

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2021 r.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy  
i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Agnieszka Stachurska

Protokolant: sekretarz sądowy Anna Bańcerowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 grudnia 2021 r. w W.

sprawy W. W. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.

o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym

na skutek odwołania W. W. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.

z dnia 19 kwietnia 2021 r. numer (...)

oddala odwołanie.

sędzia Agnieszka Stachurska

## UZASADNIENIE

W. W. (1) w dniu 27 kwietnia 2021r. złożyła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia 19 kwietnia 2021r., numer (...) stwierdzającej, że jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od 1 grudnia 2020r.

Ubezpieczona wniosła o anulowanie zaskarżonej decyzji, a uzasadniając swe stanowisko wskazała, że w dniu 30 listopada 2020r. złożyła formularz ZUA 057000 – zgłoszenie do ubezpieczeń od 1 grudnia 2020r. dla osoby prowadzącej działalność gospodarczą, co wynikało z pomyłki. Po przemyśleniach, zgodnie z prawem, złożyła formularz ZWUA wyrejestrowujący z ubezpieczeń, a kolejnego dnia zarejestrowała się na formularzu ZZA z kodem 054000 - „ulga na start”. Ubezpieczona podkreśliła, że jest matką samotnie wychowującą dwójkę dzieci, które pozostają na jej utrzymaniu i wdową, ponadto jest osobą niepełnosprawną (odwołanie z 27 kwietnia 2021r., k. 3 a.s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 477<sup>(14)</sup> § 1 k.p.c. W uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie wskazał, że W. W. (2) jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą zgłosiła się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego od 1 grudnia 2020r., natomiast w dniu 4 grudnia 2020r. złożyła wyrejestrowanie z ubezpieczeń społecznych od 1 grudnia 2020r., a w dniu 5 grudnia 2020r. złożyła zgłoszenie do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego od 1 grudnia 2020r. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, korzystająca z tzw. ulgi na start. W dniu 30 listopada 2020r. składając dokument zgłoszeniowy ZUS ZUA W. W. (1) zrezygnowała z tego uprawnienia i zadeklarowała wolę podlegania obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą i tym samym w ocenie organu rentowego ubezpieczona nie może skorzystać z

„ulgi na start”. W dalszej części odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wskazał na treść art. 18 ust. 1, 2 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021r., poz. 162), zgodnie z którym 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. Przedsiębiorca może zrezygnować z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Ponadto organ rentowy podkreślił, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 4 i art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021r., poz. 423 z późn. zm.) obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi. 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 niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia (odpowiedź na odwołanie z dnia 1 czerwca 2021r., k. 6 a.s.).

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

W. W. (1) jest księgową. Od dnia 1 września 2018r. rozpoczęła prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej o numerze (...) i REGON (...). Działalność została jednak zawieszona, a wznowienie jej wykonywania nastąpiło od 1 grudnia 2020r. (zawiadomienie z 25 lutego 2021r. – nienumerowane karty akt ZUS; zgłoszenie ZUS ZUA – nienumerowane karty akt ZUS; zeznania W. W. (1), k. 28 a.s.).

W dniu 30 listopada 2020r. W. W. (1) udała się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Inspektorat w L. celem złożenia zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Pracownik organu rentowego poinformował ubezpieczoną o możliwości skorzystania z tzw. ulgi na start. W. W. (1) nie zdecydowała się na skorzystanie z tej możliwości i na formularzu ZUS ZUA od dnia 1 grudnia 2020r. dokonała zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego, rentowych i wypadkowego oraz do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego z kodem tytułu ubezpieczenia 057000 (druk ZUS ZUA - nienumerowane karty akt ZUS; zeznania W. W. (1), k. 28 a.s.).

W dniu 4 grudnia 2020r. W. W. (1), po przemyśleniach, dokonała wyrejestrowania z ubezpieczeń na formularzu ZUS ZWUA od dnia 1 grudnia 2020r., a w dniu 5 grudnia 2020r. złożyła zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego na formularzu ZUS ZZA od 1 grudnia 2020r. jako osoba prowadząca działalność gospodarczą korzystająca z tzw. ulgi na start, podlegająca ubezpieczeniu zdrowotnemu zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców (zawiadomienie z dnia 25 lutego 2021r. - nienumerowane karty akt ZUS; zeznania W. W. (1), k. 28 a.s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. w dniu 19 kwietnia 2021r. wydał decyzję numer (...), w której stwierdził, że W. W. (1) jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od 1 grudnia 2020r. (decyzja ZUS z dnia 19 kwietnia 2021r. - nienumerowane karty akt ZUS). W. W. (1) odwołała się od powyższej decyzji (odwołanie z 27 kwietnia 2021r., k. 3 a.s.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie powołanych dokumentów oraz częściowo w oparciu o zeznania W. W. (1). Dokumenty w zakresie, w jakim Sąd oparł na nich swoje ustalenia, są wiarygodne. Podobnie zostały ocenione zeznania ubezpieczonych, w których ubezpieczona zaprezentowała przebieg zdarzeń zgodny z tym, na co wskazał ZUS, a ponadto wyjaśniła motywy zmiany swojej decyzji związanej ze zgłoszeniem do ubezpieczeń społecznych.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie W. W. (1) podlegało oddaleniu.

Art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021r., poz. 423), zwanej dalej ustawą systemową, stanowi, że obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi. Dotyczy ich także obowiązek podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu, bowiem art. 12 ust. 1 ww. ustawy wskazuje, że obowiązkowo takiemu ubezpieczeniu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Obowiązek ubezpieczenia osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą wynika każdorazowo z faktycznego prowadzenia tej działalności. Tym samym do powstania obowiązku ubezpieczenia wymagane jest rzeczywiste wykonywanie działalności zarobkowej, realizowanej w sposób zorganizowany i ciągły. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, że rozpoczęcie działalności gospodarczej polega na podjęciu w celu zarobkowym działań określonych we wpisie do ewidencji działalności gospodarczej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2001r., II UK 428/00). Ponadto z art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą podlegają ubezpieczeniom od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. We wskazanym przepisie ustawodawca określił czasowe granice podlegania obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu wyznaczając je momentami rozpoczęcia i zaprzestania wykonywania działalności. Zaprzestanie działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 13 ust. 4 ustawy systemowej uchylające obowiązek ubezpieczenia może być również okresowe i spowodowane przerwą w jej wykonywaniu. Musi to jednak wiązać się z wolną zaprzestania tej działalności w sposób definitywny, co winno znaleźć formalny wyraz w wyrejestrowaniu działalności z ewidencji działalności gospodarczej, względnie w jej zawieszeniu.

W przedmiotowej sprawie okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej przez W. W. (1) od 1 grudnia 2020r. jest bezsporna, ubezpieczona bowiem tego nie kwestionowała, a w zeznaniach dodatkowo potwierdziła, że działalność jest przez nią prowadzona. Sporne pozostawało natomiast, czy wobec złożonego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych od dnia 1 grudnia 2020r., a następnie wyrejestrowania z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zgłoszenia do ubezpieczenia chorobowego od dnia 1 grudnia 2020r., ubezpieczona jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu od ww. daty, czy korzysta w tym czasie z tzw. ulgi na start i nie jest objęta obowiązkowymi ubezpieczeniami: emerytalnym, rentowymi i wypadkowym. Ubezpieczona, dokonując w dniu 4 grudnia 2020r. wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych i zgłoszenia w dniu 5 grudnia 2020r. tylko do ubezpieczenia zdrowotnego, wyraziła wolę skorzystania z tzw. ulgi na start. Organ rentowy wskazał jednak, że nie jest to możliwe z uwagi na okoliczność, że W. W. (1) dokonała w dniu 30 listopada 2020r. zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych od dnia 1 grudnia 2020r., składając formularz ZUS ZUA jako osoba prowadząca działalność, dla której podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia.

Art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021r., poz. 162) wskazuje, że 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 (ust. 1). Przedsiębiorca może zrezygnować z uprawnień, o którym mowa w ust. 1, przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych (ust. 2).

W. W. (1) od 1 grudnia 2020r. wznowiła wykonywanie działalności gospodarczej, która wcześniej pozostawała zawieszona od 1 września 2018r., a więc spełniała przesłanki do skorzystania z tzw. ulgi na start. Jednak, mimo iż została poinformowana przez pracownika Inspektoratu ZUS w L. o takiej możliwości, nie skorzystała z niej, dokonując

w dniu 30 listopada 2020r. zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego, rentowych i wypadkowego na formularzu ZUS ZUA z kodem tytułu ubezpieczenia 057000. Tym samym zrezygnowała z tzw. ulgi na start. Dokonując takiej rezygnacji nie pozostawała w błędzie, ani nie popełniła pomyłki, na co wskazywała w odwołaniu. Ubezpieczona w pełni świadomie wybrała możliwość podlegania ubezpieczeniom społecznym. Wskazuje na to z jednej strony wyraźna informacja udzielona przez pracownika ZUS o możliwości skorzystania z tzw. ulgi na start, a z drugiej strony wiedza i świadomość ubezpieczonej dotycząca takiej możliwości, wynikająca nie tylko z pouczenia, jakie uzyskała, ale i z wiedzy, jaką ubezpieczona dysponuje, będąc księgową. Poza tym w zeznaniach W. W. (1) wyraźnie przyznała, że wiedziała, iż istnieje możliwość, by skorzystała z ww. ulgi. W tej sytuacji trudno mówić o tym, aby została wprowadzona w błąd albo pozostawała w takim błędzie. Z kolei pomyłka miałaby miejsce wówczas, gdyby złożenie druku ZUS ZUA w dniu 30 listopada 2020r. było niezgodne z wolą ubezpieczonej. Ta wola tymczasem była w ww. dacie jednoznaczna. W. W. (1) chciała dokonać zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i to uczyniła, zaś jej późniejsze działania nie wynikały z tego, że chciała naprawić omyłkę, tylko z tego, że zmieniła zdanie. Ubezpieczona – jak wyjaśniła w zeznaniach – przemyślała swój krok jeszcze raz i zdecydowała, że zgłoszenie do ubezpieczeń nie będzie dla niej korzystne. W takiej jednak sytuacji, kiedy jej działania były podjęte w warunkach pełnej świadomości, kiedy w dniu 30 listopada 2020r. już dokonała zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, to w późniejszym czasie nie mogła skorzystać z tzw. ulgi na start.

Problem interpretacyjny może pojawić się w sytuacji, gdy strona dopuści się pomyłki, skutkującej stworzeniem sytuacji prawnej niekorzystnej dla niej i niezgodnej z jej wolą. W prawie ubezpieczeń społecznych brak jest przepisu odpowiadającego treści art. 60 k.c. i art. 65 k.c., jednakże obowiązuje przepis art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, który 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 na 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. Z art. 8 k.p.a. wynikają także inne obowiązki organu administracji (organu rentowego) dotyczące sposobu prowadzenia postępowania, wykraczające poza konieczność kierowania się wskazanymi wyżej zasadami. 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 - np. wyrok NSA z 18 lutego 1994r., SA/Wr (...), Prok. i Pr. 1995, Nr 2, poz. 54 (zob. Piotr Marek Przybysz. Komentarz do art. 8 k.p.a., LEX). W tym miejscu przywołać można również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 lipca 2019r., 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 k.p.a., 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 5 lipca 1999r., IV SA 1632/96, z dnia 11 czerwca 1990r., I SA 367/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 47).

Jak już zostało wskazane, w przedmiotowej sprawie powołane argumenty nie będą miały zastosowania, gdyż W. W. (1), choć tak wskazała w odwołaniu, w rzeczywistości nie popełniła pomyłki, dokonując zgłoszenia w dniu 30 listopada 2020r. Była należycie poinformowana przez obsługującego ją pracownika ZUS o możliwości skorzystania z tzw. ulgi na start, a zatem można mówić w jej przypadku co najwyżej o podjęciu decyzji, która nie została należycie przemyślana. Tego rodzaju sytuacja nie jest jednak pomyłką, o której możemy mówić wówczas, kiedy wola wyrażona przez osobę ubezpieczoną nie jest zgodna z jej wolą rzeczywistą. Tymczasem ubezpieczona w dniu 30 listopada 2020r. świadomie podjęła decyzję o zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych. Jej decyzja była wyrazem jej woli w tamtym momencie, natomiast okoliczność, że nastąpiła w tym zakresie zmiana po kilku dniach, nie może prowadzić do uznania możliwości rezygnacji z wcześniejszego zgłoszenia i skorzystania z ulgi na start.

Mając na względzie powołane okoliczności należało zatem przyjąć, że ubezpieczona od 1 grudnia 2020r., kiedy zarejestrowała działalność gospodarczą, prowadziła ją i podlegała z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. Wskazywane w odwołaniu okoliczności związane z sytuacją rodzinną i zdrowotną ubezpieczonej nie mają znaczenia z punktu widzenia możliwości skorzystania z ulgi na start, bowiem przesłanki te są zawarte wprost w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców, w którym nie ma mowy o uwzględnianiu sytuacji osobistej i rodzinnej wnioskodawcy.

Podsumowując, Sąd Okręgowy ocenił, iż zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, a zatem brak jest podstaw do jej zmiany bądź uchylecia. Na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. odwołanie podlegało więc oddaleniu.