**Umowa o dzieło czy umowa zlecenia – czy ZUS ma obowiązek wydać decyzję interpretacyjną?** – dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny

**Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2018 r., III AUa 1525/16**

Co do zasady interpretacja przepisów prawa ubezpieczeń społecznych polega na prawnej kwalifikacji określonych zdarzeń wywołujących skutek w prawie ubezpieczeń społecznych. Jeśli więc organ rentowy ma się wypowiedzieć, co do tego czy w określonych okolicznościach faktycznych powstaje tytuł wywołujący obowiązek podlegania ubezpieczeniem społecznym, a także co do zasad obliczania składek czy podstawy ich wymiaru, zobowiązany jest dokonując interpretacji poddać ocenie prawnej wszystkie te stosunki i zdarzenia prawne, które prowadzą do zastosowania określonego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wzajemna relacja art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (obecnie art. 34 ustawy z dnia 2018 r. - Prawo przedsiębiorców) polega na doprecyzowaniu przez ustawodawcę w art. 83d ustawy zwrotu użytego w art. 10 ust. 1 ustawy: zakres i sposób zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne.

**Najważniejsze fragmenty uzasadnienia wyroku**

Decyzją z 4 kwietnia 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. odmówił wydania interpretacji (…) w przedmiocie potwierdzenia prawidłowości zakwalifikowania umów cywilnoprawnych zawieranych przez Spółkę z zewnętrznymi wykonawcami jako umów o dzieło, które w konsekwencji nie stanowią tytułu podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu dla tych osób.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że we wniosku wnioskodawca wskazał, że w ramach działalności gospodarczej Spółka prowadzi wydawnictwo prawnicze i zamierza wybrane zadania związane z prowadzoną działalnością powierzyć zewnętrznym wykonawcom na podstawie zawartych z nimi umów cywilnoprawnych. Co do zasady Spółka ujawniła zamiar powierzania danemu wykonawcy stworzenia indeksu rzeczowego oraz bibliografii do jednego, konkretnego utworu, w oparciu o zawartą z nim umowę cywilnoprawną. W przypadku gdy jakość rezultatów prac oraz sposób ich wykonania przez danego wykonawcę będą spełniały jej oczekiwania, Spółka będzie zawierała z nim w przyszłości kolejne umowy. W związku z powyższym wnioskodawca powziął wątpliwość, czy z tytułu wykonania umów cywilnoprawnych scharakteryzowanych we wniosku wykonawcy będą podlegać obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 oraz art. 12 ust. 1 ustawy systemowej. W ocenie wnioskodawcy z tytułu wykonywania powyższych umów wykonawcy nie będą podlegali obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowym.

Organ rentowy podkreślił, że z treści art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że przedsiębiorca może uzyskać interpretację jedynie przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, nie zaś rozstrzygnięcie konkretnej sprawy administracyjnej. Problematyka związana z dokonaniem kwalifikacji prawnej danej umowy, jako umowy o dzieło albo innej umowy cywilnoprawnej nie mieści się w zakresie przedmiotowym art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 83d ustawy systemowej. Stwierdzenie obowiązku świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe ma pochodny charakter względem zakwalifikowania przedmiotowej umowy jako umowy o dzieło albo innej umowy cywilnoprawnej. Innymi słowy, ustalenie statusu takiej umowy nie wymaga interpretacji przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe. Organ rentowy zaznaczył, że wypowiedzenie się w przedmiocie podlegania obowiązkowi ww. ubezpieczeń jest możliwe dopiero po ustaleniu w sposób jednoznaczny charakteru prawnego zawartej umowy, co nie jest uprawnieniem ZUS wynikającym z art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

ZUS wskazał także, że z analizy treści wniosku o wydanie pisemnej interpretacji jednoznacznie wynika, że zamiarem przedsiębiorcy jest uzyskanie potwierdzenia przez organ prawidłowego zakwalifikowania łączącej strony umowy cywilnoprawnej, jako umowy o dzieło i dopiero w dalszej kolejności rozstrzygnięcie, czy osoby trzecie, o których mowa we wniosku, podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu. Nadto organ rentowy wskazał, że z wniosku jednoznacznie wynika, że wolą wnioskodawcy jest uzyskanie interpretacji przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie umów o dzieło, tymczasem rodzaj umów łączących przedsiębiorcę z podmiotami trzecimi powinien wynikać wprost z opisu zdarzenia przyszłego, gdyż to strony kontraktu decydują o tym, jaką umowę zawierają.

(…)

W uzasadnieniu odwołujący się wskazał, że zdaniem Spółki organ rentowy w sposób nieuzasadniony ograniczył w tej sprawie zakres, w jakim powinny być wydawane interpretacje indywidualne, zawężając go do wykładni przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i tym samym odmawiając interpretacji przepisów innych gałęzi prawa odnoszących przy tym jednak bezpośredni skutek na gruncie regulacji prawnych w zakresie obowiązku ubezpieczeń społecznych oraz odprowadzania składek na te ubezpieczenia. Zdaniem odwołującej się Spółki argumentacja ZUS (w zakresie ograniczeń dowodowych skutkujących brakiem możliwości oceny rzeczywistego sposobu wykonywania umów cywilnoprawnych, które zamierza zawierać Spółka z zewnętrznymi wykonawcami oraz niemożności dokonywania oceny zastosowania przepisów w indywidualnej sprawie wnioskodawcy) pozostaje w sprzeczności zarówno z celem, jak i charakterem interpretacji indywidualnych, do których wydawania zobowiązany jest ZUS na podstawie art. 83d ustawy systemowej. Zdaniem Spółki stanowisko ZUS pozostaje w sprzeczności z charakterem przepisów o zabezpieczeniu społecznym, w praktyce bowiem obowiązek ubezpieczeń społecznych co do zasady wynika ze stosunków prawnych pomiędzy ubezpieczonym oraz płatnikiem, wykraczających poza regulacje zawarte w samej ustawie systemowej, w tym w szczególności stosunków cywilnoprawnych czy stosunku pracy, do których ustawa ta jedynie się odwołuje. W konsekwencji interpretacja przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest możliwa bez dokonania tych wynikających z innych gałęzi prawa stosunków prawnych. Ponadto Spółka podała, że art. 83d ustawy systemowej nakłada na ZUS obowiązek dokonania oceny stosunków cywilnoprawnych scharakteryzowanych we wniosku płatnika w przypadku, gdy rezultat tej oceny bezpośrednio przekłada się na obowiązek opłacania przez niego składek na ubezpieczenia społeczne lub też wyłącza taki obowiązek. Odwołująca się Spółka podkreśliła jednocześnie, że dokonanie kwalifikacji prawnej opisanych we wniosku umów jest kluczowe dla ustalenia, czy ich zawarcie i wykonanie będzie skutkowało powstaniem obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym przez wykonawców.

(…)

Wyrokiem z 11 października 2016 r. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie.

(…)

Biorąc pod uwagę ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał odwołanie za bezzasadne i wskazał, że art. 10 § 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, 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. Wniosek może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (ust. 2).

Zgodnie z art. 83d ustawy systemowej Zakład wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek.

Przedsiębiorca we wniosku jest obowiązany przedstawić stan faktyczny sprawy lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie. Zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa konstytuuje treść wniosku wszczynającego postępowanie, a rolą organu prowadzącego to postępowanie jest ocena stanowiska strony w spornej kwestii, nie zaś przedstawienie poglądów i wykładni przepisów odnoszących się do różnych sytuacji faktycznych. Istotą tego postępowania jest uzyskanie przez stronę wyjaśnienia treści przepisów prawa i ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji wskazanej we wniosku.

(…)

Sąd Okręgowy zgodził się z tym stanowiskiem organu rentowego i uznał, że wydana decyzja odmowna jest prawidłowa. Analiza treści wniosku o wydanie pisemnej interpretacji wskazuje, że wnioskodawca nie ma wątpliwości, co do treści przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne, w jego indywidualnej sprawie. Wnioskodawca nie wskazał żadnego przepisu prawa, który w jego ocenie budziłby uzasadnione wątpliwości, co do jego zastosowania. Strona odwołująca się opisała stan faktyczny przyszłej sytuacji, jaka ma się wydarzyć, polegającej na zamiarze zawarcia umów cywilnoprawnych z zewnętrznymi wykonawcami, których przedmiotem będzie opracowanie indeksu rzeczowego oraz wykazu bibliografii do jednego konkretnie określonego utworu.

(…)

Apelację od powyższego wyroku złożyła odwołująca się Spółka (…).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja, jako oparta na uzasadnionych podstawach, podlega uwzględnieniu.

(…)

Zgodnie z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek. Interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, Zakład niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej 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, sam zaś wniosek może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (art. 10 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Wzajemna relacja art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polega na doprecyzowaniu przez ustawodawcę w art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwrotu użytego w art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej: zakres i sposób zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Chodzi mianowicie o interpretację tych wszystkich przepisów prawa, z których wynika obowiązek opłacania przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz ich wysokość (vide uzasadnienie postanowienie Sądu Najwyższego z 7 stycznia 2014 r., sygn. II UK 412/13, LEX nr 1644522 oraz motywy wyroku Sądu Najwyższego z 12 marca 2015 r., sygn. II UK 79/14, LEX nr 1665733).

W rezultacie więc co do zasady interpretacja przepisów prawa ubezpieczeń społecznych polega na prawnej kwalifikacji określonych zdarzeń wywołujących skutek w prawie ubezpieczeń społecznych. Jeśli więc organ rentowy ma się wypowiedzieć, co do tego czy w określonych okolicznościach faktycznych powstaje tytuł wywołujący obowiązek podlegania ubezpieczeniem społecznym, a także co do zasad obliczania składek czy podstawy ich wymiaru, zobowiązany jest dokonując interpretacji poddać ocenie prawnej wszystkie te stosunki i zdarzenia prawne, które prowadzą do zastosowania określonego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (art. 10 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), a nadto firmę przedsiębiorcy, oznaczenie siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu przedsiębiorcy, numer identyfikacji podatkowej (NIP), numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo w Ewidencji Działalności Gospodarczej, adres do korespondencji w przypadku, gdy jest on inny niż adres siedziby albo adres zamieszkania przedsiębiorcy (art. 10 ust. 4 pkt 1-5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego wniosek odwołującego się o interpretację spełniał te wszystkie przesłanki, które są konieczne do uzyskania interpretacji przepisów prawa. We wniosku został bowiem przedstawiony stan faktyczny, który bezpośrednio jest związany z pytaniami zawartymi w drugiej jego części. Stan faktyczny zawarty we wniosku należy uznać za szczegółowy, ponieważ wskazano w nim wszystkie informacje niezbędne do dokonania interpretacji przepisów prawa, a nadto wskazano umowy o dzieło, wchodzące w zakres pytania. Same pytania dotyczyły obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym w zakresie przedstawionym w tym wniosku, co do tych wszystkich umów o dzieło, które odwołująca się ma zamiar zawierać jako podmiot gospodarczy w zakresie działalności wydawniczej. Spółka przedstawiła własne stanowisko, w którym wskazała bardzo szczegółowo jakie cechy będą posiadały umowy m.in. wskazanie efektu finalnego czynności, wykonywane czynności nie będą wiązały się z podejmowaniem powtarzających się czynności, a sama współpraca pomiędzy stronami umów będzie miała charakter sporadyczny, co jednak nie wyklucza zawierania przyszłych takich samych umów, jednak co do innych rezultatów czynności, gdy współpraca będzie układała się zgodnie. W związku z takimi cechami w ocenie Spółki zawierane umowy należy kwalifikować jako umowy o dzieło, które nie rodzą obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym.

W stanie faktycznym, jaki zaistniał w niniejszej sprawie, należy przyjąć, że wniosek odwołującej się, spełniający wszystkie wymagania formalne z art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, rodził po stronie organu rentowego obowiązek dokonania stosownej interpretacji, czego jednak organ rentowy nie uczynił, uchylając się od obowiązku przewidzianego w ustawie. W okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy, wnioskodawczyni skorzystała z przysługującego jej na podstawie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej prawa do dokonania interpretacji przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez nią - jako płatnika składek na ubezpieczenia społeczne - w indywidualnej sprawie.

Kwestia, dotycząca interpretacji tego podlegania i ewentualnie obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, powinna być przedmiotem oceny przez organ rentowy i wydania stosownej decyzji zgodnie z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która to decyzja następnie podlegać będzie trybowi odwoławczemu zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tak więc zdaniem Sądu Apelacyjnego organ rentowy miał obowiązek wydać interpretację w niniejszej sprawie, czego nie uczynił. Po uchyleniu sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi decyzja powinna zostać wydana.

Zmiana zaskarżonego wyroku zgodnie z wnioskiem apelacji nie mogła zostać dokonana, albowiem treścią decyzji z 4 kwietnia 2016 r. wydanej w odpowiedzi na wniosek odwołującej się o dokonanie interpretacji jest odmowa wydania interpretacji, co do pytań w tym wniosku przedstawionych. Sąd rozpoznający odwołanie nie ma zaś kompetencji aby w przypadku takiej decyzji dokonać jej zmiany w zakresie merytorycznym i wydać rozstrzygnięcie. Może to uczynić wyłącznie organ rentowy w formie decyzji, podlegającej następnie kontroli sądowej (…)

**Kluczowe przepisy**

**Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300)**

**art. 83d ust. 1**

Zakład wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek. Interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, Zakład niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej.

**Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.)**

**art. 34 ust. 1-3**

1. Przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej 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 (interpretacja indywidualna).

2. Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych.

3. Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie.

**Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm. – obowiązująca do dnia 29 kwietnia 2018 r.)**

**art. 10 ust. 1-3**

1.Przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej 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 (interpretacja indywidualna).

2. Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych.

3. Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie.

**Główne problemy**

1. Jaka jest wzajemna relacja art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców (wcześniej – art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej)?
2. Na czym polega interpretacja przepisów prawa ubezpieczeń społecznych?