

Sygn. akt IV U 951/21

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 lipca 2022 roku

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

**Przewodniczący: SSO Alicja Kowalska-Kulik**

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Ewa Rusnarczyk

po rozpoznaniu w dniu 29 lipca 2022 roku w Nowym Sączu

na rozprawie

odwołania M. L.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w N.

z dnia 31 sierpnia 2021 roku znak: (...)

w sprawie M. L.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w N.

o wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne

***zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdza, iż M. L. w okresie od 1 stycznia 2019 roku do 30 czerwca 2019 roku nie był zobowiązany ustalać podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zgodnie z art. 18 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.***

**Sygn. akt IV U 951/21**

## UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 19 lipca 2022 r.**

Decyzją z dnia 31 sierpnia 2021 roku, znak: (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w N., na podstawie art. 83 ust.1 pkt 3 w zw. z art. 18 a, art. 36 ust.4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 roku, poz. 423), stwierdził, iż w okresie od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 30 czerwca 2020 roku i od dnia 1 grudnia 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku M. L. zobowiązany był ustalać podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zgodnie z art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. ZUS wskazał, iż M. L., jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, został zgłoszony w dniu 7 stycznia 2019 roku do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego od dnia 1 stycznia 2019 roku z kodem tytułu ubezpieczenia 057000 (osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, dla której podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi kwota nie niższa niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia). Następnie w dniu 8 lutego 2019 roku odwołujący wyrejestrował się z ubezpieczeń od dnia 1 stycznia 2019 roku (kod tytułu ubezpieczenia 057000) i zgłosił się wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego od dnia 1 stycznia 2019 roku z kodem tytułu ubezpieczenia 054000 (osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym i podlegająca ubezpieczeniu

zdrowotnemu). W ocenie ZUS, odwołujący zgłaszając się z dniem 1 stycznia 2019 r. do ubezpieczeń społecznych, zrezygnował z tzw. ulgi na start w rozumieniu art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Wobec powyższego, z uwagi na brak złożenia w terminie dokumentów zgłoszeniowych z kodem tytułu ubezpieczenia 0540, M. L. zobowiązany był od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 30 czerwca 2020 roku i od dnia 1 grudnia 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku ustalać podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne zgodnie z art. 18a ustawy systemowej ( w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 listopada 2020 r. odwołujący posiadał inny tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych).

W odwołaniu od powyższej decyzji M. L. wniósł o jej zmianę i uznanie złożonej przez niego korekty dokumentacji w lutym 2019 r. Wskazał, iż działalność gospodarczą rozpoczął od dnia 1 stycznia 2019 roku. Aby dopełnić formalności złożył w dniu 7 stycznia 2019 roku zgłoszenie do ZUS- u, podając mylne kody z tytułu ubezpieczenia, tj. 57000 zamiast 054000. Po zorientowaniu się, że zgłoszenie jest z błędnym kodem dokonał korekty zgłoszenia z prawidłowym kodem 054000 (jeszcze przed złożeniem pierwszej deklaracji DRA). Deklaracje rozliczeniowe DRA z właściwym kodem 054000 i wyliczonymi składkami tylko na ubezpieczenie zdrowotne składał w terminie przez 6 miesięcy. Składki płacił w terminie. Zakładając działalność gospodarczą kierował się możliwością skorzystania z ulgi na start, a następnie przez 24 miesiące z małego ZUS- u. Niezwłocznie skorygował swój błąd.

W odpowiedzi na odwołanie ZUS wniósł o jego oddalenie i zasądzenie od odwołującego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty. ZUS wskazał, iż warunkiem korekty dokumentacji jest stwierdzenie, że przekazana pierwotnie informacja była nieprawidłowa. Uprawnienie do deklarowania kwoty podstawy składek nie może jednak stanowić oparcia do jej kolejnego korygowania, w zależności od subiektywnego przekonania i przyjęcia, że wcześniejsze stanowisko nie było prawidłowe. Prawo płatnika do korygowania raz zadeklarowanej podstawy wymiaru nie ma charakteru dowolnego. W niniejszej sprawie płatnik złożył pierwszorazowy formularz zgłoszeniowy (ZUA) prawidłowy i zgodny z prawem.

#### ***Sąd ustalił następujący stan faktyczny:***

M. L. rozpoczął po raz pierwszy działalność gospodarczą z dniem 1 stycznia 2019 roku - w branży budowlanej i taksówkarskiej. Odwołujący wiedział, że musi się ubezpieczyć z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, gdyż tego wymaga polskie prawo. W dniu 7 stycznia 2019 roku M. L. zgłosił się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego od dnia 1 stycznia 2019 roku z kodem tytułu ubezpieczenia 057000 (osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, dla której podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi kwota nie niższa niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia). Zgłaszając się do ubezpieczeń, odwołujący nie wiedział o tzw. „uldze na start” unormowanej w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Po uzyskaniu informacji o w/w uprawnieniu odwołujący niezwłocznie, tj. w dniu 8 lutego 2019 roku złożył stosowne korekty - wyrejestrował się z ubezpieczeń od dnia 1 stycznia 2019 roku (kod tytułu ubezpieczenia 057000) i zgłosił się wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego od dnia 1 stycznia 2019 roku z kodem tytułu ubezpieczenia 054000 (osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym i podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu), gdyż jego wolą było skorzystanie z ulgi na start. Korekty te złożył jeszcze przed upływem terminu do złożenia pierwszej deklaracji rozliczeniowej DRA. Odwołujący chciał skorzystać z uprawnienia ulgi na start i nie opłacać przez pierwsze 6 miesięcy składek na ubezpieczenia społeczne. Odwołujący składał w terminie deklaracje DRA i przez 6 miesięcy opłacał w terminie składki wyłącznie na ubezpieczenie zdrowotne. Po upływie 6 miesięcy, tj. od 1 lipca 2019 r. zgłosił się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z kodem tytułu ubezpieczenia 057000, opłacając składki na ubezpieczenie społeczne z podstawą wymiaru ustaloną zgodnie z art. 18a ustawy systemowej. Do kwietnia 2021 r. ZUS nie kwestionował złożonych przez odwołującego korekt, przyjmując składane deklaracje rozliczeniowe. W okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 listopada 2020 r. odwołujący posiadał inny tytuł (umowa o pracę) do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych). Od 1 kwietnia 2021 r. M. L., z uwagi na brak dochodów, zawiesił działalność gospodarczą i wyrejestrował się z ubezpieczeń społecznych. Pismem z dnia 26 kwietnia 2021 roku ZUS poinformował M. L., że z dniem 1 stycznia 2019 r. dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i jeżeli doszło do faktycznego rozpoczęcia działalności ze

wskazaną datą, to nie ma on możliwości skorzystania z ulgi na start ani wstecz, ani na bieżąco. W konsekwencji nie ma możliwości skorygowania prawidłowo złożonego dokumentu zgłoszeniowego. W w/w piśmie wskazano, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców odwołujący dokonał rezygnacji z tzw. ulgi na start w dniu 7 stycznia 2019 r., zgłaszając się na formularzu ZUA do ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej z kodem 057000. W związku z tym wezwano odwołującego do skorygowania dokumentacji zgłoszeniowo – wyrejestrowującej. Nastąpiła wymiana pism pomiędzy stronami; 30 kwietnia 2021 r. odwołujący podpisał w ZUS w Z. sporządzone korekty.

**dowód** : dokumentacja zawarta w aktach ZUS, zeznania odwołującego M. L. nagranie od 00:03:32 min. k. 44, zeznania K. G. nagranie od 00:01:30 min. k. 54-55,

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy, której wiarygodności i mocy dowodowej żadna ze stron nie kwestionowała w toku postępowania. Zeznania K. G. i odwołującego Sąd uznał za wiarygodne, gdyż były spójne, logiczne i zgodne z przedłożoną dokumentacją. Z zebranych dowodów wynikało, iż odwołujący nie zrezygnował świadomie z tzw. ulgi na start, gdyż składając w styczniu 2019 r. dokumenty zgłoszeniowe, nie wiedział o powyższym uprawnieniu. Powziąwszy wiedzę w tym zakresie, niezwłocznie dokonał korekty, chcąc z tego uprawnienia skorzystać. Poza sporem było, że odwołujący w terminie opłacał wszystkie składki zgodnie z dokonanymi korektami, a ZUS nie zakwestionował złożonych przez odwołującego korekt aż do kwietnia 2021 r. czyli przez ponad dwa lata.

**Sąd zważył co następuje:**

**Odwołanie M. L. zasługiwało na uwzględnienie.**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009), obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby prowadzące pozarolniczą działalność od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności.

W myśl art. 18a ust. 1 w/w ustawy, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania do osób, które: 1) prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność; 2) wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej (ust. 2).

Zgodnie zaś z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162), przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. W myśl ust. 2 w/w przepisu, przedsiębiorca może zrezygnować z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu Prawa przedsiębiorców celem ustawodawcy było uregulowanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski, a także wprowadzenie uproszczeń oraz ułatwień dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej. Jedną z takich preferencji stanowi ulga unormowana w art. 18 ustawy, stanowiąca szczególnie rodzaj korzyści i zachęty dla przedsiębiorców podejmujących

po raz pierwszy działalność gospodarczą lub ponownie po upływie odpowiedniego czasu. Ulga ta pozwala bowiem na nieopłacanie składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze sześć miesięcy prowadzenia przedsiębiorstwa.

W niniejszej sprawie bezsporne było, iż M. L. spełniał przesłanki do skorzystania z ulgi na start. Przedmiotem postępowania było ustalenie, jaka była rzeczywista wola odwołującego, tj. czy miał on zamiar skorzystać z nowej ulgi wprowadzonej przepisami obowiązującymi od 30 kwietnia 2018 r., czy też zamierzał opłacać wszystkie składki ubezpieczeniowe na ubezpieczenia społeczne, tj. emerytalne, rentowe, wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne. Nie ulega wątpliwości, że skorzystanie z ulgi jest zależne wyłącznie od woli przedsiębiorcy i stanowi alternatywę wobec tradycyjnego systemu ponoszenia ciężarów dotyczących ubezpieczeń społecznych (por. uzasadnienie projektu ustawy - Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 42). To nowe rozwiązanie prawne ogranicza koszty wykonywania działalności gospodarczej przy rozpoczynaniu działalności przez przedsiębiorcę osobę fizyczną. Jednocześnie podstawowym skutkiem nieopłacania przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenie społeczne przez okres korzystania z ulgi na start jest brak w przyszłości prawa do świadczeń za ten okres. ZUS wskazywał, iż odwołujący dokonał rezygnacji z tzw. ulgi na start w dniu 7 stycznia 2019 r., zgłaszając się na formularzu ZUA do ubezpieczeń społecznych tytułu prowadzenia działalności gospodarczej z kodem 057000, wobec czego później złożone korekty były nieskuteczne. Jednak, zdaniem Sądu, aby przyjąć, że istotnie doszło do rezygnacji z tego uprawnienia, należałoby ustalić, że taka decyzja była objęta świadomością i wolą ubezpieczonego, który z pełnym zrozumieniem i rozeznanieniem sytuacji chce zrezygnować z ulgi. Jak wskazano bowiem wyżej, rodzi ona nie tylko pozytywne, ale i pewne ujemne skutki dla przedsiębiorcy. Podkreślić należy, iż bez wątpienia rezygnacja z takiego uprawnienia nie może nastąpić wskutek błędu, działania niezamierzonego, a więc nie objętego wolą i świadomością ubezpieczonego. A zatem do rezygnacji doszłoby, gdyby odwołujący wiedząc o uprawnieniu z art. 18 ust. 1 Prawo przedsiębiorców, świadomie z niego zrezygnował, zgłaszając się do ubezpieczeń społecznych. W niniejszej sprawie ustalono, iż odwołujący, podejmujący po raz pierwszy działalność gospodarczą, nie miał wiedzy o nowo wprowadzonym uprawnieniu dla przedsiębiorców w momencie zgłaszania się do ubezpieczeń, stąd też nie można uznać, by świadomie z niego zrezygnował. Odwołujący podniósł, iż samodzielnie dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń; nie było go stać na skorzystanie w tym zakresie z profesjonalnej porady, np. księgowego. Po uzyskaniu wiedzy o uprawnieniu - tzw. uldze na start, odwołujący niezwłocznie w dniu 8 lutego 2019 roku wyrejestrował się z ubezpieczeń od dnia 1 stycznia 2019 roku i zgłosił się wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego od dnia 1 stycznia 2019 roku z kodem tytułu ubezpieczenia 054000 (osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym i podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu), chcąc skorzystać z ulgi na start.

W ocenie Sądu zgłoszenie odwołującego do ubezpieczeń społecznych dokonane w dniu 7 stycznia 2019 r. było zatem błędne, wynikające z braku wiedzy i niedoświadczenia, co należy tym bardziej usprawiedliwić, że uprawnienie w postaci ulgi na start zostało wprowadzone dopiero w kwietniu 2018r. Z zeznań odwołującego jednoznacznie wynikało, iż gdyby wiedział o uldze w styczniu 2019 r., to jego zamiarem było skorzystanie z niej, czemu dał wyraz w złożonych korektach. Zgłoszenie do ubezpieczeń – jak wykazało przeprowadzone postępowanie- nie może być zatem uznane za rezygnację z "ulgi na start". Taka niekorzystna interpretacja była nadmiernie rygorystyczna dla ubezpieczonego.

Zgodnie z art. 36 ust. 13 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, o wszelkich zmianach w stosunku do danych wykazanych w zgłoszeniach, o których mowa w ust. 10-12, płatnik składek zawiadamia Zakład w terminie 7 dni od zaistnienia zmian, stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez Zakład. Odwołujący złożył korekty niezwłocznie po stwierdzeniu nieprawidłowości w złożonym zgłoszeniu, czyli nie skorzystaniu z ulgi na start (do czego bezspornie był uprawniony). Odwołujący ewidentnie dopuścił się nieświadomie pomyłki, skutkującej stworzeniem sytuacji prawnej niekorzystnej dla niego i niezgodnej z jego wolą.

W przedmiotowej sprawie nie można pominąć również drugiego bardzo istotnego aspektu omawianej kwestii, a dotyczącego postępowania ZUS wobec odwołującego. Nie może budzić wątpliwości, że brak jakiegokolwiek reakcji na złożone korekty w lutym 2019 r., przyjmowanie deklaracji rozliczeniowych i opłacanych składek, z pewnością utwierdziło odwołującego w przekonaniu o poprawności i zgodności z prawem dokonanych czynności. W ocenie Sądu, podjęte po ponad dwóch latach działania ZUS, mające na celu wyegzekwowanie składek na ubezpieczenia

społeczne za pierwszy półroczny okres działalności odwołującego są nieskuteczne w świetle podniesionych wyżej argumentów. Przepis art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego nakazuje organom administracji publicznej należyte i wyczerpujące informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Przywołać także należy art. 8 § 1 k.p.a., zgodnie z którym uznaje się, że koniecznym warunkiem uznania postępowania za prowadzone w sposób budzący zaufanie jego uczestników do organu administracji (organu rentowego), jest kierowanie się przez ten organ zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji powinny więc postępować w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Organ administracji powinien dążyć do ustalenia rzeczywistej woli strony, jeżeli treść i charakter pism składanych przez stronę budzi wątpliwości. W tym miejscu przywołać można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 lipca 2019 r. II SA/Łd 207/19, wskazujący, że w sytuacji, gdy żądanie strony jest zredagowane w sposób niedostatecznie zrozumiały, bądź budzący wątpliwości, organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony. Powyższe wynika z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, zawartych w art. 7-9 KPA, tj. zasady prawdy obiektywnej, zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej oraz zasady należytego i wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ich prawa i obowiązki będące przedmiotem postępowania. Skoro zatem organ rentowy przez ponad dwa lata nie miał wątpliwości co do zgłoszonej korekty i w żaden sposób nie reagował, to odwołujący miał prawo sądzić, że postępował zgodnie z prawem. Podjęte przez ZUS działania, po tak długim czasie, nie spełniają żadnych standardów prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Jak już wyżej wskazano, przepisy ustawy systemowej dopuszczają możliwość złożenia przez ubezpieczonego korekty, w razie wykrycia przez niego nieprawidłowości. Było nią błędne zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych w sytuacji działania w warunkach braku wiedzy co możliwości skorzystania z ulgi na start. Trzeba mieć też na względzie, że z konstrukcji art. 18 ust.1 Prawa przedsiębiorców wynika, że zasadą jest niepodleganie obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorcę przez pierwsze 6 miesięcy prowadzenia tej działalności. W ocenianym przypadku, podleganie ubezpieczeniom poddano woli ubezpieczonego i wolę tę można jednoznacznie ustalić. W ocenie Sądu Okręgowego, w świetle przeprowadzonego postępowania dowodowego, w szczególności zeznań samego skarżącego, które Sąd uznał za wiarygodne, jako spójne i znajdujące potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zebrany w sprawie, nie ma żadnych wątpliwości, że rzeczywistą wolą wnioskodawcy było niepodleganie ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Wynika to bowiem wyraźnie z jego zeznań oraz z odtworzonej sekwencji czynności, których dokonał w toku postępowania przed organem rentowym.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, Sąd – na podstawie art.

477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. i powołanych wyżej przepisów prawa materialnego - orzekł jak w sentencji, uznając, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2019 r. nie podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu działalności gospodarczej.