



Sygn. akt III UK 53/15

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą  
Przedsiębiorstwo Wielobranżowe H.  
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych  
z udziałem zainteresowanego J. S.  
o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 stycznia 2016 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 22 października 2014 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

### **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 22 października 2014 r. Sąd Apelacyjny – w sprawie H. Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „H.” przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z udziałem

zainteresowanego J. S. o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego – oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w L. z dnia 4 kwietnia 2014 r., oddalającego odwołanie H. Z. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 stycznia 2013 r., którą organ rentowy objął J. S. obowiązkowymi ubezpieczeniami: emerytalnym, rentowym i wypadkowym z tytułu wykonywania umowy zlecenia u płatnika składek H. Z., prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą „H.”, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 lipca 2012 r. i ustalił podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

W sprawie ustalono między innymi, że płatnik H. Z. zawarł z zainteresowanym J. S. umowę nazwaną umową o dzieło 2 stycznia 2005 r. na czas nieokreślony. Na podstawie tej umowy J. S. zobowiązywał się do wyszkolenia kandydatów na kierowców i kierowców w zakresie techniki bezpiecznego kierowania zgodnie z zasadami ruchu drogowego, obsługi zespołów i mechanizmów pojazdów samochodowych, przygotowania szkolonych kandydatów na kierowców i kierowców do egzaminu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz przeprowadzenia egzaminu wewnętrznego. Strony ustaliły w treści umowy wynagrodzenie wykonawcy według określonej stawki godzinowej, przewidziano premię za zdany egzamin państwowy. Wynagrodzenie za wykonanie „dzieła” następowało, w systemie miesięcznym.

Kwestią sporną w przedmiotowej sprawie był charakter prawny umowy zawartej w dniu 2 stycznia 2005 r. przez płatnika i zainteresowanego w kontekście przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Sąd uznał, że zawarta pomiędzy H. Z. a J. S. umowa stanowiła w istocie umowę o świadczenie usług; w konsekwencji zastosowanie do tej umowy mają przepisy dotyczące umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o umowie zlecenia (art. 750 k.c. w związku z art. 734 k.c. i następnymi), nie mają zaś zastosowania przepisy dotyczące umowy o dzieło (art. 627 k.c.).

Sąd uznał, że bezzasadny jest podnoszony w apelacji skarżącego zarzut naruszenia zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zarzut ten skarżący uzasadniał twierdzeniem, że organ rentowy zmienił swoje stanowisko co do oceny umowy zawartej przez skarżącego z zainteresowanym, ponieważ kontrola

przeprowadzona w lipcu 2010 r. nie stwierdziła nieprawidłowości i nie kwestionowała charakteru przedmiotowej umowy, zawartej 2 stycznia 2005 r. W ocenie Sądu niedopuszczalna jest zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach administracyjnych; tymczasem Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wydawał wcześniej żadnej decyzji administracyjnej w stosunku do wnioskodawcy i co do spornej umowy z 2005 r. Nie było zatem dwóch sprzecznych decyzji. Poprzednia kontrola ZUS, na którą powołuje się skarżący, przeprowadzona w lipcu 2010 r., obejmowała lata 2007-2009, a aktualna, po której została wydana zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja obejmowała okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 lipca 2012 r.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną. Skargę oparto na podstawie procesowej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.), zarzucając naruszenie art. 6 i art. 8 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) przez nieuwzględnienie dyrektyw (zasad) o charakterze generalnym wynikających z tych przepisów w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja organu rentowego była wydana z rażącym ich naruszeniem.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu podstawy skargi wskazał, że przedmiotowa umowa zakwestionowana przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji została zawarta w 2005 r. Od tego czasu u płatnika przeprowadzono dwie kolejne kontrole: pierwszą w dniach 16-28 lipca 2010 r., która obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. - 31 grudnia 2009 r. Organ rentowy nie dopatrył się w tym czasie uchybień dotyczących przedmiotowej umowy. Pomimo tego, że treść umowy nie uległa zmianie, kolejna kontrola przeprowadzona w dniach 19-21 września 2012 r. zakwestionowała prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenie społeczne w związku z błędnym zakwalifikowaniem umowy jako umowy o dzieło, a nie umowy starannego działania (świadczenia usług). Przepisy prawa we wskazanym zakresie nie uległy w tym czasie zmianie, nie uległa zmianie także treść umowy, w tym jej warunki i zasady wykonywania. W sytuacji, gdy zmianie

uległa tylko interpretacja przepisów prawa, organ rentowy na podstawie tego samego stanu faktycznego, tych samych przepisów oraz tego samego adresata w odmienny sposób ocenił charakter przedmiotowej umowy. W konsekwencji organ rentowy naruszył podstawowe zasady postępowania administracyjnego, w tym wyrażoną w art. 8 k.p.a. w związku z art. 6 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

W ocenie skarżącego Sąd Apelacyjny niestusznie zakłada, że naczelne zasady postępowania, w tym określone w art. 6 i art. 8 k.p.a., znajdują zastosowanie tylko do formy aktów władczych, jakimi są decyzje administracyjne. Ponadto Sąd Apelacyjny pominął elementy i istotne cechy postępowania kontrolnego w zakresie ubezpieczeń społecznych (art. 86 i następane ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Postępowanie kontrolne, którego wynik jest pozytywny (nie wskazuje nieprawidłowości) nie pociąga za sobą konieczności wydania decyzji administracyjnej, co nie oznacza, że w systemowym ujęciu wynik takiej kontroli nie jest wyrazem akceptacji i aprobaty organu co do prawidłowości działania adresata (płatnika składek).

Wskazano, że skarżący miał pełne prawo być przekonany o legalności i prawidłowości swojego działania, gdyż przede wszystkim został w tym utwierdzony przy pierwszej kontroli przeprowadzonej przez organ rentowy. Logicznym było dla skarżącego, że zarówno kwalifikacja umowy, jak i sposób wyliczenia od niej składek były zgodne z prawem. Decyzja oparta na wynikach drugiej kontroli przeprowadzonej u skarżącego, która to kontrola miała za przedmiot taki sam stan faktyczny oraz niezmienione przepisy, naruszała w sposób oczywisty zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a. w związku z art. 6 k.p.a. w związku z 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ogólną dyrektywą jest, aby prawo nie działało wstecz. W przypadku ustawodawcy wyraża się to faktem, że prawo nie jest uchwalane z mocą wsteczną. Na gruncie niniejszej sprawy zmianie nie uległy przepisy, a jedynie ich interpretacja. Zasadniczo organy rentowe zaczęły podważać tego rodzaju umowy na skutek wydania jednego tylko wyroku przez Sąd Najwyższy z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie II UK 308/11. W takiej sytuacji (braku zmiany przepisów), a jedynie w sytuacji zmiany ich interpretacji, szczególną właśnie rolę

powinny odgrywać wskazane zasady postępowania administracyjnego, tak aby strona postępowania nie była w swoim przekonaniu podmiotem działań ze skutkiem wstecznym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie negują subsumpcji dokonanej w zaskarżonym wyroku, że wnioskodawca wykonywał czynności szkoleniowe kierowców na podstawie umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (art. 750 k.c. w związku z przepisami tytułu XXI księgi trzeciej Kodeksu cywilnego). Skarga kasacyjna nie zarzuca też wydania przez ZUS dwu sprzecznych ze sobą decyzji, zawierających odmienne oceny prawne tych samych stanów faktycznych. Skarga kasacyjna zarzuca, że w czasie kolejnej kontroli ZUS dostrzegł i ujął w decyzji nieprawidłowości w podleganiu ubezpieczeniom społecznym, których nie zauważał w czasie poprzednich kontroli, co – w ocenie skarżącego – dyskredytuje decyzję ZUS, naruszającą zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji, jak również – późniejsze wyroki Sądów.

Argumentacja taka jest nieuzasadniona, gdyż po pierwsze, nie można odmówić organowi ubezpieczeń społecznych możliwości dokonania prawidłowej oceny prawnej stanu faktycznego i wydania decyzji zgodnej z prawem, a po wtóre, w związku z możliwymi wątpliwościami dotyczącymi wykładni przepisów ubezpieczeniowych została wprowadzona instytucja tzw. decyzji interpretacyjnych, z której wnioskodawca nie skorzystał.

Począwszy od dnia 20 września 2008 r. artykułowi 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 584) nadano treść „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”. Zgodnie z art. 10a ust. 3 (w obecnym brzmieniu) interpretacja jest wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych

właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania. Nie zmienia się interpretacji, w wyniku której nastąpiły nieodwracalne skutki prawne.

W ocenie Sądu Najwyższego przepisy te służą pogłębianiu zaufania obywateli do organów administracji również w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Skarżący nie skorzystał z tej możliwości, mimo, że zawierane przez niego umowy o dzieło nasuwały kontrowersje, a judykatura sądów wskazywała na konieczność stosowania przepisów dotyczących zlecenia (co wiązało się z koniecznością płacenia składek na ubezpieczenia społeczne).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który stwierdza podleganie ubezpieczeniu społecznemu, może - bez względu na nazwę umowy i jej postanowienia wskazujące na charakter stosunku prawnego, którym strony zamierzały się poddać - ustalić rzeczywisty jego charakter i istniejący tytuł ubezpieczenia. Ustalenie, że między stronami umowy o dzieło zachodzą stosunki polegające na wykonywaniu za wynagrodzeniem usług odpowiadających umowom nazwanym, zdefiniowanym w art. 734 i 758 k.c. lub właściwych umowom, do których - stosownie do art. 750 k.c. - stosuje się przepisy o zleceniu, nakazuje wydanie decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 z zastosowaniem art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 13 pkt 2 z dnia 13 października 2008 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2014 r., II UK 454/13, LEX nr 1495840).

W ocenie obecnego składu Sądu Najwyższego Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobligowany do wydania decyzji ustalającej w sposób zgodny z aktualnym stanem prawnym oraz ewentualną prawomocną decyzją interpretacyjną - obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Jeżeli przedsiębiorca nie wystąpił do ZUS i nie uzyskał korzystnej dla siebie decyzji interpretacyjnej dotyczącej wywołujących wątpliwości kwestii podlegania obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, nie mógł pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że zawierane przez niego umowy cywilnoprawne nie zostaną ocenione w sposób odmienny od ich nazwy.

Nie doszło więc do zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia „art. 6 i art. 8 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przez nieuwzględnienie dyrektyw (zasad) o charakterze

generalnym wynikających z tych przepisów w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja organu rentowego była wydana z rażącym ich naruszeniem”.

Z tych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

kc