

POSTANOWIENIE

Dnia 12 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania A. I.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Białymstoku
o ustalenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 marca 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z dnia 20 maja 2022 r., sygn. akt III AUa 1147/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. nie obciąża skarżącej kosztami postępowania kasacyjnego strony pozwanej.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 20 maja 2022 r. oddalił apelację A. I. od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach z 26 maja 2021 r., który oddalił jej odwołanie od decyzji pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku z 31 maja 2019 r., stwierdzającej, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w tym dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, w kwocie 9.365 zł A. I. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej od 1 września 2014 r. jest nieważna z mocy prawa, zgodnie z art. 58 k.c. i ma na celu obejście przepisów ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z

ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz, że podstawa wymiaru składek wynosi 30% minimalnego wynagrodzenia od 1 września 2014 r., zaś od 1 maja 2015 r. 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Spór dotyczył kwestii, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do kontroli i korekty zadeklarowanej przez A. I. podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i dobrowolne ubezpieczenie chorobowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej od 1 września 2014 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Zakład jest uprawniony do wydawania decyzji m.in. w zakresie indywidualnych spraw dotyczących ustalania wymiaru składek. System ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, którzy ten system tworzą. Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy systemowej zasada równego traktowania dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń oraz okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń. Powyższe reguły dotyczą również osób wykonujących pozarolniczą działalność, a zatem osób samodzielnie deklaruujących wysokość podstawy wymiaru składek zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy systemowej. Oznacza to, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu realizacji zasady równego traktowania wszystkich ubezpieczonych jest uprawniony do przeciwdziałania nadużyciom prawa do świadczeń także osób samodzielnie deklaruujących podstawę wymiaru składek.

Wysokość świadczeń uzyskanych z ubezpieczenia społecznego powinna być ustalana według adekwatnej proporcjonalnej podstawy wymiaru składek, a nie od opłaconych składek w maksymalnie ustawowej dopuszczalnej wysokości w celu osiągnięcia zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Odwołująca otrzymała zasiłki z ubezpieczenia społecznego w łącznej kwocie 222.071,66 zł, zaś wpłacane przez nią składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i FP za wrzesień 2014 r. wyniosły - 3487,27 zł, a za październik 2014 r. - 1.515,65 zł. Łączna wysokość składek uiszczonych przez A. I. przez okres prowadzenia przez nią działalności od 1 września 2014 r. do sierpnia 2017 r. wyniosła 6791,38 zł. Nie można zatem w tym przypadku stwierdzić jakiegokolwiek proporcjonalności pomiędzy

wysokością zapłaconych składek a wysokością uzyskanych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, działania odwołującej polegające na krótkookresowym opłaceniu składek od maksymalnie dopuszczalnej podstawy wymiaru składek celem uzyskania wysokich świadczeń naruszają zasadę ekwiwalentności opłacanych składek w stosunku do uzyskiwanych świadczeń z funduszu ubezpieczeń społecznych, a także zasady współżycia społecznego oraz zasadę równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a ustawy systemowej).

Wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną przez ubezpieczoną. We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano, że okolicznością przemawiającą za jej przyjęciem jest:

1. wystąpienie istotnego zagadnienia prawnego,
2. potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
3. a także to, iż skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Uzasadniając wniosek skarżąca zaznaczyła, że „spraw ze skarg, których głównym motywem jest zweryfikowanie podstawy wymiaru składek osób prowadzących działalność gospodarczą jest wiele i zasadniczo nie są przyjmowane do rozpoznania, ponieważ zazwyczaj przeszkodą do przyjęcia takiej skargi jest twierdzenie Sądu Najwyższego o braku istnienia zagadnienia do rozważania, ze wskazaniem, że istnieje dość szerokie i bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie, które jednolicie podchodzi do możliwości kwestionowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, co nie jest prawdą. Stwierdzić bowiem trzeba, że orzecznictwo jest bogate, jednak niejednolite, a wręcz wzajemnie się wykluczające i dlatego już choćby z tego względu warto zastanowić się nad przyjęciem i rozpoznaniem niniejszej skargi”.

W sprawie występuje, w ocenie skarżącej, istotne zagadnienie prawne: „Jeżeli organ rentowy nie jest uprawniony do kontroli i korekty deklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i dobrowolne ubezpieczenie chorobowe przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą w

świetle przepisów prawa, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w ciągle aktualnej uchwale II UZP 1/10, to czy możliwe jest działanie organu rentowego wyłącznie w oparciu o zasady tj. zasadę solidaryzmu, ekwiwalentności świadczeń, a także zasady współżycia społecznego, bez umocowania tego działania w obowiązującej normie prawnej, wynikającej z treści przepisu art. 18 ust. 8 art. 18a ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych?, a także: „Czy wysokość świadczeń uzyskanych z ubezpieczenia społecznego powinna być ustalana według adekwatnej, proporcjonalnej podstawy wymiaru składek?” i „Czy w sprawach wszczętych w zakresie ustalenia podstawy wymiaru składek ma zastosowanie zasada ekwiwalentności świadczeń z funduszu ubezpieczeń społecznych i czy mają zastosowanie w tej kategorii spraw zasady współżycia społecznego?”

Następnie skarżąca, powołując bardzo szeroko orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów ubezpieczeń społecznych, argumentowała, że „z rozbieżnych stanowisk sądów na tle orzekania w sprawach z odwołania od decyzji w przedmiocie weryfikacji podstawy wymiaru składek osób prowadzących działalność gospodarczą, wyłania się potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących, opisane rozbieżności w orzecznictwie”.

Jako kolejny argument skarżąca podniosła, że „Jak wynika z zarzutów zawartych w podstawach skargi kasacyjnej oraz z ich uzasadnienia, niniejsza skarga jest oczywiście uzasadniona. Jak się wydaje - wystarczy w tym miejscu powołać się na stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone w uzasadnieniu wydanego wyroku, że „organ rentowy był uprawniony do zakwestionowania wysokości podstawy wymiaru składek zadeklarowanej przez wnioskodawczynię od 1 września 2014 r. W świetle art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Zakład jest uprawniony do wydawania decyzji m.in. w zakresie indywidualnych spraw dotyczących ustalania wymiaru składek. System ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, którzy ten system tworzą. Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy systemowej zasada równego traktowania dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości

świadczeń oraz okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń. Powyższe reguły dotyczą również osób wykonujących pozarolniczą działalność, a zatem osób samodzielnie deklarujących wysokość podstawy wymiaru składek zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy systemowej. Oznacza to, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu realizacji zasady równego traktowania wszystkich ubezpieczonych jest uprawniony do przeciwdziałania nadużycia prawa do świadczeń także osób samodzielnie deklarujących podstawę wymiaru składek”, co determinowało rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego i jego błędną wykładnię przepisów art. 18 ust. 8 i art. 18a ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna odwołującej się nie kwalifikuje się do przyjęcia jej do merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W związku z tym wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Wniesiona w sprawie skarga kasacyjna zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania uzasadniony występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), potrzebą wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości i wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądowym (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) oraz twierdzeniem, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.). Nie można jednak uznać, że

skarżąca wykazała istnienie przesłanek przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przesłanki określone w art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c. wykluczają się, gdyż skarga kasacyjna nie może być uznana za oczywiście uzasadnioną, jeżeli o występowaniu tej przesłanki miałyby świadczyć naruszenie przepisów prawa, których wykładnia nasuwa tak duże wątpliwości, że konieczne jest ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w ramach sformułowanego w tej sprawie zagadnienia prawnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., II PK 247/10, LEX nr 1274964). W postanowieniu z dnia 26 listopada 2013 r., I UK 291/13, LEX nr 1430990, Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, że łączenie przesłanki oczywistej zasadności skargi z występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, budzi poważne zastrzeżenia. W uzasadnieniu powołanego postanowienia Sąd Najwyższy podkreślił, że w dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy zwracał już uwagę, że jednoczesne uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi występującymi w sprawie wątpliwościami prawnymi (zagadnienie prawne, potrzeba wykładni przepisów prawa) generalnie wyklucza możliwość oczywistej zasadności skargi.

Należy podzielić przedstawione wyżej stanowisko judykatury w zakresie omawianej kwestii uznając, że przesłanki uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania zawarte w pkt 1 i 4 art. 398⁹ § 1 k.p.c. wzajemnie się krzyżują i wykluczają możliwość przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania zarówno z uwagi na interes publiczny (pkt 1 powołanego przepisu), jak i prywatny skarżącego (pkt 4 powołanego przepisu).

Odnosząc się jednak do sugerowanego przez odwołującą się, we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania istotnego zagadnienia prawnego ale także mając na uwadze powoływaną przez skarżącą rozbieżność w orzecznictwie sądów w zakresie uprawnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - przy niekwestionowaniu tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej - weryfikacji podstawy wymiaru składki w stosunku do uzyskiwanego przychodu czy dochodu należy zauważyć, że wykładnia kluczowego dla przedmiotowej sprawy problemu prawnego była przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego.

W uchwale w składzie siedmiu sędziów z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23, LEX nr 3648265, Sąd Najwyższy uznał, że 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 tej 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 z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 z późn. zm.) oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej.

Sąd odwoławczy zajął w niniejszej sprawie stanowisko zbieżne z poglądami Sądu Najwyższego zawartymi w uchwale (zapadłej 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, pozostawała w oderwaniu od realnych możliwości finansowych firmy skarżącej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych miał prawo do skontrolowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wnioskodawczyni.

Zasada prawna -uchwała z 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23 – oznacza, że niewłaściwy jest punkt wyjścia (założenie) na którym sformułowano istotne zagadnienie prawne, bowiem nie jest uprawnione stwierdzenie, iż organ rentowy nie jest uprawniony do kontroli i korekty deklarowanej podstawy wymiaru składek. ZUS może kontrolować tytuł ubezpieczenia i podstawę wymiaru składek.

Rzecz w tym, iż 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. 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 opłacą odpowiednią składkę.

W uzasadnieniu uchwały przedstawiono szerszą analizę, natomiast w tym miejscu w kontekście dalszych zagadnień obecnego wniosku adekwatną odpowiedzią może być choćby ta część uzasadnienia uchwały, która stwierdza, iż „Swoboda określania podstawy wymiaru składek nie może oznaczać dowolności. Założeniem demokratycznego państwa prawa, a co za tym idzie i obowiązującego w nim prawa powinna być dyrektywa, że korzystanie z prawa i kompetencji powinno odbywać się w dobrej wierze, z poszanowaniem aksjologii i zasad prawa. Ubezpieczony, deklarując określoną podstawę wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności, powinien kierować się tym, że ubezpieczenie to jest akcesoryjne wobec prowadzonej działalności gospodarczej, pochodne wobec niej. Musi więc istnieć związek funkcjonalny pomiędzy prowadzoną działalnością pozarolniczą a wysokością zadeklarowanej podstawy wymiaru składki. Oceniając w tym kontekście ową działalność, należy brać pod uwagę łącznie: czas jej prowadzenia, stabilność organizacyjną i dysponowanie określoną infrastrukturą. Oczywiście ocena taka powinna być zindywidualizowana, nie da się określić jednolitych parametrów. Przy ocenie trzeba brać pod uwagę przedmiot prowadzonej działalności, ekonomiczne i społeczne otoczenie, sytuację gospodarczą w określonym segmencie działalności. W ocenie osiągania określonego przychodu z działalności należy brać pod uwagę możliwość wystąpienia określonych wahań w tym zakresie, a nawet okresowego deficytu efektu ekonomicznego w trakcie prowadzonej działalności. W początkowym okresie po podjęciu pozarolniczej działalności wysokość podstawy wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe powinna być ustalana przez ubezpieczonego z dużą odpowiedzialnością, gdyż - podejmując taką działalność - nie ma on pełnego rozeznania ryzyka ekonomicznego związanego z nią. 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. 18a ust. 1 ustawy systemowej 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. Taka swoboda wskazania przez ubezpieczonego podstawy wymiaru składek nie jest dowolna, lecz powinna uwzględniać wskazane wyżej uwarunkowania. Ustawodawca ustalił granice swobody w określaniu podstawy wymiaru składki, lecz nie wynika z tego, że ta podstawa może być dowolnie, w sposób bezwzględnie wiążący ustalona bez powiązania z efektywnością prowadzonej działalności gospodarczej (...)."

Zasada prawna powoduje, że traci na znaczeniu odwołanie się we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.

Natomiast oparcie podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. na zarzutach podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.) nie jest metodycznie i merytorycznie właściwe, gdyż podstawy kasacyjne stanowią odrębną część skargi kasacyjnej i podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu jej do rozpoznania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Oznacza to, że ta szczególna podstawa przedsądu powinna samodzielnie i odrębnie od podstaw kasacyjnych wskazywać i wykazywać naruszenie prawa, które bez wątpliwości prowadzi do stwierdzenia, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Brak jest tego we wniosku.

Z tych motywów odmówiono przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. ze względu na wniesienie skargi kasacyjnej przed rozstrzygnięciem problemu niejednolitego orzecznictwa w zakresie odnoszącym się do przedmiotu sprawy.

[ms]