

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

30 listopada 2023 r.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie VII Wydział Pracy

i (...)

w składzie:

Przewodniczący: SSO Małgorzata Kosicka

Protokolant: st. sekr. sądowy Maria Nalewczyńska

po rozpoznaniu na rozprawie 30 listopada 2023 r. w W.

odwołania I. G.

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

o odmowie wszczęcia postępowania o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne

z 23 czerwca 2023 r., nr (...)

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że poleca Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddziałowi w W. wszczęcie postępowania o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne I. G. za rok składkowy 2022.

Sygn. akt VII U 1150/23

UZASADNIENIE

I. G. złożył odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddziału w W. z 23 czerwca 2023 r. znak (...).

Wydaną przez organ decyzję odwołujący zaskarżył w całości i wniósł o nakazanie wszczęcia przez ZUS postępowania w zakresie stwierdzenia, że jako płatnik składek będący komornikiem sądowym, przy ustaleniu wysokości skład zdrowotne za kolejne miesiące 2022 r. podlega dyspozycji art. 79 ust. 1 w zw. z art. 81 ust. 2 za ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Odwołujący wydanej przez ZUS decyzji, zarzucił naruszenie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jak też naruszenie art. 83 ust. 1 w/w ustawy. Ubezpieczony wskazał, że organ w żadnym zakresie nie wyjaśnił przesłanek leżących u podstaw odmowy wszczęcia postępowania w sprawie, w szczególności, że żądanie płatnika dotyczące stwierdzenia, że płatnik składek jako komornik sądowy przy ustalaniu składki na ubezpieczenie zdrowotne podlega dyspozycji art. 81 ust. 2 za ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowej ze środków publicznych, odnosi się bezpośrednio do kwestii objętych dyspozycjami art. 83 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych co powoduje, że organ winien był wszcząć postępowanie i wydać decyzję merytoryczną w sprawie. Kolejno odwołujący wskazał, że powyższe stanowisko znajduje dodatkowe potwierdzenie w samej treści uzasadnienia aktualnie wydanej decyzji, w którym organ dokonuje de facto merytorycznej oceny i interpretacji sprawy w kontekście wątków zgłoszonych przez płatnika w jego wniosku. Przy tym jednak organ zamiast wydania decyzji, podlegającej kontroli sądu w jej warstwie merytorycznej niezasadnie zdecydował o wydaniu decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania, tj. ZUS poprzestał de facto na aspekcie formalnym. Płatnik składek podkreślił, że skoro zakres żądania zgłoszonego przez płatnika wyczerpuje podstawę do wszczęcia postępowania i wydania decyzji merytorycznej w sprawie - aktualna decyzja organu ograniczająca prawo płatnika składek jest wadliwa i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Jednocześnie

dla uchylenia wszelkich wątpliwości płatnik wnosi o stwierdzenie, że jako komornik sądowy przy ustalaniu składki na ubezpieczenie zdrowotne podlega dyspozycji art. 79 ust. 1 w zw. art. 81 ust. 2 za ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowej ze środków publicznych. Do odwołania zostało załączone stanowisko Krajowej Rady Komorniczej zawierające analizę prawną dotyczącą sposobu określania składki na ubezpieczenie zdrowotne komornika sądowego (odwołanie z 10 lipca 2023 r. k.3-13.a.s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych(...)Oddział w W. wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. i zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Organ rentowy wskazał, że odwołujący z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej wykazał formę opodatkowania wedle zasady ogólne - podatek liniowy. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2022 r. komornicy sądowi ustalają podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach obowiązujących osoby prowadzące działalność gospodarczą. Oznacza to, że o sposobie ustalenia wysokości podstawy wymiaru jak i wysokości składki decyduje stosowana forma opodatkowania uzyskiwanych przychodów. Kolejno organ rentowy powołał się na przepis art. 33 ust. 3 ustawy komornikach sądowych, który stanowi, że do komornika stosuje się przepisy ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W ocenie organu rentowego argumentacja dotycząca istoty działalności komorników i charakteru prawnego tej działalności nie mają znaczenia dla określenia statusu komornika na gruncie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Komornik sądowy, jakkolwiek nie jest przedsiębiorcą to dla celów ubezpieczeń społecznych jak i ubezpieczenia zdrowotnego został zrównany pod względem tak obowiązków jak i uprawnień z osobami, które prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy - Prawo przedsiębiorców.

Organ rentowy podkreślił, że mając na uwadze, że począwszy od 1 stycznia 2022 r. ustawodawca w istotny sposób różnicował zasady ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób prowadzących pozarolniczą działalność dla prawidłowego jej określenia ważne jest odpowiednie zastosowanie nowych regulacji prawnych ustalonych dla tej grupy ubezpieczonych. Ponadto wskazał, że brzmienie art. 33 ust 3 ustawy o komornikach sądowych nie zostało zmienione. Nie zostały też wprowadzone odrębne przepisy określające zasady ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne dla komorników. W związku z brzmieniem art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych powiązanie z formą opodatkowania oraz wysokością uzyskiwanych dochodów/przychodów ma zastosowanie także w przypadku komorników sądowych. Przychody komorników, w myśl powołanego art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych dla celów podatkowych są traktowane jako przychody z działalności gospodarczej. Organ rentowy wskazał, że nietrafne jest zapatrywanie jakoby do komorników sądowych zastosowanie miał mieć art. 81 ust. 2za ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepis ten jest stosowany jedynie do tych osób prowadzących pozarolnicza działalność, które nie zostały wskazane w art. 81 ust. 2, 2e i 2z ustawy. Organ rentowy podkreślił, że jego stanowisko jest oparte na literalnej wykładni art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych. Oznacza to, że do komorników traktowanych na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jako osoby prowadzące działalność gospodarczą należy ustalać wysokość podstawy wymiaru składki zdrowotnej w ścisłym powiązaniu z ich formą opodatkowania oraz wysokością uzyskiwanych dochodów/przychodów z działalności gospodarczej, w rozumieniu przepisów podatkowych, czyli na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wobec powyższego biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz wykazaną przez odwołującego formę opodatkowania organ rentowy nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022. W świetle zatem powyższych wskazań, w ocenie organu rentowego zaskarżona

decyzja wydana jest prawidłowo, a odwołanie powinno zostać oddalone (odpowiedź na odwołanie z 27 lipca 2023 r. k.14-16 a.s.).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

I. G. wykonuje zawód komornika sądowego. 29 maja 2023 r. złożył do ZUS wnioski o wydanie decyzji o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022. W załączeniu do wniosku odwołujący przedłożył stanowisko Krajowej Rady Komorniczej w W. potwierdzające, że komornik sądowy przy ustaleniu wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne podlega dyspozycji art. 79 ust. 1 w zw. z art. 81 ust 2za ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Płatnik składek wniósł o uwzględnienie załączonego pisma jako integralnej części jego wniosku w sprawie i wniósł o ustosunkowanie się do stanowiska przez ZUS (wniosek z 29 maja 2023 r. – nienumerowane karty a.r.).

Decyzją z 23 czerwca 2023 r. nr (...) organ rentowy na podstawie art. 61a § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), w związku z art. 83b. ust 1 i art. 123 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, z późn. zm.) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wniosku I. G. o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy powołał się na art. 61a § 1 k.p.a oraz na art. 83b ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 123. ww. ustawy.

Organ rentowy w zaskarżonej decyzji wskazał, że z analizy zapisów na koncie płatnika składek wynika, że w złożonych dokumentach rozliczeniowych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej wykazał formę opodatkowania wedle zasady ogólne - podatek liniowy. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2022 r. komornicy sądowi ustalają podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach obowiązujących osoby prowadzące działalność gospodarczą. Oznacza to, że o sposobie ustalenia wysokości podstawy wymiaru jak i wysokości składki decyduje stosowana forma opodatkowania uzyskiwanych przychodów.

Kolejno organ rentowy wskazał, że przepisem determinującym zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne i ich wysokość w stosunku do komorników sądowych jest art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych. Organ rentowy podkreślił, że komornik sądowy, jakkolwiek nie jest przedsiębiorcą to dla celów ubezpieczeń społecznych jak i ubezpieczenia zdrowotnego został zrównany pod względem tak obowiązków jak i uprawnień z osobami, które prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy - Prawo przedsiębiorców. ZUS ponadto podkreślił, że mając na względzie, że począwszy od 1 stycznia 2022 r. ustawodawca w istotny sposób zróżnicował zasady ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób prowadzących pozarolniczą działalność dla prawidłowego jej określenia ważne jest odpowiednie zastosowanie nowych regulacji prawnych ustalonych dla tej grupy ubezpieczonych. Podkreślając przy tym podkreślić, że brzmienie art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych nie zostało zmienione. Nie zostały też wprowadzone odrębne przepisy określające zasady ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne dla komorników. Organ rentowy podkreślił, że nietrafne jest zapatrywanie jakoby do komorników sądowych zastosowanie miał art. 81 ust. 2za ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepis ten jest bowiem stosowany jedynie do tych osób prowadzących pozarolniczą działalność, które nie zostały wskazane w art. 81 ust. 2, 2e i 2z ustawy. W zaskarżonej decyzji ZUS zaznaczył, że biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz wykazaną przez odwołującego formę opodatkowania nie stwierdzono podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022 r. (decyzja z 23 czerwca 2023 r.- nienumerowane karty a.r.).

Sąd zważył, co następuje:

Odwołania I. G. zasługiwało na uwzględnienie.

Kwestią sporną w przedmiotowej sprawie było ustalenie czy organ rentowy w sposób zgodny z prawem odmówił odwołującemu wszczęcia postępowania administracyjnego, mającego na celu rozpoznanie złożonego wniosku.

W niniejszej sprawie organ rentowy, powołując się na treść art. 61a § 1 k.p.a., odmówił ubezpieczonemu wszczęcia postępowania w przedmiocie jego wniosku o wydanie decyzji o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022. Równocześnie w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia ZUS wskazał, że do komorników traktowanych na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jako osoby prowadzące działalność gospodarczą należy ustalać wysokość podstawy wymiaru składki zdrowotnej w ścisłym powiązaniu z ich formą opodatkowania oraz wysokością uzyskiwanych dochodów/przychodów z działalności gospodarczej, w rozumieniu przepisów podatkowych, czyli na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tym samym w ocenie sądu, organ rentowy powołując się na przepisy proceduralne, w istocie dokonał rozstrzygnięcia merytorycznego, o czym świadczą okoliczności powołane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W myśl art. 61a § 1 k.p.a., gdy żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 61 k.p.a., zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Przesłanką do wydania postanowienia w trybie art. 61a § 1 k.p.a. jest więc 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 (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 10 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 141/14, LEX 1510890). Dokonując wykładni art. 61a § 1 k.p.a. należy stwierdzić, że ustawodawca wymienia dwie przesłanki dające podstawę do ewentualnej odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. Pierwszą przesłanką jest złożenie żądania przez osobę, która nie jest stroną, drugą przesłanką jest z kolei zaistnienie „innych uzasadnionych przyczyn” uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Choć ustawodawca nie dokonał konkretyzacji przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania, to należy jednak uznać, że przepis ten odnosi się do takich sytuacji, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę wszczęcia postępowania administracyjnego. Przesłanka ta zostanie spełniona, gdy np. w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy, gdy w tej sprawie zapadło już rozstrzygnięcie lub gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym (Wyrok WSA w Gliwicach z 16.11.2023 r., (...) SA/Gl (...), LEX nr 3634011). Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. z innych uzasadnionych przyczyn, nie może być rozumiana jako sytuacja, w której odmawia się wszczęcia postępowania na podstawie oceny materialnoprawnego elementu sytuacji prawnej obywatela (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 23 października 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 644/14, LEX 1531151).

W ocenie sądu, odmowa wszczęcia postępowania była nieuzasadniona. Zarówno załączona przez odwołującego opinia Krajowej Rady Komorniczej oraz przywołany przez odwołującego wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi wskazują, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien wszcząć postępowanie ponieważ zachodzą okoliczności, które wskazują na to, że odwołujący nie prowadzi działalności gospodarczej zatem odniesienie wprost do przepisów formy opodatkowania w ocenie sądu nie może stanowić podstawy do tego by ustalić podstawę wymiaru składek zgodnie z deklaracją złożoną przez odwołującego, zatem okoliczności te powinny zostać zbadane w toku postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organ rentowy powinien zbadać ponownie stan prawny i to czy rzeczywiście przyjęta przez ZUS wykładnia przepisów jest prawidłowa, a następnie powinien wydać decyzję ustalającą

podstawę wymiaru składek za 2022 r. w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Sąd nie mógł w orzekać przedmiocie tego jaka jest podstawa wymiaru składek, ponieważ zakres decyzji jest inny niż w wyroku, który odwołujący załączył.

W konsekwencji powyższych rozważań, sąd uznał, że zaskarżona decyzja nie odpowiada prawu i – na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.