

POSTANOWIENIE

Dnia 23 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z odwołania M. K. - R. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą G. w Ś.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w W.

z udziałem zainteresowanych: J. Ł., B. Ś., B. G., G. K., Z. K., A. N., E. Ł., E. B., J. K., R. S.

o wysokość podstawy wymiaru składek,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 maja 2019 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego [...] z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt III AUa [...] III AUz [...],

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny [...] wyrokiem z dnia 1 lutego 2018 r. oddalił apelację płatnika składek od wyroku Sądu Okręgowego w Ś. z dnia 13 lutego 2017 r., wydanego w sprawie przy udziale zainteresowanych: J. Ł., B. Ś., B. G., G. K., Z. K., A. N., E. Ł., E. B., J. K. i R. S. (którym oddalono odwołania M. K.-R. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą G. w Ś. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w W. w przedmiocie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne).

Płatnik składek zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną w części, tj. w zakresie, w jakim dotyczy on zainteresowanej J. K.. Skarżący wniósł o uchylenie

wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skargę oparto na zarzutach naruszenia:

1/ art. 2 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że:

a) wyrażona w tym przepisie zasada lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadająca jej zasada zaufania obywateli wobec państwa) nie chroni obywatela przed ujemnymi skutkami zastosowania się do błędnych informacji, interpretacji i zaleceń, udzielanych mu przez organ administracji publicznej, i w związku z tym nie stanowi przeszkody do wydania względem płatnika składek decyzji określającej podstawy wymiaru składek w wysokości znacznie wyższej aniżeli ta, która powinna być na podstawie takich informacji, interpretacji i zaleceń, podczas gdy w świetle art. 2 Konstytucji nie może być tak, iż organ rentowy najpierw wskazuje płatnikowi sposób obliczania podstawy wymiaru składek, w różnej formie, w sposób wyraźny i dorozumiany, przeprowadza u płatnika kontrole w zakresie prawidłowości ustalania podstawy wymiaru składek i za każdym razem, w analogicznym stanie faktyczno-prawnym uznaje, że płatnik nalicza składki prawidłowo, a następnie - choć nie zmieniły się żadne przepisy prawa - kwestionuje uznany wcześniej za prawidłowy sposób obliczania składek i obciąża płatnika płynącymi stąd konsekwencjami, do tego sam pozostając wolny od jakichkolwiek sankcji czy odpowiedzialności;

b) zasadę lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadającą jej zasadę zaufania obywateli wobec państwa) wyłącza już samo zasięganie przez obywatela informacji co do interpretacji wbrew wcześniejszemu stanowisku organu, albowiem Sąd drugiej instancji uważa, że prośba skarżącej o interpretację przepisów skierowana do organu rentowego w 2008 r. wobec niekorzystnych dla niej rezultatów przeprowadzonej uprzednio kontroli była swego rodzaju nadużyciem i w związku z tym skarżąca nie mogła polegać na zmianie stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przedstawionego w odpowiedzi na tę prośbę, podczas gdy w rzeczywistości jest czymś zupełnie naturalnym, iż obywatel - w obliczu rozbieżnych opinii tego samego organu - zwraca się z prośbą o udzielenie wyjaśnień; zresztą jakiegokolwiek nadużycie zasady zaufania musiałoby mieć ze swej

natury charakter intencjonalny i zawiniony, trudno zaś z samego faktu, że obywatel kieruje zapytanie do organu administracji publicznej wyprowadzać wniosek, iż czyni tak, mając jakieś złe intencje;

c) wyrażona w tym przepisie zasada lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadająca jej zasada zaufania obywateli wobec państwa) może chronić płatnika przed ujemnymi skutkami zastosowania się do błędnych informacji, interpretacji i zaleceń, udzielanych mu przez organ rentowy tylko wówczas, gdy wypowiedzi organu mają cechy interpretacji indywidualnej wydanej na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podczas gdy art. 2 Konstytucji - ze względu na swój ustrojowy cel i funkcję - nie pozwala na czynienie takiego rozróżnienia, tj. chroni obywatela jednakowo przed nielojalnym postępowaniem państwa i płynącymi stąd nadużyciami władzy przez organy administracji publicznej bez względu na to, czy organ wydał interpretację indywidualną, czy też nie, a ochrona ta polega na uchyleniu negatywnych skutków zastosowania się przez obywatela do błędnych informacji, interpretacji i zaleceń; brak bowiem realnej sankcji w postaci bezpośredniego uchylenia negatywnych skutków działania obywatela w zaufaniu do udzielonych przez organ informacji stanowić może zachętę dla urzędników organów administracyjnych do nielojalnego postępowania, a w skrajnych przypadkach wręcz do oszukiwania i zastawiania swoistych pułapek na obywateli, czyniąc z konstytucyjnej zasady lojalności zasadę jedynie pozorną, fasadową i pozbawioną rzeczywistej treści normatywnej; co więcej, w świetle art. 2 Konstytucji (w związku z jej art. 8 ust. 2) już sama norma konstytucyjna stosowana bezpośrednio wyznacza zakres obowiązku lojalnego postępowania organu i przez to nie wymaga równoległego czy uzupełniającego stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ani jakichkolwiek innych przepisów ustawowych;

d) wyrażona w tym przepisie zasada lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadająca jej zasada zaufania obywateli wobec państwa) zobowiązywała skarżącą do wystąpienia o interpretację indywidualną nawet w czasie, gdy przepisy nie przyznawały Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych kompetencji do wydawania takich interpretacji, podczas gdy w istocie nie można od obywatela wymagać, aby

występował z wnioskiem o interpretację indywidualną w sytuacji, gdy taki wniosek nie miał w jego przypadku umocowania ustawowego;

e) na gruncie wyrażonej w tym przepisie zasady lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadającej jej zasady zaufania obywateli wobec państwa) dla oceny, czy postępowanie organu administracyjnej jest lojalne, nie ma znaczenia kontekst, w jakim następuje udzielenie przez organ błędnych informacji oraz pouczeń, a w szczególności przez przyjęcie, jakoby nie miały żadnego znaczenia aprobowane rezultaty kontroli prowadzonych u płatnika przez organ rentowy w latach 2006, 2009 i 2012, podczas gdy właśnie czynności kontrolne są dla podmiotu kontrolowanego bodaj najbardziej wymowną wskazówką co do właściwego postępowania na przyszłość, bo przecież trudno oczekiwać, by taki podmiot miał co do zasady nie ufać результатам przeprowadzonej u niego kontroli i postępować na przekór tym rezultatom w przyszłości;

2/ art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że zastosowanie zasady lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadającej jej zasady zaufania obywateli wobec państwa), polegające na uchyleniu negatywnych skutków działania przez płatnika w zaufaniu do błędnych informacji i zaleceń organu rentowego, uchybiałoby innej konstytucyjnej zasadzie, tzn. zasadzie prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zawartemu w art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji odesłaniu, w myśl którego zakres i formę zabezpieczenia społecznego reguluje ustawa, podczas gdy w rzeczywistości naruszenie zasady lojalności oznacza tylko tyle, że płatnik nie powinien być obowiązany do uiszczenia składek w wyższej kwocie niż ta, którą uiścił, stosując się do udzielonych mu informacji; z kolei nieuiszczenie składek w takiej sytuacji wcale nie musi – i w świetle art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji wręcz nie powinno – prowadzić do zmniejszenia się podstaw wymiaru przyszłych świadczeń na rzecz ubezpieczonych; tym bardziej nie jest więc tak, aby uregulowanie ustawą zakresu i formy zabezpieczenia społecznego przekreślało stosowanie – i to wprost na podstawie art. 2 Konstytucji – zasady lojalności państwa wobec obywateli.

Zdaniem skarżącej, za przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania przemawia występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne sprowadzające się do pytania, czy na gruncie zasady lojalności państwa wobec obywateli wyrażonej w

art. 2 Konstytucji RP płatnik składek powinien ponosić negatywne konsekwencje zastosowania się do informacji o wykładni przepisów prawa, przedstawianych mu przez organ rentowy w szeregu wypowiedziach kierowanych do płatnika wielokrotnie, w ciągu kilku lat, w postaci pism i innych czynności, w tym rezultatów przeprowadzanych u płatnika kontroli, czy też takich negatywnych konsekwencji ponosić nie powinien. W ocenie skarżącej na tle opisanego zagadnienia prawnego powstaje też problem, czy i ewentualnie jakie skutki ma udzielenie przez organ błędnych pouczeń i wskazań co do rozumienia przepisów prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy 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.

Zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy, który nie został do tej pory bezpośrednio rozwiązany w orzecznictwie Sądu Najwyższego i dla rozwikłania którego dotychczasowe orzecznictwo jest niewystarczające. Sformułowanie istotnego zagadnienia prawnego powinno przybrać postać porównywalną z formułowaniem zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, o którym stanowi na przykład art. 390 § 1 k.p.c. Chodzi więc o przedstawienie wyraźnych wątpliwości co do określonego przepisu (normy) lub zespołu przepisów (norm), albo szerzej i bardziej ogólnie – wątpliwości co do pewnego uregulowania prawnego (instytucji prawnej). Z przedstawionego przez wnoszącego skargę istotnego zagadnienia prawnego musi jednak wynikać, jaki jest konkretny problem prawny, na czym polegają istotne wątpliwości (na przykład interpretacyjne). Sformułowane zagadnienie winno odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurisprudencji i prawa pozytywnego. Rolą Sądu Najwyższego, jako najwyższego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest bowiem działanie w

interesie indywidualnym, lecz powszechnym, poprzez ochronę obowiązującego porządku prawnego przed dowolnością orzekania i ujednolicanie praktyki stosowania prawa pozytywnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147; z dnia 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883).

Przedstawione w skardze kasacyjnej „zagadnienie” nie spełnia wyżej wskazanych wymagań przewidzianych dla tej przesłanki przedsądu, gdyż skarżąca formułując owo zagadnienie, objęła zakresem pytania wyłącznie art. 2 Konstytucji RP, pomijając inne normy prawa materialnego czy też procesowego. W ten sposób skonstruowane istotne zagadnienie prawne traci na znaczeniu, gdyż nie zostało powiązane z konkretnymi normami ustawowymi (podustawowymi), których osąd aktywuje mechanizm konstytucyjny. Tymczasem etap postępowania kasacyjnego jest daleko sformalizowany, a ustawodawca nakłada na wnoszącego skargę obowiązek określenia norm prawa, odnośnie do których oczekuje interwencji Sądu Najwyższego. Kwestia przedstawiona w skonstruowanym przez skarżącą „zagadnieniu”, ukierunkowana w istocie na bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w bieżącej działalności sądów powszechnych, była już przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa, co zostało wyczerpująco omówione w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2019 r., III UK 239/18 (niepublikowanym), wydanym w analogicznej sprawie ze skargi kasacyjnej tego samego podmiotu. W uzasadnieniu tego postanowienia przytoczono pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym art. 2 Konstytucji RP (podobnie jak inne przepisy ustawy zasadniczej o ogólnym charakterze) nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a jego naruszenie - samodzielnej podstawy kasacyjnej, bez konkretyzacji zarzutu jego obrazy, polegającej na powiązaniu go z innymi przepisami prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2014 r., II UK 493/13, LEX nr 1458716).

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca sugeruje, że mimo, iż zasada lojalności państwa wobec obywateli pełni w porządku demokratycznego państwa prawnego podstawową rolę, to nie doczekała się ona szerszego omówienia w praktyce i judykaturze. Tak jednak nie jest.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego postanowienia z dnia 26 marca 2019 r., III UK 239/18, zasada uregulowana w art. 2 Konstytucji jest pojęciem wieloznacznym, niedookreślonym i zmiennym historycznie, co daje możliwość zarysowania linii wyznaczających główne płaszczyzny podziałów. Artykuł 2 Konstytucji ma bowiem charakter odesłania do pewnej koncepcji państwa. Jednocześnie mimo braku definicji legalnej tego pojęcia, nadaje się mu wyraźną treść we współczesnej kulturze prawnej, ponieważ szczegółowe konsekwencje z niego wynikające są określane przez doktrynę i organy orzekające. Prowadzi to do wniosku, że zasada demokratycznego państwa prawnego pełni w istocie rolę klauzuli generalnej, której treść rekonstruowana jest na potrzeby konkretnego przypadku (zob. A. Krzynówek-Arndt: Państwo Prawa w Klasycznej Tradycji Zachodniej i Później Nowoczesności w Kontekście Sporów Wokół Klauzuli Demokratycznego Państwa Prawnego, *Przegląd Sejmowy* 2018 nr 3, s. 79–102; E. Kosieradzka, M. Zdyb: Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, s. 77-10; M. Stahl: Zasada demokratycznego państwa prawnego, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2013; P. Tuleja: Zastane pojęcie państwa prawnego, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, (red.) S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 70; L. Morawski: Zasada państwa prawnego - próba reinterpretacji, *Acta Universitatis Nicolai Copernici* 2006, z. 304; W.J. Wołpiuk, *Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa*, Wrocław 2016) Powołane powyżej publikacje przeczą tezie wniosku o przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania odnośnie do braku jednoznacznych wypowiedzi doktryny w obrębie suponowanego zagadnienia prawnego.

Wzorzec kontroli konstytucyjnej (art. 2) był także przedmiotem szeregu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślono w nich, że zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi kanon poprawnej legislacji, jednoznaczności prawa. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących

wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK - ZU 2000 nr 1, poz. 2; z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK - ZU 2001 nr 3, poz. 51; z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK – A 2002 nr 3, poz. 26).

Nie ulega zatem wątpliwości, że zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionej przez nie prawa jest jedną z podstawowych reguł wynikających z konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK - ZU 1999 nr 7, poz. 165; z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK – ZU 2000 nr 5, poz. 138), będąc równocześnie podstawą obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady prawidłowej (poprawnej, przyzwoitej) legislacji, zasady ochrony interesów w toku, zakazu tworzenia uprawnień pozornych, czy zasady *lex retro non agit*. Jednym z jej celów jest gwarancja, aby prawo nie było pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK – ZU 2001, nr 2 poz. 29).

Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (wyroki: z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001 nr 2, poz. 29; z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK - A 2010 nr 2, poz. 15). Idąc dalej, w orzecznictwie Trybunału zwrócono uwagę na fakt, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000 nr 5, poz. 138).

Zatrudnianie pracowników wiąże się z ochroną ich ryzyk socjalnych, w skład których wchodzi nie tylko prawo do świadczenia w razie ziszczenia się ryzyka, lecz także prawo do świadczenia w wysokości adekwatnej do uzyskiwanych wcześniej przychodów z określonego tytułu ubezpieczenia społecznego (tu umowy o pracę). Stosunek ubezpieczenia społecznego nie jest samoistny, wyprzedza go określona

aktywność zarobkowa. Jeżeli ma ona być oceniona przez pryzmat właściwych przepisów (tu prawa pracy), to *prima facie* krzyżują się dwie funkcje. Jedna związana z wolnością gospodarczą (art. 20 Konstytucji), druga z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji). Osoba prowadząca działalność gospodarczą, zatrudniająca pracowników, może podejmować wszelkie inicjatywy gospodarcze mające na celu rozwój własnego przedsięwzięcia. Jednak ich realizacja nie może odbywać się kosztem prawa do zabezpieczenia społecznego pracowników, rozumianego jako kształtowanie siatki płac, w której 100% czasu pracy stanowi podróż służbowa, a świadczenia z jej tytułu znacznie przekraczają kwotę wypłacanych wynagrodzeń. Pracodawca nie może w dowolny sposób kształtować treści obowiązujących pojęć prawnych, nadawać im ekstraordynaryjnego znaczenia (w sprawie chodziło o zakres znaczeniowy podróży służbowych). Generalnie podróż służbowa nie jest tym samym co wykonywanie umówionej pracy, gdyż zlecając pracownikowi wykonanie takiego zadania, jego obowiązki różnią się od codziennego dnia pracy.

Obowiązujące prawo wyposaża przedsiębiorcę w narzędzie, służące usunięciu jego wątpliwości jako pracodawcy co do zakresu i obowiązków składkowych w określonej sytuacji faktycznej. Jest nim wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (aktualnie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.; poprzednio art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.). Wówczas – o ile pracodawca w dobrej wierze przedstawi stan faktyczny odpowiadający rzeczywistemu sposobowi zatrudnienia pracowników (co do miejsca świadczenia pracy) – można byłoby mówić o związaniu stanowiskiem organu rentowego.

Wobec niewykazania istnienia powołanej przesłanki przedsądu, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.