



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania B. G.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Chorzowie
o podstawę wymiaru składek,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 19 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III AUa 2414/20,

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. odstępuje od obciążenia ubezpieczonej B. G. kosztami
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 listopada 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie stwierdził, że od 29 lipca 2019 r. podstawę wymiaru składek na

ubezpieczenia społeczne B. G. z tytułu prowadzenia przez nią pozarolniczej działalności gospodarczej stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawa systemowa) na dany rok kalendarzowy. Organ rentowy przyjął, że zadeklarowanie przez B. G. podstawy wymiaru składek w sierpniu 2019 r. na kwotę 11.900,00 zł było sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych B. G. złożyła odwołanie.

Sąd Okręgowy w Gliwicach wyrokiem z dnia 31 lipca 2020 r. oddalił odwołanie ubezpieczonej, uznając, że organ rentowy jest uprawniony do kontroli podstawy wymiaru składek zadeklarowanych przez przedsiębiorcę, a zadeklarowanie przez B. G. podstawy wymiaru składek w sierpniu 2019 r. na kwotę 11.900,00 zł było sprzeczne ze wspomnianą już klauzulą generalną. Sąd ten ustalił, że ubezpieczona w latach 2012-2015 prowadziła jednoosobową działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa finansowego; od 1 października 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. była zatrudniona w banku na stanowiskach menedżera ds. klientów indywidualnych mikroprzedsiębiorstw oraz menedżera ds. klienta biznesowego. 29 lipca 2019 r. odwołująca rozpoczęła działalność gospodarczą prowadzoną w formie spółki cywilnej razem z G. L. pod firmą P. s.c. Przedmiotem działalności spółki było pośrednictwo finansowe, w szczególności w pozyskiwaniu przez przedsiębiorców produktów finansowych od banków, przedsiębiorstw leasingowych.

Wartość sprzedanych przez spółkę towarów i usług w sierpniu 2019 r. wyniosła 7.897,50 zł, a we wrześniu 2019 r. 1.152 zł, kwota wydatków w sierpniu 2019 r. wyniosła 2.429,76 zł, zaś we wrześniu 2019 r. 3.017,48 zł. Odwołująca zgłosiła się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i zadeklarowała z tego tytułu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne: za lipiec 2019 r. w wysokości 276,68 zł, za sierpień 2019 r. w wysokości 11.900 zł, za wrzesień 2019 r. w wysokości 2.859 zł. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, iż odwołująca przed rozpoczęciem działalności gospodarczej przez większość czasu w 2019 r.

przebywała już na zwolnieniu lekarskim, tj. od 2 stycznia 2019 r. do 1 lutego 2019 r., od 25 marca 2019 r. do 6 maja 2019 r., od 8 maja 2019 r. do 27 czerwca 2019 r., od 28 czerwca 2019 r. do 18 lipca 2019 r.

Ubezpieczona zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach apelacją, którą oddalił Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 13 stycznia 2022 r. (III AUa 2414/20). Sąd ten podzielił w całości wcześniejsze stanowisko organu rentowego oraz Sądu Okręgowego w Gliwicach. Zwrócił też uwagę na to, że zachowanie ubezpieczonej nie było racjonalne, a podstawę wymiaru składek zadeklarowaną przez osobę ubezpieczoną zarówno organ rentowy, jak i sąd może weryfikować.

Apelację od wyroku złożyła odwołująca, zarzucając:

1. obrazę przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c. poprzez ich błędne zastosowanie wyrażające się w dopuszczeniu możliwości kontroli przez organ rentowy oraz Sąd zadeklarowanej przez osobę ubezpieczoną podstawy wymiaru składek, podczas gdy przepisy ustawy systemowej pozwalają ubezpieczonemu na samodzielny i niczym nieskrępowany wybór wysokości podstawy wymiaru składek, określając jedynie jej dolną i górną granicę, a co za tym idzie, ingerencja ze strony organu rentowego czy Sądu w zadeklarowaną przez ubezpieczonego podstawę wymiaru składek (o ile wysokość tej podstawy mieści się we wspomnianych ustawowych granicach), jest niemożliwa, gdyż brak jest ku temu podstawy prawnej,

2. mającą istotny wpływ na treść orzeczenia obrazę art. 233 § 1 k.p.c. polegającą na dokonaniu przez Sąd dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego – przesłuchania ubezpieczonej, jak również zeznań świadka G. L. oraz dowodów z dokumentów zgromadzonych w sprawie, co skutkowało wyciągnięciem przez Sąd błędnego wniosku, iż zachowanie ubezpieczonej polegające na zadeklarowaniu podstawy wymiaru składek w maksymalnej wysokości nie było racjonalne z punktu widzenia przedsiębiorcy, a ubezpieczona nie była w stanie miesięcznie płacić składki na ubezpieczenia społeczne w maksymalnej wysokości,

3. mający istotny wpływ na treść orzeczenia błąd w ustaleniach faktycznych Sądu wyrażający się w niezgodnym z rzeczywistym stanem rzeczy ustaleniem przez Sąd, że zachowanie ubezpieczonej polegające na zadeklarowaniu podstawy wymiaru składek w maksymalnej wysokości nie było racjonalne z punktu widzenia przedsiębiorcy, a ubezpieczona nie była w stanie miesięcznie płacić składki na ubezpieczenia społeczne w maksymalnej wysokości.

Biorąc pod uwagę powyższe zarzuty, apelująca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie odwołania – zmianę zaskarżonej decyzji i stwierdzenie, że od 29 lipca 2019 r. podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne B. G. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej stanowi kwota 11.900 zł, a także poprzez zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonej kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny uznał, że wniesiona przez odwołującą apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem podniesione w niej zarzuty są bezzasadne. Podzielił też w pełni ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne poczynione przez Sąd pierwszej instancji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że ZUS ma prawo do kontroli samego tytułu i w konsekwencji również podstawy składek w sytuacji początkowego zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz nieuzasadnionej dysproporcji między przychodem i zgłoszoną podstawą wymiaru składek – art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Sąd ten podkreślił, że ZUS jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym dla zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania takich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób sprzeczny z prawem, lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych. System ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, którzy ten system tworzą. Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu Okręgowego w zakresie ustalenia, iż odwołująca jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega od 29 lipca 2019 r.

obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu oraz dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu z podstawą wymiaru składek, którą stanowi 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy systemowej. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, aby prowadzona przez odwołującą działalność gospodarcza już z momentem jej rozpoczęcia rokowała uzyskanie dochodów uzasadniających wskazaną przez nią najwyższą podstawę wymiaru składek. Okoliczności rozpoznawanej sprawy wskazują zatem, że opłacone zostały składki w ewidentnie zawyżonej wysokości z zamiarem obejścia prawa w celu nabycia nienależnie wysokich świadczeń z ubezpieczenia społecznego z pokrzywdzeniem innych osób. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę na to, że z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że odwołująca już przed rozpoczęciem działalności gospodarczej w 2019 roku przez większość czasu przebywała na zwolnieniu lekarskim. Odwołująca się przy przedstawianiu swoich racji powoływała orzecznictwo Sądu Najwyższego, akcent kładąc na wyroki, które zmierzają w podobnym kierunku co ubezpieczona.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 18 ust. 8 ustawy systemowej. Wobec osób prowadzących działalność gospodarczą ustawodawca przyjął regułę samodzielnego deklarowania kwoty będącej podstawą wymiaru składek, co jednak nie oznacza całkowitej dowolności i oderwania kwoty podstawy wymiaru składki od uzyskiwanego przychodu i kosztów prowadzonej działalności.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła ubezpieczona. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła obrazę prawa materialnego, a mianowicie art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c., co wyraża się w dopuszczeniu możliwości kontroli przez organ rentowy oraz Sąd zadeklarowanej przez osobę ubezpieczoną podstawy wymiaru składek, podczas gdy przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – zdaniem skarżącej – pozwalają ubezpieczonemu na samodzielny i niczym nieskrępowany wybór wysokości podstawy wymiaru składek jedynie z uwzględnieniem ich dolnej i górnej granicy. Podniosła również zarzut naruszenia

prawa materialnego, a mianowicie art. 8, art. 10 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 12 i art. 14 ustawy Prawo przedsiębiorców w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c. poprzez ich błędne zastosowanie wyrażające się w dopuszczeniu instytucjonalnej ingerencji zarówno organu rentowego, jak i sądu w wysokość zadeklarowanej przez osobę ubezpieczoną podstawy wymiaru składek, podczas gdy przepisy prawa pozwalają ubezpieczonemu przedsiębiorcy na dowolny wybór wysokości podstawy wymiaru składek, o ile mieści się granicach określonych ustawą, co ma swój wyraz dodatkowo w podstawowych zasadach funkcjonowania przedsiębiorców w polskim porządku prawnym, tj.: a) możliwości podejmowania przez przedsiębiorcę wszelkich działań, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa, b) kierowania się przez organy w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy przy założeniu, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów, c) obowiązku rozstrzygania przez organy niedających się usunąć wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy, d) obowiązku prowadzenia przez organy postępowania w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej przy kierowaniu się zasadą ich równego traktowania, e) nieodstępowania przez organy bez uzasadnionej przyczyny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Podniosła ponadto, że przy kreowaniu stosunku pracy nie ma żadnych ustawowych granic, jak wysokie może być wynagrodzenie umówione pomiędzy pracodawcą a pracownikiem poza dolną granicą minimalnego wynagrodzenia. Jej zdaniem inaczej rzecz się ma do przedsiębiorców, albowiem tylko do nich są adresowane przepisy art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej oraz powoływała uchwałę Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r. (II UZP 1/10).

Organ rentowy w odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołującej wniósł o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie podjęty problem aktualny jest nie tylko dla tego rozstrzygnięcia, ale także innych spraw, w których organ rentowy zakwestionował podstawę wymiaru składek zadeklarowaną przez ubezpieczonego będącego przedsiębiorcą. Kwestie te skupiają się wokół interpretacji i stosowania art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej i dotyczą odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle dopuszczalna jest ingerencja organu rentowego oraz sądu w wysokość zadeklarowanej przez osobę ubezpieczoną podstawy wymiaru składek, podczas gdy podstawa ta mieści się w ustawowych granicach. Sąd Okręgowy w Gliwicach, powołanym już wyrokiem, oddalił odwołanie ubezpieczonej, uznawszy, że organ rentowy jest uprawniony do kontroli podstawy wymiaru składek zadeklarowanej przez przedsiębiorcę, a zadeklarowanie przez B. G. podstawy wymiaru składek w sierpniu 2019 r. na kwotę 11.900,00 zł było sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Ubezpieczona zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach apelacją, którą oddalił Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z 13 stycznia 2022 r. (III AUa 2414/20). Sąd odwoławczy podzielił w całości wcześniejsze stanowisko organu rentowego oraz Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny podkreślił też, że zachowanie ubezpieczonej nie było racjonalne, a podstawę wymiaru składek zadeklarowaną przez osobę ubezpieczoną zarówno organ rentowy, jak i sąd może weryfikować. Strona skarżąca stwierdza, że z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego nie sposób się zgodzić. Jest on bowiem oparty – podobnie jak wcześniejsze w sprawie orzeczenie Sądu Okręgowego oraz decyzja organu rentowego – na „w całości chybnym założeniu”, iż możliwa jest kontrola podstawy wymiaru składek zadeklarowana przez ubezpieczonego będącego przedsiębiorcą.

Istota sporu zasadza się wokół zgłoszenia przez odwołującą się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i zadeklarowania z tego tytułu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w następującej wysokości: za lipiec 2019 r. w wysokości 276,68 zł, za sierpień 2019 r. w wysokości 11.900,00 zł, za wrzesień 2019 r. w wysokości 2.859,00 zł. Odwołująca była niezdolna do pracy w związku z ciążą.

Skarżąca konsekwentnie podważała uprawnienia organu rentowego do weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne

zadeklarowanych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Tymczasem prawo do kontroli stanowi podstawowy element podmiotowości ZUS niezbędny do wypełnienia powierzonych mu zadań, w tym zabezpieczenia prawidłowego mechanizmu systemu ubezpieczeniowego.

Za bezzasadne należy uznać podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd Apelacyjny wskazanych w niej przepisów prawa materialnego. Naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy systemowej w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c. upatruje w błędnym ich zastosowaniu wyrażającym się w dopuszczeniu instytucjonalnej ingerencji zarówno przez organ rentowy, jak i sądy w wysokość zadeklarowanej przez osobę ubezpieczoną podstawy wymiaru składek w okolicznościach, gdy przepisy ustawy systemowej pozwalają ubezpieczonemu przedsiębiorcy na dowolny wybór wysokości podstawy wymiaru składek, o ile mieści się w granicach określonych ustawą. Zarzutem naruszenia objęto też nierespektowanie prawa przedsiębiorców – art. 8, art. 10 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 12 i art. 14 ustawy Prawo przedsiębiorców w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c. W polskim porządku prawnym szczególna pozycja przedsiębiorców wynika z unormowań zawartych w Prawie przedsiębiorców. Wskazane przepisy są przyjazne przedsiębiorcy. Art. 8 stanowi, że przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa (A. Żurawik (w:) Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 90 i n.). Z kolei art. 10 wprowadza zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy. Koncentruje się ona na zaufaniu do przedsiębiorcy jako głównym uczestniku obrotu. Spójna z powyższym jest zasada zawarta w art. 12 pogłębiania zaufania proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Przepis ten odpowiada treścią art. 8 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 2017 r. (T. Długosz (w:) Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 113 i n.). Art. 11 zawiera zasadę przyjaznej interpretacji przepisów. Ma tu zastosowanie wykładnia *in dubio pro libertate*. Niezmiennie ważna w prawie gospodarczym, pozwala wszelkie ograniczenia prawa interpretować

ścieśniająco. W niniejszym zarzucie pominięto jednak fakt, że prawa rodzą także obowiązki na uprawnionym.

Strona skarżąca kasacyjnie dla uzasadnienia bronionej tezy o wyłączeniu możliwości weryfikacji podstawy wymiaru składki posiłkuje się orzecznictwem Sądu Najwyższego, dobierając wyroki współgrające z obranym punktem widzenia. Stwierdza m.in., że niebagatelną rolę odgrywa uchwała z dnia 21 kwietnia 2010 r. składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w sprawie o sygn. akt: II UZP 1/10, w której wyraźnie podkreślono, że: „Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą systemową”. W świetle tej uchwały określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność.

Do niniejszej uchwały odniósł się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 listopada 2023 r. (III UZP 3/23, LEX nr 3648265). Podniósł w niej, że uchwała z 2010 r. nie wyrażała zgody na nadużycia w zakresie korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym przez nieuzasadnione zawyżanie podstawy wymiaru składek. Praktyki te stoją w opozycji do celów systemu zabezpieczenia społecznego, w tym zasady solidaryzmu. Pejoratywnie oceniane są praktyki nadużyć stosowania przez osoby ubezpieczone posiadanych przez nie praw. Uchwała z 2010 r. nie wykreowała normy, że osoby prowadzące działalność gospodarczą w każdej sytuacji będą miały zasiłki chorobowe albo macierzyńskie w maksymalnej wysokości, gdy zadeklarują maksymalną podstawę wymiaru składek i dokonają jej opłaty. Uchwała odnosiła się do sytuacji, w której działalność gospodarcza była utrwalona i z tej przyczyny ubezpieczona była uprawniona do zgłoszenia maksymalnej podstawy wymiaru składek. Natomiast obecna uchwała odnosi się do sytuacji, gdy osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej nie ma przychodów albo są one niewielkie, a mimo to przystępuje do ubezpieczenia i płaci maksymalne składki w celu pobierania wysokich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

W przedmiotowym obszarze pojawia się też kontekst konstytucyjny. Sąd Najwyższy uznał, że założeniem demokratycznego państwa prawa, a co za tym idzie i obowiązującego w nim prawa powinna być dyrektywa, że korzystanie z praw i kompetencji powinno nie uchybiać działaniom w dobrej wierze, poszanowaniu aksjologii i zasadom prawa. Ubezpieczony, deklarując określoną podstawę wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności, powinien kierować się tym, że ubezpieczenie jest akcesoryjne wobec prowadzonej działalności gospodarczej, pochodne wobec niej. Powinien więc istnieć związek funkcjonalny pomiędzy prowadzoną działalnością pozarolniczą a wysokością zadeklarowanej podstawy wymiaru składki.

Uchwała z 2010 r. stanowiła, że ZUS nie jest uprawniony do kwestionowania zadeklarowanej kwoty przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą systemową. Zaprezentowany w uchwale z 2010 r. kierunek wykładni zasadniczo dominuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Ma ona swoje oparcie w założeniach, że w przypadku ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność, obowiązek opłacenia składek na ubezpieczenie i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz z istnieniem tytułu ubezpieczenia i zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą. Stosowanie mechanizmu określonego w sprawie, która zaowocowała uchwałą z 2010 r., prowadziło do niesprawiedliwych, nieakceptowanych rezultatów, w których osoby rozpoczynające pozarolniczą działalność deklarowały maksymalną podstawę wymiaru składek od początku swojej aktywności, choć były już świadome ziszczenia się ryzyka socjalnego, podczas gdy zarówno przedmiot ich aktywności zawodowej, jak i rozmiar nie niosły ze sobą ekspektatywy uzyskania przychodów pozwalających na pokrycie kosztów składek na ubezpieczenia. Uchwała z 2010 r. nie miała mocy zasady prawnej. Uchwała z 2023 r. jest w nią wyposażona, ale stanowisko doktryny w tej materii jest podzielone. W trakcie prac nad tą uchwałą podnoszono m.in., że nadanie mocy zasadzie prawnej nie byłoby uzasadnione, gdyż – co nie jest mniej ważne – zamyka drogę do funkcjonowania obok siebie różnych rozwiązań jurydycznych. Podsumowując ten wątek rozważań konieczność ujednolicenia orzecznictwa, która zaowocowała pytaniem prawnym Sądu Najwyższego w sprawie

III USKP 22/22 i doprowadziło do wydania uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r. (III UZP 3/23), oznacza, że wskazany we wniosku problem wykładni prawa nie ma już rangi istotnego zagadnienia prawnego; uchwała wyklucza możliwość stwierdzenia, że w skardze kasacyjnej występuje istotne zagadnienie prawne, wiąże ona składy orzekające Sądu Najwyższego (art. 88 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093 ze zm.).

Zgodnie z treścią uchwały z 29 listopada 2023 r. (III UZP 3/23) organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy systemowej). W początkowym okresie w szczególności występuje ryzyko socjalne. Rozwiązywanie kwestii związanych z kontrolą dokonaną przez ZUS adekwatności składki ubezpieczeniowej do indywidualnych możliwości wymagają elastyczności prawa. Trafne jest stwierdzenie, że prawo powinno być sztuką stosowania tego, co dobre i słuszne, a tym samym podmioty chowające się za maską pozornego działania w zgodzie z prawem nie będą – w sferze publicznej opartej na zasadzie solidaryzmu – uzyskiwały kosztem innych uczestników funduszu nieproporcjonalnych świadczeń. Z drugiej jednak strony restrykcyjna praktyka organu rentowego stanowiłaby nieusprawiedliwione ograniczenie w stosunku do podmiotów ujawniających działanie w zgodzie z prawem. Wykładnia językowa może prowadzić do nietrafionych niesprawiedliwych rezultatów, gdyż nie pozostawia miejsca dla elastycznej wykładni uwzględniającej cele i istotę regulacji. W uzasadnieniu uchwały z 29 listopada 2023 r. (III UZP 3/23). Sąd Najwyższy stwierdził, że uznanie dopuszczalności kontroli i weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na dowolne ubezpieczenie chorobowe ma swoje oparcie w zasadach prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza zasady wspólnoty ryzyka (K. Antonów, Kompetencje ZUS w zakresie

weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz deklarowanej podstawy wymiaru składek z tego tytułu, PiZS 2021, nr 12, s. 8).

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego po przyjęciu uchwały z 2010 r. dowodzi zróżnicowanych stanowisk w tej materii. W niektórych jej judykatach prezentowane było stanowisko, że organ rentowy jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym dla zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania świadczeń w sposób sprzeczny z prawem, lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych. W wyrokach tych wskazywano wprost, że organ rentowy ma prawo do kontroli samego tytułu i w konsekwencji również podstawy składek w sytuacji początkowego zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego nieuzasadnionej dysproporcji przychodu i zgłoszonej podstawy składki (wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 2018 r., II UK 302/17). Krytycznie oceniający przedmiotową uchwałę kładli akcent na to, że sądy nie mogą pozostawać bezsilne wobec praktyk ewidentnie instrumentalnego nadużywania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Taka bierna postawa pozostaje w opozycji do zasad systemu ubezpieczeń społecznych solidaryzmu i równego traktowania. Prawo podmiotowe nie może polegać na nadużyciach ani też pozostawać sprzeczne z naturą ubezpieczeń społecznych. Praktyka, jaka się wytworzyła po przyjęciu uchwały z 2010 r., pokazuje mankamenty systemu, który ostatecznie skorygował sam ustawodawca na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r.

Po rozpoczęciu pozarolniczej działalności i zgłoszeniu przystąpienia do ubezpieczenia oraz określenia wysokości podstawy wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe powinna być ustalana przez ubezpieczonego z dużą odpowiedzialnością, ponieważ podejmując taką działalność, nie ma on dostatecznego rozeznania ryzyka ekonomicznego związanego z przewidywanymi korzyściami z zatrudnienia. Tylko takie odpowiedzialne korzystanie z kompetencji do ustalania podstawy wymiaru składki przyznanej ubezpieczonemu przez prawo można oceniać jako korzystanie w dobrej wierze. Założenie takie znajduje pośrednie wsparcie w ustawie systemowej. Zgodnie z art. 8a ust. 1 tej ustawy podstawę

wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osoby prowadzącej działalność gospodarczą stanowi kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznego. Unormowanie to, zgodnie z ust. 2, dotyczy pewnych tylko kategorii osób prowadzących działalność gospodarczą, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznego. Istotne jest to, że ustawodawca dostrzegł potrzebę przewidzenia niższej niż ogólnie obowiązująca minimalnej podstawy wymiaru składek. Wynika to niewątpliwie z uwzględnienia niepewności co do pozytywnej prognozy podejmowanej działalności.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestie weryfikacji przez organ ubezpieczeń były podejmowane we wcześniejszym orzecznictwie, m.in. w uchwale z 27 kwietnia 2005 r. (II UZP 2/05, OSNP 2005 nr 21, poz. 338), w której stwierdzono dopuszczalność dokonywania przez organ rentowy kontroli i zakwestionowania wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzającej do obejścia prawa (w tym kontekście zastosowanie ma powołany przez skarżącą art. 58 k.c.). W uchwale tej Sąd Najwyższy – na gruncie art. 353¹ k.c., który ma odpowiednie zastosowanie do stosunku pracy – sformułował tezę, że autonomia stron umowy w kształtowaniu jej postanowień podlega ochronie jedynie w ramach wartości uznawanych i realizowanych przez system prawa, a strony obowiązują nie tylko respektowanie własnego interesu jednostkowego, lecz także wzgląd na interes publiczny. Uznał, że wymaganie, by treść stosunku pracy lub jego cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) tego stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego, nie jest sprzeczne z zasadami prawa pracy. Stanowisko to przeniósł Sąd Najwyższy na grunt prawa ubezpieczeń społecznych, w którym ustalanie podstawy wymiaru składki z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy oparte jest na zasadzie określonej w art. 6 ust. 1 i art. 18 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 4 pkt 9, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 2 ustawy systemowej.

Sąd odwoławczy zajął w niniejszej sprawie stanowisko zbieżne z poglądami Sądu Najwyższego zawartymi w uchwale z 2023 r., która zapadła już po wydaniu prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego. Mając na uwadze zgromadzony w

sprawie materiał dowodowy oraz ustalony stan faktyczny uznał, że skarżąca, deklarując wysoką podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, już na wstępie generowała wysokie koszty prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Zadeklarowana przez nią podstawa wymiaru składek, w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, nie współgrała z realnymi możliwościami finansowymi skarżącej i spowodowana była wyłącznie zamiarem uzyskania wysokich, nieproporcjonalnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zestawienie powyższych okoliczności doprowadziło do wniosku, że działanie ubezpieczonej było ściśle powiązane z planowanym okresem zasiłkowym, co oznacza, że również sama działalność gospodarcza została przez nią wykorzystana wyłącznie jako środek do uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. ZUS miał prawo do skontrolowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wnioskodawczyni. Jednocześnie organ rentowy prawidłowo uznał, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia dla B. G. – podlegającej jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, chorobowemu i wypadkowemu – za sporne okresy została obniżona, wobec zadeklarowanych przez ubezpieczoną kwot, do wysokości wskazanych w zaskarżonej decyzji.

W uchwale wywiedziono również, że ZUS przyjmuje składki na ubezpieczenie chorobowe i dokonuje wypłaty zasiłków po wystąpieniu ryzyka niezdolności do pracy. Zastosowany mechanizm nie może być sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej i wymogami równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy systemowej). W przypadku pracowników miarą podstawy zasiłku chorobowego jest przychód z zatrudnienia, czyli wynagrodzenie jako ekwiwalent za pracę. Wówczas wysokość składki określa ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w odpowiedniej proporcji do przychodu. W odniesieniu do ubezpieczonych prowadzących osobiście swoją działalność gospodarczą nie ma definicji składki zawyżonej, jednak ustalanie takiej miary nie jest wykluczone w indywidualnych sprawach przez organ rentowy. Uprawniona jest wówczas ocena, że podstawę wymiaru składki przedsiębiorcy należy ustalać według wartości usług lub dóbr, które przedsiębiorca sprzedaje konsumentom na dostępnym rynku. Przychód ze sprzedaży usług lub dóbr to obiektywna wartość (mierzalna) i dlatego może być

odpowiednia dla ustalenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe w sytuacji stwierdzenia nadużycia przepisów.

Biorąc pod uwagę wiążące Sąd Najwyższy (art. 389¹³ § 2 k.p.c.) ustalenia faktyczne dotyczące uzyskiwanego przez skarżącą w spornym okresie dochodu i wysokości zadeklarowanej składki za sierpień 2019 r. w wysokości 11.900 zł, podczas gdy wartość sprzedanych przez spółkę towarów i usług w sierpniu 2019 r. wyniosła 7.897,50 zł, a we wrześniu 2019 r. 1.152 zł, kwota wydatków w sierpniu 2019 r. wyniosła 2.429,76 zł, zaś we wrześniu 2019 r. 3.017,48 zł, podzielić należy ocenę Sądu Apelacyjnego, że nie dysponowała środkami z prowadzonej działalności na opłacenie tak wysokich składek na ubezpieczenia społeczne.

W sprawie nie ujawniono żadnych okoliczności, które poza zabiegami na rzecz uzyskania wysokich świadczeń zasiłkowych, uzasadniałyby zadeklarowanie maksymalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w szczególności, że nie miały one pokrycia w dochodach z działalności gospodarczej. Stosownie do treści art. 18 ust. 8 oraz art. 20 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, oraz ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, stanowi zadeklarowana kwota, jednak wysokość zadeklarowanej przez ubezpieczoną w sierpniu 2019 r. podstawa wymiaru składek, rzutuje na ocenę formalnie zarejestrowanej przez ubezpieczoną działalności gospodarczej.

Zawyżenie podstawy wymiaru składek (nieadekwatność ich wysokości w stosunku do możliwości ekonomicznych skarżącej) w okolicznościach niniejszej sprawy wskazuje na intencjonalny zamiar uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Uprawnienie ZUS do kwestionowania wysokości podstawy wymiaru składek wyprowadzane jest z wykładni *a rebours*. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego elementem kreującym działalność gospodarczą jest jej zarobkowy charakter. Przesłanka zarobkowego charakteru jest spełniona wtedy, gdy prowadzenie działalności gospodarczej nastawione jest na uzyskanie dochodu, a nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana okresowo i sporadycznie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1991 r., II SA 898/90, ONSA 1992 nr 3-4, poz. 58). Zarejestrowanie działalności gospodarczej i towarzyszące temu zadeklarowanie nieznajdującej

pokrycia w przewidywanych zyskach wysokiej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, a przy tym ze świadomością istnienia przeszkód do prowadzenia tej działalności (np. związana z zamierzonym urodzeniem dziecka planowana przerwa w prowadzeniu działalności) może wskazywać na intencję (element subiektywny) nie tyle podjęcia i wykonywania zarobkowej działalności gospodarczej o charakterze ciągłym, ile włączenia się do systemu ubezpieczeń społecznych w celu uzyskania wysokich świadczeń (wyroki Sądu Najwyższego z: 13 września 2016 r., I UK 455/15; 6 kwietnia 2017 r., II UK 98/16; 18 grudnia 2018 r., II UK 413/17, LEX nr 2609126; 11 lutego 2021 r., II USKP 21/21; postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024 r., III USK 335/22).

Cechą działalności gospodarczej jest prowadzenie jej dla zysku, który powinien wystarczyć na koszty działalności, utrzymanie przedsiębiorcy i dalszy rozwój. O działalności gospodarczej jako stanowiącej tytuł do podlegania ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej można mówić wtedy, gdy są spełnione kumulatywnie przesłanki wymienione w przywoływanej przez ubezpieczoną ustawie Prawo przedsiębiorców. Jak już wspomniano, założeniem ustawodawczym ustawy Prawo przedsiębiorców było tworzenie przychylnego dla nich prawa przez łagodzenie rygorów oraz zasadę przyjaznej interpretacji przepisów (art. 11). Niezmiernie ważnym zagadnieniem dotyczącym wykładni w prawie gospodarczym jest zasada *in dubio pro libertate* nakazująca w razie wątpliwości przyjmować interpretacje korzystne dla przedsiębiorców. W odniesieniu do podjętej problematyki będzie tu w grę wchodził zakaz restrykcyjnych rozwiązań dotyczących także ubezpieczeń, ale także wszelkie działania na rzecz ułatwień dla przedsiębiorców. Również powołany w skardze art. 10 Prawa przedsiębiorców zawiera zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy. Ma ona istotne znaczenie w praktyce, gdyż zgodnie z nią organ powinien kierować się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy (A. Żurawik (w:) Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, uwagi do art. 10, s. 104 i n.). Problem zaufania władzy publicznej do przedsiębiorcy i przedsiębiorcy do instytucji państwa demokratycznego ma istotne znaczenie w rozwoju przedsiębiorczości i budowaniu wspólnej przestrzeni biznesowej (T. Długosz (w:)

Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, uwagi do art. 12, s. 115).

Ubezpieczenie społeczne nie jest celem głównym działalności gospodarczej. Celem tym jest zarobek, czyli dochód pokrywający w pełni koszty działalności, w tym ubezpieczenia społecznego, a ponadto wystarczający na utrzymanie oraz rozwój przedsiębiorcy. Występuje nierównowaga, gdy przy niskim przychodzie zgłoszenie wysokiej podstawy składek ma na celu uzyskiwanie wielokrotnie wyższych świadczeń z ubezpieczenia społecznego kosztem innych ubezpieczonych i wbrew zasadzie solidaryzmu organ ubezpieczeń społecznych jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym dla zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania takich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób sprzeczny z prawem, lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych (wyroki Sądu Najwyższego z: 5 września 2018 r., I UK 208/17, LEX nr 2541912; 2 lipca 2019 r., I UK 100/18, OSNP 2020 nr 8, poz. 81; 10 stycznia 2024 r., III USKP 64/23). Prawo do kontroli wynika z zadań przypisanych ZUS przez ustawodawcę. Trzeba mieć również świadomość faktu, że uprawnienia ZUS w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych są określone w sposób otwarty, przykładowy, a to stwarza duże możliwości w praktyce dopełnienia katalogu z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej.

Wobec nietrafności postawionych przez ubezpieczoną zarzutów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach orzeczono zgodnie z art. 102 k.p.c., uznając, że charakter sporu poddanego ocenie świadczy o wystąpieniu wypadku szczególnie uzasadnionego (w tym okoliczność, że wykładnia kluczowego dla przedmiotowej sprawy problemu prawnego była przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego w uchwale składu siedmiu sędziów w 2023 r.), przemawiającego za nieobciążeniem odwołującej się kosztami postępowania kasacyjnego.

[SOP]

[ms]

