

Postanowienie z dnia 6 kwietnia 2011 r.

II UK 331/10

Sąd ubezpieczeń społecznych jest właściwy w sprawie z odwołania 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 w jego indywidualnej sprawie (art. 83 ust. 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. oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski, Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2011 r. sprawy z wniosku V.F. W. Spółki z o.o. w W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o interpretację przepisów prawa, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2010 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2010 r. [...] Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uchylił, na skutek apelacji wnioskodawcy - V.F. W. Spółki z o.o. w W., wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2010 r., zniósł postępowanie przed tym Sądem i przekazał do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych sprawę przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W., o interpretację przepisów prawa.

W ustalonym stanie faktycznym, wnioskodawca w dniu 30 października 2009 r. złożył wniosek o wydanie interpretacji przepisów prawa w trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 - dalej u.s.d.g.), a to § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.) w zakresie odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracowników mobilnych od diet i innych należności z tytułu podróży służbowych.

W decyzji z dnia 10 listopada 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. uznał za prawidłowe stanowisko wnioskodawcy zawarte we wniosku w odniesieniu do przedstawicieli handlowych, którzy mają określony w umowie o pracę obszar województwa (lub inny wyodrębniony obszar) jako miejsce pracy. Za nieprawidłowe natomiast uznane zostało stanowisko wnioskodawcy w odniesieniu do kierowców, którzy mają określoną w umowie o pracę siedzibę pracodawcy jako miejsce pracy.

Na skutek odwołania wnioskodawcy od powyższej decyzji, wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2010 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił odwołanie. Sąd ustalił, że Spółka V.F. W. zatrudnia kierowców samochodów ciężarowych na podstawie umów o pracę. Kierowcom wypłacane są diety z tytułu odbywanej podróży służbowej. W umowach o pracę z kierowcami jako miejsce pracy wskazano siedzibę pracodawcy. W związku z powyższym spółka wystąpiła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o udzielenie pisemnej interpretacji § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r., a tym samym rozstrzygnięcie, czy przychody tych pracowników w postaci diet z tytułu odbywanej podróży służbowej są zaliczane do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Zdaniem wnioskodawcy przychody te nie powinny być wliczane do podstawy wymiaru składek. Sąd pierwszej instancji, w uzasadnieniu wyroku wskazał, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 246), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2010 r., w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. Nr 92, poz. 879 ze zm.) dodany został pkt 7 w art. 2, który precyzuje pojęcie podróży służbowej na użytek ustawy. Zgodnie z dodanym przepisem, podróżą służbową jest każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie praco-

dawcy przewozu drogowego poza miejscowość będącą siedzibą pracodawcy lub innym miejscem prowadzenia działalności przez pracodawcę, a także na wykonywaniu na polecenie pracodawcy wyjazdu poza taką miejscowość w celu wykonania przewozu. W art. 4 ust. 2 wskazanej na wstępie ustawy zmieniającej dodano również, w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, art. 21a, stanowiący że kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 k.p. Wprowadzona regulacja stanowi *lex specialis* w stosunku do definicji podróży służbowej zawartej w art. 77³ § 1 k.p. Zgodnie natomiast z art. 7 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w sprawach administracyjnych, postępowań podatkowych, o wykroczenia, karnych lub w karnych skarbowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, prowadzonych w związku z przepisem art. 77⁵ § 1 k.p., stosuje się przepis art. 21a ustawy zmienionej w art. 4 w brzmieniu nadanym ustawą. Sąd Okręgowy uznał tym samym, że w okolicznościach sprawy jest obowiązany do zastosowania nowej regulacji, gdyż sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym rozpoznawana sprawa, ze swego źródła i natury są sprawami o charakterze administracyjnym. Tym samym wyłączone jest zastosowanie w odniesieniu do kierowców objętych przepisami ustawy o czasie pracy kierowców definicji podróży służbowej, zawartej w art. 77⁵ § 1 k.p. Dlatego też, w ocenie Sądu Okręgowego nie mogła znaleźć w sprawie bezpośredniego zastosowania interpretacja pojęcia podróży służbowej przedstawiona przez Sąd Najwyższy w uchwale składu powiększonego z dnia 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08 (OSNP 2009 nr 13-14, poz. 166), na którą powoływała się Spółka. W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że zawarta w art. 77⁵ § 1 k.p. wzmianka o stałym miejscu pracy wskazuje, że za punkt odniesienia należy przyjąć właśnie miejsce wykonywania pracy określone w umowie o pracę zgodnie z art. 29 § 1 pkt 2 k.p. W rzeczywistości faktyczne miejsce wykonywania pracy może być inne niż określone w umowie. Decydująca jest zatem wola stron stosunku pracy w tym zakresie, przy czym sposób określenia miejsca pracy musi być powiązany z rodzajem pracy - w przypadku pracowników mobilnych ma to być obszar, w którym na stałe są oni zobowiązani do przemieszczania się wykonując przewozy. W ocenie Sądu chodzi tutaj o stałe trasy przewozów. Jeżeli takich stałych tras nie można określić, strony są uprawnione do wskazania w umowie o pracę jako miejsce pracy siedzibę pracodawcy. Ponadto

możliwa jest sytuacja, że stałym obszarem wykonywania przewozów przez kierowcę jest miejscowość będąca siedzibą pracodawcy. W rozpatrywanej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ustalił powyższych okoliczności, zatem jego twierdzenia co do nieważności umowy stron w tym zakresie Sąd uznał za przedwczesne.

Na skutek apelacji wnioskodawcy, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uchylił zażalenie wyrok, zniósł postępowanie przed Sądem pierwszej instancji i przekazał sprawę do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uznając, że Sąd Okręgowy (sąd powszechny) nie był właściwy do rozpoznania sprawy, a droga sądowa była niedopuszczalna. W ocenie Sądu do postępowania w sprawie wydania interpretacji w formie decyzji mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z 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 ustawa systemowa) w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu jest Prezes Zakładu. Sprawę należało więc przekazać do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. - zgodnie z którym odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym wypadku sąd przekazał mu sprawę. Postanowienie sądu o przekazaniu sprawy może zapaść na posiedzeniu niejawnym. W ocenie Sądu Apelacyjnego w świetle art. 476 § 2 k.p.c. za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych uznaje się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej. Za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych uważa się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (art. 476 § 3 k.p.c.). Tym samym sprawa o interpretację przepisów nie należy do spraw, o których mowa we wskazanych przepi-

sach. Nie jest to bowiem sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c. Istotę postępowania cywilnego stanowi podanie pod osąd roszczenia o świadczenia, ukształtowanie prawa lub ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego między podmiotami prawa cywilnego. Tak określone sprawy cywilne należą do drogi sądowej w rozumieniu art. 2 k.p.c. Natomiast przewidziane w art. 10a ust. 1 u.s.d.g. 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. Właściwy organ administracji publicznej wydaje decyzję dotyczącą interpretacji przepisów prawa na podstawie art. 10 lit. a ustawy. Jest ona wiążąca dla organów administracji publicznej i państwowych jednostek organizacyjnych, natomiast nie wiąże sądów w razie rozpoznania przez nie spraw cywilnych z mocy i na zasadach wymienionych art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Od decyzji przysługuje odwołanie na podstawie art. 127 § 2 k.p.a. do organu wyższego stopniem czyli w rozpoznawanej sprawie do Prezesa ZUS.

Powyższe postanowienie, zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik organu rentowego i zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, poprzez jego niezastosowanie, pomimo faktu „iż treść wskazanego przepisu oraz jego wykładnia jednoznacznie wskazuje, że wyznacza on zakres spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, a od decyzji w/w sprawach z art. 83 ust. 2 ustawy przysługuje odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w przepisach k.p.c.”, art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 123 i z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, poprzez błędne przyjęcie, że „do odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie interpretacji przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, w jego indywidualnej sprawie właściwe są przepisy k.p.a.”, oraz przepisów postępowania - art. 1 k.p.c. w związku art. 476 § 2 i § 3 k.p.c., poprzez przyjęcie, że „sprawa o interpretację przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, w jego indywidualnej sprawie nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych, a tym samym sprawą cywilną”, art. 379 § 1 k.p.c. i art. 464 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., poprzez „błędne uznanie nieważności postępowania, a co za tym idzie bezpodstawne przyjęcie, że droga sądowa była niedopuszczalna i błędne przekazanie sprawy do rozpatrzenia innemu organowi”, wniósł o

uchylenie zaskarżonego postanowienia (z dnia 15 lipca 2010 r.- tak błędnie w skardze kasacyjnej) w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, wskazano, iż Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że tylko art. 476 § 2 i 3 k.p.c. stanowi o uznaniu danej sprawy za sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, a tym samym za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia dokonano znacznie uproszczonej wykładni stosownych przepisów, uznając bezpodstawnie, że w tym przypadku wystarczy dokonanie jedynie wykładni językowej bez odniesienia się chociażby do wykładni systemowej, a według skarżącego taką w tym wypadku należało zastosować. Wskazane powyżej zaniedbanie połączone z zaniechaniem dokonania analizy ustaw właściwych dla działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a w szczególności regulacji zawartych w art. 83 ust. 1 i 2 ustawy systemowej, doprowadziło Sąd drugiej instancji do nieuprawnionego twierdzenia, że sprawa o interpretację przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, w jego indywidualnej sprawie nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych, a tym samym sprawą cywilną. Zdaniem organu rentowego, zgodnie z art. 476 § 2 i 3 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należy rozumieć sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej, a także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie i sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomosto-

wych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Biorąc pod uwagę powyżej wskazane przepisy, w ocenie pełnomocnika organu rentowego, należy uznać, że sprawa z odwołania od pisemnej interpretacji dokonanej przez organ rentowy w formie decyzji, co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenie społeczne w jego indywidualnej sprawie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych zarówno w myśl art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c., jako sprawa dotycząca ubezpieczeń społecznych, jak również w myśl art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej, jako sprawa, w której decyzja została wydana w przedmiocie ustalania wymiaru składek. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest literalne brzmienie art. 476 § 5 pkt 2 lit. b k.p.c., który na potrzeby postępowania cywilnego wskazuje, że za ubezpieczonego należy uważać osobę ubiegającą się o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu. W przedmiotowej sprawie, przedsiębiorca wnioskujący o wydanie pisemnej interpretacji, powinien być traktowany jako ubezpieczony, o którym mowa w tym przepisie, nie ulega bowiem wątpliwości, że ubiegał się on w tym konkretnym przypadku o ustalenie w jego indywidualnej sprawie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia oraz jego zakresu. Zestawienie wskazanego powyżej przepisu z art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c. oraz art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy systemowej, a także treści art. 83 ust. 2 tej ostatniej ustawy przewidującego odwołanie od decyzji do sądu powszechnego, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że sprawa z zakresu interpretacji przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenie społeczne jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Powyższe stanowisko w pełni koresponduje z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007r., II UZP 4/07 (OSNP2008 nr 5-6, poz. 74), z której wynika że sprawy, w których organ rentowy wydaje decyzje indywidualne na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, również określają rodzaje spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 k.p.c.

Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie o zakresie pojęcia sprawy cywilnej, stwierdzając między innymi w tezie postanowienia z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, iż „sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki

albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Sprawa cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami Kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty - w wypadku sporu - występują, jako równorzędni partnerzy. Jeżeli natomiast jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym”.

W innym orzeczeniu Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 24 września 2009 r., II PK 78/09) zaznaczył, że w orzecznictwie pojęcie „sprawa cywilna” jest rozumiane szeroko. Uwzględnia się wręcz koncepcję, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń powoda. Także Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie można z góry wykluczyć możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnym. Roszczenia cywilnoprawne mogą bowiem wynikać z różnych źródeł.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W ślad za rozważaniami zawartymi w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UZP 3/10 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 217) na wstępie trzeba przypomnieć, z powołaniem się na treść art. 45, 177 i 184 Konstytucji RP oraz korespondującego z nimi art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), że po pierwsze każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd, po drugie sądem właściwym jest sąd powszechny z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, zaś sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne, które sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego.

Z przedstawionych przepisów wynika tzw. domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszelkich sprawach sądowych, z zastrzeżeniem, że właściwość sądów administracyjnych, jest ograniczona do spraw wymienionych w ustawie, co oznacza, że sądy administracyjne właściwe są tylko wówczas, kiedy przepis szczególny tak stanowi. W obecnym stanie prawnym (wynikającym w szczególności z przepisów ustawy systemowej) istotnie zmieniającym obowiązujący dotychczas system ubezpieczeń społecznych, utrzymana została konstrukcja, według której pierw-

szeństwo przed regulacją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego mają przepisy postępowania zawarte w ustawie systemowej, stanowiąc w jej art. 123, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa ta nadto przewidziała odrębny niż określony przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, tryb odwoławczy, wskazując w art. 83 ust. 2, że od decyzji organu rentowego wydanych w zakresie indywidualnych spraw dotyczących między innymi ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru tych świadczeń przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Tak więc postępowanie przed ZUS w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji podlega Kodeksowi postępowania administracyjnego, jednakże Kodeks ten przewiduje pierwszeństwo przepisów dotyczących ubezpieczeń, wskazując w art. 180 § 1, że w sprawach tych stosuje się przepisy tego Kodeksu „chyba, że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach”. Przepis art. 181 k.p.a. natomiast wyłącza przepisy tego Kodeksu w zakresie w jakim określają one organy odwoławcze, stanowiąc że „organy odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne”.

Z powyższego wynika, że w postępowaniu w sprawach z ubezpieczenia społecznego stosuje się zasady odmienne od wskazanych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym także odnoszące się do postępowania odwoławczego, a więc właściwych organów odwoławczych i postępowania przed nimi.

Trybowi odwoławczemu poświęcony jest art. 83 ustawy systemowej, który określa w szczególności zasadę decyzyjnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ust. 1), zasadę trybu odwoławczego (od decyzji przysługuje odwołanie - „do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego” - ust. 2). Ustanowiony w Kodeksie postępowania cywilnego sądowy tryb odwoławczy odnosi się - z jednym tylko wyjątkiem - 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 niepod-

legające odwołaniu, w przepisach ustaw ubezpieczeniowych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w wyniku nowelizacji z dniem 1 lipca 2004 r. art. 83 ust. 4 ustawy systemowej (art. 10 pkt 26 i art. 26 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 121, poz. 1264), doszło do poszerzenia kręgu decyzji uznaniowych, od których obecnie nie służy odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, a właściwość w nich została zastrzeżona dla sądów administracyjnych (decyzje w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne). Ta odrębność trybu odwoławczego ustanowionego w systemie ubezpieczeń społecznych polega i na tym, że nie ma w nim administracyjnego postępowania w stadiach instancyjnych, bowiem wszystko na etapie postępowania administracyjnego należy do ZUS, a jedynym środkiem odwoławczym jest „odwołanie do sądu”.

Przechodząc do uwag merytorycznych, należy wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 1, 2, 3 oraz 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (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 - art. 9 ust. 3. Tak więc

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.) - art. 9 ust. 4.

Z zestawienia treści art. 10 ust. 1 oraz art. 10a ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika przy tym, 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 dotyczy on innych danin, 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. W doktrynie przyjmuje się, że są to uregulowania Kodeksu postępowania administracyjnego (A. Kaźmierczak: Kolejne nowelizacje ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, PUG 2009 nr 10, s. 19).

Odnosnie do samego wniosku o interpretację przepisów, to powinien on dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych i zawierać przedstawienie owego stanu faktycznego oraz stanowisko wnioskodawcy w kwestii prawnej wymagającej interpretacji. Zapadła w wyniku rozpoznania wniosku decyzja właściwego organu musi z kolei zawierać wskazanie prawidłowego stanowiska w tym zakresie i jego uzasadnienie. 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, por. w tym zakresie także uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2011 r., II UZP 1/11 - niepublikowane, w którym stwierdzono nadto, że „w przypadku wniosków o interpretację przepisów z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych nie można (...) zapominać o przewidzianym w art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) trybie zaskarżenia do sądu ubez-

pieczeń społecznych decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zapadłych w indywidualnych sprawach z tego zakresu”).

Odnosząc regulację zawartą w art. 10 i 10a u.s.d.g do regulacji indywidualnej interpretacji podatkowej zawartej w Ordynacji podatkowej należy podkreślić, że dotyczy ona interpretacji indywidualnej w sprawach innych niż podatki danin publicznych oraz w sprawach składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, przy czym jest to regulacja całościowa i niezależna od regulacji zawartej w Ordynacji podatkowej, aczkolwiek na niej wzorowana (por. B. Draniewicz: Indywidualne interpretacje w zakresie prawa daninowego po nowelizacji, Przegląd Podatkowy 2009, nr 3, s. 31 i n.). Interpretacja wydawana na podstawie art. 10 i 10a u.s.d.g., nie będąc wiążącą dla przedsiębiorcy jest jednak wiążąca dla organów administracji publicznej lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy, z tą jednak wyraźną różnicą w stosunku do przepisów Ordynacji podatkowej, że jest wydawana w formie decyzji, która to forma w swej podstawowej funkcji jest zarezerwowana dla rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty (art. 104 § 2 k.p.a.).

Z uwagi na zbliżony charakter regulacji indywidualnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów odnoszących się do danin publicznych innych niż podatki oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne i regulacji indywidualnej interpretacji podatkowej w jej kształcie obowiązującym przed 1 lipca 2007 r. warto przytoczyć wypowiedzi piśmiennictwa i orzecznictwa, które odnosiły się do charakteru prawnego tej instytucji. Za traktowaniem orzeczeń interpretacyjnych jako rozstrzygnięć o charakterze władczym, tzn. jako przyznających lub odmawiających przyznania określonych praw (w postaci gwarancji procesowych, że zastosowanie się do wyrażonego przez organ poglądu prawnego, niezależnie od jego prawidłowości, nie będzie stronie szkodzić), opowiadał się między innymi G. Dźwigala. Zdaniem tego autora: „nie można pomijać faktu, że sformułowanie takiego a nie innego poglądu przez organ w trybie art. 14a Ordynacji podatkowej niewątpliwie kształtuje sytuację prawną podatnika w relacjach z organami podatkowymi i organami kontroli skarbowej. Natura postanowienia interpretacyjnego powoduje, że mimo niestosowania przez organ interpretowanych przepisów, postanowienie tworzy określony stan prawny dla rozliczeń jego adresata. Wprowadzając instytucję wiążącej urzędowej interpretacji prawa podatkowego, ustawodawca przyznał stronom uprawnienie do domagania się od organów przedstawiania ich poglądów w formie kształtującej sytuację podatkową strony” (Wiążące interpretacje prawa podatkowego -

problemy postępowania, Przegląd Podatkowy 2004, nr 11, s. 54). Cytowaną opinię wyraźnie zaaprobował również Z. Kmiecik, który ponadto - określając postanowienia zawierające interpretacje aktami administracyjnymi wiążącymi jednostronnie, mającymi moc warunkową (uzależnioną od zastosowania się do nich podatnika, płatnika lub inkasenta) - stwierdza: „Akt ten określa sytuację prawną wnioskodawcy. Nie można zatem argumentować, iż pozbawiony jest on składników władztwa” (Z. Kmiecik, Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego, PiP 2006 nr 4, s. 26).

Poglądy podobne do przedstawionych wyżej odnaleźć można również w orzecznictwie sądowym. W wyroku WSA w Gliwicach z 5 grudnia 2005 r., I SA/GI 1341/05 - niepublikowany (podobnie w wyroku z 25 stycznia 2006 r., I SA/GI 1760/05, niepublikowany) Sąd ten stwierdził, że wydana przez organ podatkowy interpretacja „bez wątplenia kształtuje sytuację prawną podatnika w relacji z organem podatkowym i organem kontroli skarbowej (...). Charakter postanowienia zawierającego interpretację powoduje, że jakkolwiek nie ma w nim elementu stosowania interpretowanego prawa, postanowienie tworzy określony stan prawny w zakresie rozliczeń podatkowych wnioskodawcy (...). W tym kontekście rozstrzygnięcia interpretacyjne należy postrzegać jako przyznające lub odmawiające przyznania określonych uprawnień poprzez zagwarantowanie, że zastosowanie się do stanowiska organu podatkowego nie może podatnikowi szkodzić, niezależnie od prawidłowości tego stanowiska, co w konsekwencji powoduje objęcie tych rozstrzygnięć kontrolą sądów administracyjnych. (...). Z tych też względów rozstrzygnięcia interpretacyjne powinny być poddane pełnej kontroli sądowej, tzn. że kontrolą sądową należy objąć nie tylko formalnoprocesową stronę rozstrzygnięć, lecz także ocenę prawną dokonaną przez organy podatkowe w zaskarżonych rozstrzygnięciach”. Nadto Sąd podkreślił, że „żaden przepis ustawy regulującej zasady orzekania przez sądy administracyjne nie dopuszcza - z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia - ograniczenia kontroli sądowej tylko do zgodności wydanego rozstrzygnięcia z przepisami postępowania”. W konsekwencji tych ustaleń, w obydwu wymienionych sprawach, Sąd dokonał merytorycznej kontroli zgodności zaskarżonego orzeczenia z przepisami prawa materialnego (podobnie zob. wyrok WSA w Krakowie z 28 września 2005 r., I SA/Kr 850/05, niepublikowany).

Należy jednak odnotować także przeciwne do zaprezentowanego stanowiska. WSA w Gliwicach w wyroku z 13 lutego 2006 r., I SA/GI 1447/05 (niepublikowany), stwierdził między innymi, że: „interpretacja wiąże w sprawie tylko organ podatkowy, a

to zdaniem Sądu przesądza o tym, że postanowienie zawierające interpretację nie ustanawia żadnej normy indywidualnej, nie orzeka o prawach i obowiązkach strony, lecz jedynie przedstawia pogląd dotyczący rozumienia treści przepisów prawa podatkowego i sposobu ich zastosowania w odniesieniu do określonej sprawy indywidualnej. (...) Nie można (...) mówić o naruszeniu prawa materialnego poprzez dokonanie interpretacji przepisów, która nie wiąże strony i której konkretyzacja, czy indywidualizacja, zależy od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Reasumując, oceny naruszenia prawa materialnego, w odniesieniu do danego podatnika, łącznie z zastosowaną przez organ interpretacją można będzie dokonać z chwilą, kiedy ta interpretacja zostanie zastosowana do określenia obowiązków strony. Na etapie samej interpretacji, zarzut naruszenia prawa materialnego jest przedwczesny i z tych też względów nie zasługujący na uwzględnienie. Norma bowiem stanowiąca przedmiot opinii prawnej nie została zastosowana, a więc w konsekwencji nie miała wpływu na wynik sprawy”.

Podobnie wypowiedział się WSA w Szczecinie w wyroku z 3 listopada 2005 r., I SA/Sz 500/05 (niepublikowany), w którym stwierdził, że uprawniony jest pogląd, iż urzędowa interpretacja nie jest przejawem działalności administracji publicznej o władczym charakterze, bo nie jest wiążąca dla strony. Interpretacja nie ustanawia żadnej normy indywidualnej, stanowi jedynie pogląd organu interpretującego co do rozumienia treści przepisów prawa podatkowego i sposobu ich zastosowania w odniesieniu do określonej sprawy indywidualnej. Przy czym nadanie interpretacji formy postanowienia (czy decyzji) nie zmienia charakteru samej interpretacji - nie staje się ona aktem stosowania prawa. W związku z tymi ustaleniami WSA w Szczecinie uznał, że element oceny prawnej organu podatkowego nie może podlegać ocenie sądowej. W konsekwencji więc, zarówno postanowienie organu podatkowego pierwszej instancji, zawierające interpretację, jak i rozstrzygnięcie organu odwoławczego, mogą być uznane za naruszające prawo tylko wówczas, gdy są one niezgodne z przepisami normującymi wydawanie interpretacji, nie zaś przepisami, które są przedmiotem interpretacji. Interpretacja nie może bowiem naruszać prawa, które interpretuje (por. także np. wyrok WSA w Białymstoku z 31 sierpnia 2005 r., I SA/Bk 178/05, LEX nr 173744).

Również niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa wyrazili pogląd, że interpretacja (na podstawie Ordynacji podatkowej) - pomimo nadania jej formy postanowienia - nie kształtuje bezpośrednio jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków wnioskodawcy (B. Brzeziński, M. Masternak: Glosa do postanowienia WSA z dnia 15 listopada 2005

r., III S.A./Wa 2416/05, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2006, nr 5, s. 409).
Również J. Chlebowicz (Doradca Podatkowy 2006 nr 4, s. 44) wskazał, że wykładnia urzędowa, jaką w istocie jest wydawana przez organ podatkowy interpretacja, nie jest ani rozstrzygnięciem władczym, ani aktem stosowania prawa. Organ podatkowy nie ustanawia nią żadnej normy indywidualnej, lecz przedstawia jedynie swoją wykładnię treści przepisów prawa podatkowego oraz sposób ich zastosowania w odniesieniu do określonej indywidualnie sprawy. Nadanie przez ustawodawcę interpretacji formy postanowienia nie zmienia jej charakteru, bowiem nie staje się ona aktem stosowania prawa, zważywszy chociażby na okoliczność, iż nie jest ona wiążąca dla podatnika.

Odnosząc się do tych przeciwstawnych poglądów należy jednak podkreślić, że za oddziaływaniem interpretacji podatkowych na sferę praw ich adresatów (podatników, płatników i inkasentów) opowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 30 października 2006 r., P 36/05 (OTK-A 2006, nr 9, poz. 129) stwierdził zarazem, że nie ulega wątpliwości, że wydanie tego rodzaju aktu administracyjnego prowadzi do powstania „sprawy”, której sądowe rozstrzygnięcie gwarantowane jest przez art. 45 Konstytucji. 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 200 nr 4, poz. 109). Powierzenie sądom merytorycznego rozpatrywania spraw dotyczących indywidualnych interpretacji podatkowych stanowi zatem przejaw realizacji art. 45 Konstytucji. Co za tym idzie, w wyroku P 36/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził zarazem, 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 nr 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 doko-

nanych w nich interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego.

Przenosząc te poglądy na grunt problematyki rozpoznawanej sprawy należy wskazać, 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. Wnioskodawca co prawda nie jest 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. Nadto interpretacja jest wiążąca dla organu rentowego i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania. Przedsiębiorca zwracając się do ZUS o udzielenie takiej interpretacji może wiązać z kształtem udzielonej odpowiedzi decyzje w sferze płac i projektowanej polityki zatrudnienia; interpretacja ta może bowiem dotyczyć również zdarzeń przyszłych (planów przedsiębiorcy). Tym właśnie, zdaniem Sądu Najwyższego, uwarunkowane zostało rozstrzygnięcie ustawodawcy, że interpretacja ta w odróżnieniu od indywidualnych interpretacji podatkowych w ich obecnie obowiązującym kształcie przybiera formę decyzji. Chodziło bowiem o ustanowienie takiej formy, która będzie odpowiadała formie rozstrzygnięć indywidualnych spraw przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Od decyzji Zakładu zaś (o czym także wyżej), zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, co sytuuje tę sprawę jako sprawę cywilną w znaczeniu formalnym do rozpoznania której właściwy jest sąd powszechny (art. 1 i 2 k.p.c.). Decyzja w sprawie indywidualnej interpretacji, o której mowa w art. 10 i 10a u.s.d.g., nie została bowiem wymieniona w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, a tylko w odniesieniu do odwołań od decyzji ZUS wymienionych w tym przepisie stosuje się reguły określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Gdyby ustawodawca chciał utorować drogę sądownoadministracyjną dla rozpoznania odwołań od indywidualnych interpretacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, to wzorowałby się przy kształtowaniu tej instytucji na obecnych (od 1 lipca 2007 r.) rozwiązaniach dotyczących interpretacji podatkowych, w których nie przybiera ona formy postanowienia ani decyzji, co do której po wezwaniu organu, który ją wydał do usunięcia naruszenia prawa, służy skarga do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 4a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Pogląd o właściwości sądu powszechnego do rozpoznawania odwołań od indywidualnych interpretacji z zakresu ubezpieczeń społecznych został wyrażony w literaturze przez A. Kaźmierczyk i K. Michałowską (Nowelizacja przepisu art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Przegląd Prawa Handlowego, 2008 nr 11, s. 36) - por. jednak dalsze uwagi odnośnie podmiotu właściwego do wydania interpretacji. Odmienne jednak wypowiedział się w tej sprawie C. Kosikowski (Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 95; Komentarz do art. 14(b) Ordynacji podatkowej [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, M. Popławski: Ordynacja podatkowa. Komentarz, LEX/el 2009), przyjmując, iż w stosunku do decyzji wydawanych w tych sprawach przez ZUS służy skarga administracyjna, która powinna być poprzedzona złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Niewątpliwie przyjęcie administracyjnej drogi rozpoznania odwołań od takich decyzji (w przedmiocie interpretacji) doprowadziłoby do sytuacji, w których te same kwestie musiałyby być rozstrzygane w niezależnych pionach sądownictwa. Warto również zauważyć, że interpretacje odnoszące się do świadczenia składek na ubezpieczenie społeczne często jako przesłankę rozstrzygnięcia, która będzie musiała być oceniona merytorycznie przez sąd rozpoznający odwołanie od tej decyzji, zawierając muszą rozstrzygnięcie wykraczające poza tę ścisłą materię a dotyczące ubezpieczeń społecznych w szerokim rozumieniu, np. w zakresie rozstrzygnięcia, czy dana osoba jest w ogóle objęta ubezpieczeniem. Z tego też względu taką decyzję organu rentowego można kwalifikować jako decyzję, o której mowa w art. 476 § 2 k.p.c.

Taki dwugłós sądownictwa w państwie prawa jest 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 na usuwanie tych rozbieżności pomiędzy orzeczeniami sądów z różnych pionów. Należy również wskazać, 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 wpłynie odwołanie od decyzji organu rentowego w sprawie składek na ubezpieczenie społeczne i będzie ona oparta na takim samym stanie faktycznym jaki został przedtem wskazany przez wnioskodawcę ubiegającego się o interpretację, która po jej wydaniu stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia sądu ad-

ministracyjnego, to sąd powszechny będzie związany stanowiskiem tego sądu (por. szerzej J. Broł: Urzędowe interpretacje prawa podatkowego, Warszawa 2010, s. 169-170).

Należy jednak zaakcentować, że stanowisko przyjmujące drogę sądową przed sądem powszechnym w sprawie odwołań od decyzji ZUS w sprawie indywidualnych interpretacji przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, opiera się na wyjściowym założeniu, iż właściwe do wydania tych interpretacji są jednostki organizacyjne Zakładu a nie Prezes ZUS, a więc na odpowiedniej wykładni art. 10 ust. 1 u.s.d.g. W ocenie Sądu Najwyższego, możliwe jest bowiem dwojakie rozumienie tego przepisu. Można go wyklądać w ten sposób, że interpretację wydaje właściwy organ administracji lub właściwy organ państwowej jednostki organizacyjnej. W zakresie interpretacji przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych byłby to zatem Prezes ZUS, a nie terenowe jednostki organizacyjne Zakładu (art. 67 ustawy systemowej); on to bowiem jest organem państwowej jednostki organizacyjnej jaką jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 66 ust. 1 i art. 72 pkt 1 ustawy systemowej). Wówczas sądem właściwym w sprawie odwołania od omawianej decyzji byłby sąd administracyjny, skoro Prezes ZUS nie jest organem rentowym w rozumieniu art. 476 § 4 k.p.c., a co za tym idzie nie może być stroną w postępowaniu przed sądem powszechnym (art. 477¹¹ § 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Nie ma bowiem podstaw, aby przyjąć, jak to ma miejsce w przypadku regulacji zawartej w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, że stronie przysługuje w takiej sytuacji nie odwołanie do właściwego ministra, ale prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Przepis ten jednak (art. 10 ust. 1 u.s.d.g.) można wyklądać i w ten sposób, że użyte w nim słowo „organ” nie odnosi się do zwrotu „państwowa jednostka organizacyjna”, ale że wskazano w nim, iż obok właściwych organów administracji publicznej (jakim jest np. Prezes KRUS - art. 2 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) do wydawania przedmiotowych interpretacji uprawnione są właściwe państwowe jednostki organizacyjne, a więc właściwe dla wnioskodawców oddziały ZUS. Taką interpretację tego przepisu przyjmuje sam ZUS, co wynika z akt przedmiotowej

sprawy, w której decyzję wydał ZUS - Oddział w W. (podobnie w sprawach II UZP 8/10 i II UZP 1/11, w których Sąd Najwyższy zajmował się pytaniami prawnymi w sprawie odwołań od decyzji w przedmiocie indywidualnych interpretacji przepisów prawa ubezpieczeń społecznych skierowanymi odpowiednio przez Sąd Apelacyjny w Warszawie - decyzję wydał ZUS - Oddział w W. oraz przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku - decyzję wydał ZUS - Oddział w B.).

Za przyjęciem, iż właściwe do wydawania przedmiotowych interpretacji są oddziały Zakładu, a nie Prezes ZUS przemawiają także okoliczność, iż ustawodawca nie znowelizował art. 73 ust. 3 ustawy systemowej poprzez wyraźne zastrzeżenie tej kompetencji dla Prezesa Zakładu ani też nie uwidocznili jej w statucie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 18, poz. 93 oraz poprzednio obowiązujące rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 936 oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 28, poz. 164). Przede wszystkim jednak ustawodawca nie zmienił odpowiednio art. 83 ustawy systemowej, który jest podstawowym przepisem w zakresie kompetencji do wydawania przez ZUS indywidualnych decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych. *De lege lata* jedyną decyzją dotyczącą indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wydawaną przez Prezesa ZUS jest więc decyzja w przedmiocie przyznania świadczenia w drodze wyjątku (art. 83 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 73 ust. 3 pkt 6 ustawy systemowej). Przy wykładni przepisu art. 10 ust. 1 u.s.d.g. nie należy także poprzestać wyłącznie na wykładni gramatycznej. Właściwa jego wykładnia powinna bowiem uwzględniać wskazany powyżej kontekst systemowy, z uwzględnieniem także tych ważkich argumentów, które przemawiają za właściwością sądów powszechnych w analizowanych sprawach.

Na koniec warto odnieść się również do uchwały składu powiększonego Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, której nadano moc zasady prawnej, stwierdzającej że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Nie ma ona co prawda wprost odniesienia do rozpoznawanej sprawy, jednakże pozwala na wyrażenie stanowiska, że w sprawach z odwołania 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, w jego indywidualnej sprawie (art. 10 ust. 1 u.s.d.g) właściwy jest sąd pracy i ubezpieczeń społecznych.

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

=====