZUS do wydawania decyzji w określonych sprawach. WSA wskazał, że pracownicy ZUS mogą być upoważnieni do wydawania decyzji, lecz są wówczas uprawnieni do podpisywania decyzji „z upoważnienia Prezesa ZUS”, ponieważ nie mogą wydawać decyzji we własnym imieniu. Zdaniem WSA w Rzeszowie „Zasady tej nie zmienia fakt utworzenia w ZUS jednostki zajmującej się m.in. obsługą wniosków o umorzenie należności czy o ponowne rozpatrzenie sprawy o umorzenie należności z tytułu składek — tzw. Centrum Umorzeń, ponieważ jest to wewnętrzną sprawą Zakładu o charakterze organizacyjnym i nie ma wpływu na ustawowo uregulowane kompetencje do wydawania decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 1 u.s.u.s. Organem wydającym decyzję jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie Centrum Umorzeń, zatem ani Kierownik Centrum Umorzeń, ani jego zastępca nie mają samoistnych kompetencji do wydawania decyzji w sprawie umorzeń należności z tytułu składek, a mogą to czynić wyłącznie pracownicy ZUS, działający z upoważnienia Prezesa ZUS, na co powinien wskazywać podpis pod decyzją, a samo upoważnienie powinno znajdować się w aktach sprawy”.

WSA w Rzeszowie w wyroku z 12 marca 2019 r. (I SA/Rz 6/19, CBOSA) argumentował podobnie — wskazując, że utworzenie w ZUS jednostki zajmującej się obsługą wniosków o umorzenie należności jest kwestią wewnętrzną ZUS, o charakterze organizacyjnym. Sąd podkreślił, że „wykazanie umocowania określonych osób do działania imieniem organu nie może być przedmiotem

ustaleń sądu, czynionych z urzędu, gdyż okoliczności te winny wynikać w sposób jasny i jednoznaczny z akt sprawy”.

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w innych orzeczeniach. Przykładowo można wskazać na: wyrok WSA w Rzeszowie z 24 stycznia 2019 r. (I SA/Rz 1141/18, CBOSA), wyrok WSA w Rzeszowie z 23 maja 2019 r. (I SA/Rz 229/19, CBOSA) czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 czerwca 2019 r. (II SA/Go 249/19, CBOSA).

Skutki stanowiska judykatury

Judykatura na przestrzeni krótkiego okresu wypracowała jednolitą linię orzeczniczą. Może zatem dziwić, na co zwrócił uwagę WSA w Rzeszowie w wyroku z 12 marca 2019 r., że ZUS nie przejawia „jakiegokolwiek inicjatywy w kierunku wykazania umocowania pracowników tego organu do podpisywania decyzji, pomimo tego, że przedmiotowa wadliwość była już powodem uchylania zaskarżonych decyzji w innych sprawach (między innymi sprawy: I SA/Rz 805/18 i I SA/Rz 595/18)”.

Błędnie podpisana decyzja podlega uchyleniu przez sąd administracyjny, co powoduje, że po wielu miesiącach sprawa z powodów pozamerytorycznych ponownie jest przedmiotem rozpoznania przez Zakład. Wydanie decyzji przez ZUS, a następnie kolejnej decyzji w wyniku ponownego rozpoznania sprawy skutkuje poniesieniem niepotrzebnych wydatków finansowanych ze środków publicznych. Podobnie jak wydanie wyroku przez sąd administracyjny pierwszej instancji.

Należy stwierdzić, że stanowisko judykatury w zakresie wadliwości wydawanych decyzji jest zasadne, bowiem prawidłowość (legalność) proceduralna wydawanych decyzji administracyjnych jest jedną z gwarancji prawidłowo działającej administracji. Inaczej mówiąc, podmioty sprawujące władzę publiczną powinny nie tylko dbać o merytoryczną poprawność wydanego rozstrzygnięcia, lecz także czuwać nad jego poprawnością formalną.

ZUS jako organ administracji publicznej

Nie jest nadzwyczajnym stwierdzenie, że zgodnie z przepisem art. 123 ustawy systemowej w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Powyższa regulacja przede wszystkim odnosi się do decyzji administracyjnych wydawanych przez ZUS. W judykaturze podnosi się, że „Wyłącznym celem art. 123 u.s.u.s. jest scalenie postępowania w sprawach ubezpieczeniowych z procedurą administracyjną. Dlatego w przepisie zastrzega się, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego” (wyrok SN z 25 listopada 2016 r., I UK 369/15, LEX nr 2178665).

W konsekwencji oznacza to, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego powinny znaleźć zastosowanie wprost, jeżeli w ustawie systemowej nie istnieje norma prawna wprowadzająca regulację szczególną

(Brzezicki, 2015, s. 719). Wymaga podkreślenia, że zabieg ustawodawcy miał charakter celowy. Nie ma bowiem mowy w art. 123 u.s.u.s. o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, lecz powinny być one stosowane bezpośrednio w przypadku braku normy szczególnej.

Przedstawione wyżej stwierdzenie nie wywołuje wątpliwości także w judykaturze. Obowiązkiem stosowania przepisów k.p.a. holdują sądy, stwierdzając, że „Zgodnie z art. 123 ustawy systemowej, w sprawach uregulowanych tą ustawą stosuje się co do zasady przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Tymczasem stosownie do treści art. 7 k.p.a., w toku postępowania organ działa w sposób uwzględniający nie tylko interes społeczny, ale także i słuszny interes obywateli. Nadto w art. 8 k.p.a. ustanowiony został obowiązek działania organu w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do tego organu” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 stycznia 2008 r., III AUa 1828/06, LEX nr 466386).

Wyrażony pogląd ma o tyle istotne znaczenie, że zawiera w sobie nie tylko formalne potwierdzenie obowiązku stosowania przepisów k.p.a., lecz wskazuje pewną dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą zasadne jest stosowanie także zasad ogólnych procedury administracyjnej.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Przepisy k.p.a. są dyrektywami ogólnymi i nie stanowią samoistnej podstawy prawnej, w związku z czym muszą być stosowane w związku z przepisami prawa materialnego” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 10 października 2012 r., III AUa 708/12, LEX nr 1237694). Niemniej jednak na znaczenie zasad ogólnych wskazuje się także w literaturze stwierdzając, że znaczenie tej zasady wykracza poza ramy procedury, jako że z tej zasady (art. 7 k.p.a. — przyp. T.B. i J.W.-R.) wynikają dyrektywy interpretacyjne nie tylko dla prawa procesowego, ale również dla prawa materialnego (Adamiak, 2011, s. 61).

W sukurs powyższemu podążają poglądy wyrażone przez sądy administracyjne. Przykładowo WSA w Bydgoszczy stwierdził, że „Decyzja wydana w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek winna być poprzedzona postępowaniem dowodowym zgodnym z przepisami k.p.a., oraz winna spełniać wymagania zawarte m.in. w art. 107 § 3 k.p.a.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 maja 2010 r., I SA/Bd 297/10, LEX nr 673036).

Konkludując należy stwierdzić, że w głównej mierze to przepisy ustawy systemowej wpływają na merytoryczną treść decyzji wydawanej przez Zakład, jednak na jej formę i jej elementy wpływają co do zasady przepisy k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego determinuje zatem sposób wydawania decyzji, jak i jej niezbędne formalne elementy.

Hipotetycznie należy stwierdzić, że nawet gdyby nie istniał przepis art. 123 ustawy systemowej, to i tak do decyzji administracyjnej wydawanej przez Zakład znalazłoby zastosowanie przepisy ogólnej procedury administracyjnej.

Nie ma bowiem wątpliwości, że k.p.a. używa pojęcia organu administracji publicznej jako podmiotu wydającego decyzję administracyjną w znaczeniu funkcjonalnym

(Chróścielewski, 2013, s. 9–23). Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. pod pojęciem organu administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (ze-spółonej i niezspółonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2. Zastosowane w k.p.a. rozwiązanie „obejmuje wszystkie organy i podmioty realizujące zadania przypisane państwu i jednostkom samorządu terytorialnego we władczych formach określonych w normach kompetencyjnych — decyzjach administracyjnych i postanowieniach. Termin ten obejmuje więc organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także tzw. podmioty administrujące” (Klonowski, 2015, s. 50).

Nie ma więc wątpliwości, że Zakład spełnia wymogi pozwalające na uznanie go za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Został bowiem m.in. przez przepisy ustawy systemowej wyposażony w prawo wydawania decyzji administracyjnych i działa w imieniu państwa. Jego działania są skierowane na ukształtowanie pozycji prawnej indywidualnie określonego podmiotu, w ramach szeroko rozumianego prawa publicznego.

Natomiast podmiotem (osobą) uprawnionym do działania w imieniu Zakładu jest odpowiedni jego organ, czyli Prezes ZUS. Wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny wynikać z norm rangi ustawowej.

Wymogi formalne związane z podpisaniem decyzji

Postępowanie administracyjne obfituje w konieczność dokonywania przez organ administracji publicznej szeregu czynności. Bez szczegółowej analizy należy zauważyć, że mogą to być czynności nie tylko o różnej doniosłości prawnej, lecz mogą także przyjmować różne formy. Inne bowiem wymogi są związane z koniecznością dokonania pewnych czynności o charakterze techniczno-informacyjnym (np. dokonywanie doręczeń, zawiadomień czy wezwań), zaś inne o charakterze rozstrzygającym (decyzje czy postanowienia).

Przepisy k.p.a. przewidują, w zależności od rodzaju czynności, konkretne osoby lub szerzej — podmioty mogące ich dokonać. Przykładem takiego rozwiązania jest, w ujęciu podmiotowym, sposób dokonywania doręczeń. Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. — Prawo pocztowe (DzU z 2017 r. poz. 1481 ze zm.) przez swoich pracowników albo przez inne upoważnione osoby lub organy. Z powyższej regulacji wynika, że to od organu uzależniony jest sposób dokonania doręczenia pisma. Czy dokona tego przez wyspecjalizowany podmiot, jakim jest operator pocztowy, czy jest to pracownik organu, nie ma to znaczenia, bowiem jest to okoliczność indyferentna z punktu widzenia prawidłowości dokonania doręczenia. Przedstawione rozwiązanie cechuje się dużą elastycznością w zakresie rozwiązań, które mogą wystąpić w praktyce. To od charakteru prowadzonego postępowania

i ekonomiki postępowania zależy, kto dokonuje doręczeń w toku postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej ma prawo do wyboru sposobu doręczenia, a każde z nich jest skuteczne, jeżeli mieści się w ramach istniejącej normy prawnej.

Przepisy mogą jednak kreować dalej idące ograniczenia niż w przypadku doręczeń co do podmiotu mogącego dokonać pewnej czynności procesowej. Przykładem takiego rozwiązania jest podmiot uprawniony do podpisania sporządzonego przez organ wezwania. Zgodnie z art. 54 § 2 k.p.a. wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub jeżeli jest dokonywane z użyciem dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W powyższym zakresie k.p.a. nie wymaga, aby była to osoba uprawniona do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, lecz wystarczy że jest to pracownik organu.

Z interesującego nas punktu widzenia najdalej idące wymogi k.p.a. wprowadza w odniesieniu do decyzji (art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.) oraz postanowień (art. 124 § 1 k.p.a.). Do tych wymogów należy m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego — kwalifikowany podpis elektroniczny (zob. także: Strusińska-Żukowska, 2011, s. 779; Wróbel, 2018, s. 727–732; Dyl, 2013, s. 611–613).

W judykaturze podnosi się, że „Dla prawnego bytu decyzji administracyjnej, a więc stwierdzenia istnienia ważnej decyzji wydanej przez właściwy organ administracji, konieczne jest, aby co najmniej jeden egzemplarz decyzji (jej oryginał) zaopatrzony był w wymagany podpis, co nie wyklucza praktyki zaopatrywania przez organ administracji w wymagany podpis większą ilość egzemplarzy decyzji, celem doręczenia ich stronom oraz pozostawienia w aktach sprawy, co w konsekwencji skutkować będzie w tego rodzaju sytuacji istnieniem wielu jednolitych egzemplarzy decyzji” (wyrok NSA z 6 marca 2019 r., I GSK 3162/18, CBOSA).

Podpis jest niezbędnym elementem decyzji i jest zaliczany do tzw. minimum decyzyjnego, co oznacza, że obok oznaczenia organu, strony oraz rozstrzygnięcia powinien znaleźć się w każdej decyzji administracyjnej. Przez podpis osoba potwierdza wolę organu administracji publicznej do podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia, a także potwierdza, że rozstrzygnięcie pochodzi od organu. Rozstrzygnięcie powinno być zaakceptowane (podpisane) przez osobę uprawnioną do jego wydania. W dalszej konsekwencji należy także podkreślić, że bierze ona odpowiedzialność za treść wydanego rozstrzygnięcia.

Za znamienne należy tutaj uznać stanowisko NSA zawarte w wyroku z 20 lipca 1981 r., w którym stwierdzono, że „Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji pań-

stwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji” (wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, CBOSA). Powyższe stanowisko już od kilkadziesiąt lat nie wywołuje wątpliwości.

W judykaturze odmiennie podchodzi się do skutków podpisania decyzji przez podmiot nieuprawniony. Pierwszy z poglądów opiera się na prostym założeniu, że „Skoro z treści art. 107 § 1 k.p.a. pkt 8 wynika, że podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji stanowi istotny element decyzji, to decyzja podpisana przez osobę nieuprawnioną rażąco narusza przepis art. 107 § 1 k.p.a. i przez to jest dotknięta wadą nieważności określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.” (wyrok WSA w Opolu z 23 listopada 2017 r., II SA/Op 366/17, CBOSA).

Drugi pogląd opiera się na założeniu, zgodnie z którym jeżeli podpis osoby uprawnionej jest niezbędny dla istnienia (bytu) decyzji, to bez takiego podpisu nie można mówić o istnieniu decyzji, taka decyzja jest „zwykłym” pismem. W judykaturze wprost się podnosi, że „brak podpisu osoby upoważnionej do podpisania decyzji powoduje, że pismo takie nie ma charakteru decyzji, jest tzw. nieaktem. Bez podpisu pismo pozostaje co najwyżej projektem przyszłej decyzji i nie stanowi objawu woli organu administracji zajęcia określonego stanowiska w sprawie. Decyzja rozpoczyna bowiem swój byt prawny z chwilą jej sporządzenia, a więc również jej podpisania. Natomiast wywołuje ona skutki prawne z chwilą jej doręczenia (lub ogłoszenia) adresatowi. Z tym momentem decyzja wiąże organ, który ją wydał, a adresatowi wskazuje, w jaki sposób będzie wpływać na jego prawa lub obowiązki” (wyrok WSA w Krakowie z 28 września 2017 r., II SA/Kr 721/17, LEX nr 2373250).

Naszym zdaniem, stojąc na pragmatycznym stanowisku, należy opowiedzieć się za pierwszym z przedstawionych poglądów. Z punktu widzenia adresata decyzji niedopuszczalna jest sytuacja, w której każdorazowo należałoby zastanawiać się nad tym, czy decyzję podpisała osoba uprawniona. Decyzja opatrzona podpisem osoby nieuprawnionej do jej wydania cały czas jest decyzją i należy zastosować zasadę domniemania legalności aktu administracyjnego. Niemniej jednak jest to decyzja obciążona istotną wadą i należy ją wyeliminować z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Upoważnienie na podstawie art. 268a k.p.a.

Przedstawione rozważania nie stanowią jakiegokolwiek nowości dla osób zajmujących się procedurą administracyjną. Natomiast niniejszy artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na wadliwą politykę Zakładu w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych i stanowić wyraz zdziwienia w stosunku do niechęci stosowania wydawałoby się prostych instytucji przewidzianych w k.p.a. Zresztą uwagę na to zwrócono i swoiste zdziwienie wyrażono we wskazanych na wstępie orzeczeniach sądów administracyjnych.

Istniejąca praktyka w wydawaniu przez Zakład decyzji mogłaby przecież zostać rozwiązana przez zastosowanie

art. 268a k.p.a. Zgodnie z powyższym przepisem organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawianych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

W przedstawionym stanie prawnym Zakład jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym mógłby przez uprawnionego do działania w jego imieniu Prezesa Zakładu upoważnić konkretnych pracowników do działania w jego imieniu. Takie upoważnienie wystarczyłoby udzielić tylko raz konkretnemu pracownikowi, gdyż mógłby uprawniać do podejmowania w imieniu Zakładu decyzji w nieograniczonej liczbie spraw. Raz udzielone upoważnienie wiązałoby do odwołania i nie byłoby związane personalnie z osobą konkretnego Prezesa Zakładu. Należy bowiem zauważyć, że Prezes działa jako piastun władzy przynależnej organowi, zaś powszechne jest stwierdzenie, że „Od organu jako wyodrębnionej części aparatu państwowego, powołanej do wykonywania określonych przez prawo zadań publiczno-prawnych, wynikających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium), należy odróżnić konkretną osobę wykonującą kompetencje organu, będącą »piastunem«. W imieniu Państwa działają jego organy, a nie osoby fizyczne stanowiące obsadę personalną. (...) Sama zmiana na stanowisku piastuna organu administracji nie wywołuje skutku w postaci automatycznego wygaszenia wszystkich udzielonych przez niego pełnomocnictw” (wyrok NSA z 24 stycznia 2018 r., I OSK 1087/16, CBOSA). Zmiana Prezesa ZUS nie wiązałaby się więc z automatyczną koniecznością udzielenia nowych upoważnień.

Podsumowanie

Regulamin organizacyjny Zakładu nie może kreować uprawnień dla pracowników w zakresie wydawania decyzji. Nie jest on bowiem przepisem prawa powszechnie obowiązującego, zaś jego przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej w zakresie wydawania rozstrzygnięć indywidualnych. W regulaminie nie można także upoważnić konkretnego pracownika wymienionego z imienia i nazwiska do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach administracyjnych.

Wydawanie decyzji przez niezgodnie z prawem upoważnionych pracowników jest pozbawione sensu z merytorycznego punktu widzenia, a ponadto naganne prawnie. Wydana decyzja zawsze jest obciążona kwalifikowanym błędem prawnym, który stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Konsekwencją takiego działania jest, z formalnego punktu widzenia, ponowne prowadzenie postępowania i wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. Nawet decyzje poprawne merytorycznie nie powinny istnieć w obrocie prawnym z uwagi na ciężar gatunkowy wady, jaką są obar-

czony. Wydawanie w ten sposób decyzji prowadzi do permanentnego prowadzenia postępowania w sprawie.

W powyższym zakresie Zakład ma możliwość zweryfikowania dotychczasowej praktyki i wydawania indywidualnych upoważnień do prowadzenia postępowania, a przede wszystkim wydawania rozstrzygnięć. Powyższe nie wydaje się zabiegiem skomplikowanym.

Drugą możliwością jest wprowadzenie norm rangi ustawowej, które umożliwiłyby przeniesienie przez Prezesa ZUS uprawnień w zakresie załatwiania spraw indywidualnych w drodze regulaminu organizacyjnego. To drugie rozwiązanie wydaje się pewną ekwilibrystką w świetle istniejących rozwiązań procesowych, nie jest ono jednak niedopuszczalne.

Bibliografia/References

- Adamiak, B. (2011). W B. Adamiak i J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Brzezicki, T. (2015). W J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chróścielewski, W. (2013). Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.). *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (4).
- Dyl, M. (2013). W M. Wierzbowski i A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Klonowski, K. (2015). W H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Strusińska-Żukowska, J. (2011). W B. Gudowska i J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wróbel, A. (2018). W A. Wróbel i M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Dr hab. prof. UMK Jacek Wantoch-Rekowski, zatrudniony w Katedrze Prawa Finansów Publicznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W swoim dorobku posiada ponad 100 publikacji z zakresu szeroko pojętego prawa finansów publicznych. Autor i współautor monografii naukowych i komentarzy, głównie do przepisów prawa podatkowego i finansów ubezpieczeń społecznych. Redaktor naczelny kwartalnika naukowego „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”. Radca prawny, członek Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień dotyczących finansów ubezpieczeń społecznych (głównie — składek na ubezpieczenia społeczne), podatków i prawa podatkowego oraz finansów samorządowych.

Dr Tomasz Brzezicki, zatrudniony w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W swoim dorobku posiada około 100 publikacji z zakresu szeroko pojętego prawa administracyjnego, w tym postępowania administracyjnego i egzekucyjnego. Autor i współautor monografii naukowych i komentarzy, głównie do przepisów prawa podatkowego i finansów ubezpieczeń społecznych. Radca prawny, były etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień dotyczących opłat administracyjnych oraz procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej.

Dr hab. prof. UMK Jacek Wantoch-Rekowski, PhD, UMK professor — employed in the Department of Public Finance Law at the Faculty of Law and Administration of the Nicolaus Copernicus University in Toruń. His achievements include over 100 publications in the field of public finance law in its broadest sense. Author and co-author of scientific monographs and commentaries, mainly on tax law and social security finance. Editor-in-chief of the academic quarterly *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu/State and Local Government Budget Law*. Legal counsel, member of the Regional Commission for the Violation of Public Finance Discipline Cases at the Regional Chamber of Auditors in Bydgoszcz. His research interests focus on issues concerning social security finances (mainly — social security contributions), taxes and tax law, as well as local government finances.

Dr Tomasz Brzezicki, employed in the Department of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Nicolaus Copernicus University in Toruń. His output includes about 100 publications in the field of broadly understood administrative law, including administrative and enforcement proceedings. Author and co-author of scientific monographs and commentaries, mainly on tax law and social security finances. Legal adviser, former full-time member of the Local Government Appeal Board in Toruń. His research interests focus on issues concerning administrative fees and administrative and judicial administrative procedure.