

Sygn. akt III UK 434/18

POSTANOWIENIE

Dnia 17 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania G. w Ś.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w W.
z udziałem zainteresowanej A.S.
o wysokość podstawy wymiaru składek,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 17
października 2019 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII U (...), Sąd Okręgowy w Ś. oddalił odwołania M.K.R. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą G. w Ś. od pięciu decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W. z dnia 25 stycznia 2016 r. dotyczących: M.J., T.S., A.S, J.S. i H.W. oraz zasądził od wnioskodawczynie na rzecz strony pozwanej kwotę 600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W. zaskarżonymi decyzjami stwierdził wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dla ww. ubezpieczonych, jako osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę u płatnika składek G. w Ś. za okresy wskazane w poszczególnych decyzjach.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt III AUa (...), oddalił apelację G. w Ś. od wyroku Sądu Okręgowego w Ś. z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII U (...) (pkt 1) i zasądził od odwołującej się na rzecz strony pozwanej kwotę 600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt 2).

M.K.R., prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą G., zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt: III AUa (...), skargą kasacyjną w części, mianowicie w punkcie I, w zakresie, w jakim orzeczenie oddalające apelację dotyczy sprawy przy udziale ubezpieczonej A.S. (tj. sprawy pierwotnie objętej sygn. akt Sądu I instancji: VII U (...)), oraz w punkcie II, w zakresie, w jakim orzeczenie w przedmiocie kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym dotyczy sprawy przy udziale tej samej ubezpieczonej (tj. co do sumy 120 zł) i wniosła o:

1. przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania;
2. uchylenie zaskarżonego wyroku w części, mianowicie w punkcie I, w zakresie, w jakim orzeczenie oddalające apelację dotyczy sprawy przy udziale ubezpieczonej A.S., oraz w punkcie II, w zakresie, w jakim orzeczenie w przedmiocie kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym dotyczy sprawy przy udziale tej samej ubezpieczonej, i przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji;
3. zasądzenie od organu rentowego na rzecz wnioskodawczyni kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skargę oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), a to:

(1) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że:

(a) wyrażona w tym przepisie zasada lojalności państwa wobec obywateli (i odpowiadająca jej zasada zaufania obywateli wobec państwa) zwykle 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 - w przypadku błędnych informacji, interpretacji i zaleceń pochodzących od organu rentowego - 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 RP nie może być tak, iż organ rentowy sam najpierw wskazuje płatnikowi sposób obliczania podstawy wymiaru składek, w różnej formie, ustnie i na piśmie, w sposób wyraźny i dorozumiany, i co więcej, 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 - uznany wcześniej przez siebie za prawidłowy sposób obliczania składek kwestionuje i obciąża płatnika płynącymi stąd konsekwencjami, do tego sam pozostając wolny od jakichkolwiek efektywnych 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 wnioskodawczyni o interpretację przepisów skierowana do organu rentowego w 2008 r. wobec niekorzystanych dla niej rezultatów przeprowadzonej uprzednio kontroli była swego rodzaju nadużyciem i że w związku z tym wnioskodawczyni nie mogła polegać na zmianie stanowiska ZUS 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 swojej natury charakter intencjonalny i zawiniony, trudno zaś samego z 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 zw. z art. 8 ust. 2 tejże) już sama norma konstytucyjna (tu: norma zawarta w art. 2 Konstytucji), 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 wnioskodawczynię do wystąpienia o interpretację indywidualną nawet w czasie, gdy przepisy nie przyznawały ZUSowi 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 aprobujące 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 o 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 результатам w przyszłości;

(2) naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez błędną wykładnię tych przepisów 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 zd. 2 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.

Skarżąca podała, iż za przyjęciem niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania przemawia występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), a mianowicie kwestia, 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 wypowiedzi kierowanych do płatnika wielokrotnie, w ciągu kilku lat, a mających postać pism i innych czynności organu, 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 jurysprudencji i prawa pozytywnego. Rolą Sądu Najwyższego, jako najwyższego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest bowiem działanie w interesie indywidualnym, lecz powszechnym, przez 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 (podstawowymi), 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 (zob. także wydane w analogicznej sprawie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2019 r., III UK 249/18, niepubl.).

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 (LEX nr 2640572), 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 obrazu, 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. Art. 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 oczekiwac 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 stanowionego 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).

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, jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 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 (zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2019 r., III UK 249/18, niepubl.).

Wobec niewykazania istnienia powołanej przesłanki przedsądu, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

as