



Sygn. akt II UK 555/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z wniosku Instytutu [...] w W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.
o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawnych,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 21 marca 2019 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

I. oddala skargę kasacyjną,

**II. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.
na rzecz wnioskodawcy kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł
tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego
w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 grudnia 2014 r., nr [...], Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. (dalej również jako: ZUS) odmówił wydania interpretacji na podstawie

art. 10 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w sprawie z wniosku z dnia 12 grudnia 2014 r. Instytutu [...] w W., dotyczącego obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia pracownika Instytutu - obywatela Rumunii.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył wnioskodawca – Instytut [...].

Wyrokiem z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt XIV U [...], Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. oddalił odwołanie.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca posiada osobowość prawną i jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego do rejestru przedsiębiorców pod nr [...]. Instytut działa na podstawie, m. in. ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Przedmiotem podstawowej działalności Instytutu jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W dniu 31 października 2014 r. Instytut zatrudnił na podstawie umowy o pracę obywatela Rumunii A. I. B.. Instytut złożył w dniu 12 grudnia 2014 r. wniosek o wydanie interpretacji w trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w którym wskazał, że w ramach realizacji projektu pt. „[...]”, finansowanego z 7 Programu Ramowego Unii Europejskiej, zamierza zatrudnić na umowę o pracę obywatela Rumunii na okres 12 miesięcy. Zgodnie z budżetem projektu miesięcznie wynagrodzenie tego pracownika będzie obejmowało dwa składniki: monthly living allowance (wynagrodzenie główne) i monthly mobility allowance (dodatek z tytułu relokacji). Instytut zwrócił się z prośbą o interpretację, czy od powyższych składników wynagrodzenia należy odprowadzić składki na ubezpieczenia społeczne. W opinii Instytutu składnik monthly living allowance podlega obowiązkowi opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Natomiast składnik monthly mobility allowance nie podlega temu obowiązkowi.

Sąd Okręgowy przyjął, że Instytut [...] jest wprawdzie wpisany do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, jednak nie prowadzi działalności zarobkowej – nie wykonuje działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i w związku z powyższym nie posiada statusu przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 § 1 tej ustawy. Wnioskodawca jest przedsiębiorcą *non for profit*. Instytuty badawcze są tworzone w celu prowadzenia

badań naukowych i prac rozwojowych, ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Działalność gospodarcza nie jest podstawowym celem aktywności instytutów badawczych, jest ona podporządkowana celowi nadrzędnemu, jakim jest uzyskanie środków na realizację zadań podstawowych. Dochód uzyskiwany z działalności gospodarczej należy rozpatrywać w świetle celu, na jaki jest wykorzystywany, tj. na działalność podstawową, a nie działalność zarobkową. Wniosek o interpretację na podstawie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej może złożyć przedsiębiorca; Instytut [...] nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Instytut [...].

Wyrokiem z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt III AUa [...], Sąd Apelacyjny w [...] zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. z dnia 19 grudnia 2014 r., nr [...] znak: [...], w ten sposób, że zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. do wydania interpretacji w sprawie z wniosku z dnia 3 grudnia 2014 r. złożonego przez Instytut [...] w W. dotyczącego obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia pracownika Instytutu obywatela Rumunii.

Sąd drugiej instancji powołał regulacje określone między innymi w art. 2, art. 4 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) a także art. 1 ust. 1 i ust. 2 art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2016 r., poz. 371). Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o instytucjach badawczych Instytut może prowadzić działalność inną niż wymieniona w ust. 1-3. Działalność ta jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności, o której mowa w ust. 1-3. Statut odwołującego się Instytutu [...] w W. przewiduje właśnie „inną” działalność (obok podstawowej), gdyż w § 4 ust. 5 statutu postanowiono, że Instytut prowadzi działalność inną niż wymieniona w ust. 2-4, która obejmuje między innymi: prowadzenie badań i analiz technicznych, opracowywanie opinii i ekspertyz nie mających charakteru badań naukowych i prac rozwojowych, prowadzenie badań bezpieczeństwa użytkowania wyrobów, wydawanie opinii oraz ocenę warunków organizacyjno-technicznych, działalność

w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne, nie związane z przystosowaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, produkcję urządzeń i aparatury oraz usługi w wymienionym tam zakresie, itp. § 4 ust. 6 statutu wnioskodawcy stanowi, że działalność, o której mowa w ust. 5 jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności określonej w ust. 2-4.

Według Sądu drugiej instancji instytuty badawcze mogą prowadzić „inną” działalność, wyodrębnioną pod względem finansowym i rachunkowym, przez którą należy rozumieć działalność gospodarczą, prowadzoną na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ta „inna” działalność nie należy do podstawowych zadań instytutu, ale jest ona uboczna, prowadzona dodatkowo, niemniej jednak jest prowadzona przez instytut.

Wnioskodawca prowadzi inną działalność – działalność gospodarczą, jako dodatkową działalność, obok podstawowej. Wynika to z treści statutu obowiązującego u wnioskodawcy, z faktu wpisu Instytutu do Krajowego Rejestru Sądowego - rejestru przedsiębiorców, a także tego, że jest on płatnikiem podatku od towarów i usług (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r., o podatku od towarów i usług – Dz.U. z 2016 r., poz. 710). Według Sądu Instytut [...] jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, uprawnionym do wystąpienia do organu rentowego o pisemną interpretację na podstawie art. 10 tej ustawy. Jest bowiem osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego organ rentowy zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. – zarzucono błędną wykładnię:

- art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych przez przyjęcie, że Instytut [...] w W. jest przedsiębiorcą w rozumieniu wskazanych przepisów;

- art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez uznanie, że wnioskodawca jest przedsiębiorcą uprawnionym do wystąpienia w jego indywidualnej sprawie z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji przepisów, z

których wynika obowiązek opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji; ewentualnie - o rozstrzygnięcie co do istoty sprawy i oddalenie apelacji wnioskodawcy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wnioskodawca wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. na rzecz Instytutu [...] kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obowiązująca – co do zasady - do dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w art. 10 ust. 1 przewidywała, że 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.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650) w art. 192 określiła, że traci moc ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast w art. 196 ust. 2 stanowi, że do wniosków o wydanie interpretacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 192, w stosunku do których nie wydano interpretacji przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zwrócić też należy uwagę, że Prawo przedsiębiorców wprowadziło nowe instytucje prawne w postaci: objaśnień prawnych oraz utrwalonej praktyki interpretacyjnej.

W ocenie Sądu Najwyższego dotychczasowe przepisy art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej znajdują zastosowanie po 20 kwietnia 2018 r., jeśli przed tym dniem nie wydano interpretacji, jak w sprawie objętej niniejszą skargą kasacyjną, choć – z uwagi na ustalony w zaskarżonym

wyroku stan faktyczny, a także konieczność oceny zaskarżonego wyroku w kontekście przedmiotu i zakresu decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, mają one już tylko walor historyczny.

Z tego względu wykładni przepisów zakwestionowanych w skardze kasacyjnej nie należy dokonywać z uwzględnieniem między innymi art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.), ani posiłkować się definicją przedsiębiorcy z tej ustawy. Omawiane przepisy zostały też zmodyfikowane nową treścią art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Szczególnie zgodnie z ust. 2 tego artykułu nie wydaje się interpretacji indywidualnych w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku o interpretację są przedmiotem toczącego się postępowania wyjaśniającego lub kontroli albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji Zakładu.

Co do ewentualnej kontroli ZUS nie ma ustaleń w zaskarżonym wyroku.

Odnosnie do stanu prawnego obowiązującego w 2014 r., gdy została wydana decyzja ZUS, odmawiająca interpretacji indywidualnej, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowił, że przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Unormowanie to korelowało z art. 43¹ k.c., który desygnał przedsiębiorcy definiował przez kryterium podmiotowe i kryterium funkcjonalne (przedmiotowe). Kryterium podmiotowe wskazywało, że status przedsiębiorcy mogą uzyskać wszystkie podmioty występujące w prawie cywilnym, tj. osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ § 1 k.c., niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Aby uzyskać status przedsiębiorcy, wspomniane podmioty muszą spełniać kryterium funkcjonalne (przedmiotowe), tj. muszą prowadzić we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Osoby prawne, które mogą prowadzić działalność gospodarczą, to przede wszystkim spółki kapitałowe, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i

spółki akcyjne. Spółki kapitałowe mogą być tworzone nie dla zysku, czyli w celach gospodarczych niemających charakteru zarobkowego (*not for profit*), kiedy zysk osiągany w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystywany jest do realizacji celów określonych w umowie albo statucie (np. cele charytatywne, społeczne) oraz mogą być tworzone w innym celu niż gospodarczy, czyli jako organizacje nieosiągające zysku (*non profit*), stanowiące alternatywę dla innych form organizacyjnoprawnych, np. fundacji. W takich przypadkach, mimo że spółki kapitałowe wpisywane są do rejestru przedsiębiorców, nie powinny być uznawane za przedsiębiorców, jeżeli nie spełniają kryterium funkcjonalnego, tzn. nie prowadzą działalności gospodarczej. W doktrynie przyjmuje się, że do osób prawnych będących przedsiębiorcami należy zaliczyć spółki europejskie, spółdzielnie, spółdzielnie europejskie, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, towarzystwa reasekuracji wzajemnej, instytucje gospodarki budżetowej (por. Piotr Pinior - Komentarz do art. 43¹ Kodeksu cywilnego). Warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy jest spełnienie przez podmioty wymienione w art. 43¹ k.c., kryterium funkcjonalnego, czyli wykonywanie we własnym imieniu działalności gospodarczej lub zawodowej. Wykonywanie działalności gospodarczej może polegać na prowadzeniu przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55¹ k.c., gdyż przedsiębiorstwo stanowi zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, zatem prowadzenie przedsiębiorstwa jest jednym z możliwych (najczęstszym) sposobów prowadzenia działalności gospodarczej.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przy wykładni art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, uwzględnić też należy definicję działalności gospodarczej, która jest zawarta w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którym działalność gospodarcza była ujmowana jako zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Działalność gospodarcza powinna, co do zasady, mieć charakter zarobkowy, czyli stanowić źródło utrzymania przedsiębiorcy, jednak w aspekcie art. 10 ust. 1 tej ustawy, za wystarczające należy uznać, aby działalność ta dawała możliwość uzyskania stałego przychodu.

W tym kontekście należy wskazać, że ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (aktualny jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 736) stanowi w art. 1 ust. 1 i 2, że instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce, zwana dalej "instytutem". Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. W myśl art. 2 ust. 1 do podstawowej działalności instytutu należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Natomiast stosownie do art. 1 ust. 4, instytut może prowadzić działalność inną niż wymieniona w ust. 1-3. Działalność ta jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności, o której mowa w ust. 1-3.

W ocenie Sądu Najwyższego, tą „inną działalnością” niż określoną ustawą o instytutach badawczych była działalność gospodarcza, na zasadach określonych w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (w wersji objętej jednolitym tekstem: Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.). Odnotować też należy, że w myśl art. 19 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych, zysk brutto instytutu z działalności określonej w art. 2 ust. 1-3 oraz zysk netto z działalności określonej w art. 2 ust. 4 przeznaczają się na działalność podstawową instytutu określoną w art. 2 ust. 1.

W marcu 2000 r. został przyjęty plan rozwoju dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie. Strategia lizbońska opiera się przede wszystkim na założeniu, że gospodarka krajów europejskich wykorzysta do maksimum innowacyjność opartą na szeroko zakrojonych badaniach naukowych, zwłaszcza w nowoczesnych dziedzinach wiedzy, co miało się stać głównym motorem rozwoju. W tym kontekście trzeba wskazać, że pod względem innowacji w produkcji i gospodarce polskie przedsiębiorstwa należą do najmniej aktywnych w Unii Europejskiej. Zdaniem Sądu Najwyższego polskie instytuty naukowe są czynnikiem wspierającym przedsiębiorczość, przez połączenie badań naukowych z praktycznym, gospodarczym wykorzystaniem rezultatów naukowych.

W ocenie Sądu Najwyższego, biorąc pod uwagę, że instytuty badawcze podlegały obligatoryjnemu wpisowi do rejestru przedsiębiorców, a także w sposób zorganizowany i ciągły prowadziły działalność zarobkową, wykonując różnorodne ekspertyzy dla instytucji państwach (na przykład sądów), a także dla potrzeb przemysłu, zwiększając w ten sposób potencjał finansowo - organizacyjny instytutu oraz potęgując innowacyjność oraz konkurencyjność innych przedsiębiorców, instytuty badawcze były przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, uprawnionymi do wystąpienia do organu rentowego o pisemną interpretację na podstawie art. 10 tej ustawy.

Konstatacje te znalazły także odzwierciedlenie zapisach statutowych Instytutu [...] w W., dlatego Sąd w zaskarżonym wyroku słusznie nałożył na ZUS obowiązek wydania interpretacji dotyczącej obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia pracownika Instytutu - obywatela Rumunii.

Mając powyższe okoliczności na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.