



Sygn. akt II UK 8/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska (sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

w sprawie z wniosku Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.

z udziałem zainteresowanego J. J.

o podleganie ubezpieczeniu społecznemu i wysokość podstawy wymiaru składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 stycznia 2016 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...].

z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 31 lipca 2014 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w P. (płatnika) i zainteresowanego J. J. od

wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 28 maja 2013 r., oddalającego odwołanie płatnika od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w P. z dnia 20 sierpnia 2012 r., stwierdzającej, że J. J. podlega od dnia 1 czerwca 2011 r. obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu i zdrowotnemu z tytułu wykonywania umowy zlecenia na rzecz Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w P., oraz w przedmiocie ustalenia podstawy wymiaru składki na te ubezpieczenia.

Sądy obydwu instancji oparły rozstrzygnięcie na ustaleniu, że zainteresowany, który od dnia 28 grudnia 1990 r. prowadził działalność gospodarczą pod nazwą „P. [...], J. J. lekarz weterynarii” w W. w powiecie p., został administracyjnie wyznaczony do wykonywania czynności weterynaryjnych przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w P., który następnie zawarł z nim umowy zlecenia obejmujące obserwację zwierząt oraz pobieranie i dostarczanie do laboratorium materiału do badań w kierunku wścieklizny, badania bydła w kierunku gruźlicy, pobieranie próbek krwi do badań w kierunku białaczki, brucelozy bydła, pobieranie próbek do badań monitoringowych na terenie powiatu pilskiego, wykonywanie badania przedubojowego drobiu w gospodarstwie pochodzenia zwierząt wysyłanych bezpośrednio do rzeźni wraz z wystawianiem świadectw zdrowia, nadzór nad wskazanymi miejscami obrotu zwierzętami wraz z wystawianiem świadectw zdrowia, badanie zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu lub handlu wraz z wystawianiem świadectw zdrowia oraz pobieranie próbek do badań w kierunku wykrycia zakażeń salmonellami. W umowach stwierdzono, że nad prawidłowym wykonaniem czynności stanowiących przedmiot umowy sprawują nadzór organy Inspekcji Weterynaryjnej.

Przy zawieraniu umów zleceniobiorca podkreślał, że ma odrębny tytuł ubezpieczenia społecznego, więc zleceniodawca z tytułu zawartych umów zgłosił J. J. wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego, z wyjaśnieniem, że niezgłoszenie do innych ubezpieczeń społecznych wynikało z wykonywania czynności w ramach umów zlecenia w powiązaniu z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą. Wynagrodzenie za wykonanie zleceń było wypłacane na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za czynności wykonywane przez

lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 178, poz. 1837 ze zm.). Ustalono także, że od dnia 1 czerwca 2011 r. J. J. nabył prawo do emerytury, po czym z tytułu wykonywania działalności gospodarczej uiszczał wyłącznie składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Zgłosił się do dobrowolnego ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej od dnia 1 października 2012 r., jednakże temu ubezpieczeniu nie podlegał, gdyż opłacał składki w zaniżonej wysokości.

Obydwa Sądy uwzględniły przepisy art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1482 ze zm.), w których przewidziano, że organ Inspekcji Weterynaryjnej, między innymi powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespólonej administracji rządowej, może wyznaczyć na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji do wykonania niektórych czynności, w tym corocznych szczepień i badań rozpoznawczych, sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych, badania laboratoryjnego mięsa na obecność włośni, sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt, badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawiania świadectw zdrowia. Osoby te są urzędowymi lekarzami weterynarii i podlegają ochronie przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 5, 16 i 22 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej).

Sądy stwierdziły, że przy ogólnej możliwości wykonywania przez lekarza weterynarii czynności w ramach działalności gospodarczej, czynności wykonywane w ramach umów zlecenia zawartych z powiatowym inspektorem, jako wykonywane osobiście, stanowią jedyny tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 9 ust 4a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.). Zainteresowany nie działał w swoim imieniu, lecz w imieniu Inspekcji Weterynaryjnej, co prowadzi do stwierdzenia, że od dnia wejścia w życie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej umowy zlecenia zawarte z Powiatowym Lekarzem Weterynarii należy traktować odrębnie od tej działalności pozarolniczej.

Skarga kasacyjna Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w P. została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i zastosowanie art. 9 ust. 4a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, niezastosowanie art. 9 ust. 5 tej ustawy oraz błędną wykładnię art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.). Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i wyroku Sądu Okręgowego przez ustalenie, że J. J., wykonując na podstawie zawartych umów świadczenia z zakresu usług weterynaryjnych na rzecz Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w P., prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie działalności weterynaryjnej pod nazwą „Przychodnia dla Zwierząt J. J. lek. wet.” - mając ustalone prawo do emerytury od 1 czerwca 2011 r. - nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu. Skarżący utrzymywał, że sam status lekarza weterynarii oraz niepozostawanie pracownikiem inspekcji weterynaryjnej nie są wystarczające do tego, by zainteresowany był wyznaczony przez powiatowego lekarza weterynarii do wykonywania czynności określonych w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej. Świadczenie usług weterynaryjnych może nastąpić w formie stosunku pracy w zakładzie leczniczym dla zwierząt prowadzonym przez inny podmiot, albo prowadzenia własnej pozarolniczej działalności gospodarczej przez lekarza weterynarii. Znajduje to potwierdzenie w art. 5 ust.1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 95 ze zm.), w art. 16 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, stanowiącym, że prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną. Lekarz Weterynarii w P. nie mógł ustanowić ubezpieczonego urzędowym lekarzem weterynarii, jeśli nie prowadziłby on jednocześnie pozarolniczej działalności gospodarczej realizującej zadania, które pokrywały się z zadaniami wynikającymi z zawartych umów zlecenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wykonywaniu czynności wynikających z wyznaczenia przez powiatowego lekarza weterynarii na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej nie została nadana żadna forma prawna; stwierdzono tylko, że nie jest to zatrudnienie

w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (art. 16 ust. 7 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej). Konsekwencją tego jest możliwość nadania tym umowom formy zlecenia czynności osobie fizycznej wykonującej zawód lekarza weterynarii osobiście lub w ramach podmiotu gospodarczego prowadzącego zakład leczniczy dla zwierząt.

Osnowę zaskarżonego wyroku stanowi teza, że wykonywanie umowy zawieranej na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej między powiatowym lekarzem weterynarii a lekarzem weterynarii niebędącym pracownikiem inspekcji nie jest możliwe w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez lekarza weterynarii. Konsekwencją tej tezy jest powstanie tytułu „zleceniobiorcy” na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co w przypadku emeryta oznacza obowiązek opłacenia składek od przychodu uzyskanego na podstawie umowy zlecenia (art. 9 ust. 4a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), w przeciwieństwie do zwolnienia z tego obowiązku w związku wykonywaniem usługi w ramach działalności (art. 9 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Lekarz weterynarii może prowadzić działalność gospodarczą jako działalność regulowaną rejestrowaną w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. W ustalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że źródłem obowiązków wyznaczonego lekarza weterynarii jest umowa zlecenia, która może być zawarta w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2009 r., III UK 27/09, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2009 r., nr 6, s. 91, z dnia 23 czerwca 2009 r., III UK 24/09, niepubl., z dnia 14 grudnia 2010 r., I UK 209/10, niepubl.).

Przesłanka ustalenia obowiązku ubezpieczenia na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. wykonywanie czynności zleconych przez organ administracji pod nadzorem i w imieniu organu - powiatowego lekarza weterynarii - jako domena władztwa publicznego wyrażająca się w decyzji o wyznaczeniu lekarza weterynarii do zadań inspekcji, oceniana jest przez Sąd Najwyższy jako nierozstrzygająca o podstawie ubezpieczeń społecznych. Lekarz weterynarii na podstawie takiej umowy świadczy działalność usługową zleconą przez organ administracji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23

czerwca 2009 r., III UK 24/09, niepubl.). Rozwijając to trafne spostrzeżenie, można stwierdzić, że między specyfiką umowy zawieranej z lekarzem weterynarii, a prowadzeniem działalności gospodarczej nie ma sprzeczności. Rzeczywiście zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą we własnym imieniu, jednak zawarcie umowy z powiatowym lekarzem weterynarii nie oznacza, że przestaje być wykonywana w takim charakterze. Ryzyko gospodarcze związane z prowadzeniem działalności nadal pozostaje przy weterynarzu wykonującym usługę, a w imieniu organu administracji podejmowane są tylko czynności związane z wykonaniem usługi określonej w umowie. Wykonywanie zlecenia lub innej umowy pokrewnej na rzecz innego podmiotu nie jest przeszkodą do zakwalifikowania takiej umowy jako wykonywanej w ramach prowadzonej we własnym imieniu działalności gospodarczej. Prowadzący działalność gospodarczą działa wtedy jako pełnomocnik, co jest typowe dla wielu kategorii przedsiębiorców.

Wykonywanie czynności wymienionych w art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej nie może odbywać się bez odpowiednio zorganizowanego zaplecza technicznego. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wprowadzającej ust. 1a do art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wskazano wprost, że celem zmian było umożliwienie zawierania omawianych umów lekarzom weterynarii, którzy nie mają własnej infrastruktury technicznej (zob. Sejm IV Kadencja, druk nr 715). Argumentowano wówczas, że „wykonywanie zadań przez lekarzy weterynarii (...) wymaga używania leków, sprzętu i środków transportu oraz pomieszczeń zakładu leczniczego dla zwierząt do wykonywania czynności urzędowych tak, żeby nie być w kolizji z prawem.” Spośród ujmowanych klasycznie czynników produkcji, do wykonania usługi będącej przedmiotem umowy, o której mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, niezbędne jest wykorzystanie nie tylko pracy, lecz również kapitału w postaci odpowiednio zorganizowanego zakładu leczniczego. Na tej podstawie należy stwierdzić, że wykonywanie opisywanej umowy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej jest preferowane przez strony.

W systemie ubezpieczeń społecznych uwzględniono specyfikę wykonywania produktów i usług przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, dla których

stworzono odrębny tytuł prowadzenia pozarolniczej działalności (zob. art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Inaczej niż w przypadku pracowników lub innych ubezpieczonych, dla których podstawę wymiaru składek stanowi przychód, osoby prowadzące pozarolniczą działalność (w tym prowadzący działalność gospodarczą) mają możliwość deklarowania podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej (art. 18 ust. 8 oraz art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Ustawodawca zezwolił na samodzielną wycenę własnej pracy i zadeklarowanie jej wartości w podstawie wymiaru składki. Możliwość wykonywania omawianej umowy w ramach prowadzonej działalności jest nie tylko niesprzeczna z obecnym kształtem systemu ubezpieczenia społecznego, ale pozostaje z nim w pełnej spójności.

Z tych względów Sąd Najwyższy uznaje za przekonujące spostrzeżenia zawarte w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r., III UK 24/09, uwzględniając, że ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej musi być uzasadnione i wprowadzone w ustawie. Wobec braku wyraźnego, ustawowego zakazu wykonywania umowy zawartej na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej w ramach prowadzonej przez lekarza weterynarii działalności gospodarczej, nie można stosować wykładni ograniczającej tę wolność. Jedyne - przewidziane w ustawie - ograniczenie swobody kształtowania umów, dotyczące rodzaju stosunku prawnego łączącego strony opisywanej umowy, zostało zawarte w art. 16 ust. 7 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Możliwość zawarcia umowy w ramach prowadzonej przez lekarza działalności nie oznacza ani nakazu zawarcia jej w ramach tej działalności ani domniemania zawarcia umowy w ramach takiej działalności, jeżeli strony nie wyraziły takiego zamiaru. W tym zakresie należy odwołać się do poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2014 r., II UK 90/14 (niepubl.), w którym stwierdzono, że o tym, czy dana umowa cywilnoprawna została zawarta i wykonywana w ramach działalności gospodarczej czy też poza nią, świadczą okoliczności konkretnego przypadku, a więc przede wszystkim treść umowy oraz wola stron nawiązania i pozostawania w określonym stosunku prawnym. Nie można *a priori* wykluczyć możliwości zawarcia umowy, o której mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, w ramach prowadzonej

działalności gospodarczej. Kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy jest ustalenie woli stron, wyrażonej w treści umów zawartych między skarżącym a zainteresowanym.

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.). O kosztach orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c..

I.n