



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Gminy (...)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chrzanowie

z udziałem zainteresowanego P.K.

o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 16 czerwca 2026 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 4 czerwca 2024 r., sygn. akt III AUa 450/23,

I. oddala skargę kasacyjną;

**II. zasądza od Gminy (...) na rzecz Zakładu Ubezpieczeń
Społecznych Oddział w Chrzanowie 240 zł (dwieście czterdzieści)
z odsetkami z art. 98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

Bohdan Bieniek Dawid Miąsik Piotr Prusinowski

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z dnia 20 stycznia 2023 r. oddalił odwołanie Gminy (...) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chrzanowie z dnia 3 sierpnia 2022 r., którą organ rentowy na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U z 2022 r., poz. 1009 – dalej jako ustawa systemowa) oraz art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1285 – dalej jako ustawa zdrowotna) - stwierdził, że P.K. nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. jako zleceniobiorca u płatnika składek Urzędu Gminy (...). Jednocześnie na podstawie art. 18 ust. 3 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej oraz art. 81 ust. 1 ustawy zdrowotnej - ustalił P.K. podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne w wysokości wskazanej szczegółowo w decyzji, przyjmując że płatnikiem składek jest Gmina (...).

Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2024 Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację Gminy (...).

Sąd Okręgowy ustalił, że w dniu 1 stycznia 2000 r. została zawarta pomiędzy Gminą (...) a P.K. umowa zlecenia, której przedmiotem było wykonywanie zadań kierowcy - konserwatora Ochotniczej Straży Pożarnej w (...). Umowa ta była kilkakrotnie aneksowana.

Sąd pierwszej instancji powołał się na art. 4 pkt 2 lit. a) i art. 6 ust 1 pkt 4 ustawy systemowej. Argumentował, że stroną przedmiotowej umowy zlecenia była Gmina (...), a to oznacza, że również ona jest płatnikiem składek. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, gmina - rozumiana jako wspólnota samorządowa zajmująca określoną część terytorium RP - wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W związku z tą kompetencją ustawodawca wyposażył ją z mocy prawa w osobowość prawną. Przymiot osobowości prawnej skutkuje tym, że gmina występuje w obrocie prawnym - w szczególności w stosunkach cywilnoprawnych we własnym imieniu i na własny rachunek, a zarazem ponosi odpowiedzialność cywilną za te działania wobec innych uczestników obrotu

prawnego. Gmina, będąc osobą prawną działa w obrocie prawnym przez swoje organy, a organem właściwym do jej reprezentowania w stosunkach prawnych z innymi podmiotami zewnętrznymi jest wójt. Urząd gminy nie został przez ustawę wyposażony w osobowość prawną, jest jedynie urzędniczym aparatem pomocniczym, wspomagającym wójta (organ gminy) w realizowaniu jego ustawowych kompetencji. Zatem urząd gminy nie posiada w stosunkach prawnych z zakresu prawa cywilnego z jego kontrahentami podmiotowości prawnej, a więc nie może zawierać umów cywilnoprawnych (np. umów zlecenia) z podmiotami zewnętrznymi. Jedynie na gruncie prawa pracy to urzędowi gminy (a nie gminie) przysługuje status pracodawcy (strony stosunku pracy). Ale dzieje się tak tylko dlatego, że takie wyraźne postanowienie zostało zawarte w przepisach dotyczących pracowników samorządowych (art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną dokonaną przez Sąd pierwszej instancji. Wskazał, że zasadnicze znaczenie ma umowa zlecenia i aneksy do niej. Połączyła ona Gminę (...) jako zleceniodawcę reprezentowanego przez Burmistrza Gminy a P.K. jako zleceniobiorcę. Ustalenie to ma znaczenie, gdyż art. 4 pkt 2 lit. a) ustawy systemowej odnosi się tylko do pracodawcy. Zważywszy, że w przedmiotowej sprawie stroną umowy zlecenia jako zleceniodawca była Gmina (...), co jasno i wyraźnie wynika z umowy z dnia 1 stycznia 2000 r., to ona zgodnie z brzmieniem ustawy jest płatnikiem składek. W tej kwestii wypowiadał się również Sąd Najwyższy (postanowienie z dnia 6 lipca 2016 r. II UZ 20/16). W rezultacie – argumentował Sąd drugiej instancji - zważywszy że umowa, do której odnosi się przedmiotowe postępowanie, zawarta między Gminą (...) a P.K. jest umową zlecenia, słusznie Sąd pierwszej instancji odwołał się do art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej.

Skargę kasacyjną wywiodła Gmina (...), zaskarżyła wyrok Sądu odwoławczego w całości, zarzucając mu naruszenie art. 6 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 13 pkt. 2 ustawy systemowej w związku z art. 8 ustawy ordynacja podatkowa, przez błędną wykładnię i uznanie, że płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne w przedstawionym w treści uzasadnienia stanie faktycznym jest Gmina (...), a nie Urząd Gminy (...).

Powołując się na zgłoszony zarzut skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Krakowie.

Sąd Najwyższy zważył:

Skarga kasacyjna nie jest zawiera argumentów uzasadniających wzruszenie wyroku Sądu odwoławczego.

Wstępnie trzeba stwierdzić, że w sprawie nie występuje „istotne zagadnienie prawne” w rozumieniu art. 398¹¹ § 1 k.p.c., a to oznacza, że Sąd Najwyższy nie miał obowiązku rozpoznania sprawy na rozprawie. Konkluzja ta staje się zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę, że o „istności” zagadnienia prawnego nie przesądza subiektywna ocena strony, ale to, czy zagadnienie to da lub nie da się wyjaśnić w drodze standardowej wykładni przepisów. W ocenie Sądu Najwyższego odpowiedź na zagadnienie prawne sformułowane w skardze kasacyjnej nie przysparza szczególnych trudności.

Pozostając jeszcze przy uwagach ogólnych, Sąd Najwyższy ma potrzebę wyrażenia myśli, że źle wygląda sytuacja, w której dwa podmioty publiczne (Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Gmina (...)) spierają się nie o to, co jest istotą sprawy (czyli o podleganie ubezpieczeniom społecznym i o obowiązek opłacenia składki), ale toczą spór, czy podmiotem zobowiązanym jest gmina, czy też urząd gminy. Krytyczne spojrzenie nie zwalania oczywiście Sądu Najwyższego od przesądzenia tej kwestii, nie zmienia to jednak oceny, że przedmiotowy spór wydaje się być „jałowy”.

Odpowiedź na wątpliwości skarżącego można znaleźć w treści art. 4 pkt 2 lit a) ustawy systemowej. Przepis ten stanowi, że płatnikiem składek jest: „pracodawca - w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca Zakład”. Przywołana norma nie pozostawia wątpliwości, że prawodawca jako

płatników składek wyróżnia, po pierwsze, pracodawców, po drugie, „jednostki organizacyjne” i po trzecie, osoby fizyczne. Analiza przepisu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy określenie „pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi” odnosi się tylko do „osoby fizycznej”, czy także do „jednostki organizacyjnej”. Reguły wykładni językowej przemawiają za pierwszą opcją. Tylko bowiem w takim wypadku da się wytłumaczyć posłużenie się liczbą pojedynczą (pozostająca). Jeśli omawiana formuła miałaby odnosić się do obu podmiotów, a nie tylko do osoby fizycznej, to przepis powinien posługiwać się określeniem „pozostające”. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że za taką wizją przemawia także zwrot „inna osoba fizyczna”. Termin ten nie współgra z „jednostką organizacyjną”.

Sumą przeprowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że płatnikiem składek, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 4 pkt 2 lit b) – lit zd) ustawy systemowej, jest pracodawca (w stosunku do pracowników, ale również co do osób odbywających służbę zastępczą), osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, a także jednostka organizacyjna. Nie jest pozbawione racji twierdzenie, że ten ostatni termin obejmuje wszystkie przypadki, które nie mieszczą się w zakresie desygnatów „pracodawca” i „osoba fizyczna”, a także, które nie zostały enumeratywnie wymienione w art. 4 pkt 2 lit b) – lit zd) ustawy systemowej.

W rozpoznawanej sprawie pewne jest, że stroną umowy zlecenia jest Gmina (...). Strony nie podnosiły, że rzeczona umowa ma właściwości umowy o pracę. W rezultacie, pewne jest, że płatnikiem składek w rozumieniu art. 4 pkt 2 lit. a) ustawy systemowej w stosunku do P.K. nie jest „pracodawca”, jak również „osoba fizyczna”. Przypadek ten nie został także wymieniony w art. 4 pkt 2 lit b) – lit zd) ustawy systemowej. Znaczy to tyle, że status ten posiada „jednostka organizacyjna”, o której mowa w interpretowanym przepisie.

Nawet na tym etapie argumentowania nie sposób znaleźć racji przemawiających za stanowiskiem, że płatnikiem w sprawie powinien być Urząd Gminy (...). Pozostając na gruncie ustawy systemowej jasne jest, że „jednostkę organizacyjną” z art. 4 pkt 2 lit a) należy konfigurować z frazą „umowa zlecenia”, na którą wskazuje art. 6 ust 1 pkt 4 ustawy systemowej. Skoro stronami takiej umowy

jest zleceniobiorca i zleceniodawca, czyli P.K. i Gmina (...), a umowa ta skutkuje podleganiem ubezpieczeniom społecznym, to jasne jest, że płatnikiem składek pozostaje zlecający pracę (Gmina (...)), nazywany przez ustawę systemową „jednostką organizacyjną”.

W tym miejscu przyszedł czas na poczynienie uwag o charakterze systemowym. Prawo ubezpieczeń społecznych charakteryzuje się dwiema mającymi dla niniejszego sporu znaczenie regułami. Po pierwsze, tworzy niekiedy własne autonomiczne konstrukcje prawne. Przykładem jest wzorzec normatywny określany jako „płatnik składek”. Po drugie, wprowadzie nie stroni od definicji ustawowych, w których dokonuje własnych podziałów i kwalifikacji, jednak nie rezygnuje również w całości z rozwiązań znanych z innych gałęzi prawnych, szczególnie jeśli regulowane przez te dziedziny prawa relacje stanowią tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Uwzględnienie pierwszego z nakreślonych wyznaczników skłania do zdystansowania się od rozwiązań występujących w pokrewnym prawie podatkowym. Skoro art. 4 pkt 2 ustawy systemowej definiuje, na kim spoczywają obowiązki płatnika składek, to sięganie do art. 8 Ordynacji podatkowej jest nietrafne. Skarżący nie dostrzegł również, że zgodnie z art. 31 ustawy systemowej tylko wybrane przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do należności z tytułu składek. Pomijając, że nawet w tym wypadku stosowanie te jest „odpowiednie”, należy podkreślić, że art. 31 ustawy systemowej nie wymienia art. 8 Ordynacji podatkowej. Oznacza to, że przepis ten, wbrew głośnym zapewnieniom skargi kasacyjnej, nie może służyć do przesądzenia spornej między stronami kwestii.

Druga myśl systemowa prowadzi do dalej idących konstatacji. Ustawa wyznacza „jednostkę organizacyjną” jako płatnika składek. Była już o tym mowa, że będzie tak w sytuacji, gdy pozostałym podmiotom z art. 4 pkt 2 ustawy systemowej statusu tego przypisać nie będzie można (co ma miejsce w rozpoznawanej sprawie). Rzecz w tym, że wprowadzie opisywany podział stanowi autonomiczne rozwiązanie prawa ubezpieczeń społecznych, co wyklucza posiłkowanie się regulacjami pochodzącymi z innych gałęzi prawnych, to jednak zakazu takiego nie ma w przypadku konieczności zdefiniowania samego terminu „jednostka organizacyjna”.

W tym miejscu prowadzony wywód pozwala na odsłonięcie trzeciej reguły, która jest charakterystyczna dla prawa ubezpieczeń społecznych. Posłużenie się przez ustawodawcę niedookreślonym terminem „jednostka organizacyjna” może skłaniać do dwóch niekiedy przeciwstawnych sposobów interpretacji. Z jednej strony, można rozpocząć poszukiwania co do znaczenia tego określenia na gruncie innych gałęzi prawnych (na przykład w prawie cywilnym, prawie pracy, prawie rodzinnym, prawie administracyjnym) i twierdzić, że znaczenie tam występujące jest miarodajne również w prawie ubezpieczeń społecznych (wydaje się, że w tą stronę podąża skarga kasacyjna). Z drugiej strony, nie jest również pozbawione racji założenie, zgodnie z którym posłużenie się zwrotem „jednostka organizacyjna” nie ma kierować uwagi „na zewnątrz” regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych, ale służy wyłącznie zogniskowaniu w jednym zbiorczym określeniu wszystkich możliwych przypadków (zarówno tych, które już dzisiaj są widoczne, jak i tych, które aktualnie są niedostrzegalne, jak również tych, które zostaną wprowadzone w przyszłości). W ten sposób prawodawca, po pierwsze, podkreśla autonomię omawianej gałęzi prawa, po drugie, sprawia, że dziedzina ta zostaje wyznaczona elastycznymi normami prawnymi, i po trzecie, pozwala na nawiązanie do stosunków prawnych regulowanych przez inne gałęzie prawa.

Zdaniem Sądu Najwyższego użyte w art. 4 pkt 2 lit a) ustawy systemowej określenie „jednostka organizacyjna” musi być rozumiane według drugiej z zaprezentowanych wizji. Zwrot ten nie powinien być weryfikowany z pozycji znaczeń, które nadaje mu prawo cywilne, prawo pracy, czy też inne dyscypliny prawa. Stanowi on właściwy tylko prawu ubezpieczeń społecznych wzorzec konstrukcyjny, który skupia przeróżne podmioty, których wspólnym mianownikiem jest to, że z pozycji praw i obowiązków ubezpieczeniowych będą postrzegane jako płatnicy składek.

Konsekwencją przyjęcia tego spojrzenia jest również zapatrywanie, że to prawo właściwe dla danego stosunku prawnego, będzie decydowało o tym jaki podmiot będzie na gruncie ustawy systemowej „jednostką organizacyjną”. Skoro w prawie cywilnym regulującym umowy zlecenia zdolność bycia zleceniodawcą została przyznana osobom prawnym (czyli Gminie (...)), to oczywiste jest, że statusu tego nie posiada jednostka nie posiadająca takich właściwości (Urząd Gminy (...)).

Zaprezentowane zapatrywanie było już prezentowane w orzecznictwie, choć z nieco odmiennym uzasadnieniem (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 listopada 2019 r., III AUa 477/19, LEX nr 3042933, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2016 r., II UZ 20/16, LEX nr 2073923).

Przeprowadzone rozważania prowadzą do jednoznacznej konkluzji, że skarga kasacyjna nie jest nośna i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. należało ją oddalić. O kosztach rozstrzygnięto na podstawie art. 98 § 1 i § 1¹ k.p.c. oraz art. 99 k.p.c.

Bohdan Bieniek Dawid Miąsik Piotr Prusinowski

[A.P.]

[a.ł]