



Sygn. akt II UK 79/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z wniosku C. sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w P.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.
o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawnych,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 marca 2015 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 17 października 2013 r.,

- 1. uchyła zaskarżony wyrok i oddała apelację,**
- 2. zasądza od wnioskodawcy na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 14 listopada 2012 r. oddalił odwołanie C. Spółki z o.o., Spółki komandytowej (dalej płatnika lub przedsiębiorcy albo

wnioskodawcy) z siedzibą w P. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. z dnia 27 maja 2011 r., którą odmówiono wydania interpretacji w sprawie z jej wniosku dotyczącego ustalenia podstawy wymiaru składek zatrudnionych zleceniobiorców świadczących usługi opiekuńcze w Niemczech.

Sąd Okręgowy ustalił, że w dniu 17 marca 2011 r. do Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w G. wpłynął wniosek płatnika o wydanie pisemnej interpretacji w trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.). Przedsiębiorca wniósł o udzielenie odpowiedzi, czy Spółka może uznać, że zwróconych kosztów podróży i wypłaconych diet - zgodnie z rozporządzeniem w sprawie podróży służbowych pracowników sfery budżetowej - nie wlicza się do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a tym samym podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia stanowi wynagrodzenie wskazane kwotowo w umowie zlecenia.

Zdaniem wnioskodawcy, diety, które Spółka zamierza wypłacić zleceniobiorcom w związku z odbywanymi przez nich podróżami do Niemiec, powinny być wyłączone z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Przedsiębiorca wyjaśnił, że umowa zlecenia zawierana przez Spółkę będzie określała wynagrodzenie kwotowo na poziomie 2 - 2,5 tysiąca złotych, a tym samym podstawą wymiaru składek będzie ta właśnie kwota wynagrodzenia ustalona pomiędzy stronami. W uzupełnieniu wniosku Spółka wskazała, że jest zainteresowana świadczeniem usług w zakresie opieki nad osobami w podeszłym wieku. Spółka zamierza współpracować z osobami fizycznymi, które w jej imieniu będą wykonywać obowiązki opiekuńcze nad takimi osobami na podstawie umowy zlecenia. Umowy te zawierane są obecnie przez Spółkę na czas nieokreślony i wykonywane są na terytorium Polski. Jednak Spółka zamierza także pozyskiwać klientów w Niemczech, co wiąże się z wysyłaniem zleceniobiorcy do pracy za granicę. W przypadku umów zlecenia Spółka nie może jednak wydawać zleceniobiorcy polecenia wyjazdu służbowego, a więc wysyłać zleceniobiorcy w podróż służbową (na gruncie Kodeksu cywilnego regulującego kwestię umów zlecenia nie istnieje instytucja podróży służbowej ani oddelegowania). Z tego powodu Spółka zobowiązana jest w inny sposób uregulować zobowiązanie

zleceniobiorcy do wyjazdu za granicę i wykonywania tam czynności opiekuńczych przez określony czas. Konkretnie rozwiązano to w ten sposób, że umowa zlecenia zawarta jest między stronami i jest wykonywana na terytorium Polski, na czas zaś wykonywania czynności opiekuńczych w Niemczech jest zawieszana, a strony zawierają porozumienie (odrębną umowę zlecenia), w ramach którego zleceniobiorca zobowiązuje się w określonym czasie do wykonywania czynności opiekuńczych na terytorium Niemiec. Porozumienie dotyczące pracy w Niemczech określa czas wykonywania czynności opiekuńczych w Niemczech, wynagrodzenia z tego tytułu, a także miejsce wykonywania tych czynności - tj. miejscowość w Niemczech, w której mieszka podopieczny, na rzecz którego ma być świadczona usługa opiekuńcza. Po zakończeniu wykonywania przez zleceniobiorcę czynności w Niemczech i powrocie do Polski, wygasa odrębna umowa zlecenia zawarta na czas wykonywania czynności opiekuńczych w Niemczech i automatycznie zostaje „odwieszona” (przywrócona pomiędzy stronami) stała umowa zlecenia wykonywana przez zleceniobiorcę na terenie Polski.

Precyzując zaś swój wniosek, wnioskodawca wskazał, że zarówno podróż służbowa, jak również oddelegowanie nie znajdują bezpośredniego zastosowania w przypadku umów zlecenia, albowiem Kodeks cywilny, który reguluje umowy zlecenia, nie przewiduje w stosunku do zleceniobiorców możliwości ich oddelegowania lub wysyłania w podróż służbową. Tym samym nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie, czy świadczenie usług opiekuńczych przez zleceniobiorców w Niemczech będzie odbywać się w ramach podróży służbowych czy też w ramach oddelegowania. Z drugiej zaś strony, w ocenie wnioskodawcy, wyjazdy zleceniobiorców poza terytorium kraju najbardziej przypominają sytuację pracownika odbywającego podróż służbową i dlatego powinny mieć zastosowanie w ich przypadku przepisy § 2 pkt 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.).

Decyzją z dnia 27 maja 2011 r. organ rentowy odmówił wydania decyzji interpretacyjnej w zakresie tak sformułowanego i uzupełnionego wniosku.

Mając tak ustalony stan faktyczny, Sąd pierwszej instancji wskazał, iż z treści art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednoznacznie wynika, że wydanie pisemnej interpretacji dotyczy wyłącznie tych przepisów, z których bezpośrednio wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast brak jest podstaw prawnych, aby organ rentowy mógł w tym trybie oceniać, czy wyjazd zleceniobiorców do Niemiec w celu świadczenia usług opiekuńczych może być realizowany w ramach podróży służbowej bądź też oddelegowania, gdyż z tej kwalifikacji bezpośrednio nie wynika obowiązek świadczenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rozumieniu powyższego przepisu.

Sąd pierwszej instancji uznał, że stan faktyczny w ujęciu zaprezentowanym we wniosku nie stanowił jednoznacznego stwierdzenia, że usługi opiekuńcze świadczone przez zleceniobiorców na terenie Niemiec będą wykonywane w ramach podróży służbowej, co uniemożliwiło wydanie władczego rozstrzygnięcia.

Tym samym Sąd Okręgowy podzielił pogląd organu rentowego, że stanowisko Spółki w niniejszej sprawie opierało się na swoistej nadinterpretacji i uznaniu, że postępowanie w zakresie wydania interpretacji powinno korzystać z wykładni rozszerzającej. Tymczasem rolą organu administracji publicznej jest ocena stanowiska strony, a nie przedstawiania poglądów i interpretacji mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa w odniesieniu do różnych sytuacji faktycznych. Organ wydający decyzje nie ingeruje w zaistniały stan faktyczny opisany we wniosku, a jedynie ogranicza się do wykładni treści właściwych przepisów i sposobu ich zastosowania w odniesieniu do określonej indywidualnie sprawy.

Sąd Apelacyjny, w wyniku apelacji wnioskodawcy, wyrokiem z dnia 17 października 2013 r. zmienił zaskarżony wyrok w oraz poprzedzającą go decyzję i nakazał organowi rentowemu wydanie interpretacji w trybie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dotyczącej stanu faktycznego przedstawionego przez odwołującego we wniosku z dnia 11 marca 2011 r.

Sąd drugiej instancji uznał, że Sąd pierwszej instancji nie ma racji, twierdząc, iż to wnioskodawca powinien dokładnie wskazać, czy wyjazdy zleceniobiorców do pracy do Niemiec w ramach umowy zlecenia z prawnego punktu widzenia stanowią

podróż służbową bądź oddelegowanie. W jego ocenie, przedstawiony przez wnioskującą Spółkę stan faktyczny był jednoznaczny i organ rentowy powinien dokonać - mając na uwadze wszystkie niezbędne przepisy, z których wynika obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe - jego oceny prawnej i rozstrzygnąć, czy wyjazdy zleceniobiorców do Niemiec mogą być uznane za podróż służbową, czy też powinny być uznane za oddelegowanie i czy wówczas znajdzie zastosowanie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe - § 2 ust 1 pkt 15 bądź § 2 ust 1 pkt 16 tego rozporządzenia.

Sąd drugiej instancji wskazał także, że nie można interpretować przepisów prawa wyłącznie w wąskim zakresie i obracać się w zakresie ustawodawstwa dotyczącego tylko ściśle określonej dziedziny prawa. Istnienie i zakres obowiązywania określonych świadczeń o charakterze publicznoprawnym wynika bowiem nie tylko ze ściśle rozumianych przepisów dotyczących prawa ubezpieczeniowego, ale z całokształtu norm prawa pozwalających na prawidłową interpretację stanu faktycznego. Na treść przepisów i na obowiązek ich stosowania mają więc wpływ różne regulacje, nie tylko te wynikające wprost z przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.) i rozporządzeń wydanych na jej podstawie, bowiem chociaż przepisy dotyczące naliczania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, stanowią autonomiczną dziedzinę prawa, to jednak nie są one całkowicie odrębne, niezależne i niepowiązane z innymi dziedzinami systemu prawnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego: art. 10 ust 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez błędną wykładnię na skutek uznania przez Sąd Apelacyjny, że pozwany ma obowiązek dokonać rozstrzygnięcia w drodze pisemnej interpretacji, czy zatrudnieni zleceniobiorcy przebywają w podróży służbowej czy też są oddelegowani, podczas gdy art. 83d do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie daje prawnej możliwości wydania przez

organ pisemnej interpretacji w tym zakresie i przedmiocie, a także naruszenie prawa procesowego, tj. art. 477¹⁴ § 1 k.p.c., przez bezpodstawne przyjęcie, że w sprawie zachodzą podstawy i powody do zmiany zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 10 ust. 1, 2, 3 oraz 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (ust. 1). Wniosek o wydanie interpretacji może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (ust. 2). Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (ust. 3). Udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie. Interpretacja zawiera wskazanie prawidłowego stanowiska w sprawie wraz z uzasadnieniem prawnym oraz pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (ust. 5). Stosownie zaś do art. 10a ustawy, interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ administracji publicznej lub państwową jednostkę organizacyjną kompletnego i opłaconego wniosku (ust. 1). Interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, jednakże nie może być on obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji (ust. 2). Jest ona (interpretacja) natomiast wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania (ust. 3).

Z dniem 1 stycznia 2013 r. dodany został do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych art. 83d (art. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce; Dz.U. z 2012 poz. 1342), zgodnie z którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje interpretacje indywidualne, o

których mowa w art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek.

Wzajemna relacja tych przepisów polega na doprecyzowaniu przez ustawodawcę zwrotu użytego w art. 10 ust. 1: „zakres i sposób zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne”. Mianowicie chodzi o interpretację tych wszystkich przepisów, z których wynika obowiązek opłacania przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz ich wysokość.

W prawie ubezpieczeń powstanie tytułu ubezpieczenia społecznego, a także określenie wysokości składek na to ubezpieczenie regulowane jest przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń. Mają one charakter norm odwołujących się do pojęć prawnych usytuowanych w innych gałęziach prawa, o ile nie zawierają ich samodzielnej definicji (np. art. 8 ust. 2a – kreujący definicję pracownika na użytek prawa ubezpieczeń społecznych). Jest to zresztą zasada powszechnie obowiązująca w każdej gałęzi prawa, gdyż normy prawne tworzą system, w którym występują określone więzi, między innymi polegające na tym, że treść norm prawnych z różnych gałęzi prawa wzajemnie się uzupełnia i rozwija. Wykładnia i stosowanie prawa ubezpieczeń społecznych musi zatem odbywać się w kontekście norm np. należących do gałęzi prawa cywilnego, w tym prawa pracy. W praktyce oznacza to, że rozstrzygnięcie o istnieniu stosunku ubezpieczenia społecznego i wysokości należnych z tego tytułu składek nie jest możliwe bez sięgania do pojęć i definicji ustawowych funkcjonujących w systemie prawa. Dalej jednakże jest to rozstrzygnięcie o obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasadach obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz o podstawie wymiaru tych składek. W takim

przypadku przepisy z innych gałęzi prawa, jeśli uzupełniają i rozwijają przepisy prawa ubezpieczeń, stają się częścią norm prawa ubezpieczeń społecznych.

W rezultacie więc co do zasady interpretacja przepisów prawa ubezpieczeń społecznych (także dokonana na podstawie wskazanych na wstępie przepisów) polega na prawnej kwalifikacji określonych zdarzeń wywołujących skutek w prawie ubezpieczeń społecznych. Jeśli więc organ rentowy ma się wypowiedzieć co do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, obowiązany jest poddać ocenie prawnej wszystkie te stosunki i zdarzenia prawne, które prowadzą do zastosowania określonego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jej aktów wykonawczych, przy uwzględnieniu jednakże, czy w określonej sytuacji faktycznej w ogóle mają zastosowanie przepisy polskiego prawa ubezpieczeń społecznych.

W przedstawionym przez wnioskodawcę stanie faktycznym organ rentowy ma ocenić, czy umowę zlecenia (o świadczenie usług – art. 750 k.c.), w ramach której zleceniobiorca zobowiązuje się w określonym czasie do wykonywania czynności opiekuńczych na terytorium Niemiec, można zakwalifikować jako podróż służbową w rozumieniu art. 77⁵ k.p. (z tej racji, że między stronami obowiązuje wcześniejsza umowa o świadczenie usług na terenie Polski „zawieszona” na czas świadczenia usług w Niemczech). Tymczasem w tak ujętym problemie podstawową kwestię stanowi podleganie takiego zleceniobiorcy ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, bo tylko wtedy można rozważać zastosowanie § 2 ust. 1 pkt 15 bądź § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, właściwego dla określenia podstawy wymiaru składek. Dla oceny, czy zleceniobiorca może być uznany za pracownika oddelegowanego w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym (Dz.Urz. UE C 106/5 z 24 kwietnia 2010 r.), do którego stosuje się przepisy prawa krajowego, przedstawiony stan faktyczny jest dalece niewystarczający, a poza tym wniosek Spółki w ogóle nie odnosi się do tej najistotniejszej kwestii.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny, nakazując wydanie decyzji interpretacyjnej, naruszył art. 10 ust 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z uwagi na to, że przedstawiony stan faktyczny nie pozwalał na dokonanie oceny prawnej w kwestii mającej pierwszorzędne znaczenie, a dotyczącej podlegania zleceniobiorcy ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, a tylko w takim przypadku możliwe byłoby rozważanie możliwości zastosowania § 2 ust. 1 pkt 15 bądź § 2 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, właściwego dla określenia podstawy wymiaru składek.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 98 § 1 k.p.c. w związku z § 11 ust. 2 w związku z § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490).