

POSTANOWIENIE

Dnia 18 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Myszka (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Mariana M. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M. - Centrum Edukacyjne w M.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

o dokonanie interpretacji przepisów w zakresie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 kwietnia 2011 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od postanowienia Sądu Apelacyjnego

z dnia 24 marca 2010 r.,

uchyla zaskarżone postanowienie.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 24 marca 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 15 lutego 2010 r., którym Sąd pierwszej instancji stwierdził swoją niewłaściwość i na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. przekazał sprawę do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zdaniem Sądu odwoławczego, sprawa wszczęta odwołaniem od decyzji organu rentowego w przedmiocie interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez

przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (art. 10 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej jako „u.s.d.g.”) nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych, nie mieści się bowiem w zamkniętym katalogu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zawartym w art. 476 k.p.c., brak jest też przepisów szczególnych, które kierowałyby tego rodzaju sprawy na drogę sądową. Odwołanie podlega zatem rozpoznaniu zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W myśl art. 127 § 2 k.p.a., właściwy do rozpatrzenia odwołania jest zaś organ administracji publicznej wyższego stopnia, tj. w niniejszej sprawie Prezes Zakładu (art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej jako „ustawa systemowa”).

Powyższe postanowienie zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik organu rentowego i zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 83 ust. 2 ustawy systemowej oraz art. 10 ust. 5 u.s.d.g. - wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 10 ust. 1, 2, 3 oraz 5 u.s.d.g. 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 (ust. 1). Wniosek o wydanie interpretacji może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (ust. 2). Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (ust. 3). Udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie. Interpretacja zawiera wskazanie prawidłowego stanowiska w sprawie wraz z uzasadnieniem prawnym oraz pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (ust. 5). Stosownie zaś do art. 10a ustawy, interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ

administracji publicznej lub państwową jednostkę organizacyjną kompletnego i opłaconego wniosku (ust. 1). Interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, jednakże nie może być on obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji (ust. 2). Jest ona (interpretacja) natomiast wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania (ust. 3).

Zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa konstytuuje zatem treść wniosku wszczynającego postępowanie, a rolą organu prowadzącego to postępowanie jest ocena stanowiska strony w spornej kwestii, nie zaś przedstawianie 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. Organ wydający decyzję nie może więc ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku, podważać go, uzupełniać czy zmieniać w oparciu o inne źródła lub wiedzę znaną mu z urzędu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., II SAB/Go 8/09, LEX nr 523446).

Odnosząc się do funkcjonujących w prawie interpretacji podatkowych, Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za ich oddziaływaniem na sferę praw ich adresatów (podatników, płatników i inkasentów). W wyroku z dnia 30 października 2006 r., P 36/05 (OTK-A 2006 nr 9, poz. 129) stwierdził przy tym, że nie ulega wątpliwości, że wydanie tego rodzaju aktu administracyjnego prowadzi do powstania „sprawy”, której sądowe rozstrzygnięcie gwarantowane jest przez art. 45 Konstytucji RP. Wziąwszy pod uwagę, że prawo do sądu było już przedmiotem wnikliwego i wielokrotnego zainteresowania Trybunału, przypomniał on jedynie, że: „urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje (...) w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego

stosunku" (wyrok z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000 nr 4, poz. 109). Powierzenie sądom merytorycznego rozpatrywania spraw dotyczących indywidualnych interpretacji podatkowych stanowi zatem przejaw realizacji art. 45 Konstytucji RP. Co za tym idzie, w wyroku P 36/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sądowa kontrola interpretacji pod względem zgodności z prawem nie ogranicza się wyłącznie do badania zgodności interpretacji z prawem pod względem formalnym, ale badaniu powinna podlegać również zgodność interpretacji z prawem materialnym. Kwestię tę przesądził również NSA, który w uchwale siedmiu sędziów z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06 (ONSAiWSA 2007 nr 2, poz. 27; glosy: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, Glosa 2007 nr 2, s. 126; T. Michalik, OSP 2008 z. 2, poz. 19; A. Bartosiewicz, R. Kubacki, Jur. Podat. 2007 nr 3, s. 74) stwierdził, że sąd administracyjny jest obowiązany do kontroli takich decyzji również z punktu widzenia poprawności merytorycznej dokonanych w nich interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego.

Przepisy art. 83 ustawy systemowej określają w szczególności zasadę decyzyjnego rozstrzygania spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ust. 1) oraz zasadę trybu odwoławczego (od decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego - ust. 2). Ustanowiony tym przepisem tryb odwoławczy odnosi się do wszystkich decyzji Zakładu „w zakresie indywidualnych spraw”, jedynie przykładowo wymienionych w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Kontroli sądów powszechnych – sądów ubezpieczeń społecznych nie podlegają tylko te decyzje organów administracji publicznej właściwych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zostały wydane w warunkach tzw. uznania administracyjnego (swobodnego uznania) i które – rodzajowo – zostały wyraźnie wskazane jako niepodlegające odwołaniu, w przepisach ustaw ubezpieczeniowych (art. 83 ust. 4 ustawy systemowej).

Przenosząc te poglądy na grunt problematyki rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 331/10 (niepublikowany), że również w odniesieniu do interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenie społeczne, akt ten

określa w sposób istotny sytuację prawną wnioskodawcy. Decyzja w tym przedmiocie wydawana jest zatem w sprawie indywidualnej w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, bowiem w istocie swoją materialnoprawną podstawę wywodzi z ustaw wchodzących w skład systemu ubezpieczeń społecznych, a wskazana wyżej konieczność badania zgodności udzielonej interpretacji z prawem materialnym sytuuje sprawę wszczętą z odwołania od takiej decyzji wśród spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (dotyczących ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c.).

Trafnie także we wskazanym wyżej wyroku z 6 kwietnia 2011 r. (II UK 331/10) Sąd Najwyższy stwierdził, że przyjęcie administracyjnej drogi rozpoznania odwołań od decyzji w przedmiocie interpretacji doprowadziłoby do sytuacji, w których te same kwestie musiałyby być rozstrzygane w niezależnych pionach sądownictwa. Taki dwugłos sądownictwa w państwie prawa jest zaś niepożądany choćby z tego względu, że inaczej niż to ma miejsce w przypadku rozbieżności orzecznictwa sądów mieszczących się w jednym pionie sądownictwa, brak jest instytucjonalnych mechanizmów prawnych dla usuwania tych rozbieżności pomiędzy orzeczeniami sądów z różnych pionów. Zgodzić należy się także i z tym, że na podstawie art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Jeżeli zatem do sądu powszechnego wpłynęłoby odwołanie od decyzji organu rentowego w sprawie składek na ubezpieczenie społeczne, opartej na takim samym stanie faktycznym, jaki został przedtem wskazany przez wnioskodawcę ubiegającego się interpretację, która po jej wydaniu stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, to rozważona musiałaby być kwestia związania sądu powszechnego stanowiskiem tego sądu (por. szerzej J. Brol, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 169-170), również co do zgodności interpretacji z materialnym prawem ubezpieczeń społecznych. Jak zaś wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby

ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza między innymi prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń (por. uchwałę TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/04, OTK 1995 nr 1, poz. 19).

Tym się kierując orzeczono jak w postanowieniu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.