

Sygn. akt VII U 614/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2018 r.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy  
i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSO Małgorzata Jarząbek

Protokolant: Małgorzata Nakieslska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 czerwca 2018 r. w Warszawie

sprawy (...) Sp. z o.o. w W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

o interpretację przepisów prawnych

na skutek odwołania (...) Sp. z o.o. w W.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

z dnia 20 marca 2017 r. znak: (...)

oraz od decyzji z dnia 25 kwietnia 2017r. nr (...)

1. zmienia zaskarżone decyzje w ten sposób, że ustala, iż wskutek niewydania interpretacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. uznaje się, iż w dniu 12 stycznia 2016 r. została wydana interpretacja przepisów prawnych stwierdzająca prawidłowość stanowiska (...) sp. z o.o. w W., przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji z dnia 27 maja 2014 r.;

2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. na rzecz (...) sp. z o.o. w W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

## UZASADNIENIE

**(...) sp. z o.o. z siedzibą w W.** w dniu 4 maja 2017 roku wniosła odwołanie od decyzji organu rentowego z dnia 20 marca 2017 roku, znak: (...), odmawiającej wydania zaświadczenia potwierdzającego ukonstytuowanie się w sprawie wniosku z dnia 27 maja 2014 roku o wydanie pisemnej interpretacji w trybie art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tzw. milczącej interpretacji, stwierdzającej prawidłowość stanowiska odwołującego. Zaskarżonej decyzji odwołująca zarzuciła naruszenie m.in. art. 219 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 217 § 2 pkt 2 w zw. z art. 218 § 1 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zobowiązanie organu rentowego do wydania zaświadczenia potwierdzającego ukonstytuowanie się milczącej interpretacji, jak również o zasądzenie na jej rzecz od organu rentowego kosztów postępowania. (odwołanie z dnia 4 maja 2017 roku, k. 2-5 a.s.)

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.** w odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 maja 2017 roku wniósł o oddalenie odwołania. W uzasadnieniu swojego stanowiska organ rentowy wskazał, że zaskarżoną decyzją z dnia 20 marca 2017r roku organ rentowy odmówił odwołującej wydania zaświadczenia potwierdzającego ukonstytuowanie się tzw. milczącej interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska przedstawionego we wniosku z dnia 27 lutego 2017 roku, w przedmiocie prawidłowego postępowania polegającego: na nieopłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę; opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego; opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. Organ rentowy zaznaczył, że wbrew temu, co zarzuca odwołująca, przy rozpatrywaniu wniosku z dnia 27 lutego 2017 roku o wydanie zaświadczenia nie doszło do naruszenia żadnego z przepisów prawa, a w szczególności art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zdaniem organu rentowego, orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2009 roku wydane w sprawie o sygn. akt I SA/Po454/09, na które powołuje się odwołująca dotyczy zupełnie odmiennego stanu faktycznego. W ocenie organu rentowego, odwołująca zmierza do tego, aby w trybie wydawania zaświadczeń organ rentowy dokonał rozstrzygnięcia, czy w sprawie została wydana tzw. „milcząca interpretacja”, co de facto należałoby uznać za rozstrzygnięcie w trybie art. 104 § 2 k.p.a., a co nie może mieć miejsca. Organ rentowy podkreślił, że w trybie wydawania zaświadczeń Zakład nie może kreować prawa i dokonywać wykładni przepisu prawa art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dla celów ustalenia czy została wydana „milcząca interpretacja” jak to proponuje odwołująca biorąc pod uwagę albo fakt wydania prawomocnego wyroku przez Sąd Apelacyjny, albo dzień doręczenia rzeczowego wyroku organowi, bądź też dzień wydania postanowienia przez sąd oddalającego wniosek o wstrzymanie wykonania wyroku, względnie od daty jego otrzymania przez Zakład. (odpowiedź na odwołanie dnia 26 maja 2017 roku, k. 7- 8 a.s.)

#### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

W dniu 2 czerwca 2014 roku, do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. wpłynął wniosek (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W., o wydanie interpretacji w trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2014 roku o swobodzie działalności gospodarczej. Wnioskodawca przedstawił następujący stan faktyczny: wnioskodawca rozwiązał z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony bez wypowiedzenia. Pracownik wniósł pozew do sądu o uznanie rozwiązania umowy o pracę za niezgodne z prawem, o zasądzenie od wnioskodawcy odszkodowania za rozwiązanie umowy o pracę z naruszeniem przepisów prawa oraz o zasądzenie „wynagrodzenia” za okres, w którym pracownik przebywał na zwolnieniu lekarskim w celu sprawowania opieki nad żoną i za który nie został wypłacony pracownikowi zasiłek opiekuńczy. Postępowanie z powództwa pracownika zostało zakończone zawarciem ugody sądowej, na mocy której wnioskodawca zobowiązał się do zapłaty na rzecz pracownika kwoty 70.000 zł brutto. Odszkodowanie zostało wypłacone pracownikowi tytułem zaspokojenia następujących roszczeń: odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę – 43.044 zł; odszkodowanie za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego – 3.600, 29 zł; wynagrodzenie z tytułu godzin nadliczbowych – 23.355,71 zł.

Na gruncie powyższego stanu faktycznego, wnioskodawca przedstawił organowi rentowemu trzy pytania, z jednoczesnym zaprezentowaniem własnego stanowiska:

1. Czy w świetle przedstawionego stanu faktycznego, kwota wypłacona pracownikowi tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a więc - czy wnioskodawca, jako płatnik, był zobowiązany do pobrania i wpłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne?
2. Czy w świetle przedstawionego stanu faktycznego, kwota wypłacona pracownikowi z tytułu wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a więc, czy płatnik był zobowiązany do pobrania i wpłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne?

3. Czy w świetle przedstawionego stanu faktycznego, kwota wypłacona pracownikowi, tytułem odszkodowania za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne? (wniosek o wydanie interpretacji z dnia 2 czerwca 2014 roku, k. nienumerowana a.r.)

Decyzją nr (...) z dnia 17 czerwca 2014 roku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. odmówił wydania pisemnej interpretacji w sprawie wniosku (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. w przedmiocie potwierdzenia, iż Spółka prawidłowo postąpiła nie opłacając składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę oraz prawidłowo postąpiła opłacając składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego oraz z tytułu wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. W uzasadnieniu organ rentowy podniósł, że w trybie wydawania pisemnych interpretacji brak jest możliwości dokonywania oceny konkretnych działań przedsiębiorcy pod kątem prawidłowości lub nieprawidłowości danego postępowania, do czego sprowadzałyby się interpretacja w przedmiotowej sprawie. Przedmiotem pisemnych interpretacji mogą być wyłącznie te sprawy, które odnoszą się bezpośrednio do obowiązku opłacania składek o charakterze publicznoprawnym, a nie ustalenie, czy działania przedsiębiorcy odnośnie opłacania składek w przeszłości, były prawidłowe, bądź nie. Ponadto, zdaniem organu rentowego, brak było podstaw do wydania interpretacji, gdy jej wydanie ma dotyczyć zdarzenia przeszłego, jak to ma miejsce w tej sprawie. Z treści wniosku wynika, że przedsiębiorca odpowiednio uiścił już składki na ubezpieczenia społecznej i zdrowotne, dla których odszkodowanie stanowiło podstawę wymiaru. Nie było zatem możliwe wydanie wiążącej interpretacji odnoszącej się do zdarzeń przeszłych poprzedzających datę złożenia wniosku. (decyzja nr (...) z dnia 17 czerwca 2014r., k. nienumerowana a.r.)

(...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. złożyła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. z dnia 17 czerwca 2014 roku, nr 235, znak: (...), odmawiającej wydania jej pisemnej interpretacji w sprawie wniosku z dnia 27 września 2014 r. Dnia 7 listopada 2014 roku Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wydał wyrok (sygn. akt VII U 1679/14), którym zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że potwierdził, iż (...) sp. z o.o. w prawidłowy sposób postąpiła, nie opłacając składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, oraz prawidłowo postąpiła, opłacając składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu odszkodowania wypłaconego za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego oraz z tytułu wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. (wyrok Sądu Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie, k. nienumerowane tom II a.r.)

Organ rentowy złożył od powyższego wyroku apelację do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, a ten wyrokiem z dnia 12 stycznia 2016 roku w sprawie o sygn. akt III AUa 155/15 zobowiązał organ rentowy do wydania pisemnej interpretacji w sprawie wniosku (...) Spółki z o.o. w W. z dnia 27 maja 2014 roku dotyczącego wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne wypłaconego odszkodowania z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy oraz włączenia do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne wypłaconego odszkodowania za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego i wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie wraz z uzasadnieniem, k. nienumerowane a.r.)

Organ rentowy wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od powyższego wyroku, a wnioskiem z dnia 21 kwietnia 2016 roku wystąpił do Sądu Apelacyjnego w Warszawie o wstrzymanie jego wykonania. Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 10 czerwca 2016 roku (sygn. akt III AUa 155/15) oddalił wniosek organu rentowego, natomiast Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 17 maja 2017 roku (sygn. akt II UK 405/16) odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Dnia 19 czerwca 2017 roku do organu rentowego wpłynęły akta rentowe odwołującej nr (...) wraz z odpisem orzeczenia do wykonania. (postanowienia z dnia 10 czerwca 2016 roku, k. nienumerowana a.r., odezwa o zwrocie akt do organu rentowego z prezentatą, k. nienumerowana tom II a.r., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2017 roku, k. nienumerowana tom II a.r.)

W dniu 13 marca 2017 roku odwołująca wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, potwierdzającego ukonstytuowanie się tzw. milczącej interpretacji w sprawie wszczętej wnioskiem (...) sp. z o.o. z dnia 27 maja 2014 r. o wydanie indywidualnej interpretacji w przedmiocie przepisów ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. We wniosku odwołująca przytoczyła wyżej opisany przebieg postępowania sądowego,

kończąc na postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2016 roku. Odwołująca powołała się na art. 10a ust. 1 u.s.d.g., zgodnie z którym interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od otrzymania przez organ administracji publicznej lub państwową jednostkę organizacyjną kompletnego i opłaconego wniosku. Z kolei w razie niewydania interpretacji w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska przedsiębiorcy przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji (tzw. milcząca interpretacja). Odwołująca stwierdziła, że w świetle powołanego przepisu w jej sprawie milcząca interpretacja ukonstytuowała się po upływie 30 dni od dnia wydania prawomocnego wyroku przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, tj. od dnia 12 stycznia 2016 roku, względnie od dnia doręczenia tego wyroku z uzasadnieniem organowi rentowemu, tj. od dnia 22 lutego 2016 roku. Odwołująca wskazała też inne warianty interpretacyjne, wiążące początek biegu wskazanego 30-dniowego terminu z dniem oddalenia wniosku organu rentowego o wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2016 roku albo z dniem doręczenia organowi rentowego postanowienia w tym przedmiocie z uzasadnieniem. Niezależnie jednak od wyboru wariantu interpretacyjnego, w ocenie odwołującej, 30-dniowy termin wskazany w art. 10a ust. 1 u.s.d.g. upłynął. Swojego interesu prawnego odwołująca dopatrywała się przy tym w obowiązkach, ciążących na niej z racji statusu płatnika składek na gruncie stanu faktycznego przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji. (wniosek z dnia 13 marca 2017 roku, k. 4 tom I a.r.)

Decyzją nr (...) z dnia 20 marca 2017 roku, znak (...), organ rentowy odmówił odwołującej wydania zaświadczenia, powołał się na art. 217 § 2 pkt 2 i art. 218 § 1 k.p.a. Zdaniem organu rentowego, w świetle powołanych przepisów wydanie zaświadczenia wchodzi w rachubę, jeśli wnioskodawca wykaże swój interes prawny i jednocześnie fakty albo stan prawny, do których potwierdzenia zmierza wnioskodawca, wynikają z prowadzonej przez organ rentowy ewidencji, rejestrów lub innych danych. Organ rentowy wykluczył wystąpienie tych przesłanek w odniesieniu do odwołującej. Uznał on, że wnioskodawczyni zmierza do uzyskania od niego rozstrzygnięcia co do prawidłowości stanowiska przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji, podczas gdy ciążący na niej obowiązek zapłaty składek już nie istnieje z uwagi na jego wykonanie. Ponadto organ rentowy stwierdził, że na gruncie art. 10a ust. 1 u.s.d.g. 30-dniowy termin, którego upływ skutkuje fikcją pozytywnego rozstrzygnięcia, może być liczony tylko od dnia otrzymania wniosku przez organ. Na tym tle wydanie zaświadczenia stanowiłoby przejaw prawotwórstwa wbrew charakterowi prawnemu zaświadczenia. (decyzja z dnia 20 marca 2017 roku, znak (...), k. 11 tom I a.r.)

Od ww. decyzji odwołanie złożyła (...) sp. z o.o. inicjując niniejsze postępowanie sądowe. W toku postępowania sądowego organ rentowy poinformował, że w dniu 25 kwietnia 2017 roku wydał decyzję nr (...) w związku z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 stycznia 2016 roku wydanym w sprawie o sygn. akt: III AUa 155/15, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. stanowiska zawarte we wniosku przedsiębiorcy (...) sp. z o.o. w W. z dnia 27 maja 2014 roku, doręczonym w dniu 2 czerwca 2014 roku w przedmiocie dotyczącym:

- wyłączenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne kwot wypłaconych pracownikowi, na podstawie ugody sądowej, tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, uznał za nieprawidłowe,
- uwzględnienia w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne kwot wypłaconych pracownikowi, na podstawie ugody sądowej, tytułem odszkodowania za brak wypłaty zasiłku opiekuńczego uznał za prawidłowe,
- uwzględnienia w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne kwot wypłaconych pracownikowi, na podstawie ugody sądowej, tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych uznaje za prawidłowe. (decyzja z dnia 25 kwietnia 2017 roku, k. nienumerowana a.r.)

Stan faktyczny sprawy Sąd ustalił w oparciu o dokumentację zawartą w aktach sądowych oraz aktach rentowych. Autentyczność zgromadzonych dokumentów i ich zgodność z rzeczywistym stanem rzeczy nie budziła zastrzeżeń, w związku z tym Sąd uznał dokumenty za pełnowartościowy i bezsporny materiał dowodowy.

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

(...) sp. z o.o. z siedzibą w W. od decyzji organu rentowego z dnia 20 marca 2017 roku, znak: (...), zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 89d ust. 1 zd. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 t.j. dalej: u.s.u.s.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168, dalej: u.s.d.g.), m.in. w zakresie zasad obliczania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. W myśl art. 10 ust. 5 zd. 1 u.s.d.g. udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie. W przypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwy do rozpoznania odwołania jest sąd powszechny, co wynika z art. 83 ust. 2 u.s.u.s. Z kolei art. 10a ust. 1 u.s.d.g. stanowi, że 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. W razie niewydania interpretacji w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska przedsiębiorcy przedstawionego we wniosku.

Ostatni z powołanych przepisów statuuje tzw. fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia na wypadek dostatecznie długiej bierności organu właściwego do wydania interpretacji. Przepis ten jednak na płaszczyźnie literalnej nie precyzuje, czy taka fikcja może zaistnieć po wydaniu przez sąd powszechny prawomocnego wyroku, zobowiązującego organ rentowy do wydania interpretacji. Brak również jednoznacznej regulacji co do chwili, od której po wydaniu takiego wyroku mógłby na nowo biec termin do wydania interpretacji, ze skutkami określonymi w art. 10a ust. 1 zd. 2 u.s.d.g. Na tym tle Sąd Okręgowy uznał za konieczne rozstrzygnięcie wskazanych kwestii przede wszystkim w oparciu o kontekst systemowy, w jakim ustawodawca usytuował art. 10a ust. 1 u.s.d.g.

W ocenie Sądu Okręgowego, odwołująca trafnie wskazała we wniesionym odwołaniu, że wykładnia art. 10a ust. 1 u.s.d.g. nie może a limine wykluczać wystąpienia fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku, zobowiązującego organ rentowy do wydania interpretacji. Wnioskodawcy, którzy oczekują na wydanie interpretacji bezpośrednio po złożeniu wniosku w tym przedmiocie, nie znajdują się bowiem w położeniu istotnie odmiennym od położenia wnioskodawców, którzy oczekują na to samo po uprawomocnieniu się wyroku sądu nakładającego na organ rentowy stosowny obowiązek. Jedni i drudzy zmiernają do tego samego, tj. do wyjaśnienia przez organ rentowy ich wątpliwości prawnych, których eliminacji służy instytucja interpretacji (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 17 września 2015 roku, sygn. akt III AUa 935/14). Poza tym jedni i drudzy mają prawo spodziewać się, że ich sprawa zostanie w rozsądnym czasie załatwiona. Wskazaniem celom służy zaś służy fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia, która następuje z mocy prawa, wyzwalając materialnoprawne skutki załatwienia sprawy przez organ w sposób korzystny dla wnioskodawcy (por. A. Kubiak, „Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym”, „Państwo i Prawo” 11/2009, zwłaszcza s. 33). W tym kontekście 30-dniowego terminu, wskazanego w art. 10a ust. 1 u.s.d.g., nie sposób wiązać wyłącznie z dniem, w którym organ otrzymuje wniosek wolny od braków formalnych oraz fiskalnych. Taką wykładnią art. 10a ust. 1 u.s.d.g. Sąd Okręgowy naruszyłby w szczególności nakaz równego traktowania jednostek, ciężący na nim z mocy art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.). Tymczasem ów nakaz oznacza „pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 roku, sygn. akt K 63/07, punkt III.6.1 uzasadnienia).

Wbrew stanowisku odwołującej należy wszakże zwrócić uwagę, że wybór chwili, od której biegnie na nowo 30-dniowy termin do wydania interpretacji na skutek prawomocnie nałożonego przez sąd zobowiązania, odgrywa w niniejszej sprawie znaczenie. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecznictwem sąd ubezpieczeń społecznych dokonuje oceny prawidłowości i legalności decyzji organu rentowego według stanu rzeczy z chwili jej wydania (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1998 roku, II UKN 555/97; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 roku, II UK 395/03; wyrok Sądu Najwyższego z 17 lipca 2008 roku, II UK 348/07). Tymczasem zaskarżona decyzja została wydana przez organ rentowy dnia 20 marca 2016 roku, czyli wprawdzie po upływie 30 dni od daty wydania prawomocnego

wyroku przez Sąd Apelacyjny w Warszawie (12 stycznia 2016 roku), ale jeszcze przed upływem 30 dni od dnia doręczenia organowi rentowemu tego wyroku z uzasadnieniem (22 lutego 2016 roku). Jednocześnie zaskarżona decyzja została wydana, zanim organ rentowy uzyskał dostęp do akt sprawy z wniosku o wydanie interpretacji. Akta te wpłynęły bowiem do organu rentowego dnia 2 marca 2017 roku na jego wniosek, z kolei ich zwrot po zakończeniu postępowania sądowego nastąpił dnia 19 czerwca 2017 roku.

Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że w przypadku indywidualnych interpretacji prawa podatkowego to właśnie od chwili zwrotu akt po zakończonym postępowaniu sądowoadministracyjnym biegnie na nowo termin do wydania interpretacji, którego bezskuteczny upływ pociąga za sobą obowiązek przyjęcia fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia. Zgodnie bowiem z art. 286 § 2 w zw. z § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.) termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie. Konieczność zastosowania art. 286 § 2 p.p.s.a. przy obliczaniu terminu, którego upływ rodzi skutki wydania interpretacji indywidualnej zgodnej z wnioskiem podatnika (art. 140 § 1 w zw. z art. 14d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.), potwierdza zresztą judykatura (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 maja 2015 roku, sygn. akt II FSK 1786/14).

Mając do dyspozycji wyżej ukazane warianty interpretacyjne, Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że w niniejszej sprawie należało przypisać prymat zasadzie zaufania jednostki do państwa (art. 2 Konstytucji RP), która wyklucza obciążanie jednostki negatywnymi konsekwencjami niejasnej czy niepełnej redakcji przepisów prawa. Tym samym należało uznać, że w razie zobowiązania organu rentowego przez sąd do wydania interpretacji „składkowej” 30-dniowy termin określony w art. 10a ust. 1 u.s.d.g. rozpoczyna na nowo swój bieg już z dniem wydania prawomocnego wyroku kreującego to zobowiązanie. Taki wyrok wiąże bowiem odwołującego i organ rentowy (art. 365 § 1 k.p.c.), co sprawia, że już od chwili jego wydania odwołujący zasługuje na ochronę przed niepewnością co do swojej sytuacji prawnej w razie bierności organu rentowego.

Postawiony wniosek znajduje uzasadnienie także na płaszczyźnie ustawowej. Jak się bowiem przyjmuje, do postępowania w sprawach wydania interpretacji, o których mowa w art. 10 i 10a u.s.d.g., stosuje się przepisy k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.09.2014 r., II GSK 998/13). Dotyczy to zwłaszcza art. 8 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W świetle judykatury zaś z powołanego przepisu płynie zakaz przerzucania na jednostkę błędów lub uchybień popełnionych nie tylko przez organ stosujący prawo, ale także przez samego prawodawcę (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2003 roku, sygn. akt I SA/Gd 661/03). Nie ulega przy tym wątpliwości, że obowiązywanie art. 8 k.p.a. nie podlega żadnemu ograniczeniu w postępowaniach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 180 § 1 in principio w zw. z § 2 k.p.a.).

Jednocześnie Sąd Okręgowy podkreśla, że w sprawie o wydanie interpretacji „składkowej” brak podstaw do tego, aby stosować per analogiam art. 286 § 2 p.p.s.a. Niezależnie bowiem od faktu, że prawo procesowe charakteryzuje się formalizmem wymuszającym znaczną ostrożność przy sięganiu po analogię, powołany przepis trudno odnieść do postępowania, którego wynik podlega kontroli sprawowanej przez sąd ubezpieczeń społecznych. Przede wszystkim w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zachodzi równie ścisły związek między jego prawomocnym zakończeniem a zwrotem akt rentowych przekazywanych sądowi zgodnie z art. 477<sup>9</sup> § 2 zd. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 155, ze zm., dalej: k.p.c.). W szczególności prawomocne orzeczenia sądu drugiej instancji, wskazane w art. 398<sup>1</sup> k.p.c., można poddać kontroli kasacyjnej, co sprawia, że akta rentowe mogą zostać zwrócone organowi rentowemu w znacznym odstępie czasowym od prawomocnego zakończenia postępowania. Taki przypadek miał zresztą miejsce w sporze między odwołującą a organem rentowym: prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie został wydany dnia 12 stycznia 2016 roku, a akta rentowe zostały zwrócone organowi rentowemu dnia 19 czerwca 2017 roku.

Na podstawie powyższych ustaleń Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji występował stan milczącego wydania interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska odwołującej. Ukonstytuował się on w dniu 12 lutego 2016 roku, tj. po upływie 30 dni od wydania przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wyroku w sprawie o sygnaturze akt III AUa 155/15.

Pozostaje zatem rozważyć, czy na skutek wniosku odwołującej z dnia 27 lutego 2017 roku organ rentowy miał na gruncie prawa procesowego obowiązek uwzględnić powyższy stan rzeczy przy formułowaniu sentencji decyzji.

Zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. zaświadczenie wydaje się, jeśli osoba ubiega się o nie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Z kolei zgodnie z art. 218 § 1 k.p.a. w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Z mocy art. 123 u.s.u.s. powołane przepisy stosuje się w postępowaniach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przesłanki określone w art. 217 § 2 pkt 2 i art. 218 § 1 k.p.a. nie muszą być spełnione kumulatywnie, aby organ mógł wydać wnioskodawcy zaświadczenie. Pierwszy z tych przepisów formułuje bowiem w sposób ogólny kompetencję organów do wydawania zaświadczeń i jednocześnie nakłada na nie obowiązek korzystania z tej kompetencji, ilekroć wnioskodawca wykaże swój interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia. Z kolei drugi przepis określa jedynie granice powyższego obowiązku w odniesieniu do poszczególnych organów, nie wykluczając przy tym ich kompetencji do wydania zaświadczenia, jeśli nie posiadają one niezbędnych danych. W ogólności bowiem dane te mogą zostać zebrane w toku postępowania wyjaśniającego, którego przeprowadzenie dopuszcza art. 218 § 2 k.p.a. (tak też M. Wierzbowski, „Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego”, „Państwo i Prawo” 1981/1, s. 50).

Sąd Okręgowy zwraca przy tym uwagę, że z uwagi na dopuszczalność postępowania wyjaśniającego organ nie może automatycznie odmówić wnioskodawcy wydania zaświadczenia, powołując się na brak danych potrzebnych do jego wydania. W postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń znajdują bowiem zastosowanie ogólne zasady postępowania administracyjnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 sierpnia 2008 roku, II SA/Kr 476/08). Tym samym z mocy art. 7 k.p.a., który statuuje zasadę uwzględniania słusznego interesu jednostki, organ rozpatrujący wniosek o wydanie zaświadczenia może stać się zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu uzupełnienia potrzebnych danych. Ma to miejsce wówczas, kiedy fakt albo stan prawny podlegający potwierdzeniu pozostaje w związku z zakresem działania organu (art. 20 k.p.a.), a wydanie zaświadczenia może stać się możliwe po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

Należy przy tym uznać, że przedmiotem zaświadczenia może być wystąpienie w przypadku wnioskodawcy fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia na skutek niedotrzymania przez organ rentowy 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 10a ust. 1 u.s.d.g. Dotyczy to zarówno przypadku, w którym organ rentowy wykazuje bierność w obliczu złożonego prawidłowo wniosku, jak i przypadku, w którym organ rentowy w terminie 30-dniowym nie wykonał zobowiązania do wydania interpretacji, nałożonego prawomocnie przez sąd. W obu przypadkach wnioskodawca ma wszakże interes prawny w potwierdzeniu, że stał się beneficjentem instytucji milczącej interpretacji. Zgodnie bowiem z art. 10a ust. 2 w zw. ust. 1 zd. 2 u.s.d.g. przedsiębiorca nie może być obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do przyjmowanej na zasadzie fikcji interpretacji zgodnej z jego stanowiskiem. W tym kontekście zaświadczenie pełni istotny środek dowodowy, dokumentując prawidłowość zachowań przedsiębiorcy, podjętych w oparciu o stanowisko przedstawione organowi rentowemu, na użytek przyszłych postępowań prowadzonych z jego udziałem. Nie może także umknąć uwadze, że powyższe zaświadczenie może dokumentować nienależny charakter składek opłaconych przez przedsiębiorcę jako płatnika (art. 24 ust. 6a-6e u.s.u.s.), jeśli pomimo bierności organu rentowego wykona on swoje zobowiązania publicznoprawne w sposób odmienny niż ten określony we wniosku o wydanie interpretacji.

Nie jest przy tym tak, że opisane sytuacje muszą in concreto wystąpić, aby przedsiębiorca miał interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia. Interes prawny wnioskodawcy wyraża się przede wszystkim w potrzebie uzyskania jasności co do własnego położenia prawnego. Wyżej opisane sytuacje unaoczniają zaś, że w świetle przepisów prawa ta potrzeba nie jest bezprzedmiotowa i zasługuje na ochronę.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie nie tylko w kontekście systemowym, jaki w tym przypadku tworzy orzecznictwo odnoszące się do interpretacji prawa podatkowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 2 września 2009 roku, I SA/Ol 364/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 lipca 2009 roku, I SA/Po 454/09), ale także w kierunku dotychczasowych zmian legislacyjnych. Na tym tle Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935, dalej jako: u.z.k.p.a.) wprowadzono instytucję milczącego załatwienia sprawy (art. 122a-122g k.p.a.). Zgodnie z art. 122f § 1 k.p.a. na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że art. 122f § 1 k.p.a. nakłada na właściwy organ obowiązek potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy, choćby strona nie wykazała interesu prawnego w tym zakresie. Zdaniem Sądu Okręgowego powołanym przepisem ustawodawca w istocie potwierdził, że beneficjent milczącego załatwienia jakiegokolwiek sprawy – także tej z wniosku o wydanie interpretacji – zawsze posiada interes prawny w potwierdzeniu jego aktualnego położenia prawnego. Co prawda, w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Okręgowy zastosowanie art. 122f § 1 k.p.a. jest wykluczone z mocy normy intertemporalnej płynącej z art. 16 u.z.k.p.a. Jednakże jego obowiązywanie rzutuje na rozumienie pojęcia interesu prawnego na gruncie art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. – i to niezależnie od chwili, w której taki interes miałby się wykrystalizować.

Jednocześnie należy uznać, że jeśli podmiot posiadający interes prawny żąda od organu rentowego zaświadczenia o milczącym wydaniu interpretacji „składkowej”, to organ rentowy jest władny i jednocześnie zobowiązany zrekonstruować stan prawny w tym zakresie. Dotyczy to także przypadku, w którym zapadł prawomocny wyrok zobowiązujący organ rentowy do wydania interpretacji i nie został on w ciągu 30 dni wykonany. Nawet bowiem jeśli wyrok sądu nie został jeszcze doręczony organowi rentowemu, a akta sprawy o wydanie interpretacji nie zostały mu zwrócone, to może on uzyskać do nich wgląd jako strona procesu cywilnego (art. 9 § 1 zd. 2 k.p.c.). Akta rentowe są wszakże dołączane do akt sądowych na użytek procesu. Takie czynności organ rentowy może z powodzeniem podjąć w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego na skutek wniosku o wydanie zaświadczenia. Jak zaś wyżej wskazano, takie postępowanie staje się z mocy art. 7 k.p.a. w zw. z art. 123 u.s.u.s. obligatoryjne, gdy jego przeprowadzenie pozwala na wydanie zaświadczenia, a stan prawny podlegający potwierdzeniu pozostaje związany z zakresem działania organu.

Powyższe ustalenia doprowadziły Sąd Okręgowy do konkluzji, że w niniejszej sprawie prawo procesowe obligowało organ rentowy do uwzględnienia interesu prawnego odwołującej. Z kolei ewentualne braki w posiadanych danych powinny być zostać przez organ rentowy uzupełnione w trybie art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 123 u.s.u.s. W efekcie odmowa wydania przedmiotowego zaświadczenia okazała się niezasadna i wymagała interwencji Sądu Okręgowego.

Sąd Okręgowy nie podziela przy tym poglądów organu rentowego, zgodnie z którymi wydanie żadanego zaświadczenia stanowiłoby „rozstrzygnięcie w trybie art. 104 § 2 k.p.a.” Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, o którym mowa w art. 104 § 2 k.p.a., odnosi się bowiem do decyzji administracyjnych, które kształtują zakres praw i obowiązków strony. Takich skutków zaś nie wywołują zaświadczenia (zob. M. Wierzbowski, „Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego”, „Państwo i Prawo” 1981/1, s. 43). W niniejszej sprawie odwołująca zmierzała jedynie do tego, aby w drodze zaświadczenia została wyrażona obiektywna prawda co do jej położenia prawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lutego 2012 roku, sygn. akt II GSK 186/11).

Nie sposób także zaakceptować tezy organu rentowego, zgodnie z którą w postępowaniu o wydanie zaświadczeniu nie mógł on dokonać wykładni art. 10a ust. 1 u.s.d.g. Teza ta budzi tym większy sprzeciw, że organ rentowy w zaskarżonej decyzji w istocie dokonał wykładni art. 10a ust. 1 u.s.d.g. – tyle że jej wynik okazał się niekorzystny dla odwołującej.



W niniejszej sprawie Sąd Okręgowy nie mógł uwzględnić wniosku odwołującej o uchylenie zaskarżonej decyzji i zobowiązanie organu rentowego do wydania zaświadczenia, gdyż tego rodzaju orzeczenia nie przewiduje art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. Zgodnie z powołanym przepisem w przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeka co do istoty sprawy. W efekcie uwzględniając odwołanie, Sąd Okręgowy był zobligowany zmienić zaskarżoną decyzję poprzez potwierdzenie, że w stosunku do odwołującej wystąpiły skutki milczącego wydania interpretacji „składkowej” zgodnej z jej wnioskiem. Funkcją reformatoryjnych orzeczeń sądu ubezpieczeń społecznych jest bowiem zastąpienie decyzji organu rentowego. Okoliczność ta obliguje zaś sąd do formułowania sentencji orzeczeń w taki sposób, aby mogły one pełnić powyższą funkcję (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2014 roku, III UK 137/13).

Jednocześnie Sąd Okręgowy wyjaśnia, że powyższego zabiegu nie sposób uznać za przykład orzekania ponad żądanie strony w rozumieniu art. 321 § 1 k.p.c. Zgodnie z powołanym przepisem sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie. Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że z uwagi na charakter zaskarżonej decyzji merytoryczne rozpoznanie odwołania w niniejszej sprawie mogło zaowocować jedynie wyrokiem kształującym, a nie zasądającym. Z kolei na przedmiot orzekania w niniejszej sprawie złożył się stan rzeczy, który legł u podstaw zaskarżonej decyzji, oraz żądanie jej weryfikacji wyrażone w odwołaniu. Poza tym na gruncie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie sposób abstrahować od jego specyfiki przy determinacji przedmiotu orzekania w rozumieniu art. 321 § 1 k.p.c. W tym kontekście wypada wskazać, że zakres i przedmiot rozpoznania sądowego wyznacza treść decyzji organu rentowego – i to niezależnie od wniosków odwołującego (zob. M. Klimas, „Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”, Warszawa 2013, s. 226).

W ocenie Sądu Okręgowego wydanie przez organ rentowy interpretacji w dniu 25 kwietnia 2016 roku pozostaje bez znaczenia dla niniejszej sprawy. Jak bowiem wskazano, w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd bada zaskarżoną decyzję według stanu rzeczy z chwili jej wydania. Funkcja kontrolna, którą pełni sąd ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do konkretnych decyzji organu rentowego, stoi zatem na przeszkodzie uznaniu, że działanie podjęte przez ten organ w dniu 25 kwietnia 2016 r. doprowadziło do bezprzedmiotowości czy zbędności toczącego się postępowania (art. 355 § 1 k.p.c.).

Uwzględniając powyższe rozważania Sąd rozszerzył postępowanie również na wydaną w dniu 25 kwietnia 2016 roku decyzję. Koniecznym było wyeliminowanie jej z obrotu prawnego, bowiem w przeciwnym razie funkcjonowały by dwie sprzeczne w treści decyzje. W związku z tym Sąd uznał, że ww. decyzję również należy zmienić na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje z dnia 20 marca 2017 roku oraz z dnia 25 kwietnia 2017 roku uznając, iż w dniu 12 stycznia 2016 roku została wydana interpretacja przepisów prawnych stwierdzająca prawidłowość stanowiska (...) sp. z o.o. przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji z dnia 27 maja 2014 roku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł jak w punkcie 3 wyroku na podstawie art. 108 k.p.c. stosując w tym względzie zasadę finansowej odpowiedzialności za wynik sprawy, zawartą w art. 98 k.p.c. oraz w oparciu o dyspozycję § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).

## ZARZĄDZENIE

(...)