

Sygn. akt VU 313/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2015 roku

Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim, Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący SSR del. Marzena Foltyn-Banaszczyk

Protokolant stażysta Iwona Jasińska

po rozpoznaniu w dniu 15 maja 2015 roku w Piotrkowie Trybunalskim na rozprawie

sprawy z wniosku Z. H.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne

na skutek odwołania Z. H.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nakazuje organowi rentowemu wszczęcie postępowania w przedmiocie merytorycznego rozpoznania wniosku Z. H. z dnia 22 grudnia 2014 roku o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne;
2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. na rzecz wnioskodawczynie Z. H. kwotę 60,00 zł (sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt VU 313/15

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją z dnia 29 stycznia 2015 roku nr (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wywołanej wnioskiem Z. H. z dnia 22 grudnia 2014 roku o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od kwietnia 2004 roku do sierpnia 2009 roku. Organ rentowy w uzasadnieniu podał, iż wnioskodawczynie w spornym okresie podlegała ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Nie podlegała wówczas obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz wypadkowemu. Organ rentowy powołując się na art. 28 kpa uznał, iż wnioskodawczynie nie jest stroną w rozumieniu tego przepisu, a zgodnie z art. 61a kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Od powyższej decyzji wnioskodawczynie Z. H. złożyła odwołanie i wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji i nakazanie organowi rentowemu wszczęcie postępowania w sprawie umorzenia zadłużenia wnioskodawczynie powstałego z tytułu składek jako osoby prowadzącej działalność pozarolniczą i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu odwołania wnioskodawczynie kwestionowała stwierdzenie organu rentowego, iż nie podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i zdrowotnemu, gdyż zdaniem wnioskodawczynie z tytułu prowadzonej działalności podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu, a jedynie była zwolniona z obowiązku opłacania składek z uwagi na jednoczesne objęcie ubezpieczeniem ze stosunku pracy i składki opłacał pracodawca. Jednocześnie wnioskodawczynie

kwestionowała stanowisko organu rentowego, iż w przypadku, gdy osoba nie posiada zaległości z tytułu ubezpieczenia społecznego, nie może skorzystać z umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Wnioskodawczyni Z. H. jako prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą PPHU (...) w okresie od kwietnia 2004 roku do sierpnia 2009 roku podlegała z tego tytułu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Jednocześnie wnioskodawczyni była zatrudniona na podstawie umowy o pracę i składki z tytułu ubezpieczenia społecznego emerytalno-rentowego opłacała za wnioskodawczynię pracodawca z tytułu stosunku pracy.

(okoliczności bezsporne; dowód: wniosek – k. 5 akta ZUS; odwołanie k. 2-4; odpowiedź na odwołanie k. 7-9)

Decyzją z dnia 9 września 2014 roku organ rentowy określił wysokość zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od sierpnia 2004 roku do sierpnia 2009 roku w wysokości łącznie z odsetkami w kwocie 20.958,20 złotych.

(dowód; decyzja z dnia 9.09.2014 k. 3 akt VU 6421/14)

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2015 roku w sprawie VU 6421/14 Sąd Okręgowy w Piotrkowie Tryb. oddalił odwołanie wnioskodawczyni od decyzji z dnia 9 września 2014 roku.

(dowód: wyrok z uzasadnieniem k. 18, k. 22-26 akt VU 6421/14)

W dniu 29 grudnia 2014 roku wnioskodawczyni złożyła wniosek o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od kwietnia 2004 roku do września 2009 roku.

Wnioskodawczyni zlikwidowała działalność gospodarczą z dniem 1 września 2011 roku.

(dowód: wniosek k. 5 akta ZUS)

W toku postępowania organ rentowy ustalił, iż wnioskodawczyni nie posiada zaległości w składkach na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe za sporny okres, gdyż podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu stosunku pracy. Posiada wyłącznie zadłużenie z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne.

(dowód: decyzja k. 2 akta ZUS)

Sąd Okręgowy dokonał oceny dowodów i zważył co następuje:

Odwołanie jest uzasadnione, co skutkuje zmianą zaskarżonej decyzji.

Na wstępie z całą mocą należy podkreślić, iż jak wynika z ugruntowanego stanowiska Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych treść zaskarżonej decyzji wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 roku, II UZ 52/99 OSNP 2000/15/601; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 roku, w sprawie o sygn. akt II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2011 roku, w sprawie o sygn. akt II UZ 1/11, LEX; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2012 roku, w sprawie o sygn. akt II UK 275/11 LEX oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 stycznia 2013 roku, w sprawie o sygn. akt III AUa 940/12, LEX). Powyższe wynika z charakteru postępowania sądowego z zakresu ubezpieczeń społecznych, które ma charakter rozpoznawczy i kontrolny. Oznacza to, iż postępowanie ogniskuje się na ocenie zasadności rozstrzygnięcia dokonanego przez organ rentowy w zakresie wyznaczonym przez treść zaskarżonej decyzji.

Odnosząc powyższe do zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji organu rentowego odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie wniosku Z. H. o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek, stwierdzić należy, iż jedyną objętą kontrolą sądową istotą sporu mogła być w niniejszej sprawie kwestia zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 28 k.p.a. w związku z art. 61 a § 1 k.p.c., tj. przesłanek do wydania przez pozwany organ rentowy tego rodzaju decyzji, bez możliwości merytorycznej oceny uprawnień odwołującej do zgłoszenia przedmiotowego wniosku. Decyzja o odmowie wszczęcia postępowania nie ma bowiem charakteru kształtującego stosunek materialno-prawny, nie rozstrzyga istoty postępowania w sposób merytoryczny, a jej skutki mają jedynie charakter procesowy. W takiej sytuacji zatem sąd nie mógł się odnosić do zarzutów merytorycznych dotyczących postępowania zgłaszanych przez wnioskodawczynię. Sąd jest władny ocenić jedynie prawidłowość czynności procesowej jaką jest odmowa wszczęcia postępowania i w związku z tym odnieść się do stanowiska obu stron, w przedmiocie czy wnioskodawczyni przysługuje status strony w postępowaniu. Przyjmuje się bowiem, że postanowienie wydane na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. ma charakter proceduralny. W tym zakresie, organ wydając postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, nie może odnosić się do meritum sprawy będącej przedmiotem wniosku strony (tak też por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 lutego 2012 roku, sygn. akt II SA/Kr 1356/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Ol 893/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 sierpnia 2014 roku, sygn. akt IV SA/Po 618/14, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 1356/11; w odniesieniu do decyzji procesowych wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2012 roku, II GSK 1096/12, LEX).

Podstawę prawną kwestionowanej decyzji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego stanowił art. 61a § 1 k.p.a., zgodnie z którym, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 k.p.a. zostało wniesione przez osobę nie będącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Organ rentowy uznał, że wnioskodawczyni nie stroną postępowania, gdyż jako osoba nie podlegająca obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie ma przymiotu strony, gdyż ustawa z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące działalność gospodarczą dotyczy wyłącznie osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i posiadającym z tego tytułu zadłużenie.

Należy w tym miejscu podnieść, iż przepis art. 61a § 1 k.p.a., obowiązujący od dnia 11 kwietnia 2011 r., został dodany ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 6, poz. 18). W uzasadnieniu tej nowelizacji wskazano, że celem regulacji polegającej na dodaniu art. 61a jest odróżnienie postępowania wstępnego polegającego na wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego od postępowania właściwego, które kończy się rozstrzygnięciem sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej. Tak więc nowelizacja ta pozwala na wyraźniejsze niż dotychczas, rozróżnienie wstępnego etapu postępowania administracyjnego - jego wszczęcia, od etapu merytorycznego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia żądania strony co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej. Ustawodawca wprowadził w tej regulacji dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania: wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną oraz zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Przyczyny te nie zostały w ustawie skonkretyzowane. Należy przez nie rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania; przykładowo, gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie lub, gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialno-prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Skoro jednak na skutek odmowy wszczęcia postępowania organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, to należy przyjąć, iż w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 k.p.a. organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się bowiem aktem formalnym, a nie merytorycznym. Zatem z przepisu tego wynika obowiązek organu w zakresie przeprowadzenia wstępnej analizy wniosku o wszczęcie postępowania pod względem ewentualnego wystąpienia okoliczności uniemożliwiających merytoryczne rozpatrzenie podania. (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2014 r. o sygn. VII SA/Wa 2449/13, CBOSA)

Jak już wspomniano z treści art. 61a § 1 k.p.a., odczytywanej z uwzględnieniem art. 61 § 1 k.p.a. wynika, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego wydaje się wówczas, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania występuje podmiot, nie posiadający przymiotu strony (przeszkody natury podmiotowej) bądź też gdy z innych, uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte (przeszkody natury przedmiotowej). Ocena, czy istnieje przeszkoda natury podmiotowej, wymaga ustalenia, czy osoba, od której pochodzi żądanie wszczęcia postępowania, jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. bądź przepisu szczególnego, który reguluje krąg stron w konkretnym rodzaju spraw (jak np. art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego). Natomiast przeszkoda o charakterze przedmiotowym zaistnieje wtedy, gdy w złożonym do organu administracji publicznej podaniu zostanie zawarte takie żądanie, które w ogóle nie nadaje się do załatwienia w formie prawno-administracyjnej, zaś brak jest jakiegokolwiek unormowania prawnego do skierowania takiego żądania zarówno w drodze administracyjnej, jak i sądowej (tak A. Plucińska - Filipowicz (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, LEX/el. 2011).

Według poglądu wyrażonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sytuacji gdy podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., w konsekwencji czego nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania. Oznacza to, że organ administracji zobowiązany jest zbadać treść żądania podmiotu wnoszącego podanie. Tylko w sytuacji, gdy wskazane przez wnioskodawcę elementy określające jego legitymację do złożenia wniosku w sposób oczywisty przeczą tezie o istnieniu interesu prawnego, organ administracji uprawniony jest do odmowy wszczęcia danego postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2013 r. sygn. akt II GSK 1966/11, Lex nr 1358330 i wskazane tam orzecznictwo). Innymi słowy odmowa wszczęcia postępowania z przyczyny podmiotowej na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. może mieć miejsce jedynie w sytuacjach oczywistych, nie wymagających analizy sprawy i przeprowadzenia dowodów. Tylko wówczas, tj. w takim przypadku, kiedy oczywistym jest, że osoba wnioskująca o wszczęcie postępowania nie ma przymiotu strony w tym postępowaniu, prawidłowym jest zastosowanie ww. regulacji prawnej. W innych przypadkach postępowanie na żądanie strony wszczyna się zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a., a to dopiero stwarza możliwości do szczegółowego badania interesu prawnego wnioskodawcy. (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r. sygn. VII SA/Wa 1587/12, CBOSA).

Przy ocenie istnienia przesłanek określonych w art. 61a § 1 k.p.a., a więc przy ocenie, czy z uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, za niedopuszczalne należy uznać gromadzenie przez organ dowodów, na podstawie których dokonuje się ustaleń stanu faktycznego. Stwierdzenie, w wyniku podjętych przez organ działań, że wydanie rozstrzygnięcia w sprawie uznać należy za bezprzedmiotowe, a więc ustalenie określonego stanu faktycznego, winno skutkować decyzją o umorzeniu postępowania w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. (por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 893/11 Lex nr 1094438, WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 464/11, Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 czerwca 2014 r., sygn. II SA/Lu 851/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r. o sygn. VII SA/Wa 847/13, CBOSA).

Przymiotu strony nie można natomiast wyjaśniać w drodze pozaprosesowej. (tak słusznie wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 czerwca 2014 r. o sygn. I SA/Rz 296/14 - (ubl. CBOSA)

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na definicję strony zawartą w art. 28 k.p.a., zgodnie z którą stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Pojęcie interesu prawnego również zostało wyjaśnione w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, (Lex nr 337023), wskazano, że: "Interes prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa administracyjnego". W wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., VI SA/Wa

2401/05, (Lex nr 223329) wyjaśniono, że: "Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego. Według poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., I OSK 1559/06, (Lex nr 385385), pojęcie "interes prawny", na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego, a mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby.

Jednocześnie przyjmuje się, że aby być stroną w postępowaniu administracyjnym wystarczy, że postępowanie dotyczy interesu prawnego danego podmiotu, nie musi być nawet naruszony ten interes (tak wyrok NSA z dnia 16 sierpnia 2012 r. o sygn. II OSK 832/11, LEX nr 1248472).

Nie zależnie od powyższego należy podnieść, iż przepis art. 28 statutujący pojęcie strony postępowania administracyjnego nie jest wykładany jednolicie. Obok stanowiska obiektywnej teorii strony, gdzie przez pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a. może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku, w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie strony w teorii subiektywnej poprzez istnienie interesu prawnego danej osoby. Pojęcie interesu prawnego, użyte w art. 28, w bezpośrednim rozumieniu oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2007 roku, VI SA/Wa 635/07, LEX nr 352563, źródłem interesu prawnego w sprawach z zakresu własności przemysłowej mogą być nawet najbardziej ogólne normy prawne, kształtujące prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (np. art. 20 i 22 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.).

W danej sprawie, co należy z całą mocą podkreślić, sprawa podlega rozpoznaniu nie tylko na drodze administracyjno prawnej. Nie można bowiem abstrahować od tego, że przepisy tzw. ustawy „abolicyjnej” tj. przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. poz. 1551), w art. 1 ust. 16 - odmiennie niż przewiduje to art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), w odniesieniu do spraw związanych z umorzeniem należności składkowych, o jakich mowa w jej art. 28 - dopuściły drogę postępowania sądowego przed sądem powszechnym w odniesieniu do odwołań od decyzji wydanych przy rozpoznawaniu zgłoszonych w trybie tej ustawy wniosków. Co więcej w przepisie art. 1 ust. 16 ustawy abolicyjnej brak jest odwołania do przepisu art. 83 ust. 4 ustawy systemowej. Nie można zaś zapominać, że już z samej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (por. m.in. orzeczenie Trybunał Konstytucyjny z dnia 8 kwietnia 1997 roku, K 14/96 OTK 1997/2/16). W sprawie zatem należało odnieść kwestię pojęcia strony i interesu strony nie tylko do przepisów postępowania administracyjnego. Przepisy takie bowiem choć obowiązujące na etapie postępowania przed organem rentowym nie są obowiązującymi na etapie postępowania sądowego. Prawu administracyjnemu obce jest bowiem pojęcie prawa podmiotowego pojmowane na wzór cywilistycznego prawa podmiotowego. Treścią cywilistycznego prawa podmiotowego jest władztwo podmiotowe upoważniające do rozporządzania uprawnieniami lub zaciągania zobowiązań. Natomiast w prawie administracyjnym uprawnienia i obowiązki jednostek unormowane są każdorazowo w prawie przedmiotowym. Są to zawsze uprawnienia lub obowiązki w stosunkach prawnych z administracją państwową, przy czym właśnie organ administracyjny reprezentujący w danym stosunku prawnym administrację państwową upoważniony jest do tego, aby autorytatywnie je konkretyzować" (J. Filipek, Rola prawa w działalności administracyjnej państwa, Warszawa 1974, s. 113; zob. niewłaściwe rozumienie pojęcia prawa podmiotowego w wyroku NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2000 r., I SA 1019/99, LEX nr 78926: "Treścią pojęcia "interes prawny" jest prawo podmiotowe rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa konkretnych

korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym. Cechami tego "interesu" jest to, że jest on konkretny, indywidualny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego"). Uwzględniając niezwykle różnorodność sytuacji prawnej jednostki, ukształtowanej przepisami prawa administracyjnego, należy zadowolić się stwierdzeniem, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. to interes oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego. Wydaje się ponadto, że zaletą tego pojęcia jest właśnie jego niedookreślony charakter, który zezwala sądowi administracyjnemu na rozciągnięcie ochrony prawnej jednostki na takie sytuacje prawne, które nie są objęte zakresem pojęcia prawa podmiotowego rozumianego (w doktrynie prawa cywilnego) jako "przyznana przez normę prawną na rzecz podmiotu stosunku prawnego sfera prawnej możliwości postępowania w sposób ustalony w tej normie" (S. G., Prawo cywilne, 1978, s. 111), roszczenia pojmowanego jako "uprawnienie, którego treścią jest możliwość domagania się od indywidualnie oznaczonych osób, aby zachowały się one w określony sposób, polegający na czynieniu, zaniechaniu lub znoszeniu" (S. G., Prawo cywilne, 1978, s. 113) czy uprawnienia rozumianego jako tzw. przejaw prawa podmiotowego (S. G., Prawo cywilne, 1978, s. 112).

Jest to o tyle istotne, iż zderzenie obu postępowań ma miejsce w każdej sytuacji odwołania od decyzji merytorycznej organu rentowego. Organ rentowy bowiem oczywiście stosuje przepisy postępowania administracyjnego przy rozpoznawaniu wniosków ubezpieczonych, natomiast ograniczenia występujące w postępowaniu przed organem rentowym czy to dowodowe czy to w zakresie prawa do sądu nie mogą mieć zastosowania w postępowaniu przed sądem prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W postępowaniu sądowym zaś kwestia legitymacji jest kwestią materialno prawną a nie proceduralną. Podlega zatem badaniu w toku procesu. Nie jest zaś podstawą do odmowy wszczęcia takiego postępowania.

W danej sprawie sprowadza się to do stwierdzenia, iż organ rentowy nie rozpoznał merytorycznie wniosku Z. H. o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za sporny okres i nie wydał w sprawie merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie można jednocześnie w sprawie mówić o braku przymiotu strony przez wnioskodawczynię, skoro dopiero wskutek poczynionych przez organ rentowy ustaleń wynikało, iż wnioskodawczyni podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu stosunku pracy. Ponadto spór między stronami był również sporem prawnym co do kwestii podlegania przez wnioskodawczynię obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Wnioskodawczyni bowiem twierdziła, iż w podlegała takiemu obowiązkowemu ubezpieczeniu z tytułu prowadzonej działalności, a jedynie była zwolniona z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Nie przesądzając w tym miejscu tej kwestii należy podnieść, iż zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy systemowej obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, **z zastrzeżeniem art. 8 i 9**, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są:

1) pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów;

5) osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi.

Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4-6 i 10, jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Może ona jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczeń, z zastrzeżeniem ust. 7.

Niejednokrotnie jest zatem tak, że ubezpieczony spełnia warunki do objęcia obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych z dwóch lub więcej tytułów. Przypadki takie określa się mianem zbiegu tytułów do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, a reguluje je art. 9 u.s.u.s. Przepis ten rozstrzyga, które z będących w zbiegu tytułów są tytułami do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, a które dają jedynie prawo zgłoszenia się do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych bądź nie stanowią tytułu do tych ubezpieczeń.

Okoliczność zatem czy wnioskodawczyni jest stroną postępowania administracyjnego nie może stanowić przesłanki do wydania decyzji procesowej, skoro osoba, której sprawa dotyczy ma prawo domagać się i oczekuje rozpoznania

i rozstrzygnięcia przez organ rentowy sprawy w sposób merytoryczny, a w następstwie oceny merytorycznej takiej decyzji przez Sąd w wyniku odwołania. Na powyższe wskazuje również jednoznacznie dotychczasowy przebieg postępowania sądowego. Wnioskodawczyni bowiem już w odwołaniu odnosi się merytorycznie do kwestii objęcia jej ustawą z dnia 9 listopada 2012 roku oraz do zasadności umorzenia należności z tytułu składek.

Przy wydaniu przez organ rentowy decyzji procesowej Sąd nie miał zaś możliwości skutecznego rozpoznania tych wniosków i rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie w przedmiocie umorzenia należności, jak tego oczekiwała wnioskodawczyni. Jak wyżej bowiem podniesiono zakres i treść decyzji ZUS wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, organ rentowy zaś nie wydał decyzji merytorycznej, a jedynie decyzję o odmowie wszczęcia postępowania.

Podsumowując powyższe rozważania należało zatem stwierdzić, że pozwany organ rentowy winien był w odniesieniu do wyżej wskazanego wniosku Z. H. wydać merytoryczną decyzję i w niej rozstrzygnąć kwestię możliwości ubiegania się przez wnioskodawczynię o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek na ww. ubezpieczenia. Dopiero tak wydana decyzja, w przypadku odwołania od takiej decyzji, podlegać będzie mogła merytorycznej kontroli sądowej, w tym czy w sytuacji gdy wnioskodawczyni nie posiada zaległości w składkach na ubezpieczenie społeczne możliwe jest umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne (por. szczegółowo uzasadnienie i stanowisko Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie w wyrokach z dnia 4 grudnia 2013 roku w sprawie IIIAUa 827/13, Legalis; z dnia 2 kwietnia 2014 roku w sprawie IIIAUa 1427/13, Legalis; por. również wyrok Sąd Okręgowy w Szczecinie z dnia 1 października 2013 roku, VI U 460/13, Legalis w zakresie w jakim wszczęto postępowanie w sprawie rozpoznania wniosku o umorzenie zaległości w przypadku osoby u której występował zbieg podstaw ubezpieczenia).

Z tych wszystkich względów Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Na koszty zasądzone od organu rentowego na rzecz wnioskodawczyni złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika wnioskodawcy w kwocie 60,00 złotych określone w § 2 ust. 1 w związku z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. tekst jednolity z 2013 roku, poz. 461).