

## POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (przewodniczący,  
sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSA Jolanta Frańczak

w sprawie z wniosku KGHM POLSKA MIEDŹ Spółki Akcyjnej  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych  
o interpretację przepisów w przedmiocie ustalenia podstawy wymiaru składek na  
ubezpieczenie społeczne,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 października 2011 r.,  
skargi kasacyjnej organu rentowego od postanowienia Sądu Apelacyjnego  
z dnia 1 września 2010 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o  
kosztach postępowania kasacyjnego.**

### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 stycznia 2010 r. Sąd Okręgowy w L. oddalił odwołanie KGHM Polska Miedź S.A. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (zwanego dalej Zakładem) z dnia 2 września 2009 r., uznającej za nieprawidłowe zaprezentowane we wniosku Spółki stanowisko w zakresie nieuwzględnienia w

podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwoty przychodu z tytułu wynagrodzenia rocznego z okazji „Dnia Hutnika” oraz przychodu z tytułu nagrody rocznej - specjalnej z okazji „Dnia Górnika”.

Na skutek apelacji wnioskodawcy postanowieniem z dnia 1 września 2010 r. Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok, stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 14 (prawidłowo: art. 1) Kodeksu postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Przytaczając definicję spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zawartą w art. 476 § 2 i 3 k.p.c. Sąd drugiej instancji zajął stanowisko, że sprawa o interpretację przepisów nie należy do spraw, o których powołane przepisy stanowią, gdyż nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Istotą postępowania cywilnego stanowi poddanie pod osąd roszczenia o świadczenie, ukształtowanie prawa lub ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego między podmiotami prawa cywilnego. Tak właśnie określone sprawy cywilne należą do drogi sądowej w rozumieniu art. 2 k.p.c. Tymczasem przewidziane w art. 10a ust. 1 (prawidłowo: art. 10 ust. 1) ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.) uprawnienie do złożenia wniosku właściwemu organowi o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej, nie jest roszczeniem o charakterze cywilnoprawnym. Wydana na tej podstawie przez właściwy organ administracji publicznej decyzja dotycząca interpretacji przepisów prawa jest wiążąca dla organów administracji publicznej i państwowych jednostek organizacyjnych. Nie wiąże ona sądów w razie rozpoznawania przez nie spraw cywilnych z mocy i na zasadach określonych w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Od takiej decyzji przysługuje zatem odwołanie na podstawie art. 127 k.p.c. (prawidłowo k.p.a.) do organu „wyższego stopniem”, czyli w niniejszej sprawie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Zakład Ubezpieczeń Społecznych zarzucił „naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię, a w szczególności art. 476 § 2 k.p.c., art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa systemowa), poprzez stwierdzenie przez Sąd swojej niewłaściwości i uznanie, że w sprawie przysługuje odwołanie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że podstawę zaskarżonego postanowienia stanowiła ocena, iż odwołanie od decyzji wydanej na podstawie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej winno być rozpatrzone w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez Prezesa Zakładu. Tymczasem wskazany przepis nie wskazuje trybu postępowania administracyjnego jako właściwego dla tego rodzaju spraw. Tryb postępowania wynika natomiast bezpośrednio z treści art. 83 ust. 1 i 2 ustawy systemowej, zgodnie z którym odwołania od decyzji Zakładu rozpatrywane są „w trybie i według zasad Kodeksu cywilnego”.

Skarżący wskazał na występowanie w sprawie, w której wniesiona została niniejsza skarga kasacyjna, istotnego zagadnienia prawnego polegającego na wyjaśnieniu kwestii, czy w przypadku wydania przez Zakład decyzji interpretacyjnej w oparciu o art. 10 ust. 1 i 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od tej decyzji jest sąd powszechny, czy też odwołanie powinno być rozpatrzone przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Na wstępie należy stwierdzić, że błędne jest założenie Sądu drugiej instancji, jakoby sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., dla rozpoznania której właściwa jest - z mocy art. 2 k.p.c. - droga przed sądem powszechnym, była wyłącznie

sprawa wynikająca ze stosunków zachodzących między podmiotami prawa cywilnego. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał za sprawy cywilne rozpatrywane w procesie cywilnym wyłącznie sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, bezpodstawnie wyłączając z tego katalogu sprawy cywilne w ujęciu formalnym, które - nie posiadając swojego źródła w normach prawa cywilnego - zostały z woli ustawodawcy poddane kognicji sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego (art. 2 § 1 k.p.c.). Tymczasem z art. 1 k.p.c. wprost wynika, że do spraw cywilnych w znaczeniu formalnym należą sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego znajdują swoje zastosowanie z mocy ustaw szczególnych, a zatem również sprawy o charakterze administracyjnym, jeżeli przewidziano dla nich właściwość sądów powszechnych. Domniemanie właściwości sądów powszechnych wynika z art. 45, 177 i 184 Konstytucji RP, z tym zastrzeżeniem, że właściwość sądów administracyjnych jest ograniczona do spraw wymienionych w ustawie, co oznacza, że są one właściwe wówczas, gdy przepis szczególny rangi ustawowej tak stanowi.

Zgodnie z art. 10 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 (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 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); interpretacja jest wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania (ust. 3); przedmiotem interpretacji mogą być przepisy dotyczące danin publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm. - ust. 4).

Z zestawienia treści art. 10 ust. 1 oraz art. 10a ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że jeśli wniosek o interpretację odnosi się do należności, do których ma zastosowanie Ordynacja podatkowa, jest on rozpatrywany na podstawie przepisów tego aktu, natomiast - *a contrario* - jeśli wniosek dotyczy innych należności, wówczas podlega rozpoznaniu według przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przy czym unormowania tej ustawy nie zawierają żadnych wskazówek, według jakich przepisów należy prowadzić postępowanie zapoczątkowane tego rodzaju wnioskiem. Problem ten wyłania się przede wszystkim w odniesieniu do decyzji interpretacyjnych co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne. Gdyby bowiem przyjąć, że interpretację przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych wydaje Prezes Zakładu jako organ państwowej jednostki organizacyjnej (art. 66 ust. 1 i art. 72 pkt 1 ustawy systemowej), to wówczas sądem właściwym do rozpoznania odwołania od tej decyzji byłby sąd administracyjny, skoro Prezes Zakładu nie jest organem rentowym w rozumieniu art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c., a co za tym idzie nie może być stroną w postępowaniu przed sądem powszechnym (art. 477<sup>11</sup> § 1 k.p.c.). Od decyzji Prezesa przysługiwałoby w takim wypadku odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 66 ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 127 k.p.a.), a od jego decyzji skarga do sądu administracyjnego w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 w związku z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). W świetle brzmienia art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie

powinno jednak budzić wątpliwości, że uprawniony do wydania decyzji interpretacyjnej jest organ administracji publicznej lub państwowa jednostka organizacyjna, a tą ostatnią jest niewątpliwie Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy systemowej). Oznacza to, że wydawanie przedmiotowych decyzji leży w gestii właściwych dla wnioskodawców oddziałów Zakładu, a nie jego Prezesa jako organu państwowej jednostki organizacyjnej (art. 67 pkt 2 ustawy systemowej). Taką interpretację przyjmuje sam Zakład i nie została ona również zakwestionowana przez Sąd drugiej instancji.

Zagadnienie właściwości sądu powszechnego w sprawach z odwołania od decyzji interpretacyjnej organu rentowego wydanej na podstawie art. 10 ust 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zostało już pozytywnie rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 331/10 (LEX nr 829137) zaprezentowana została szczegółowa i pogłębiona analiza obowiązujących w tym zakresie przepisów, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz głosów przedstawicieli doktryny i brak jest podstaw do zakwestionowania tego kierunku wykładni. W ślad za zawartymi w uzasadnieniu tego postanowienia rozważaniami i wnioskami należy więc przypomnieć, że zgodnie z uregulowaniami Kodeksu postępowania administracyjnego, jego przepisy mają pierwszeństwo zastosowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, „chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach” (art. 180 § 1) oraz że organy odwoławcze w tych sprawach określają przepisy odrębne (art. 181). Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 123 ustawy systemowej w sprawach nią uregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa ta stanowi inaczej. Ustawa systemowa przewiduje w art. 83 ust. 1 i 2 odrębny niż określony w Kodeksie postępowania administracyjnego tryb odwoławczy w sprawach od decyzji organu rentowego wydanych w zakresie indywidualnych spraw dotyczących „w szczególności” (a więc przykładowo) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz ich wymiaru. Przepisy te wskazują, że w sprawach objętych, między innymi, wymienionym wyżej zakresem przysługuje odwołanie do

właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. W zgodności z tymi uregulowaniami pozostaje art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c. uznający za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (a więc sprawy cywilne w znaczeniu formalnym w rozumieniu art. 1 k.p.c.) sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących, między innymi, ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że w postępowaniu w tych sprawach - za wyjątkiem spraw wymienionych w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej (decyzje wydane w ramach tzw. swobodnego uznania administracyjnego oraz decyzje w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne) - stosuje się zasady odmienne od wskazanych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, odnoszące się do postępowania odwoławczego, a więc właściwych organów odwoławczych i postępowania przed nimi.

Z art. 10 ust. 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że istotą uregulowanego w nim postępowania jest uzyskanie przez stronę wyjaśnienia treści przepisów prawa i ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji wskazanej we wniosku. Niewątpliwie w odniesieniu do interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, udzielona w decyzji interpretacja określa w sposób istotny sytuację prawną wnioskodawcy. Co prawda nie jest on bowiem związany udzieloną interpretacją, ale nie może być obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji (art. 10a ust. 2), zaś interpretacja jest wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania (art. 10a ust. 3). Z tego względu interpretacja co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę należności innych niż wynikające z przepisów podatkowych przybiera, z woli ustawodawcy, formę decyzji. Odpowiada to formie rozstrzygnięć indywidualnych spraw przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, od których - zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej - przysługuje odwołanie do sądu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Nie można również tracić z pola widzenia niepożądanego

skutku przyjęcia administracyjnej drogi rozpoznania odwołań od wydanych przez organ rentowy decyzji w przedmiocie interpretacji. Taka wykładnia doprowadziłaby bowiem do sytuacji, w których te same kwestie byłyby rozstrzygane w niezależnych pionach sądownictwa.

Z powyższych względów należało orzec jak w sentencji na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.