

Sygn. akt VI U 1968/13

POSTANOWIENIE

Dnia 29 stycznia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	st. sekr. sądowy Katarzyna Herman

po rozpoznaniu w dniu 29 stycznia 2014 r. w Szczecinie

sprawy T. G. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenie

na skutek odwołaniem T. G. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 04 września 2013 roku Nr (...)

postanawia:

przekazać odwołanie Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

UZASADNIENIE

W dniu 26 sierpnia 2013 roku T. G. (1) złożył w ZUS O/S. wniosek o umorzenie nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od grudnia 2004 r. do 30 listopada 2007 roku, do których opłacania był zobowiązany z uwagi na prowadzenie w tym czasie pozarolniczej działalności gospodarczej.

Decyzją z dnia 4 września 2013 roku, nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku T. G. (1) o umorzenie należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność figurujących na koncie T. G. (2). W uzasadnieniu wskazał, że brak jest możliwości wszczęcia postępowania, bowiem zakres żądania obejmuje wyłącznie umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne, które nie podlegają samoistnie umorzeniu. W decyzji zamieszczono pouczenie o możliwości odwołania się od niej do Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych.

T. G. (2) zaskarżył do Sądu powyższą decyzję, wnosząc o jej uchylenie i wszczęcie postępowania w sprawie rozpatrzenia jego wniosku o umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek zdrowotnych na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą. Wskazał, że w jego ocenie organ rentowy dokonał błędnej wykładni art. 1 wskazanej ustawy, kierując się jedynie wykładnią językową. W ocenie skarżącego należało mieć na uwadze cel wprowadzenia uregulowań prawnych

zawartych w ustawie abolicyjnej, którym było umożliwienie osobom zalegającym ze składkami ubezpieczeniowymi względem ZUS ich umorzenie. Wyjaśnił, że w spornym okresie podlegał obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, lecz był zwolniony z opłacania składek na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie w całości, z argumentacją jak w zaskarżonej decyzji. Ponownie wskazał, że na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej składki na ubezpieczenie zdrowotne nie podlegają samoistnemu umorzeniu, lecz tylko w razie umorzenia zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe.

Sąd zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie nie była dopuszczalna droga sądowa, wskutek czego odwołanie T. G. nie mogło zostać merytorycznie rozpoznane przez sąd powszechny.

O drodze sądowej możemy mówić wtedy, gdy sprawa ma charakter cywilny i jej rozpoznanie należy do kompetencji sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (art. 2 ust. 1 kpc). W zakresie ubezpieczeń społecznych zakres spraw podlegających rozpoznaniu przez sąd powszechny określają przepisy art. 476 § 2 i 3 k.p.c. Zgodnie z nimi przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej. Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd ubezpieczeń społecznych władny jest rozpoznać tylko takie odwołanie, które dotyczy spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego określonych wyczerpująco w art. 476 § 2 pkt 1-5 k.p.c. (postanowienie SN z dnia 10 września 1998 r., II UKN 201/98).

Przedmiot decyzji wydawanych przez organy rentowe, od których przysługują odwołania do sądu powszechnego, określają natomiast przepisy szczególne. Są to w szczególności sprawy wymienione w art. 83 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity z dnia 10 listopada 2009r.: Dz.U. Nr 205, poz.1585, ze zm., dalej u.s.u.s.)

Zgodnie z przepisem art. 83 ust. 1 u.s.u.s., Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności:

- 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych;
- 2) przebiegu ubezpieczeń;
- 3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek;
- 3a) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek;
- 4) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- 5) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (ust. 2). Odwołanie do sądu przysługuje również w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia (ust. 3).

Od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odwołanie, o którym mowa w ust. 2, nie przysługuje. Stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego (ust. 4).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wskazać w pierwszej kolejności należy, że skoro zaskarżona decyzja wydana została w sprawie o umorzenie należności z tytułu składek (umorzenia takich należności dotyczył wniosek T. G.), to co do zasady - w myśl przepisu art. 84 ust. 4 u.s.u.s. i wbrew udzielonego przez organ rentowy pouczeniu - nie przysługiwało od niej odwołanie do sądu powszechnego. Z katalogu decyzji, od których w trybie art. 83 ust. 2 u.s.u.s. przysługuje odwołanie do właściwego sądu, zostały bowiem wyraźnie i wprost wyłączone niektóre decyzje, w tym także w sprawach dotyczących umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe, zdrowotne oraz Fundusz Pracy osób prowadzących pozarolniczą działalność.

Ponieważ jednak podstawę prawną do wydania zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 roku o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r. poz. 1551, dalej jako: ustawa abolicyjna), należało sprawdzić, czy ustawa ta – stanowiąca niewątpliwie *lex specialis* wobec ogólnych przepisów u.s.u.s. – nie dopuściła drogi sądowej w przypadku wydania decyzji tego rodzaju, jak ta, którą zaskarżył T. G..

W ocenie Sądu przepisy ustawy abolicyjnej dopuściły drogę sądową w niektórych przypadkach, w których gdyby opierać się tylko na przepisach u.s.u.s., należałoby uznać odwołanie za niedopuszczalne. Dopuszczalność drogi sądowej pojawiła się jednak tylko w przypadku decyzji o ściśle określonej treści i nie ma wśród nich decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia należności z tytułu składek.

Stosownie bowiem do przepisu ust. 16 art. 1 ustawy abolicyjnej, odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w art. 83 ust. 2, 3 i 5-7 ustawy wymienionej w ust. 1 (czyli ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) przysługuje wyłącznie od decyzji, o których mowa w ust. 8 i 13 ustawy abolicyjnej.

W ust. 8 ustawy abolicyjnej wskazano, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 6, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych. W przypadku T. G. decyzja tego rodzaju niewątpliwie nie została zaś wydana.

Przepis ust. 13 z kolei stanowi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o:

- 1) umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12, lub
- 2) odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 6 - w przypadku niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10, z uwzględnieniem ust. 7, 11 i 12.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 28 lutego 2009 roku obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych:

1)która przed dniem 1 września 2012 roku zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej w dniu wydania decyzji, o której mowa w ust. 8,

2)innej niż wymieniona w pkt 1

- umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 28 lutego 2009 roku oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

W ust. 6 cytowanego artykułu dodano, że umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, przywołane regulacje precyzyjnie wskazują, od jakich rozstrzygnięć merytorycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Oznacza to, że jeśli organ rentowy wyda decyzję innego rodzaju, mogą one stać się przedmiotem ewentualnego odwołania, jednak wyłącznie w trybie administracyjnym.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy trzeba wskazać, że podstawą wydania przez ZUS decyzji w niniejszej sprawie był przepis art. 61a § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.), przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności art. 83b ust. 1, w myśl którego jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję.

Przepis art. 61a § 1 k.p.a. stanowi zaś, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 (żądanie wszczęcia postępowania), 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.

Przed wydaniem postanowienia (decyzji) o odmowie wszczęcia postępowania organ administracji bada wyłącznie następujące przesłanki: 1) czy żądanie zostało wniesione przez osobę będącą stroną oraz 2) czy istnieją uzasadnione przyczyny wszczęcia postępowania. Przeszkoda przedmiotowa zaistnieje wówczas gdy w złożonym do organu administracji publicznej podaniu zostanie zawarte takie żądanie, które w ogóle nie nadaje się do załatwienia w formie prawno-administracyjnej. Błędnie dokonana ocena w danym zakresie przez organ administracji publicznej podlega możliwości weryfikacji w drodze wniesienia zażalenia do organu wyższej instancji (art. 61a § 2 k.p.a.).

Z treści zaskarżonej decyzji wynika, że według organu rentowego wystąpiła w przedmiotowej sprawie jedna z przesłanek odmowy wszczęcia postępowania wskazana w cytowanym wyżej przepisie. Organ rentowy uznał, że brak jest możliwości wszczęcia postępowania, bowiem zakres żądania obejmuje wyłącznie umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne, tymczasem przepisy ustawy abolicyjnej nie przewidują samoistnego umarzania takich należności. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. (z treści przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, regulujących ustrój, zadania i kompetencje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - art. 66-79a u.s.u.s. - wynika, że jest to jednostka organizacyjna - osoba prawna, która jest organem administracji publicznej - art. 66 ust. 4 u.s.u.s.) przy wydawaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia odniósł się zatem wyłącznie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy abolicyjnej, dotyczących możliwości wszczęcia postępowania dotyczącego umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wydana przezeń decyzja nie zawiera zaś jakiegokolwiek merytorycznego odniesienia do ewentualnej zasadności czy bezzasadności żądania skarżącego.

W świetle powyższego nie może być zdaniem Sądu wątpliwości, że T. G. nie mógł skutecznie zaskarżyć do sądu powszechnego wydanej w jego sprawie decyzji. Skoro bowiem dotyczy ona odmowy wszczęcia postępowania

administracyjnego w sprawie umorzenia należności, oznacza to, że nie mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 16 ustawy abolicyjnej. Nie jest to bowiem ani decyzja określająca warunki umorzenia (art. 8), ani decyzja o umorzeniu lub odmowie należności, o których mowa w ust. 1 i 6 (art. 13).

Po myśli art. 464 § 1 k.p.c., w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym wypadku sąd przekaze mu sprawę. Postanowienie sądu o przekazaniu sprawy może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli jednak organ ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, sąd rozpozna sprawę.

Zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia zażalenia jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. W świetle natomiast art. 66 ust.5 u.s.u.s. w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do (...) Zakładu jest Prezes Zakładu. Także w myśl przywoływanego już przepisu art. 83 ust. 4 u.s.u.s., stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra.

Bacząc na powyższe, Sąd orzekł o przekazaniu Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odwołania T. G. (1) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 4 września 2013r. o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, jako że to on jest organem właściwym do jego rozpoznania.