

POSTANOWIENIE

Dnia 6 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania Gminy Miejskiej W. - Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w W. (statio municipi)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku

o wydanie pisemnej interpretacji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 6 czerwca 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. akt III AUa 938/20,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Gdańsku na rzecz Gminy [...] w W. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku decyzją z 25 listopada 2019 r., wydaną na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1292) w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300, dalej: ustawa systemowa), odmówił wydania interpretacji indywidualnej w sprawie z wniosku Gminy Miejskiej W. – Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w W. w przedmiocie dotyczącym rozstrzygnięcia czy zamiana zadłużenia z tytułu czynszu najmu na świadczenie

rzeczowe celem jego spłaty przez dłużnika spowoduje powstanie obowiązku składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby. Zdaniem organu rentowego wniosek o wydanie pisemnej interpretacji został złożony przez podmiot, który nie posiada statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W wyniku odwołania wnioskodawcy Gminy Miejskiej W. – Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w W., Sąd Okręgowy w Poznaniu, wyrokiem z 9 czerwca 2020 r., zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do wydania interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w W. jest gminną jednostką organizacyjną działającą w formie zakładu budżetowego, w celu świadczenia usług na terenie miasta W., których przedmiotem jest zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości, w tym: lokalami użytkowymi, drogami wewnętrznymi, parkingami i placami, cmentarzami komunalnymi, szalekami miejskimi, targowiskami, terenami zielonymi, terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi, oraz prowadzenie inwestycji na nieruchomościach, którymi Zakład zarządza. Źródłem przychodów Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w W. są wpływy z tytułu najmu i dzierżawy, sprzedaży usług z działalności podstawowej, dotacji budżetowych oraz innych źródeł przewidzianych odrębnymi przepisami.

Nie ulega wątpliwości, że działalność gminy nie ma charakteru jednorodnego, jednakże może ona prowadzić nie tylko działalność statutową, lecz także gospodarczą (i to w zakresie wykonywania zadań własnych). Możliwość prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej wynika wprost z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Inny jest jednak cel jej działalności. W przypadku gmin chodzi bowiem nie tyle o zdobycie środków pieniężnych na realizację celów statutowych, ile o działanie w sferze użyteczności publicznej, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Działalność gospodarcza prowadzona przez gminę musi odpowiadać kryteriom tego rodzaju aktywności. A zatem, powinna ona posiadać jej cechy charakterystyczne takie jak: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego

gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym, przy czym z uwagi na charakter podmiotu, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, kryterium zysku nie ma znaczenia dominującego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, gospodarowanie nieruchomościami przez gminę spełnia opisane wyżej kryteria. Fakt, że ustalone zostały stawki czynszu dzierżawnego, dowodzi odpłatnego korzystania z nieruchomości stanowiących zasób lokalowy gminy, przy czym działalność polegająca na wynajmie mieszkań komunalnych ma niewątpliwie charakter ciągły, powtarzalny, zarobkowy, podporządkowany na zasadzie racjonalnego działania oraz wykonywana jest w sposób zorganizowany. Gmina niewątpliwie dysponuje infrastrukturą pozwalającą jej na prowadzenie opisanej działalności – zarówno samymi lokalami będącymi przedmiotem najmu, jak i strukturą organizacyjną (biurami, personelem administracyjnym). Faktyczny i funkcjonalny charakter tej działalności, jak również jej skala, przemawia za kwalifikacją jej jako działalności gospodarczej.

Sąd Okręgowy zaznaczył, że gmina co do zasady nie jest przedsiębiorcą, natomiast może być uważana za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców w przypadku, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w sposób opisany w art. 3 tej ustawy. W ocenie Sądu Okręgowego oznacza to, że gmina w obszarach, w jakich prowadzi działalność gospodarczą, ma także prawo do występowania z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców w związku z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, wyrokiem z 2 lutego 2022 r., oddalił apelację organu rentowego.

Na wstępie podkreślono, że przedmiotem sporu nie była sama treść interpretacji indywidualnej, lecz to, czy wnioskodawca, czyli Gmina Miejska W.– Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w W., jest uprawniona do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i prawne poczynione przez Sąd pierwszej instancji. Mając je na uwadze, uznał, że gmina w obszarach, w jakich prowadzi działalność gospodarczą, ma prawo do występowania z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców w związku z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Organ rentowy wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, zaskarżając wyrok w całości i opierając skargę kasacyjną na podstawach naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r., poz. 1292) w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.).

Organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w całości i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, mianowicie oddalenie odwołania wnioskodawcy jako płatnika składek, a ponadto o zasądzenie od wnioskodawcy na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję; względnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego jej rozpoznania oraz rozstrzygnięcie w zakresie zwrotu kosztów postępowania za pierwszą i drugą instancję. Ponadto skarżący organ rentowy wniósł o zasądzenie od wnioskodawcy na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego.

W ocenie organu rentowego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona – gmina jako jednostka samorządu terytorialnego nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców, a w związku z tym, wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, nie może skutecznie wnioskować o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa na gruncie przepisów tej ustawy.

Gmina Miejska W. – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w W., w odpowiedzi na skargę kasacyjną, wniosła o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

1. Skarga kasacyjna jako szczególny środek zaskarżenia służy realizacji interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Funkcje postępowania kasacyjnego powodują, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz jego uzasadnienie powinny koncentrować się na wykazaniu, że w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za wypowiedzią (zajęciem stanowiska) Sądu Najwyższego. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., i tylko w przypadku przekonania Sądu Najwyższego przez skarżącego, za pomocą juretrycznej argumentacji, że zachodzi publicznoprawna potrzeba rozstrzygnięcia sformułowanego w skardze zagadnienia prawnego przy jej merytorycznym rozpoznawaniu, konieczności wykładni określonych przepisów prawa albo że skarga jest oczywiście uzasadniona.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398⁴ § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika z oceny, czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o jakich stanowi art. 398⁹ § 1 k.p.c.

2. Wniesiona skarga kasacyjna w obecnej sprawie zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania z uwagi na jej oczywistą zasadność.

Należy w związku z tym przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, skarga jest oczywiście uzasadniona w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie zapadło wskutek

oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna od razu, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy juretrycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494 oraz z 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNAPiUS 2003 nr 18, poz. 437). Oczywiste naruszenie prawa jest możliwe do przyjęcia tylko wówczas, gdy jest ono z góry widoczne dla każdego prawnika, bez potrzeby głębszej analizy prawnej, gdy jest zupełnie pewne i nie może ulegać żadnej wątpliwości, gdy podniesione zarzuty naruszenia wskazanych przepisów prawa są zasadne *prima facie*, bez dokonywania głębszej analizy tekstu tych przepisów i bez doszukiwania się ich znaczenia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538).

W obecnej sprawie skarżący organ rentowy nie przedstawił wyводу prawnego, który stanowiłby uzasadnienie dla poglądu, że skarga jest oczywiście uzasadniona, w szczególności nie wykazał, aby miała miejsce kwalifikowana postać naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, która mogłaby zostać uznana za oczywistą, a przy tym doprowadziła do wydania oczywiście niesłusznego rozstrzygnięcia.

W wyroku z 6 lutego 2020 r., II UK 265/18 (LEX nr 3178891), Sąd Najwyższy podkreślił, że zagadnienia powstałe na styku działalności statutowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego należą do kwestii spornych w orzecznictwie i doktrynie prawnej. 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 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 cywilnoprawnym. 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. W ocenie Sądu Najwyższego, 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 unormowania tego wynika różnorodność form organizacyjnych prowadzonych przez jednostkę samorządową działań oraz bardzo duża różnorodność wykonywanych zadań.

Stanowisko Sądu drugiej instancji nie jest obarczone rażącym błędem. Wprost przeciwnie, stanowisko Sądu Apelacyjnego jest możliwe do akceptacji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji słusznie przyjął, że gospodarowanie nieruchomościami przez gminę spełnia kryteria działalności gospodarczej. To, że ustalone zostały stawki czynszu dzierżawnego, dowodzi odpłatnego korzystania z nieruchomości stanowiących zasób lokalowy gminy, przy czym działalność polegająca na wynajmie mieszkań komunalnych ma niewątpliwie charakter ciągły, powtarzalny, zarobkowy, podporządkowany na zasadzie racjonalnego działania oraz wykonywana jest w sposób zorganizowany. Gmina niewątpliwie dysponuje infrastrukturą pozwalającą jej na prowadzenie opisanej działalności dotyczącej odpłatnego korzystania z nieruchomości stanowiących zasób lokalowy gminy – zarówno samymi lokalami będącymi przedmiotem najmu, jak i strukturą organizacyjną (biurami, personelem administracyjnym). Faktyczny i funkcjonalny charakter tej działalności, jak również jej skala, przemawia za kwalifikacją jej jako działalności gospodarczej.

Twierdzenie organu rentowego o oczywistym naruszeniu art. 4 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie zostało szczegółowo uzasadnione, nie uwzględnia specyfiki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz tworzonych przez nie

jednostek organizacyjnych, z tej przyczyny niezasadne jest przyjmowanie *prima facie*, że gmina, a dokładnie zakład budżetowy gminy, nie jest przedsiębiorcą.

Mając na względzie przedstawione argumenty, należało stwierdzić, że skarga kasacyjna nie jest oczywiście uzasadniona. Skarżący nie przekonał Sądu Najwyższego, że doszło do oczywistego naruszenia prawa.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 98 k.p.

[SOP]

[ms]