



Sygn. akt II UK 265/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z wniosku Miasta W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.
o wydanie pisemnej interpretacji,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 lutego 2020 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...) – w sprawie z wniosku Miasta W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G. – oddalił apelację Miasta W. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w W. z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt XIV U (...), w którym Sąd Okręgowy oddalił odwołanie Miasta W. od decyzji

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. z dnia 8 stycznia 2016 r., nr (...), o odmowie wydania pisemnej interpretacji przepisów prawnych.

W sprawie ustalono, że decyzją z dnia 8 stycznia 2016 r. ZUS Oddział w G., na podstawie art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, odmówił wydania interpretacji w sprawie z wniosku z dnia 14 grudnia 2015 r. Miasta W. dotyczącego problematyki statusu płatnika składek na ubezpieczenie społeczne oraz rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, iż na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta W. jest gmina mającą status miasta na prawach powiatu i nie jest tym samym przedsiębiorcą. Ponadto organ rentowy wskazał, iż w oparciu o art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że niezbędną przesłanką, która musi zostać spełniona przez wnioskodawcę jest konieczność indywidualnego charakteru sprawy. Interpretacja może dotyczyć wyłącznie indywidualnej sprawy wnioskodawcy będącego przedsiębiorcą. Podmiot występujący z wnioskiem może więc kierować pytania dotyczące wyłącznie jego sytuacji oraz sfery jego praw i obowiązków, nigdy zaś podmiotów trzecich choćby ściśle z nim powiązanych organizacyjnie i prawnie.

Sąd drugiej instancji – podzielając stanowisko zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji – podzielił w szczególności to, że odwołujący się w świetle przepisów art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 83 d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu i nie jest tym samym przedsiębiorcą. Z art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że niezbędną przesłanką, która musi zostać spełniona przez wnioskodawcę w przypadku wystąpienia o pisemną interpretację przepisów prawnych jest konieczność indywidualnego charakteru sprawy. Interpretacja taka musi dotyczyć wyłącznie indywidualnej sprawy wnioskodawcy będącego przedsiębiorcą. Podmiot występujący z wnioskiem może więc kierować pytania dotyczące wyłącznie jego sytuacji oraz sfery jego praw i obowiązków. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. 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. W myśl ustępu 2 powołanego artykułu, wniosek o wydanie interpretacji może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. Natomiast przedsiębiorcą, w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Sąd drugiej instancji analizując szczegółowo kompetencje odwołującego jako jednostki samorządu terytorialnego stwierdził, że miasto W. nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ponieważ jej zasadniczym celem nie jest zarobkowa działalność gospodarcza.

Zdaniem Sądu drugiej instancji z analizy treści przedmiotowego wniosku o wydanie pisemnej interpretacji jednoznacznie wynika, że zamiarem wnioskodawcy było uzyskanie potwierdzenia przez ZUS, czy jednostka budżetowa lub zakład budżetowy Miasta W. , dokonujące świadczeń na rzecz osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej i niebędącej pracownikiem tej jednostki z tytułu umowy zlecenia zawartej przez dyrektora/kierownika jednostki organizacyjnej m. W., działającego w imieniu i na rzecz miasta W. na podstawie pełnomocnictw Prezydenta m. W. w której jako strona wskazane zostało Miasto W. z podaniem NIP Miasta W. , jest płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy z tego tytułu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.). Art. 83a ustawy systemowej nie budzi żadnych wątpliwości co do zakresu jego zastosowania i zamkniętego katalogu wymienionych w nim rodzajowo spraw. W złożonym na podstawie art. 10 ust. 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wniosku o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorca jest

obowiązany przedstawić nie tylko stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe, ale też własne stanowisko w sprawie. Stan faktyczny musi mieć charakter kompleksowy, a tym samym zawierać wszystkie jego elementy, istotne z punktu widzenia możliwości oceny stanowiska wnioskodawcy. Oznacza to, że przedsiębiorca żądający udzielenia interpretacji ma obowiązek wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego tak, aby sam mógł zająć stanowisko wobec prezentowanego stanu rzeczy, a uprawniony organ udzielić na tej podstawie jednoznacznej odpowiedzi. Prawidłowo zredagowany wniosek o wydanie interpretacji powinien opisywać stan faktyczny, wskazywać przepisy, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, budzące w ramach podanego stanu faktycznego wątpliwości oraz przedstawiać własne stanowisko (interpretację) podmiotu występującego z wnioskiem, celem uznania jej za właściwą i obowiązującą w ramach ustalania obciążających autora wniosku obowiązków. Wniosek o wydanie pisemnej interpretacji nie może zawierać żądania udzielenia przez ZUS pisemnej interpretacji przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych w oderwaniu od indywidualnej sprawy przedsiębiorcy. Przesłanką wydania interpretacji jest indywidualny charakter sprawy, której dotyczy wniosek o wydanie interpretacji. Przesłanki tej nie spełnia występowanie w sprawie podmiotów trzecich, choćby ściśle powiązanych organizacyjnie i prawnie z wnioskodawcą tj. jednostek budżetowych czy zakładów budżetowych.

W ocenie Sądu drugiej instancji chybiony jest zarzut apelacji, że płatnik składek powinien być uznany za przedsiębiorcę. Skarżący podniósł, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez jego błędną wykładnię i uznanie, że interpretacja indywidualna, o której mowa w tym przepisie może być wydana tylko przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że interpretacja indywidualna, o której mowa w tym przepisie może być wydana także podmiotowi będącemu płatnikiem składek, o którym mowa w art. 4 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który nie posiada statusu przedsiębiorcy, na co wskazywać ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2015 r., II UK 79/14. Stanowisko skarżącego

jest błędne, ponieważ z treści powołanego wyroku SN wynika, że Sąd Najwyższy dla określenia przedsiębiorcy będącego wnioskodawcą w sprawie dotyczącej interpretacji przepisów prawnych, a którym jest Spółka z o.o. Spółka komandytowa, w uzasadnieniu orzeczenia zamiennie używa pojęć: przedsiębiorca, płatnik, wnioskodawca. - : "Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 14 listopada 2012 r. oddalił odwołanie C. Spółki z o.o., Spółki komandytowej (dalej płatnika lub przedsiębiorcy albo wnioskodawcy)". Sąd Najwyższy nie zrównuje pojęcia przedsiębiorcy, w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, którym jest niewątpliwie Spółka z o.o. Spółka komandytowa z sytuacją płatnika składek. „Płatnik składek” jest to pojęcie używane zamiennie dla określenia strony odwołującej się.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołujący się zaskarżył skargą kasacyjną. W skardze – opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) – zarzucono naruszenie:

a) art. 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.) przez ich błędną wykładnię i uznanie, że skarżący nie może być uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że skoro działalność gmin stanowi działalność gospodarczą, to jednostki te, w szczególności skarżący, są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;

b) art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez jego błędną wykładnię i uznanie, że podmiot, którego zasadniczym celem nie jest zarobkowa działalność gospodarcza nie może być uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu tego przepisu, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że prowadzenie przez osobę prawną działalności gospodarczej, która ma charakter uboczny i akcesoryjny nie stanowi przesłanki do uznania, że podmiot ten nie ma statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;

c) art. 2, art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 827) przez ich błędną wykładnię i uznanie, że skarżący nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej albowiem jego zasadniczym celem nie jest zarobkowa działalność gospodarcza, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że działalność gmin, w szczególności skarżącego, pomimo, że nie jest to działalność nastawiona na zysk, jest działalnością gospodarczą, a tym samym gminy (skarżący) są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;

d) art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.) przez ich błędną wykładnię i uznanie, że mienie komunalne nie może być wykorzystywane do wykonywania działalności zarobkowej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że mienie komunalne jest źródłem dochodów własnych gminy, a tym samym mienie komunalne może być wykorzystywane do wykonywania działalności zarobkowej;

e) art. 11 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 331 § 1 k.c. przez ich błędną wykładnię i uznanie, że w obrocie cywilnoprawnym jednostki organizacyjne gminy w postaci jednostek budżetowych i zakładów budżetowych to podmioty trzecie względem gminy, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że w obrocie cywilnoprawnym jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe nie dysponują autonomią, lecz czerpią z podmiotowości macierzystej osoby prawnej jaką jest gmina.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt XIV U (...) i zobowiązanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. do wydania interpretacji indywidualnej w sprawie z wniosku skarżącego z dnia 14 grudnia 2015 r.; na wypadek gdyby podstawa naruszenia prawa

materialnego nie okazała się oczywiście uzasadniona, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) , a w razie stwierdzenia podstaw, o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt XIV U (...), w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obowiązująca - co do zasady - do dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w art. 10 ust. 1 przewidywała, 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.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650) w art. 192 określiła, że traci moc ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast w art. 196 ust. 2 stanowi, że do wniosków o wydanie interpretacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 192, w stosunku do których nie wydano interpretacji przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zwrócić też należy uwagę, że Prawo przedsiębiorców wprowadziło nowe instytucje prawne w postaci: objaśnień prawnych oraz utrwalonej praktyki interpretacyjnej.

W ocenie Sądu Najwyższego dotychczasowe przepisy art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej znajdują zastosowanie po 20 kwietnia 2018 r., jeśli przed tym dniem nie wydano interpretacji, jak w sprawie objętej niniejszą skargą kasacyjną, choć - z uwagi na ustalony w zaskarżonym wyroku stan faktyczny, a także konieczność oceny zaskarżonego wyroku w kontekście przedmiotu i zakresu decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, mają one już tylko walor historyczny.

Z tego względu wykładni przepisów zakwestionowanych w skardze kasacyjnej nie należy dokonywać z uwzględnieniem między innymi art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.), ani posiłkować się definicją przedsiębiorcy z tej ustawy. Omawiane przepisy zostały też zmodyfikowane nową treścią art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Szczególnie zgodnie z ust. 2 tego artykułu nie wydaje się interpretacji indywidualnych w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku o interpretację są przedmiotem toczącego się postępowania wyjaśniającego lub kontroli albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji Zakładu.

Co do ewentualnej kontroli ZUS nie ma ustaleń w zaskarżonym wyroku.

Odnosnie do stanu prawnego obowiązującego w 2016 r., gdy została wydana decyzja ZUS, odmawiająca interpretacji indywidualnej, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej stanowił, że przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Unormowanie to korelowało z art. 43¹ k.c., który desygnat przedsiębiorcy definiował przez kryterium podmiotowe i kryterium funkcjonalne (przedmiotowe). Kryterium podmiotowe wskazywało, że status przedsiębiorcy mogą uzyskać wszystkie podmioty występujące w prawie cywilnym, tj. osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ § 1 k.c., niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Aby uzyskać status przedsiębiorcy, wspomniane podmioty muszą spełniać kryterium funkcjonalne (przedmiotowe), tj. muszą prowadzić we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Osoby prawne, które mogą prowadzić działalność gospodarczą, to przede wszystkim spółki kapitałowe, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Spółki kapitałowe mogą być tworzone nie dla zysku, czyli w celach gospodarczych niemających charakteru zarobkowego (not for profit), kiedy zysk osiągany w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystywany jest do

realizacji celów określonych w umowie albo statucie (np. cele charytatywne, społeczne) oraz mogą być tworzone w innym celu niż gospodarczy, czyli jako organizacje nieosiągające zysku (non profit), stanowiące alternatywę dla innych form organizacyjnoprawnych, np. fundacji. W takich przypadkach, mimo że spółki kapitałowe wpisywane są do rejestru przedsiębiorców, nie powinny być uznawane za przedsiębiorców, jeżeli nie spełniają kryterium funkcjonalnego, tzn. nie prowadzą działalności gospodarczej. Warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy jest spełnienie przez podmioty wymienione w art. 43¹ k.c., kryterium funkcjonalnego, czyli wykonywanie we własnym imieniu działalności gospodarczej lub zawodowej. Wykonywanie działalności gospodarczej może polegać na prowadzeniu przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55¹ k.c., gdyż przedsiębiorstwo stanowi zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, zatem prowadzenie przedsiębiorstwa jest jednym z możliwych (najczęstszym) sposobów prowadzenia działalności gospodarczej.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przy wykładni art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, uwzględnić też należy definicję działalności gospodarczej, która jest zawarta w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którym działalność gospodarcza była ujmowana jako zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Działalność gospodarcza powinna, co do zasady, mieć charakter zarobkowy, czyli stanowić źródło utrzymania przedsiębiorcy, jednak w aspekcie art. 10 ust. 1 tej ustawy, za wystarczające należy uznać, aby działalność ta dawała możliwość uzyskania stałego przychodu.

Zagadnienia powstałe na styku działalności statutowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego należą do kwestii spornych w orzecznictwie i doktrynie prawniczej. Przyjmuje się że, z uwagi na złożoność stosunków faktycznych i prawnych, każdorazowo ocena powinna nastąpić w uwzględnieniu okoliczności danej sprawy.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK 366/11, LEX nr 1231630, zajął stanowisko, że jednostka samorządu terytorialnego może być

uznana za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wówczas, gdy są one związane z udziałem tej jednostki w obrocie cywilno-prawnym. W ramach zadań własnych jednostki te, na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.), wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przyjęcie, że każda działalność inwestycyjna jednostki samorządu terytorialnego w dziedzinie budownictwa i usług, podjęta na własny rachunek w związku z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej, stanowi formę działalności gospodarczej w rozumieniu k.p.c. nie znajduje oparcia we wskazanych przepisach i nie zasługuje na akceptację. Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy z zakresu kultury fizycznej i turystyki. Aby ich realizacja mogła być uznana za działalność gospodarczą powinna być wykonywana w sposób zorganizowany, ciągły, w celu zarobkowym i - z uwagi na specyfikę podmiotu - prowadzona zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki.

W ocenie Sądu Najwyższego, rozpoznającego aktualną skargę kasacyjną, zwrócić należy uwagę, że w myśl art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej - gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, natomiast art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1510 ze zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Art. 7 ust. 1 tej ustawy wymienia aż dwadzieścia różnych zadań własnych gminy, mających zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, dotyczące między innymi: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia

w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego.

Z unormowania tego wynika różnorodność form organizacyjnych prowadzonych przez jednostkę samorządową działań oraz bardzo duża różnorodność wykonywanych zadań. Nie wszystkie mogą być uznane za spełniające kryterium funkcjonalne działalności gospodarczej.

Nie wykluczając więc, co do zasady, że Miasto W. może być uznane za specyficznego przedsiębiorcę w rozumieniu art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z uwagi na wskazaną wyżej różnorodność wykonywanych przez Miasto W. zadań i form tej działalności, konieczne było szczegółowe wskazanie we wniosku o wydanie interpretacji rodzaju działalności, z którym związane było zawieranie umów zlecenia, szczegółowego charakteru tych umów, z podaniem na przykład, czy zawierane były z osobami mającymi inny tytuł do ubezpieczeń społecznych. Tymczasem złożony przez Miasto W. wniosek był bardzo ogólnikowy, co *ad casum* uniemożliwiało wydanie decyzji interpretacyjnej. Co do zasady płatnik powinien płacić składki na ubezpieczenie społeczne, a czy taki obowiązek obciążał poszczególną jednostkę organizacyjną Miasta W. uzależnione było od charakteru wykonywanych przez nią zadań oraz od okoliczności zawarcia danej umowy.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, zwanymi dalej "zleceniobiorcami", oraz osobami z nimi współpracującymi, z zastrzeżeniem ust. 4, w myśl którego osoby określone w ust. 1 pkt 4 nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli są uczniami szkół ponadpodstawowych lub studentami, do ukończenia 26 lat. Zwrócić też należy

uwagę, że stosownie do art. 8 ust. 2a cytowanej ustawy za pracownika, w rozumieniu ustawy, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

Również z uwagi na kwestię ewentualnego zbiegu podstaw ubezpieczenia społecznego niezbędne było podanie we wniosku o interpretację szczegółowej sytuacji osoby zawierającej umowę zlecenia, czego wnioskodawca nie uczynił.

Mimo więc częściowej wadliwości wykładni wskazanych wyżej przepisów, Sąd w zaskarżonym wyroku w sposób prawidłowy uznał, że przesłanką wydania interpretacji jest indywidualny charakter sprawy, której dotyczy wniosek o wydanie interpretacji. Wniosek ogólnikowy uniemożliwiał wydanie indywidualnej interpretacji.

Mając powyższe okoliczności na względzie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzeczono jak w wyroku.