

Sygn. akt V U 467/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2024 r.

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

Przewodniczący: Sędzia Urszula Sipińska-Sęk

Protokolant: st. sekr. sądowy Zofia Aleksandrowicz

po rozpoznaniu w dniu 1 lutego 2024 r. w Piotrkowie Trybunalskim na rozprawie

sprawy z wniosku M. R.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

o wszczęcie postępowania

na skutek odwołania M. R.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

z dnia (...) r. sygn.: (...)

- zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nakazuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. wszczęcie postępowania w sprawie wniosku M. R. o wydanie decyzji o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne,**
- zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. na rzecz wnioskodawcy M. R. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty;**

VU 467/23

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia (...) roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T., odmówił wnioskodawcy M. R. wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne. Podstawę prawną decyzji ZUS stanowiły przepisy art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2022 roku poz. 1009) oraz art. 61a § 1 k.p.a.

W uzasadnieniu decyzji ZUS podkreślił, że wnioskodawca składał dokumenty rozliczeniowe tj. imienne raporty miesięczne od stycznia 2022 roku ze wskazaniem formy opodatkowania zasady ogólne-podatek liniowy. Organ rentowy wskazał jednocześnie, że wnioskodawca jest (...), a 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, zgodnie z którym do komornika stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Oznacza to, że do komorników należy ustalać wysokość podstawy wymiaru składki zdrowotnej w ścisłym powiązaniu z ich formą opodatkowania oraz wysokością dochodów/przychodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej, zatem na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W odwołaniu od decyzji M. R., działając przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o jej zmianę poprzez nakazanie organowi rentowemu wszczęcia postępowania w zakresie stwierdzenia, że jako płatnik składek będąc (...), przy ustaleniu wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne za kolejne miesiące 2022 roku, ma zastosowanie art. 79 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wnioskodawca wskazał, że organ rentowy w żadnym zakresie nie wyjaśnił przesłanek leżących u podstaw odmowy wszczęcia postępowania w sprawie, w szczególności, że żądanie płatnika dotyczyło stwierdzenia, że jako komornik sądowy podlega dyspozycji art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, co powoduje, że organ winien był wszcząć postępowanie i wydać decyzję merytoryczną w sprawie. Wnioskodawca wskazał również, że powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji, w którym organ dokonał merytorycznej oceny i interpretacji sprawy w kontekście wątków zgłoszonych przez płatnika w jego wniosku. Jednakże ZUS, zamiast wydania decyzji, podlegającej kontroli sądu w jej warstwie merytorycznej, niezasadnie zdecydował o wydaniu decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania, tj. ZUS poprzestał na aspekcie formalnym. Ponadto w treści uzasadnienia decyzji ZUS nie wyjaśnił podstaw i przesłanek do zastosowania art. 61a§1 k.p.a.

Organ rentowy, działając przez profesjonalnego pełnomocnika, w odpowiedzi na odwołanie, wniósł o jego oddalenie. ZUS twierdził nadto, że decyzja została wydana zgodnie z przepisami prawa, a przychody komorników, zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych, dla celów podatkowych traktowane są jako przychody z działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę wykazaną formę opodatkowania, jak zaznaczył pełnomocnik organu rentowego, ZUS nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie podstawy prawnej ustalenia wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne wnioskodawcy za rok składkowy 2022 z uwagi na brak sporu.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Wnioskodawca M. R. jest komornikiem sądowym. Wnioskodawca składał dokumenty rozliczeniowe tj. imienne raporty miesięczne od stycznia 2022 roku ze wskazaniem formy opodatkowania zasady ogólne-podatek liniowy.

(okoliczność bezsporna)

W dniu 22 maja 2023 roku wnioskodawca złożył wniosek o wydanie przez organ rentowy formalnej decyzji w formie pisemnej w przedmiocie podstawy określenia składki zdrowotnej za rok 2022. Do wniosku o wydanie decyzji załączył stanowisko Krajowej Rady Komorniczej. Wnioskodawca wskazał, że do niego- jako komornika sądowego, przy ustaleniu wysokości składki na ubezpieczenia zdrowotne za kolejne miesiące należy stosować art. 79 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 2 za ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(dowód: wniosek, k.3-13-akt ZUS)

Powyższy wniosek stał się podstawą wydania przez ZUS zaskarżonej decyzji.

(dowód: decyzja ZUS z 14.06.2023, k.14-15-akt ZUS)

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie jest uzasadnione.

Zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w

drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji. (vide postanowienie SN z dnia 11 czerwca 2013 roku w sprawie o sygn. akt IIUK 74/13 L.). W orzecnictwie SN i Sądów Apelacyjnych ugruntowany jest pogląd, iż sąd ubezpieczeń może rozpoznawać sprawę z zakresu ubezpieczeń tylko w zakresie zaskarżenia decyzji, czyli w takim zakresie w jakim strona postępowania decyzję zaskarżyła.

Odnosząc powyższe do treści zaskarżonej decyzji organu rentowego, odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie wniosku M. R. należy stwierdzić, iż istota sporu w sprawie sprowadzała się do kwestii słuszności zastosowania przez organ rentowy regulacji zawartej w art. 61a § 1 k.p.c., tj. czy organ rentowy miał podstawy do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wniosku skarżącego o wydanie decyzji dotyczącej podstawy ustalenia wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne. Przedmiotem niniejszego postępowania była ocena zgodności z prawem - w aspekcie formalnym i materialnym - decyzji wydanej przez organ rentowy.

Zgodnie z treścią art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przepis art. 61a k.p.a., stanowi w § 1, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, 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. W orzecnictwie przyjmuje się, że z treści przytoczonej regulacji prawnej wynika, że ustawodawca wprowadził dwie samodzielne przesłanki do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Pierwszą z przesłanek jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną, natomiast drugą jest zaistnienie „innych uzasadnionych przyczyn” uniemożliwiających wszczęcie postępowania. W tym zakresie ustawodawca posłużył się klauzulą generalną, bez konkretyzowania przyczyn.

Zgodnie zaś treścią art. 83 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.), dalej ustawa, Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek. Natomiast art.83b ust.1 ustawy stanowi, że jeżeli przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję.

Podkreślić należy, że w niniejszej sprawie wnioskodawca złożył wniosek, którego następstwem jest wszczęcie postępowania, z uwagi na fakt, że żądanie wnioskodawcy dotyczy sprawy indywidualnej, załatwianej w drodze decyzji oraz, że wniosek został złożony przez osobę będącą stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.. Nie ulega wątpliwości, że M. R. jest płatnikiem składek na ubezpieczenie i ma prawo żądać wydania decyzji w zakresie wymienionym w art. 83 ust. 1 ustawy. Ponadto, sprawa ma charakter indywidualny, ponieważ dotyczy grupy zawodowej – komorników sądowych. Wskazać również należy, że u podstaw decyzji ZUS leży ocena merytoryczna wniosku odwołującego. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że 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 dnia 10 września 2014r., sygn. akt VII SA/Wa 141/14 , LEX 1510890). 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 dnia 23 października 2014r., sygn. akt II SA/Bk 644/14 , LEX 1531151). Z uwagi na powyższe, sprawie nie wystąpiły również „inne uzasadnione przyczyny” uniemożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego, gdyż przyczyny wskazane w przepisie zostały ograniczone jedynie do sytuacji, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania- uniemożliwiają uruchomienie i prowadzenie postępowania administracyjnego. Należy przez nie rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie (tak SN w orzeczeniu z 9 września 2015 roku (III UK 16/15)).

Biorąc pod uwagę powyższe, w niniejszej sprawie organ rentowy powinien wszcząć postępowanie celem rozpoznania wniosku ubezpieczonego, a następnie – w zależności od poczynionych ustaleń i wyciągniętych wniosków – wydać

decyzję merytoryczną, która dopiero tak wydana w przypadku odwołania od takiej decyzji, podlegać będzie mogła merytorycznej kontroli sądowej.

Dodać należy, że inne Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w kraju , wydawały decyzje określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne, co wynika z załączonego przez wnioskodawcę do akt sprawy wyroku Sądu Okręgowego w Kaliszu o sygn. akt VU 757/22.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.