

Sygn. akt VU 821/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2017 r.

Sąd Okręgowy w Kaliszu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie :

Przewodniczący SSO Marzena Głuchowska

Protokolant st. sekr. sądowy Barbara Wypych

po rozpoznaniu w dniu 28 listopada 2017 r. w Kaliszu

odwołania (...) Sp. z o.o.

od decyzji Nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

z dnia 27 lipca 2017 r. znak (...)

w sprawie (...) Sp. z o.o.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawnych

1. **Oddala odwołanie,**

2. **Zasądza od odwołującego się (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w O. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. kwotę 180,00 (sto osiemdziesiąt 00/100) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) z dnia 27.07.2017 r., znak (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. na podstawie art. 10 ust. 1 i 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 83 d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych odmówił odwołującemu firmie (...) Sp. z o.o. z siedzibą w O. wydania pisemnej interpretacji przepisów w przedmiocie właściwego rozumienia art. 38 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W odwołaniu od powyższej decyzji Spółka (...) wniosła o jej całkowitą zmianę i zobowiązanie do wydania interpretacji przepisów zgodnie z wnioskiem odwołującego.

W odpowiedzi na odwołanie ZUS wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Odwołujący prowadzi działalność gospodarczą w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie (...). Przedmiotem działalności Spółki jest m. In wykonywanie robót budowlanych. W dniu 06.07.2017 r. Spółka wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o dokonanie interpretacji przepisów. Stan faktyczny w sprawie przedstawiono hipotetycznie, gdyż wniosek dotyczy zdarzenia przyszłego, które potencjalnie może zaistnieć na podstawie art. 38 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Według wniosku, zgodnie z nową regulacją obowiązującą od dnia 13.06.2017 r., został wprowadzony zapis, który mówi, iż ZUS może samodzielnie ustalić płatnika składek.

Według komunikatów medialnych, na podstawie powyższej regulacji może dochodzić do obciążenia generalnego wykonawcy robót budowlanych za zaległe składki za pracowników podwykonawcy (którzy nie są pracownikami generalnego wykonawcy). W związku z brakiem interpretacji i komentarzy do art. 38 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 13.06.2017 r., istnieje wątpliwość w jakim zakresie ZUS może samodzielnie ustalić płatnika składek i do jakich sytuacji zapis ten będzie miał zastosowanie. Wnioskodawca w swojej opinii stwierdził, iż powyższy przepis nie powinien dotyczyć odpowiedzialności generalnego wykonawcy robót budowlanych za składki podwykonawcy. Spółka wskazała, iż w typowych sytuacjach zawiera umowy o roboty budowlane jako generalny wykonawca i powierza część robót do wykonania podwykonawcom na podstawie odrębnych umów. Pracownicy podwykonawcy nie są pracownikami generalnego wykonawcy, stąd trudno przyjąć iż generalny wykonawca miałby odpowiadać za składki pracowników podwykonawcy. Spółka nie korzysta z tzw. outsourcingu pracowniczego.

ZUS wydał sporną decyzję uznając, że rozstrzygnięcie wątpliwości zawartych we wniosku nie jest możliwe, gdyż powołany przepis nie reguluje kwestii, które mogą być przedmiotem pisemnej interpretacji w rozumieniu art. 83 d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 83d ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 13.06.2017 r. (obecnie tj. 2017.1788) Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, 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. Interpretacja indywidualna 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. Zgodnie z ust 2 art. 83 d nie wydaje się interpretacji indywidualnych w zakresie tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku o interpretację są przedmiotem toczącego się postępowania wyjaśniającego lub kontroli albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji Zakładu.

W myśl art. 10 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829.) przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wnioski 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. Wniosek o wydanie interpretacji może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie. 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. W sprawach interpretacji przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych właściwym organem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych - art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z o systemie ubezpieczeń społecznych (por. Andrzej Sidorko „Ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy, cz. 2. Składki. Teza nr 3” Sl. Pracow. 2009/6/13).

Przepis art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawiera klauzulę, na podstawie której przedsiębiorca może w swojej indywidualnej sprawie złożyć do właściwego organu wnioski o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika dla niego obowiązek świadczenia daniny publicznej. Nieokreślony przez ustawodawcę termin „danina publiczna” jest rozmaicie definiowany w piśmiennictwie. Najogólniej łączy się go jednak z obowiązkiem świadczenia (zazwyczaj pieniężnego) na rzecz państwa lub innego podmiotu publicznoprawnego w celu realizacji zadań o charakterze publicznym. Istotą takiego świadczenia jest przy tym jego powszechny, przymusowy i bezzwrotny charakter. Daninami publicznymi będą zatem w pierwszej

kolejności podatki i opłaty, ale również cła, dopłaty, państwowe pożyczki przymusowe, wszelkiego rodzaju sankcje i kary pieniężne (por. Krzysztof Trzciniński „Komentarz do art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej” LEX 2007). Nie ulega wątpliwości, że ZUS zobowiązany jest do wydawania pisemnych interpretacji w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, stopy procentowej składek na ubezpieczenia społeczne oraz zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne.

Wniosek o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa wiąże organ wydający decyzję w aspekcie zakresu i przedmiotu sprawy. Rolą właściwego organu jest ocena stanowiska strony występującej z wnioskiem o udzielenie interpretacji. W tym zakresie obowiązkiem organu staje się dokonanie wykładni treści przepisów prawa, które znajdują zastosowanie w sprawie oraz sposób ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16.07.2009 r., II SAB/Go 8/09, LEX nr 523446 oraz Małgorzata Sieradzka „Komentarz do art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej” LEX 2013). Z art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika dla przedsiębiorców składających wnioski o wydanie pisemnej interpretacji nie tylko prawo do otrzymania informacji dotyczącej wykładni przepisów składkowych, ale również daleko idące gwarancje związane z tym, że dla ZUS interpretacja jest wiążąca, a zastosowanie się do niej przez przedsiębiorcę chroni go przed jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosuje się do uzyskanej interpretacji. Podstawa do usunięcia z obrotu prawnego takiej decyzji zachodzi tylko w wypadku zaistnienia przesłanki do wznowienia postępowania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18.01.2012 r., II UK 113/11, LEX nr 1130392 oraz Jacek Wantoch-Rekowski „Podmioty uprawnione do składania wniosków o wydanie interpretacji przepisów "składkowych". Teza nr 1” PiZS 2013/1/30).

Wniosek o wydanie pisemnej interpretacji nie może zawierać żądania udzielenia przez ZUS pisemnej interpretacji przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych w oderwaniu od indywidualnej sprawy przedsiębiorcy. Natomiast przedmiotowy wniosek może dotyczyć zarówno zaistniałego stanu faktycznego, jak i zdarzenia przyszłego. Ustawodawca nie wyjaśnił wskazanych pojęć. Zaistniały stan faktyczny należy interpretować jako stan faktycznie (rzeczywiście) zaistniały, bez znaczenia pozostaje w tym zakresie moment jego powstania. Ze względu na wydanie interpretacji kluczowego znaczenia nabierają skutki jego zaistnienia, które z kolei wymagają dokonania interpretacji przepisów. Zdarzenie przyszłe z kolei należy definiować jako stan, który jeszcze nie powstał, lecz zaistnieje w przyszłości. Pomimo braku jego zaistnienia w dacie złożenia wniosku o interpretację wymaga on dokonania interpretacji przepisów.

Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie. Elementy te są obligatoryjne, gdyż konstytuują treść wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18.04.2011 r., III UK 117/10, LEX nr 898257 oraz Małgorzata Sieradzka „Komentarz do art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej” LEX 2013). Jeżeli wniosek przedsiębiorcy o wydanie pisemnej interpretacji nie spełnia wyżej przedstawionych wymogów formalnych, to ZUS powinien wezwać przedsiębiorcę do usunięcia braków formalnych w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (por. Piotr Kostrzewa „Komentarz do art. 83(d) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych” LEX 2013).

Składający wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Stan faktyczny należy rozumieć jako pewien zbiór faktów składających się na sprawę interpretacyjną, faktem zaś jest „to co zaszło lub zachodzi w rzeczywistości; zdarzenie, zjawisko; określony stan rzeczy”. „Wyczerpujący” to „przedstawiający jakieś zagadnienie wszechstronnie, dogłębnie, szczegółowo; gruntowny, dokładny”, a zatem w taki sposób, by wnioskodawca mógł zająć stanowisko w stosunku do prezentowanego stanu rzeczy, zaś organ wydający interpretację na tej podstawie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Stanowisko wnioskodawcy w sprawie winno być sformułowane w taki sposób, by organ interpretacyjny mógł w sposób jednoznaczny zidentyfikować obszar prawny, którego dotyczy zapytanie. Natomiast odpowiedź organu ma być tak sformułowana, ażeby wnioskodawca uzyskał informację co do trafności jego stanowiska, a ewentualna interpretacja organów ma wyjaśnić, jaki przepis znajdzie zastosowanie w jego indywidualnej sprawie. Organ nie ma obowiązku ustosunkowywania się do wszystkich wymienionych we wniosku przepisów. Jego zadaniem jest udzielenie

odpowiedzi, która pozwoli wnioskodawcy na wypełnienie spoczywających na nim obowiązków nałożonych przez przepisy prawa.

Objęty wnioskiem stan faktyczny sprawy lub zdarzenie przyszłe nie może być przedmiotem postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej. Przedmiotem postępowania nie jest bowiem ustalenie stanu faktycznego, lecz wyłącznie rozstrzygnięcie kwestii prawnych, co następuje przez przedstawienie poglądu dotyczącego rozumienia treści właściwych przepisów prawa i ich zastosowania do konkretnej sytuacji przedstawionej we wniosku (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16.07.2009 r., II SAB/Go 8/09, LEX nr 523446). Innymi słowy, rolą organu prowadzącego 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 pełną wiedzę o stanie faktycznym stanowiącym punkt wyjścia dla ustalenia adekwatnych regulacji prawa materialnego czerpie wyłącznie z wniosku uprawnionego podmiotu - nie może ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku, podważać go, uzupełniać czy zmieniać w oparciu o inne źródła lub wiedzę znaną mu z urzędu. W konsekwencji powyższego również Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego wydanej w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie dokonuje żadnych ustaleń faktycznych, a jedynie kontroluje, czy dokonana interpretacja przepisów w odniesieniu do wskazanego we wniosku stanu faktycznego jest prawidłowa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6.04.2011 r., II UK 331/10, OSNP 2012/11-12/147, LEX nr 829137, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26.09.2012 r., III AUa 501/12, LEX nr 1220449, i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16.07.2009 r., II SAB/Go 8/09, LEX nr 523446).

Dokonując oceny zasadności stanowisk przedstawionych w spornej kwestii przez strony procesu, stwierdzić należy. Z przepisu art. 38 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wynika dla przedsiębiorcy obowiązek zapłaty daniny publicznej czy składek. W myśl powyższego przepisu jeżeli w związku z przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym lub kontrolą wykonywania przez płatników składek obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego zachodzi konieczność wydania decyzji, o której mowa w art. 83 ust 1 punkt 1a - indywidualnej decyzji w zakresie ustalenia płatnika składek, Zakład wydaje decyzję podmiotowi zgłaszającemu ubezpieczonych do ubezpieczeń społecznych oraz płatnikowi składek ustalonemu przez Zakład. Przepis powyższy skierowany jest do Zakładu – daje mu możliwość ocenienia czy podmiot zgłaszający ubezpieczonych powinien być faktycznie płatnikiem składek. Faktem jest, iż przepis powyższy wprowadza do systemu nową instytucję, iż brak jest jego interpretacji i komentarza do tegoż przepisu, jednakże przepis ten nie przewiduje materii podlegającej interpretacji zgodnie i w rozumieniu art. 83 d ustawy systemowej. Zauważyć należy także, iż interpretacja przepisów może dotyczyć indywidualnej sprawy. Wniosek o dokonanie interpretacji nie może zawierać żądania udzielenia interpretacji w oderwaniu od indywidualnej sprawy. Taka sytuacja zaistnienia indywidualnej sprawy nie ma w niniejszej sprawie miejsca. Składający wniosek w istocie domaga się komentarza do nowego wprowadzonego przepisu. Sytuacja taka nie odpowiada dyspozycji art. 83 d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy na podstawie art. 477¹⁴ k.p.c. orzekł jak wyroku o oddaleniu odwołania.

SSO Marzena Głuchowska