

Sygn. akt **III AUa 938/20**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lutego 2022 r.

**Sąd Apelacyjny w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marta Sawińska

Protokolant: Emilia Wielgus

po rozpoznaniu w dniu 2 lutego 2022 r. w Poznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy **Gminy (...) W. - Zakład (...)**

**w W. (statio municipi)**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.**

o wydanie pisemnej interpretacji

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 9 czerwca 2020 r. sygn. akt VII U 246/20

oddala apelację.

sędzia Marta Sawińska

--	--	--

## UZASADNIENIE

**Decyzją** z dnia 25.11.2019 r. nr 551 Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1292), w zw. z art. 83d ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 300) odmówił wydania interpretacji indywidualnej w sprawie z wniosku Gminy (...) W. – Zakładu (...)w W., złożonego dnia 29.10.2019 r. 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.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że odmowa wydania merytorycznej decyzji interpretacyjnej wynika z negatywnej przesłanki wystąpienia z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji indywidualnej – a mianowicie wniosek został złożony przez podmiot, który nie posiada statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisu ustawy Prawo przedsiębiorców.

**Odwołanie** od ww. decyzji złożyła Gmina (...) W. – Zakład (...) w W., wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji i zobowiązanie ZUS do wydania pisemnej interpretacji indywidualnej w sprawie wniosku Gminy (...) W. statio

municipii Zakładu (...)w W. z dnia 25.10.2019 r. oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

**Wyrokiem** z 09.06.2020 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sygn. akt VII U 246/20 zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do wydania interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1292) w zw. z art. 83d ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 266) w przedmiocie wniosku Gminy (...) W. reprezentowanej przez Zakład (...) w W. złożonego 29.10.2019 r. dotyczącym rozstrzygnięcia czy zamiana zadłużenia z tytułu czynszu najmu na świadczenie rzeczowe celem jego spłaty przez dłużnika spowoduje powstanie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

W dniu 29.10.2019 r. Gmina (...) W. – statio municipii Zakład (...)w W. złożyła wniosek do organu rentowego o wydanie pisemnej interpretacji w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, przedstawiając stan faktyczny jak poniżej oraz własne stanowisko w sprawie.

Wnioskodawca wskazał, że Zakład (...) w W. w ramach swoich zadań statutowych wykonuje zadania związane z gospodarowaniem zasobem lokalowym gminy. Część osób fizycznych korzystających z lokali mieszkalnych i pomieszczeń tymczasowych posiada zadłużenie z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych od właściciela, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1182), odsetek ustawowych w regulowaniu opłat, sądowych i komorniczych kosztów postępowania windykacyjnego. Wobec niektórych lokatorów zadłużenie czynszowe stało się podstawą wypowiedzenia umów i posiadają oni także zadłużenie z tytułu odszkodowania za bezumowne zajmowanie ww. lokali i pomieszczeń.

Wnioskodawca wskazał dalej, że w celu umożliwienia najemcom i osobom zajmującym lokale bez tytułu prawnego (dłużnikom) będącym w trudnej sytuacji materialnej spłaty zaległych zobowiązań z tytułu zajmowania gminnych lokali mieszkalnych rozważa możliwość wprowadzenia w przyszłości formy świadczenia rzeczowego na rzecz wierzyciela przeznaczonego na pokrycie zadłużenia. Z dłużnikiem u którego powstały zaległości byłaby zatem zawierana umowa w sprawie spłaty zadłużenia z tytułu należności za korzystanie lokalu mieszkalnego stanowiącego mieszkaniowy zasób gminy w formie świadczenia rzeczowego. Polegałoby ono na wykonaniu przez dłużnika na rzecz wierzyciela drobnych prac porządkowych, remontowych, usługowych. W takim wypadku nastąpiłaby zamiana zobowiązania pieniężnego wynikającego z użytkowania lokalu na świadczenie rzeczowe, w trybie przewidzianym przez art. 453 k.c. (przy czym umowa określałaby konkretny rodzaj pracy, termin jej wykonania oraz wysokość zadłużenia, jaka w wyniku wykonania byłaby spłacona, sposób kontroli wykonania zleconych prac i procedurę ich rozliczenia). Jednocześnie wnioskodawca zaznaczył, że w jego ocenie wszelkie spłaty długów nie stanowią dla dłużnika podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne według art. 18 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Celem spełniania przez dłużnika świadczenia rzeczowego ma być bowiem wygaśnięcie zobowiązania wynikającego z tytułu opłat czynszowych, eksploatacyjnych i mediów oraz bezumownego korzystania z lokalu, co zdaniem wnioskodawcy jest obojętne podatkowo i nie stanowi przychodu w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wobec powyższego wnioskodawca wniósł o wydanie interpretacji z uwzględnieniem wskazanego powyżej aktualnego stanu faktycznego sprawy.

W dniu 25.11.2019 r. organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję, wskazując że wnioskodawca nie posiada legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej w trybie art. 34 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Zakład (...)w W. jest gminną jednostką organizacyjną i został utworzony na podstawie uchwały nr (...) z dnia 25.09.2008 r. w formie zakładu budżetowego, w celu świadczenia usług na terenie miasta W., których przedmiotem jest:

1. zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości, w tym: lokalami użytkowymi, drogami wewnętrznymi, parkingami i placami, ementarzami komunalnymi, szaletami miejskimi, targowiskami, terenami zielonymi, terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi,
2. prowadzenie inwestycji na nieruchomościach, którymi (...) zarządza.

Źródłem przychodów Zakładu (...)w W. są wpływy z tytułu najmu i dzierżawy, sprzedaży usług z działalności podstawowej, dotacji budżetowych oraz innych źródeł przewidzianych odrębnymi przepisami.

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przy niespornym stanie faktycznym spór miał charakter jurydyczny i dotyczył wykładni jak i zastosowania prawa. Przedmiotem sporu jest zatem ocena prawidłowości stanowiska organu rentowego, wyrażonego w decyzji z dnia 25.11.2019 r. nr (...), tj. czy Gmina (...) W. – statio municipii Zakład (...) w W. jest uprawniona do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej. W praktyce powyższe zagadnienie sprowadza się do interpretacji przepisu art. 4 w zw. z art. 34 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 roku, poz. 646 ze zm., dalej jako Prawo przedsiębiorców).

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 roku, poz. 646 ze zm.) przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna).

Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (art. 34 ust. 2 cyt. ustawy).

Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (art. 34 ust. 3 cyt. ustawy), a nadto wniosek powinien zawierać firmę przedsiębiorcy, numer identyfikacji podatkowej (NIP), a także adres do korespondencji w przypadku, gdy jest on inny niż adres siedziby albo adres zamieszkania przedsiębiorcy (art. 34 ust. 3 cyt. ustawy).

Zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa konstytuuje treść wniosku wszczynającego postępowanie, a rolą organu prowadzącego to postępowanie jest ocena stanowiska strony w danej 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. Interpretacje nie są rozstrzygnięciami władczymi, lecz pozostają jedynie poglądem organu w kwestii sposobu stosowania prawa. W efekcie procesu interpretacji nie powstaje reguła indywidualna normująca nakazane, czy zakazane zachowanie adresata, która jest efektem stosowania prawa materialnego, lecz jedynie reguły informujące o tym, jak to prawo materialne stosować (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 08.04.2015 r. w sprawie III SA/Wa 1258/14, Legalis).

Natomiast zgodnie z art. 83d ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 266), Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 06.03.2018 r. - Prawo przedsiębiorców, w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek. Interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, Zakład niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej. Istotą przedmiotowego postępowania jest uzyskanie przez stronę wyjaśnienia treści przepisów prawa i ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji wskazanej we wniosku (por. postanowienie SN z 18.04.2011 r., III UK 117/10). W konsekwencji interpretacja spełnia dwie funkcje. Po pierwsze, służy informowaniu

uczestników ubezpieczeń społecznych o sposobie wykładni konkretnych przepisów. Po drugie, chroni obywateli przed możliwością zmiany poglądu przez organ państwowej jednostki organizacyjnej (administracji publicznej).

Z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji może wystąpić do ZUS tylko przedsiębiorca. Definicję przedsiębiorcy zawiera natomiast art. 4 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorcy, w myśl którego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Kluczowym elementem definicji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorcy jest zatem przesłanka wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, rozumianej zgodnie z art. 3 powyższej ustawy jako zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Przy czym samo tylko przejawianie jednego z powyższych rodzajów aktywności nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy. Aby można było o niej mówić, powyższe przesłanki muszą bowiem zostać spełnione kumulatywnie.

Przesłanka zarobkowego charakteru działalności oczywiście zostanie spełniona wtedy, gdy jej prowadzenie przynosi rzeczywisty zysk, ale należy za taką również uznać sytuację, gdy pomimo jego nieosiągnięcia, przedsiębiorca nastawiony był na uzyskanie dochodu (zdarzyć się bowiem może, iż pomimo usilnych starań firma przyniosła w danym okresie straty). W tej mierze istotny jest zatem wyznaczony przez przedsiębiorcę cel, który w każdym przypadku, poprzez realizację zamierzonych przedsięwzięć musi zakładać wynik finansowy. Zarobkowy charakter musi być nastawiony na zysk, który powinien co najmniej pokryć koszty założenia i prowadzenia przedsięwzięcia.

Kolejny wyznacznik działalności gospodarczej - zorganizowany charakter, oznacza wpisanie obranego rodzaju działalności w formalne ramy organizacyjne, które zasadniczo oznaczają np. ustanowienie określonej formy prawnej, utworzenie siedziby, zorganizowanie biura, bądź innych pomieszczeń do prowadzenia działalności, zatrudnianie pracowników i ustanowienie wewnątrzzakładowych uregulowań prawnych.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przedsiębiorcą może być osoba fizyczna jak i osoba prawna, oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Przy czym osoby prawne są tworzone w różnych celach. Na tej podstawie wyodrębnia się ich trzy główne kategorie (tak: Komentarz do art. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, red. Eliza Komierzyńska – Orlińska, opubl. w Systemie Informacji Prawnej Legalis):

- 1) osoby prawne, dla których wykonywanie działalności gospodarczej jest celem głównym,
- 2) osoby prawne, dla których wykonywanie działalności gospodarczej może być jednym z celów, które są równolegle realizowane,
- 3) osoby prawne, dla których wykonywanie działalności gospodarczej nie jest celem głównym, nadrzędnym i wyłącznym, które jednak mogą ją wykonywać np. jako działalność akcesoryjną w stosunku do głównej działalności. Są to np. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, fundacje, stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 713, dalej jako ustawa o samorządzie gminnym), gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W myśl zaś art. 7 ww. ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności, zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 ustawy).

Nie ulega wątpliwości, że działalność gminy nie ma charakteru jednorodnego, jednakże może ona prowadzić nie tylko działalność statutową, ale 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, ale o działanie w sferze użyteczności publicznej, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej (wyrok NSA z 30.11.1999 r., SA/Bk 1354/98, niepubl.). Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce

komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 712), gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Sąd Okręgowy podkreślił, że do problemu prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę Sąd Najwyższy odnosił się już wielokrotnie. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 19.10.1999 r. (III CZ 112/99) stwierdzono, że „działalnością gospodarczą gminy jest - prowadzona w formie komunalnych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego - działalność w zakresie zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.), których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a także - w przypadkach określonych w odrębnej ustawie - działalność w zakresie wykraczającym poza te zadania”, a także postanowienie z dnia 23.11.2000 r., III CZ 112/00 (niepubl.) gdzie przyjęto, że „gmina może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie zadań o charakterze działalności publicznej”. Co do działalności gospodarczej gminy Sąd Najwyższy wypowiedział się także w m.in. uchwale z dnia 30.11.1992 r. (III CZP 134/92); uchwale Sądu Najwyższego z dnia 09.03.1993 r., (III CZP 156/92); uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14.03.1995 r. (III CZP 6/95), a także w uchwale Sądu Najwyższego z 13.01.2006 r. (III CZP 124/05).

Zdaniem Sądu Okręgowego należy zatem przyjąć za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko, że wykonywanie przez gminę zadań własnych nie stanowi przeszkody do przyjęcia gospodarczego charakteru prowadzonej w powyższych ramach działalności. Działalność gospodarcza prowadzona przez gminę musi odpowiadać kryteriom tego rodzaju aktywności. A zatem, winna 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. Kryterium „zarobkowości” rozumiane jest w ten sposób, że zysk stanowi jedynie motyw działalności, a nie jej konieczny efekt.

W ocenie Sądu I instancji, gospodarowanie nieruchomościami przez gminę spełnia opisane wyżej kryteria. Fakt, że ustalone zostały stawki czynszu dzierżawnego wskazuje na odpłatne korzystanie 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 niniejszej działalności - tak i 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 – tj. w przypadku jeśli prowadzi działalność gospodarczą w sposób opisany w art. 3 powyższej ustawy. W ocenie Sądu Okręgowego powyższe oznacza, 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 zw. z art. 83d ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Mając na uwadze powyższe, Sąd I instancji zmienił zaskarżoną decyzję na podstawie art. 477<sup>(14)</sup> § 2 k.p.c. w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do wydania interpretacji indywidualnej na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1292) w zw. z art. 83d ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 266) w przedmiocie wniosku Gminy (...) W. reprezentowanej przez Zakład (...) w W. złożonego 29.10.2019 r. dotyczącym rozstrzygnięcia czy zamiana zadłużenia z tytułu czynszu najmu na świadczenie rzeczowe celem jego spłaty przez dłużnika spowoduje powstanie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby. Przedmiotem sporu nie była bowiem sama treść interpretacji indywidualnej, lecz to czy wnioskodawca jest uprawniony do złożenia takiego wniosku, na podstawie wyżej powołanych przepisów.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł natomiast na podstawie art. 98 ustawy z dnia 28.07.2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 755) obciążając nimi Skarb Państwa w zakresie dotychczas poniesionym.

**Apelację** od powyższego wyroku wniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił obrazę przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r., poz. 1292) w związku z art. 83d ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst Dz. U. z 2019 r. poz. 300 z późn. zm.) poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, iż gmina działająca za pośrednictwem jednostek organizacyjnych (statio municipii) - w tym odwołująca - posiada status przedsiębiorcy, co w konsekwencji prowadziło do uznania, iż podmiot ten legitymowany jest do uzyskania pisemnej interpretacji ZUS, w sytuacji gdy tego typu podmioty pozbawione są statutu przedsiębiorcy i w związku z tym nie posiadają legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa, z których wynika obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

Wskazując na powyższe Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniósł o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania,
2. ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji,
3. zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

W odpowiedzi na apelację odwołująca Gmina wniosła o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej zwrotu kosztów postępowania.

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja odwołującego organu rentowego była bezzasadna i podlegała oddaleniu.

Na wstępie podkreślić należy, że przedmiotem sporu nie była sama treść interpretacji indywidualnej, lecz to czy wnioskodawca tj. Gmina (...) W. – Zakład (...)w W. jest uprawniona do złożenia wniosku i wydanie interpretacji indywidualnej, a więc czy jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców.

Sąd Apelacyjny przypomina, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców - przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 06.03.2018r. Prawo przedsiębiorców przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna).

Natomiast w myśl art. 83d ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 06.03.2018r. Prawo przedsiębiorców w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek.

Zatem zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z 06.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców interpretacją indywidualną jest wyjaśnienie właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej co do zakresu i sposobu

stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie.

Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że jak wynika z art. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gmina posiada osobowość prawną. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że gmina co do zasady nie jest przedsiębiorcą, natomiast może być uważana za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców – tj. w przypadku jeśli prowadzi działalność gospodarczą w sposób opisany w art. 3 ww. ustawy.

W wyroku z dnia 30.10.2019 r. sygn. I SA/Go 589/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wyjaśnił, co jest działalnością gospodarczą gminy. Przesądza o tym art. 9 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z niego, że działalnością gospodarczą gminy jest działalność w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, na którą zezwala odrębna ustawa, a także działalność w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, prowadzona w ramach przewidzianych w odrębnej ustawie. Z całości unormowań zawartych w u.s.g., w tym zwłaszcza z art. 2 ust. 1 („Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”), art. 6 ust. 1 („Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”) oraz art. 9 ust. 2 („Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”) trzeba wyprowadzić wnioski, że w działalności gminy należy wyróżnić wykonywanie działań publicznych i wykraczającą poza te działania działalność gospodarczą. Przez wykonywanie zadań publicznych należy rozumieć te działania, które mają na celu korzyść ogółu. Istotne jest to, że gmina wykonując zadania administracji publicznej może korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej. W art. 7 ust. 1 u.s.g. korzyść ogółu określona jest jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania gminy przesądza to, że wykonywanie zadań publicznych odbywa się na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących i że poprzez te działania zaspokajane są zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oznacza także to, że zaspokajane są także indywidualne potrzeby i prywatne cele członków wspólnoty. Każde działanie podejmowane przez gminę w imieniu własnym na własną odpowiedzialność i finansowane z budżetu gminy, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, należy uznać za działanie publiczne. Realizację zadań własnych gminy/miasta może się odbywać także ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 22.08.2001 r., (V CKN 756/O), Izba Cywilna 2002, nr 1, s. 64 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24.07.2013 r. (III CZP 43/13)), w tym w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. Zakres zadań własnych gminy (por. art. 7 u.s.g.) wskazuje na ich charakter usługowy, a więc aktywność gminy w tym zakresie jak najbardziej mieści się w zakresie przedmiotowym działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u., a gmina z tego tytułu jest podatnikiem VAT, jeżeli czynności te wykonywane są na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (por. art. 15 ust. 6 u.p.t.u.). W tej sytuacji, wykonując zadania własne (inwestycje) obejmujące sprawy związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców, np. w zakresie transportu zbiorowego, w oparciu o zawarte umowy cywilnoprawne, gmina/miasto, jest jak najbardziej podatnikiem prowadzącym działalność gospodarczą podlegającą VAT, tym bardziej, że działalność gospodarcza na gruncie VAT nie musi być prowadzona w celu osiągnięcia zysku.

Tak też w wyroku z dnia 30.03.1994 r. SA/Lu 224/93 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Lublinie podkreślił, że gmina może, a nawet ma obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej związanej z realizacją zadań o charakterze użyteczności publicznej, to jest zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. Do zakresu tegoż należy również komunalne budownictwo mieszkaniowe, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Jednym z instrumentów służących realizacji tego celu - to jest prowadzenie działalności gospodarczej - dla wykonania zadań o charakterze użyteczności publicznej - było przyznanie gminie w art. 2 ust. 2 tejże ustawy osobowości prawnej ze wszystkimi jej skutkami - faktycznymi i prawnymi, aby m.in. zapewnić stały, pewny i równy udział w życiu

gospodarczym i stosunkach cywilno-prawnych. Z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika również uprawnienie gminy do prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (jeżeli wymagają tego względy społeczne). Wniosek taki płynie także (a contrario) z art. 1 ust. 2 oraz (wprost) z art. 2 ustawy z dnia 06.11.1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 100, poz. 499). Działalność gminy mająca na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty np. w zakresie komunalnego budownictwa mieszkaniowego jest więc działalnością gospodarczą, mimo że nie jest nastawiona na zarobek, osiąganie zysków itp. Charakteryzują ją: działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zawody (a więc stały) charakter, związana z nim powtarzalność podejmowanych działań, podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania, uczestnictwo w obrocie gospodarczym, przedmiot (budownictwo) mieszczący się w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23.12.1988 r. o gospodarczej działalności (Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.). Działalność gospodarcza gminy wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (prawie relewantna w rozumieniu powołanych ustaw z 08.03.1990 r. i 06.11.1992 r.) będzie natomiast cechowała się przymiotem: „działalności zarobkowej”. Niezarobkowa działalność gospodarcza gminy polegająca na komunalnym budownictwie mieszkaniowym w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, a następnie sprzedaż wybudowanych w ten sposób w ramach tej działalności lokali mieszkalnych, nie uprawnia do ulgi podatkowej z art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

Z kolei Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 20.10.2015 r. I ACa 166/15 zaakcentował, że gospodarowanie nieruchomościami należy do zadań własnych gminy, a także jest zadaniem użyteczności publicznej. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą w granicach określonych art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że zadania własne mogą być przedmiotem działalności zarówno gospodarczej, jak i niegospodarczej, z tym, że działalność gospodarcza nie może wykraczać poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, chyba że odrębna ustawa na to zezwala. Stąd też działanie polegające na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty może być kwalifikowane jako działalność gospodarcza, o ile jego przedmiot jest objęty zakresem takiej działalności. Działalność gospodarcza gminy wykonywana w ramach zadań własnych, w tym gospodarka nieruchomościami, charakteryzuje się powtarzalnością działań, ich zawodowym charakterem, uczestnictwem w obrocie gospodarczym i podporządkowaniem zasadzie racjonalnego działania, przy czym nie musi być nastawiona na zysk.

W wyroku z 24.02.2021 r. sygn. III CSKP 34/21 Sąd Najwyższy podkreślił, że działalność gospodarcza gminy, wykonywana w ramach zadań własnych, w tym gospodarka nieruchomościami, musi charakteryzować się powtarzalnością działań, ich zawodowym charakterem, uczestnictwem w obrocie gospodarczym, czy podporządkowaniem zasadzie racjonalnego działania, nie musi być nastawiona na zysk (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 06.08.1996 r., III CZP 84/96, OSNC 1996, Nr 11, poz. 150). W licznych orzeczeniach wydanych na gruncie już nieobowiązującego art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 13.06.1967 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 z późn. zm.) za działalność gospodarczą gminy zostało uznane np. administrowanie lokalami mieszkalnymi i użytkowymi wchodzącymi w skład zasobu gminnego, zakładanie i utrzymanie trawników i parków, administrowanie nieruchomościami oddanymi w wieczyste użytkowanie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 06.08.1996 r., III CZP 84/96, OSNC 1996, nr 11, po. 150: postanowienie Sądu Najwyższego z 22.08.2001 r., V CKN 756/00, niepubl.). Charakter działalności gminy w wypadku żądania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości po wygaśnięciu umowy dzierżawy był przedmiotem analizy Sądu Najwyższego w wyroku z 22.09.2005 r., (IV CK 105/05 niepubl.), w którym uznano, że istotny jest związek z działalnością gospodarczą, a nie charakter prawny zdarzenia leżącego u podstaw roszczenia i odmówił zasadności zarzutowi naruszenia art. 118 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 05.01.2011 r., III CSK 72/10, niepubl.). Wyrażony w nim pogląd ma zastosowanie również do pozbawionego tytułu prawnego korzystania z lokalu użytkowego, po wygaśnięciu umowy najmu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 06.06.2014 r., III CSK 235/13, niepubl.). Należy podkreślić, że we wskazanym powyżej wyroku z 05.01.2011 r. (III CSK 72/10) Sąd Najwyższy wprost wskazał, że wszczęta przez gminę sprawa o zapłatę wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości wchodzącej w skład zasobu gminnego jest związana z działalnością gospodarczą gminy.



W ocenie Sądu Apelacyjnego – Sąd I instancji słusznie zatem wskazał, że gospodarowanie nieruchomościami przez gminę spełnia opisane wyżej kryteria. Fakt, że ustalone zostały stawki czynszu dzierżawnego wskazuje na odpłatne korzystanie 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 niniejszej działalności - tak i 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.

Mając na uwadze powyższe w ocenie Sądu Odwoławczego 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 zw. z art. 83d ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uznając zatem zarzuty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. za nieuzasadnione, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił wniesioną apelację.

sędzia Marta Sawińska