

## POSTANOWIENIE

Dnia 17 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania P. P. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą  
Biuro [...]

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.

z udziałem zainteresowanej M. S.-Z.

o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego i podstawę wymiaru  
składek,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 17 marca 2016 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt III AUa [...],

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. oddala wniosek organu rentowego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Odwołujący się P. P. – Biuro [...] wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 lutego 2015 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.), przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie do oceny skutków prawnych zaistniałego w sprawie stanu faktycznego, polegające w szczególności na niezasadnym przyjęciu,

że, zgodnie z art. 36 ust 1 tej ustawy, obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym powstaje z mocy samego prawa w razie ziszczenia się ustawowych przesłanek tego obowiązku, a zatem powstaje on niezależnie od woli płatnika składek czy też jego przekonania o innym stanie rzeczy, nawet przekonania usprawiedliwionego, podczas gdy przepis ten stanowi, że zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych podlega każda osoba objęta obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, zaś w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy płatnik działał w uzasadnionym przekonaniu, że osoba, z którą zawierał umowę zlecenia - zainteresowana M. S.-Z., miała inny tytuł do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, a co za tym idzie, ubezpieczenie emerytalne, rentowe czy wypadkowe, miały w jej przypadku charakter dobrowolny, oraz że obowiązek ten jest jedynym z ryzyk, jakie obciążają osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, i że odwołujący się, gdyby tylko chciał, to miał możliwość zweryfikowania oświadczenia zainteresowanej, które jest dokumentem prywatnym, chociażby przez przedstawienie mu stosownego zaświadczenia jej pracodawcy, a skoro P. P. takiej weryfikacji zaniechał czy też zaufał zainteresowanej, to obciąża go fakt istnienia innego stanu faktycznego niż ten przedstawiony w zaświadczeniu, zaś organ rentowy nie ma prawnego obowiązku działania za przedsiębiorcę w konkretnych sytuacjach, o które powinien dbać i je prawidłowo rozwiązywać sam przedsiębiorca, w sytuacji gdy to organ rentowy, a nie płatnik dysponuje wszelkimi instrumentami kontroli pozwalającymi na dokonanie weryfikacji i wskazanie przedsiębiorcy ewentualnych nieprawidłowości, a także uznaniu, że zaświadczenie wystawione odwołującemu się o niezaleganiu przez niego z zapłatą składek na ubezpieczenia jest wyłącznie oświadczeniem wiedzy wystawcy zaświadczenia, a ta wiedza może ulec zmianie, chociażby wskutek późniejszych kontroli czy też ujawnienia w inny sposób nowych faktów, podczas gdy zaświadczenie to stanowi dokument urzędowy, a zawarte w nim dane powinny być uprzednio przed jego wydaniem zweryfikowane przez organ rentowy w sposób prawidłowy i rzetelny tak, aby nie wprowadzać płatnika w błąd co do prawdziwości zawartych w nim informacji, jak miało to miejsce w stanie faktycznym niniejszej sprawy, gdzie odwołujący się rokrocznie - również w objętym kontrolą 2009 r. - otrzymywał zaświadczenia o niezaleganiu z zapłatą składek na

ubezpieczenia społeczne, wykorzystując je na potrzeby postępowań przetargowych na usługi turystyczne.

Skarżący zarzucił także naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 180 § 1 k.p.a. i 181 k.p.a. w związku z art. 8 i 9 k.p.a. w związku z art. 218 § 1 i § 2 k.p.a., przejawiające się w stwierdzeniu, że, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, sąd ubezpieczeń społecznych stosuje tylko przepisy Kodeksu cywilnego, a jego obowiązkiem jest dokonanie jedynie kontroli merytorycznej poprawności decyzji wydanej przez organ, nieobejmującej badania prawidłowości postępowania administracyjnego, na podstawie którego organ wydał decyzję, podczas gdy z treści art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jednoznacznie wynika, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, do których stosowania w sprawach ubezpieczeń społecznych również przed organami odwoławczymi odsyła art. 181 k.p.a. w związku z art. 180 § 1 k.p.a., co skutkowało brakiem weryfikacji przez sąd odwoławczy konieczności przestrzegania przez organ rentowy zasady pogłębiania zaufania określonej w art. 8 k.p.a., z której wynika m.in. obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy, oraz zasady udzielania informacji, o której mowa w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, i czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, a także uznaniu, że zaświadczenie wydawane przez organ rentowy o niezaleganiu ze składkami na ubezpieczenie społeczne jest aktem wiedzy osoby, która je wystawia i nie ma charakteru prawotwórczego, podczas gdy z treści art. 218 § 1 i § 2 k.p.a. jednoznacznie wynika, iż organ wydaje zaświadczenia na podstawie ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu oraz że przed

wydaniem zaświadczenia organ może w koniecznym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując, że „w przedmiotowej sprawie występuje istotne zagadnienie prawne sprowadzające się do rozważenia następujących kwestii: 1. czy przepis art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych istotnie nakłada na płatnika obowiązek weryfikacji oświadczeń składanych przez osobę, z którą zawiera umowę zlecenia oraz obowiązek samodzielnego zweryfikowania statusu ubezpieczonego, niezależnie od złożonego mu oświadczenia, a jeżeli tak to w jaki sposób i w jakim trybie, skoro płatnik jest pozbawiony jakichkolwiek instrumentów prawnych pozwalających na uzyskanie takich informacji, o weryfikację statusu ubezpieczonego może bowiem wystąpić jedynie sam ubezpieczony, a co za tym idzie płatnik może opierać się jedynie na oświadczeniu ubezpieczonego, który nie ma obowiązku przedstawienia jakichkolwiek dokumentów potwierdzających świadczenie pracy na rzecz innych pracodawców czy wysokości dochodów uzyskiwanych z innych tytułów; 2. czy obowiązek weryfikowania prawdziwości danych wynikających z oświadczeń składanych przez osobę, z którą płatnik zawiera umowę zlecenia rzeczywiście powinien spoczywać wyłącznie na płatniku, w sytuacji gdy to organ rentowy a nie płatnik dysponuje wszelkimi instrumentami kontroli pozwalającymi na dokonanie weryfikacji i wskazanie przedsiębiorcy ewentualnych nieprawidłowości; 3. jaki charakter i walor dowodowy mają zaświadczenia o niezaleganiu z zapłatą składek na ubezpieczenie społeczne i jak powinny być oceniane dane zawarte w ich treści, a w szczególności czy zawarte w nich informacje nie powinny być przed wydaniem weryfikowane przez organ rentowy w sposób jednoznaczny i ostateczny tak, aby wynikające z nich dane miały charakter prawotwórczy i wiążący; 4. czy istniejący w polskim systemie prawnym dualizm polegający na stosowaniu przez organy rentowe w sprawach uregulowanych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a przez sądy w kontrolnym postępowaniu sądowym tylko przepisów kodeksu postępowania cywilnego, nie prowadzi do uprzywilejowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych polegającego na wyjęciu prawidłowości i rzetelności działań organu rentowego spod kontroli sądowej i nie

pozostaje w sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi, oraz aktami prawa międzynarodowego, w tym Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 04 listopada 1950 r. w zakresie, w jakim gwarantują one każdemu człowiekowi prawo do sądu nie tylko w wymiarze formalnym, proceduralnym, ale również - a może przede wszystkim merytorycznym - jako prawo do sprawiedliwego procesu”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie i zasądzenie od ubezpieczonego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie trzeba przypomnieć, że ograniczenia dopuszczalności wnoszenia skargi kasacyjnej wynikają z konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego w systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), rolą tego Sądu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości pozostaje zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne i rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach. Skarga kasacyjna nie jest więc (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia, gdy się weźmie nadto pod uwagę, że Konstytucja w art. 177 ust. 1 gwarantuje jedynie dwuinstancyjne postępowanie. Ewentualna możliwość dalszego postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym, stanowi uprawnienie dodatkowe, które może zostać obwarowane szczególnymi przesłankami, w tym określonymi w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.

Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecnictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Przez istotne zagadnienie prawne, na które powołuje się skarżący, należy rozumieć problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć jednocześnie charakter uniwersalny, przez co należy rozumieć, że jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. Jednocześnie, chodzi o problem, którego wyjaśnienie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, a więc pozostający w związku z podstawami skargi oraz z wiążącym Sąd Najwyższy, a ustalonym przez sąd drugiej instancji, stanem faktycznym sprawy (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), i także w związku z podstawą prawną stanowiącą podstawę wydania zaskarżonego wyroku. Musi więc ono pozostawać w związku ze sprawą (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, LEX nr 1375467; z dnia 26 stycznia 2012 r., I PK 124/11, LEX nr 1215465; z dnia 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 293/11, LEX nr 1214577; z dnia 24 lutego 2005 r., III PK 6/05, LEX nr 513003).

Podkreślić należy, że podleganie ubezpieczeniom społecznym nie zależy od zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), ale powstaje z chwilą spełnienia się jego ustawowych przesłanek. Pogląd ten jest utrwalony w orzecnictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 sierpnia 2014 r., II UK 523/13, OSNP 2015 nr 12, poz. 16; z dnia 14 lipca 2005 r., II UK 295/04, OSNP 2006 nr 7-8, poz. 118; z dnia 26 marca 2007 r., I UK 284/06, M.P.Pr. 2007 nr 8, poz. 432; z dnia 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNP 2008 nr 21-22, poz. 330; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 r., I UZP 2/05, OSNP 2006 nr 5-6, poz. 88). Z kolei podleganie ubezpieczeniom społecznym rodzi obowiązek opłacania składki na te ubezpieczenia według zasad przewidzianych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Postawione przez

skarżącego pytania 1-3 nie dotyczą istoty rozpoznanego sporu, wynikającej z treści zaskarżonej decyzji, w której chodzi o podleganie zainteresowanej obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (art. 6 pkt 1 i 4 w związku z art. 9 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i powiązany z tym, a wynikający z art. 46 ust. 1 tej ustawy, obowiązek obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania oraz opłacania składki na te ubezpieczenia przez płatnika (zleceniobiorcę). Przedstawione więc wątpliwości pozostają poza przepisami prawa materialnego, które mają zastosowanie w niniejszej sprawie i dla których niezgłoszenie przez płatnika składek danej osoby do ubezpieczeń społecznych - nawet nie ze swej winy (np. ze względu na brak wiedzy o dochodzie osiąganym przez usługodawcę z innego, pracowniczego, tytułu ubezpieczenia), a także uzyskanie zaświadczenia (art. 218 § 1 k.p.a.) o „niezaleganiu” z zapłatą składek nie rodzi jakichkolwiek skutków prawnych ani w sferze podlegania z mocy prawa ubezpieczeniom społecznym, ani nie modyfikuje obowiązków płatnika składek i jego zobowiązania do poboru i opłacenia składek.

Zauważyć też należy, że Sąd Najwyższy wyjaśnił już, że zaświadczenie o „niezaleganiu” z zapłatą składek nie jest decyzją, bowiem nie rozstrzyga żadnej kwestii (sprawy) co do jej istoty, nie tworzy, nie uchyla i nie zmienia istniejących stosunków prawnych, a wydane zaświadczenie jedynie potwierdza stan rzeczy na podstawie posiadanych przez organ rentowy danych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2009 r., II UK 52/09, M.P.Pr. z 2010 r. nr 6, s. 320-321). Innymi słowy, podstawą takiego zaświadczenia jest skonfrontowanie dokumentacji zgłoszonej przez płatnika z opłaconymi składkami, a nie weryfikacja przedstawionych w tej niej danych pod kątem ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy.

Jeśli zaś chodzi o brak w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych instrumentów kontroli pozwalających na dokonanie weryfikacji oświadczenia świadczeniodawcy dotyczących wysokości osiąganego wynagrodzenia ze stosunku pracy, to zauważyć należy, że cywilnoprawna umowa o świadczenie usług pozwala na wprowadzenie do jej postanowień obowiązku przedstawiania przez świadczeniobiorcę stosownego zaświadczenia od swojego pracodawcy. Nie sprzeciwiają się temu przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. o ochronie

danych osobowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r, poz. 1182 ze zm.), o czym szeroko wywiódł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 września 2105 r., I UK 490/15 (niepublikowanym), wskazując między innymi, że z art. 23 ust. 1 pkt 5 tej ustawy wynika, że: 1. przetwarzanie danych jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą; 2. przepis ten odnosi się wprost do administratora danych osobowych lub odbiorcy danych, którzy - aby zrealizować prawnie dopuszczalne cele - muszą udostępnić dane osobowe, pod warunkiem jednak, że nie naruszy to praw i wolności osoby, której dane dotyczą; 3. rozstrzygając o legalności przetwarzania danych, trzeba każdorazowo, ważąc interesy stron, znaleźć równowagę między prawami i wolnościami jednostki z jednej strony a prawnie usprawiedliwionym interesem osoby trzeciej z drugiej strony. Przedstawione argumenty pokazują, że, skoro płatnik składek ma obowiązek ustawowy obliczania, rozliczania i przekazywania składek do ZUS, to wywiązanie się z tych obowiązków wymaga uzyskania przez płatnika informacji o przychodzie uzyskiwanym z tytułu umowy o pracę przez osobę pozostającą z nim w stosunku cywilnoprawnym i tym samym takie zobowiązanie nałożone na świadczeniobiorcę postanowieniem umowy nie narusza ochrony danych osobowych.

W pytaniu nr 4 skarżący wyraża, ogólnie rzecz ujmując, wątpliwości natury konstytucyjnej co do systemu orzekania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, nie jest to materia poddana kontroli Sądu Najwyższego, bowiem, stosownie do art. 188 Konstytucji RP, o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, orzeka Trybunał Konstytucyjny. Po drugie, jeśli skarżący kwestionuje wybór procedury cywilnej jako właściwej do sądowej kontroli decyzji ZUS, to podstawowy w tym zakresie jest art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. On to bowiem statuuje prawo do zaskarżenia decyzji organów administracji publicznej do sądu powszechnego. Przepis ten nie został powołany w podstawach kasacyjnych.

Skarżący nie zdołał zatem wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania jego skargi przez Sąd Najwyższy, wobec czego z mocy art. 398<sup>9</sup> k.p.c., należało postanowić jak w sentencji.

Rozpoznając wniosek organu rentowego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem, sformułowanym w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1998 r., III CKN 805/98 (OSNC 1999 nr 4, poz. 79) za złożenie odpowiedzi na skargę kasacyjną adwokatowi lub radcy prawnemu przysługuje wynagrodzenie jak za sporządzenie i wniesienie skargi. Strona przeciwna może wnieść do sądu drugiej instancji odpowiedź na skargę kasacyjną w terminie dwutygodniowym od doręczenia jej skargi (art. 398<sup>7</sup> § 1 zdanie pierwsze k.p.c.). Nie stanowi natomiast odpowiedzi na skargę tak nazwane pismo procesowe, wniesione po upływie ustawowego terminu do dokonania tej czynności (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, OSNC 2003 nr 9, poz. 120, 14 marca 2003 r., V CKN 1733/00, LEX nr 80249, czy 7 maja 2003 r., IV CKN 113/01, LEX nr 141392, z dnia 14 lutego 2012 r., II PK 139/11, LEX nr 1167468). W konsekwencji, nie wywołuje ono skutków w zakresie zawartego w nim wniosku o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym. Ze wskazanych przyczyn nie może być uwzględniony wniosek organu rentowego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, zawarty w piśmie określonym jako odpowiedź na skargę kasacyjną, gdyż odpis skargi kasacyjnej został mu doręczony 19 maja 2015 r., a odpowiedź na skargę kasacyjną, według daty nadania w urzędzie pocztowym, wniesiono 11 czerwca 2015 r. (po upływie przepisane terminu).