

**Sygn. akt VII U 1329/23**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 5 kwietnia 2024r.**

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

Przewodniczący: sędzia Agnieszka Stachurska

Protokolant: st. sekretarz sądowy Anna Bańcerowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 marca 2024r. w W.

sprawy M. T. (1)

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

o wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne

na skutek odwołania M. T. (1)

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

z dnia 28 czerwca 2023 roku, nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że ustala, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne M. T. (1) za rok 2022 stanowi kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale roku poprzedniego, łącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;

2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. na rzecz M. T. (1) kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi za czas od daty uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty.

sędzia Agnieszka Stachurska

## UZASADNIENIE

M. T. (1) w dniu 7 sierpnia 2023r. złożył odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia 28 czerwca 2023r., nr (...), zaskarżając ją w całości i wnosząc o:

1) zmianę zaskarżonej decyzji i:

a. zobowiązanie organu rentowego do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie rozpatrzenia wniosku złożonego w dniu 31 maja 2023r. o wydanie decyzji o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022,

ewentualnie, w razie nieuwzględnienia tego wniosku,

b. orzeczenie co do istoty sprawy poprzez ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022 zgodnie z art. 81 ust. 2za ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (u.ś.o.z.), tj. w kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w

czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;

2) ewentualnie, w razie nieuwzględnienia wniosku z punktu 1), na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 83 ust. 2 u.s.u.s., o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu;

3) zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Odwołujący się zarzucił zaskarżonej decyzji:

1) naruszenie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022r. poz. 1009 ze zm.; dalej: „u.s.u.s.”) poprzez nieuzasadnioną odmowę wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022, podczas gdy nie zaistniały okoliczności mogące stanowić podstawę odmowy wszczęcia postępowania w myśl art. 61a § 1 k.p.a., a organ rentowy dokonał merytorycznej oceny wniosku odwołującego się i uznał, iż odwołujący się nie spełnia przesłanek pozwalających na ustalenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022 na podstawie art. 81 ust. 2za ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. u.ś.o.z., jednocześnie wydając rozstrzygnięcie o charakterze formalnoprawnym;

2) naruszenie art. 81 ust. 2 u.ś.o.z. w zw. z art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s. i art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2023r. poz. 590 ze zm.; dalej: u.k.s.), poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że do komorników uznawanych na gruncie przepisów u.ś.o.z. za osoby prowadzące działalność gospodarczą należy stosować zasady ustalania wysokości podstawy wymiaru składki zdrowotnej w ścisłym powiązaniu z ich formą opodatkowania oraz wysokością uzyskiwanych dochodów (przychodów) z działalności gospodarczej w myśl art. 81 ust. 2 u.ś.o.z., podczas gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisów powinna prowadzić do wniosku, że podstawę wymiaru składki zdrowotnej płatnika będącego komornikiem sądowym stanowi kwota przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, o której mowa w art. 81 ust. 2za u.ś.o.z.;

3) naruszenie art. 81 ust. 2za u.ś.o.z. w zw. z art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s. i art. 33 ust. 3 u.k.s., poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy przepis ten ma zastosowanie do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s., innych niż wskazane w art. 81 ust. 2, 2e, 2z i 2zaa u.s.u.s.

Uzasadniając swoje stanowisko, M. T. (1) wskazał, że organ rentowy, powołując się na przepis proceduralny, dokonał w istocie rozstrzygnięcia merytorycznego, o czym świadczą okoliczności powołane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Dalej odwołujący się powołał się na treść art. 61a § 1 k.p.a., zgodnie z którym, 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. Następnie odwołujący się wskazał, że w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym odmowa wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych może nastąpić tylko wówczas, gdy oczywistym jest, że osoba, która występuje z żądaniem wszczęcia postępowania nie może być uznana za stronę tego postępowania. W ocenie odwołującego się nie ulega wątpliwości, że z sytuacją taką nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Wobec tego przesłanką do wydania decyzji było zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania, przy czym w tym zakresie uzasadnienie decyzji w istocie nie zawiera argumentacji na poparcie stanowiska organu rentowego, a zatem trudno uznać ocenę dokonaną w tym zakresie za należycie uzasadnioną.

Następnie odwołujący się wskazał, że przyczyny, o których mowa w 61a § 1 k.p.a., nie zostały skonkretyzowane i należy przez nie rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania. Jako przykład wskazał sytuację, 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 materialnoprawnej 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, że w rozstrzygnięciu wydanym w przedmiotowym trybie organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się bowiem aktem formalnym, a nie merytorycznym (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 10 września 2014r., sygn. akt VII SA/Wa 141/14).

Zdaniem odwołującego się należy uznać, że organ rentowy nie tylko nie przeprowadził analizy spełnienia przesłanek pozwalających na zastosowanie instytucji odmowy wszczęcia postępowania, stypizowanych w art. 61a § 1 k p a., lecz swoim rozstrzygnięciem wyszedł poza granice dopuszczalności zastosowania tejże instytucji, wydając rozstrzygnięcie o charakterze formalnoprawnym pomimo uprzedniego przeprowadzenia merytorycznej oceny stanowiska odwołującego się.

W kolejnej części uzasadnienia odwołujący się uzasadnił zarzut naruszenia art. 81 ust. 2 u.ś.o.z. w zw. z art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s. i art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018r. o komornikach sądowych, wskazując że okolicznością bezsporną jest to, że komornicy sądowi nie są osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, na co wprost wskazuje art. 33 ust. 1 i 2 u.k.s.

Stanowisko organu rentowego opiera się na błędnej wykładni art. 33 ust. 3 u.k.s., który niesłusznie został zastosowany w niniejszej sprawie jako - w istocie - wyłączna podstawa rozstrzygnięcia, z pominięciem przepisów u.ś.o.z. (a w szczególności art. 81 ust. 2za w zw. z ust. 2 tej ustawy) oraz u.s.u.s. (a konkretnie art. 8 ust. 6 pkt 1 tej ustawy). Przepis ten nie może być postrzegany jako *lex specialis* względem ww. przepisów u.ś.o.z. oraz u.s.u.s. (wprost przeciwnie - to przepisy tych ustaw należy uznać za *leges spciales*), a tym samym art. 33 ust. 3 u.k.s. nie może stanowić samoistnej podstawy rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Jest to przepis, który zawiera wyłącznie normę odsyłającą.

Następnie odwołujący się wskazał, że z przepisu art. 33 ust. 3 u.k.s. wynika, że do komornika stosuje się m.in. przepisy u.s.u.s. oraz u.ś.o.z. dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Brzmienie tego przepisu nie powinno jednak automatycznie prowadzić do wniosku, że przepisem właściwym dla ustalenia podstawy wymiaru składki zdrowotnej komorników sądowych jest art. 81 ust. 2 u.ś.o.z., jak uważa organ rentowy. Wskazany przepis określa podstawę wymiaru składki m.in. dla osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s., tj. osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a (który to wyjątek nie ma zastosowania w niniejszej sprawie).

Odwołujący się zwrócił też uwagę, że w art. 33 ust. 3 u.k.s. ustawodawca posłużył się odesłaniem do przepisów u.ś.o.z. i u.s.u.s. dotyczących osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, nie oznacza to jednak, że przepisy tych ustaw można interpretować w oderwaniu od art. 33 ust. 1 i 2 u.k.s., z których wynika, że komornik sądowy nie jest przedsiębiorcą i nie prowadzi działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, a tym samym nie może być objęty dyspozycją art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s., co prowadzi do wniosku, iż nie można do niego zastosować art. 81 ust. 2 u.ś.o.z. (odwołanie z 3 sierpnia 2023r. - k. 3-6 a.s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. Powołując się na art. 83b ustawy z 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023r. poz. 1230), wskazał że jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, ZUS w tych przypadkach wydaje decyzję. Następnie organ rentowy zacytował art. 61a § 1 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku, gdy żądanie 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. Zaistnienie "innych uzasadnionych przyczyn", uniemożliwiających wszczęcie postępowania obejmuje sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, to jest, 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2023r., (...)).

Dalej organ rentowy wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny orzekł (wyrok z dnia 2 marca 2023r., III OSK (...)), iż przesłankę "inne uzasadnione przyczyny" powinno się rozumieć jako "przypadki pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania, tj.:

- a) wniesienie żądania przez osobę niemającą zdolności do czynności prawnych;
- b) wniesienie żądania w sprawie, która nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej. Można tu wyróżnić następujące przypadki:
  - sprawa należy do zakresu działania organów administracji, ale podlega załatwieniu w innej formie niż decyzja, np. w formie czynności materialno-technicznej, aktu stanu cywilnego lub zaświadczenia;
  - sprawa ma charakter administracyjny, ale dane uprawnienie lub obowiązek wynika wprost z ustawy (lub wydanego na jej podstawie aktu normatywnego) i nie wymaga konkretyzacji (rozstrzygnięcia) w formie decyzji;
  - sprawa ma charakter administracyjny, ale nie jest objęta w ogóle regulacją administracyjnoprawną;
  - sprawa nie ma charakteru administracyjnego, lecz cywilnoprawny i załatwiana jest w formie umowy albo jednostronnej czynności cywilnoprawnej;
- c) wniesienie żądania w sprawie rozstrzygniętej już decyzją;
- d) wniesienie żądania w sprawie, w której toczy się postępowanie przed właściwym organem administracji;
- e) wniesienie żądania po upływie terminu określonego w ustawie dla dochodzenia określonych praw (przedawnienie materialnoprawne).

Analizując art. 33 ust. 3 ustawy komornikach sądowych, organ rentowy przyjął, że z jego treści wynika, że do komorników sądowych stosuje się wprost przepisy wskazanych w niej ustaw regulujących zasady ustalania wysokości składek, jakie zostały określone dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Nieistotne jest zatem, że komornicy sądowi nie są osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, której to okoliczności organ rentowy nie kwestionuje. W ocenie organu rentowego ustawodawca nakazał stosowanie do komorników regulacji odnoszących się do osób prowadzących działalność pozarolniczą. Istota działalności komorników i charakter prawny tej działalności, jest w świetle powołanych przepisów prawa pozbawiona znaczenia dla określenia statusu komornika na gruncie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Komornik sądowy, co podkreślił organ rentowy, 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.

Następnie organ rentowy, powołując się na ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wskazał że w odniesieniu do osób, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy systemowej, podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne określa art. 81 ust. 2 i 2b (podstawa roczna) i ust. 2c-2d (podstawa miesięczna). Nietrafne jest zapatrywanie jakoby do komorników sądowych zastosowanie miał mieć art. 81 ust. 2za ww. ustawy. Przepis ten jest stosowany jedynie do tych osób prowadzących pozarolniczą działalność, które nie zostały wskazane w art. 81 ust. 2, 2e i 2z ustawy (odpowiedź na odwołanie z 4 września 2023r. - k. 33-34 a.s.).

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

M. T. (1) jest komornikiem sądowym przy Sądzie Rejonowym w Legionowie. Jest zobowiązany przyjmować wszystkie sprawy, z którymi zgłoszą się do niego dłużnicy oraz wierzyciele, nie ma możliwości wyboru spraw. Ponadto ma obowiązek wskazania Prezesowi Sądu dni i godzin, kiedy odbywając się przyjęcia interesantów w kancelarii. Również

o swojej nieobecności jest zobowiązany powiadomić Prezesa Sądu, który sprawuje nadzór nad jego pracą. Liczba dni nieobecności komornika w pracy jest przewidziana przepisami. M. T. (1) nie jest zarejestrowany w (...), na wszelką działalność dodatkową, poza byciem komornikiem, musiałby uzyskać zgodę Prezesa Sądu. Wykonując swoją pracę pobiera koszty przysługujące komornikowi, ustalone w ustawie o kosztach komorniczych, których nie może dowolnie zmniejszać, ani zwiększać (zeznania ubezpieczonego M. T. (1) - k. 60 a.s.).

Ubezpieczony w dniu 31 maja 2023r. złożył do ZUS wniosek o zwrot nienależnie opłaconych składek wraz z wnioskiem o wydanie decyzji, informując organ rentowy, że dostrzegł istotną wątpliwość co do podstawy określenia składki zdrowotnej w 2022 roku. W załączeniu do wniosku przedstawił stanowisko Krajowej Rady Komorniczej z dnia 20 maja 2022 roku, 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 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Płatnik składek wniósł o uwzględnienie załączonego pisma jako integralnej części jego wniosku w sprawie i o ustosunkowanie się do tego stanowiska przez ZUS (wniosek z 31 maja 2023r. – nienumerowane karty akt ZUS).

Decyzją z 28 czerwca 2023r., nr (...), organ rentowy działając na podstawie art. 61a § 1 ustawy z 14 czerwca 1960r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023r., poz. 775), w związku z art. 83b. ust 1 i art. 123 ustawy z 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022r., poz. 1009 ze zm.) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wniosku M. T. (1) o wydanie decyzji o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że z analizy zapisów na koncie płatnika składek wynika, że w złożonych dokumentach rozliczeniowych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej M. T. (1) wykazał formę opodatkowania wedle zasady ogólnej - podatek liniowy. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2022r. 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. Ponadto 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. 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 także, 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. Wobec powyższego, biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz wykazaną przez M. T. (1) formę opodatkowania, nie stwierdzono podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne za rok składkowy 2022 (decyzja z 28 czerwca 2023r. - nienumerowane karty akt ZUS).

Powyższy stan faktyczny, który nie jest sporny, Sąd ustalił na podstawie powołanych dokumentów, których autentyczność i treść nie była kwestionowana przez strony. Ponadto podstawę dokonanych ustaleń stanowiły zeznania M. T. (1), które jako wskazujące na okoliczności wprost wynikające z przepisów ustawy o komornikach sądowych, nie budziły wątpliwości i zostały ocenione jako wiarygodne.

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

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. Wskazany przepis przewiduje, że 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 albo sytuacja, w której osoba domagająca się wszczęcia postępowania nie jest stroną, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca i nie było przez Zakład powoływane jako podstawa wydania decyzji, albo zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Przyczyny te nie zostały w ustawie skonkretyzowane. Należy przez nie rozumieć między innymi takie sytuacje, na które wskazała strona odwołująca się, przykładowo, gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie bądź gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialno-prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Ponadto na przypadki przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania wskazuje zacytowany przez organ rentowy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 marca 2023r., wydany w sprawie III OSK 3371/21. Jedną z takich przyczyn, podkreśloną przez Zakład, a więc zapewne stanowiącą podstawę wydania zaskarżonej decyzji, jest sytuacja, gdy sprawa ma charakter administracyjny, ale dane uprawnienie lub obowiązek wynika wprost z ustawy bądź z wydanego na jej podstawie aktu normatywnego i nie wymaga konkretyzacji w formie decyzji. W przedmiotowej sprawie ZUS, przyjmując że podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne komornika nie budzi wątpliwości, wskazywał na brak podstaw do wszczęcia postępowania. Sąd Okręgowy z takim stanowiskiem Zakładu nie zgodził się, uznając że wobec rozbudowanego brzmienia przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jak i budzącej wątpliwości korelacji art. 33 ust. 1 i ust. 3 ustawy o komornikach sądowych, rozumianej inaczej niż wskazał ZUS choćby przez Krajową Radę Komorniczą, brak było podstaw do przyjęcia, że podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne komornika jest regulacją jasną, na którą przepis wskazuje wprost i bez żadnych wątpliwości. Takie wątpliwości we wskazanej sprawie wystąpiły, co sygnalizował M. T. (1), wspierając się stanowiskiem Krajowej Rady Komorniczej. W takiej sytuacji nie było podstaw do tego, aby odmówić wszczęcia postępowania. Postępowanie powinno zostać wszczęte, przeprowadzone i zakończone decyzją rozstrzygającą o wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne M. T. (1).

W związku z odwołaniem złożonym przez ubezpieczonego sąd ubezpieczeń społecznych, po przeprowadzeniu postępowania, rozstrzyga o prawidłowości decyzji, mając na uwadze zakres oraz przedmiot jej rozpoznania. Przyjmuje się również, że kompetencją sądu ubezpieczeń społecznych jest załatwienie co do istoty sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego. Chodzi o ocenę decyzji, w której sąd powinien sformułować - na podstawie stosowanego prawa materialnego - swoje stanowisko co do spełnienia przesłanek prawa do świadczenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zauważono, że nie istnieje prawne ograniczenie sądowego postępowania odwoławczego wyłącznie do podstaw prawnych wskazanych w zaskarżonej decyzji i sąd powinien weryfikować wszystkie przesłanki dochodzonego ustalenia czy świadczenia. Na uwagę w tym zakresie zasługuje szczególnie uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011r. (I UZP 3/10, OSNP 2011/17-18/233), której nadano moc zasady prawnej, w której wskazano, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.) w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził między innymi, że ustanowiony w art. 83 ust. 1-3 ustawy systemowej w związku z art. 180 i 181 k.p.a. oraz w związku z art. 476 § 2 k.p.c. sądowy tryb odwoławczy odnosi się - z wyjątkiem przewidzianym wyłącznie w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej - do wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw. Zasada ustanowionego w tych przepisach trybu odwoławczego polega na tym, że od decyzji Zakładu "przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego" z wyłączeniem zarówno administracyjnego postępowania w jego stadiach instancyjnych, jak i weryfikacji decyzji wadliwych w specjalnych trybach. Wszystko na etapie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest "odwołanie do sądu", które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których Zakład wydał decyzję, na drogę postępowania przed sądem powszechnym. W rezultacie niezależnie od tego, czy podstawą wydania decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi art. 83a ust. 1, czy ust. 2 ustawy systemowej, czy też - w braku podstaw do ich zastosowania - przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego,

organem właściwym do jej wydania jest Zakład (jego właściwa terenowa jednostka organizacyjna - art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.), a organem odwoławczym - sąd powszechny. W każdym bowiem z tych przypadków decyzja, jako niewymieniona w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, jest indywidualną decyzją wskazaną w art. 83 ust. 1 tej ustawy, od której przysługuje odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej; por. także uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

Również w uzasadnieniu wyroku z 18 grudnia 2018r. (II UK 433/17) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w sprawie odwołania od decyzji organu rentowego odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności innej decyzji tego organu nie jest legalność tej pierwszej decyzji, lecz roszczenie, prawo lub obowiązek strony, o których organ rentowy rozstrzygnął w tej drugiej decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013r., (OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261). Wynika to z tego, że przedmiotem rozpoznania w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego zasadniczo nie jest zgodność z prawem decyzji organu rentowego, lecz prawo, roszczenie lub obowiązek skarżącego, o którym organ rentowy rozstrzygnął w zaskarżonej decyzji. Kompetencje sądu powszechnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie mają zatem charakteru kompetencji ściśle kontrolnych, w których zasadniczym lub wyłącznym kryterium oceny jest zgodność z prawem decyzji organu rentowego, co jest zasadą kontroli legalności decyzji administracyjnych wykonywanej przez sądy administracyjne, lecz mają one charakter ściśle merytoryczny, nakierowany na rozstrzygnięcie o prawach, obowiązkach lub roszczeniach adresata takiej decyzji.

W przedmiotowej sprawie nie można pominąć także i tej okoliczności, że zaskarżona decyzja jest odpowiedzią na wniosek ubezpieczonego o określenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne, a odmowa wszczęcia postępowania jest faktycznie potwierdzeniem tego, że w przypadku komorników, a takim jest odwołujący się, powinien być stosowany art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W powyższych okolicznościach Sąd Okręgowy powinien rozpoznać sprawę merytorycznie i orzec o żądaniu, jakie zgłosił M. T. (1).

Przechodząc do analizy kluczowego w sprawie zagadnienia wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne ubezpieczonego, w pierwszej kolejności przypomnieć należy, że zgodnie z przepisami statuującymi instytucję komornika w polskim prawie, tj. art. 33 ustawy z 22 marca 2018r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023r., poz. 1691), komornik nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Przepisy te jednoznacznie też stanowią, że komornik nie może prowadzić działalności gospodarczej. Jednocześnie z art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych wynika, że do komornika stosuje się przepisy ustawy z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021r. poz. 1128 z późn. zm.), przepisy ustawy z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021r. poz. 423 z późn. zm.) oraz przepisy ustawy z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021r. poz. 1285 z późn. zm.), dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Według organu rentowego - wobec brzmienia zacytowanych przepisów ustawy o komornikach sądowych, opierającej się na założeniu, że do komorników traktowanych na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jako osoby prowadzące działalność gospodarczą - wysokość podstawy wymiaru składki zdrowotnej należy ustalać w ścisłym powiązaniu z ich formą opodatkowania oraz wysokością uzyskiwanych dochodów/przychodów z działalności gospodarczej, czyli na podstawie art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zdaniem Sądu okoliczność, że przywołany art. 33 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych nakazuje stosowanie do komornika przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dotyczących osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, nie oznacza iż następuje zmiana charakteru prawnego podmiotu ubezpieczonego. Podobnie okoliczność, że w zakresie opodatkowania komornika sądowego traktuje się go jak osobę prowadzącą działalność gospodarczą, nie oznacza iż następuje zmiana charakteru tego podmiotu. Sposób opodatkowania przychodów w ustawie podatkowej nie

kreuje bowiem samodzielnie ani podstawy działania danego podmiotu, ani jego charakteru czy tytułu ubezpieczenia. Komornik to funkcjonariusz publiczny wykonujących określone zadania wynikające z ustawy o komornikach sądowych. Jest organem Państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych oraz innych czynności określonych w ustawach, posiadającym w tym zakresie władcze kompetencje wobec innych podmiotów. Celem działania komornika sądowego nie jest prowadzenie działalności gospodarczej rozumianej jako zorganizowana działalność zarobkowa wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Nie jest to także działalność podporządkowana regułom zysku i opłacalności, zasadzie racjonalnego działania i uczestnictwu w obrocie gospodarczym. Ryzyko finansowe związane z funkcjonowaniem kancelarii obciąża komornika, uzyskującego środki na ten cel z opłat pobieranych przy wykonywaniu czynności urzędowych, jednakże nie jest to działalność podporządkowana regułom zysku i opłacalności, gdyż po spełnieniu warunków przez uprawniony podmiot, komornik sądowy nie może odmówić dokonania określonych czynności urzędowych, a opłata za nie, nie może być określona inaczej, niż jedynie według zasad określonych w przepisach prawa. Na to właśnie zwrócił uwagę w przedmiotowej sprawie M. T. (2) podczas przesłuchania. Jest to istotne, choć z punktu widzenia podatkowego odwołujący się traktowany jest jako osoba osiągająca przychód, jakim jest przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej - art. 10 ust. 1 punkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Opodatkowanie na zasadzie art. 30c wskazanej ustawy dotyczy tzw. podatku liniowego, a odwołujący się w taki sposób podlegał opodatkowaniu w roku 2022. Jako komornik nie jest on podatnikiem w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, wykonującym samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy.

Od 1 stycznia 2022r. obowiązuje ustawa z 29 października 2021r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021r., poz. 2105), która m.in. składkę zdrowotną uzależnia od tego w jaki sposób osoby prowadzące działalność ustalają podatek dochodowy od osób fizycznych. Zgodnie z art. 79a ustawy z 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021r., poz. 1285 ze zm.), składka na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność gospodarczą wymienioną w art. 8 ust. 6 punkt 1, 3, 4, 5 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców opłacających podatek dochodowy na zasadach wymienionych w art. 30c ustawy o podatku dochodowym stanowi 4,9% podstawy wymiaru, jednak nie mniej niż kwota odpowiadająca 9% minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w pierwszym dniu roku składkowego, o którym mowa w art. 81 ust. 2, w przypadku składki obliczonej od miesięcznej podstawy jej wymiaru, iloczynu liczby miesięcy w roku składkowym, o którym mowa w art. 81 ust. 2 i minimalnego wynagrodzenie obowiązującego w pierwszym dniu tego roku składkowego, w przypadku składki obliczonej od rocznej podstawy jej wymiaru. Przepis ust. 1 stosuje się również w przypadku, gdy ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1 opłaca w tym samym roku kalendarzowym podatek dochodowy na zasadach określonych w art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 8 ust. 6 w punkcie 1 dotyczą osób prowadzących działalność na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców, punkt 3 dotyczy osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu, punkt 4 dotyczy wspólników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej, zaś punkt 5 dotyczy osób prowadzących szkołę publiczną.

W art. 81 ust. 2 ustawy z 7 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, podstawę wymiaru składki dla osób prowadzących działalność gospodarczą wymienionych w art. 8 ust. 6 punkt 1, 3, 4, 5 ustawy systemowej oraz art. 18 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, opłacających podatek dochodowy od osób fizycznych na podstawie art. 29, art. 30c lub art. 30ca ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowi dochód z działalności gospodarczej ustalony za rok kalendarzowy jako różnica między osiągniętym przychodem, a poniesionymi kosztami uzyskania przychodu.

Komornicy nie mieszczą się w żadnej z grup wymienionych w art. 81 ust. 2 ww. ustawy. Nie są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, ani nie należą do żadnej z grup określonych w art. 8 ust. 6 punkt 1, 3, 4, 5 ustawy systemowej. Nie wykonują wolnego zawodu. Jedynie z punktu widzenia istnienia tytułu

ubezpieczenia są traktowani jako osoby prowadzące działalność gospodarczą. Ma więc do nich zastosowanie art. 81 ust. 2za ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który stanowi, że dla pozostałych osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym osób współpracujących z osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą, podstawą wymiaru miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne będzie kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedzającego, włącznie z wpłatami z zysku, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim.

Analizując ww. kwestię, należy mieć także na względzie ratio legis wprowadzanych zmian dotyczących sposobu określenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, wyrażone w projekcie do ustawy z 29 października 2021r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu projektu wskazano, że ustawodawca zmierzał do odejścia w stosunku do przedsiębiorców od określania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne jako stałej opłaty ryczałtowej na rzecz uzależnienia jej od rzeczywistych dochodów przedsiębiorcy. Ustawodawca zmierzał więc do określenia w inny niż dotychczas, sposobu określenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne co do przedsiębiorców, którymi jak jasno wynika z ustawy o przedsiębiorcach, komornicy sądowi nie są. Zdaniem Sądu komornik jest „inną osobą”, na jaką wskazuje art. 81 ust. 2za i dlatego do odwołującego się należy stosować metodę ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne z tego przepisu wynikającą.

Słuszność stanowiska odwołującego się, jakie podzielił także Sąd Okręgowy, potwierdził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 28 września 2023 roku (III AUa 230/23, LEX 3625040). Z argumentacją tego Sądu, sąd rozpatrujący przedmiotową sprawą zgadza się w pełnym zakresie z powodów, które zostały przedstawione.

Wobec powyższego na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. Sąd dokonał zmiany zaskarżonej decyzji i przyjął, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne M. T. (1) stanowi kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Sąd na podstawie art. 98 k.p.c. zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. na rzecz M. T. (1) kwotę 180,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Wskazana kwota stanowiąca stawkę minimalną została ustalona na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015r., poz. 1800 ze zm).