

Wiktor Trybka

Uniwersytet Zielonogórski
ORCID 0000-0003-2903-5226
w.trybka@wpa.uz.zgora.pl

Uzyskiwanie przez oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego interpretacji indywidualnych z zakresu ubezpieczeń społecznych

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, działalność gospodarcza, oddział, przedstawicielstwo, wykładnia, interpretacja indywidualna

Streszczenie: Przedsiębiorca zagraniczny, który zamierza prowadzić działalność gospodarczą poza granicami swojego kraju, może utworzyć oddział. Zakres działania przedstawicielstwa może obejmować wyłącznie prowadzenie działalności w zakresie reklamy i promocji przedsiębiorcy zagranicznego. Tworzenie oddziałów i przedstawicielstw przez przedsiębiorców zagranicznych wpisuje się w traktatową swobodę działalności gospodarczej. Oddziały i przedstawicielstwa działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w istocie są w pewnym stopniu odrębne organizacyjnie od przedsiębiorcy, który je utworzył. Oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego nie posiadają statusu przedsiębiorcy, ale mogą być pracodawcą, a w związku z tym nabyć status płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Powstaje zatem pytanie, czy na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego są podmiotami legitymowanymi do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej.

Obtaining individual interpretations in the field of social insurance by the branch and representative office of a foreign entrepreneur

Keywords: entrepreneur, economic activity, branch, representative office, interpretation

Summary: A foreign entrepreneur who intends to conduct business outside his country may establish a branch office. The scope of activity of the representative office may include only advertising and promotion of the foreign entrepreneur. The establishment of branches and representative offices by foreign entrepreneurs is part of the Treaty freedom of economic activity. In fact, branches and representative offices operating in the territory of the Republic of Poland are organisationally separate to some extent from the entrepreneur who established them. A branch and representative office of a foreign entrepreneur does not have the status of an entrepreneur, but may be an employer and therefore also a payer of social insurance contributions. The question arises, thus a branch and representative office of a foreign entrepreneur is an entity entitled to submit a request for an individual interpretation on the basis of the currently applicable legal regulations.

1. Wstęp

Wstąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej związane jest z akceptacją ze strony prawodawcy istnienia ciągłego procesu harmonizacji polskiego po-

rzędu prawnego z prawem Unii Europejskiej. Rezultatem procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej jest permanentna europeizacja poszczególnych dziedzin prawa – w tym administracyjnego prawa gospodarczego. Oddziaływanie prawa Unii Europejskiej na krajowy porządek prawny ma charakter wielokierunkowy. Upływ lat powoduje stopniowe zanikanie barier w obszarze praw i obowiązków przedsiębiorców polskich i zagranicznych, którzy wykonują działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Emanacją zaniku wszelkiej reglamentacji jest istnienie swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Wyartykułowanie wspomnianych swobód w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi wyraz jednoznacznej akceptacji nie tylko przez unijnego, ale również polskiego prawodawcę istnienia w wymiarze transgranicznym szeroko rozumianej aktywności na płaszczyźnie prowadzenia działalności gospodarczej, i to w różnych formach.

Bezpośrednim wyrazem aktywności gospodarczej poza krajem macierzystym przedsiębiorcy zagranicznego jest tworzenie oddziałów i przedstawicielstw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dla funkcjonowania których podstawowe znaczenie odgrywają zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i zasada równości, wyartykułowane wprost w przepisach traktatowych. Podstawową zasadą, jaką muszą przestrzegać organy administracji gospodarczej, jest narodowe traktowanie pochodzących z innych państw członkowskich przedsiębiorców oraz osób, które właśnie na ich terytorium zamierzają rozpocząć działalność gospodarczą. Niedopuszczalne jest więc wprowadzanie środków powodujących ich gorsze w stosunku do miejscowych traktowanie zarówno pod względem rzeczywistym, jak i prawnym¹. W polskim porządku prawnym podstawę prawną dla tworzenia oddziałów i przedstawicielstw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustanowiono w ustawie z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej². Wspomniana ustawa normuje kwestię tworzenia i funkcjonowania oddziałów i przedstawicielstw. W jej treści jednakże brak odpowiedzi na pytanie, czy oddział lub przedstawicielstwo są podmiotami legitymowanymi do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania interpretacji indywidualnej z zakresu ubezpieczeń społecznych. Udzielenie odpowiedzi na tak zadane pytanie nie jest możliwe w oderwaniu od zasad funkcjonowania oddziałów i przedstawicielstw, a także sposobu ich definiowania nie tylko przez prawodawcę, ale również organy i sądy krajowe.

¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze. Tom I. Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 470 z późn. zm., dalej: *ZasUczestPodmZagrU*.

2. Oddział przedsiębiorcy zagranicznego

Kwestie funkcjonowania i organizacji oddziału i przedstawicielstwa przedsiębiorcy zagranicznego zostały przesądzone w *ZasUczestPodmZagrU*. Wspomniana ustawa reguluje podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czasowe oferowanie lub świadczenie usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami oraz określa zasady tworzenia przez osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami oddziałów i przedstawicielstw w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 *ZasUczestPodmZagrU*). Osoby zagraniczne mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. Osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami mogą tworzyć w Rzeczypospolitej Polskiej oddziały, przedstawicielstwa lub czasowo oferować lub świadczyć usługę, na zasadach określonych w ustawie (art. 2 *ZasUczestPodmZagrU*). Prawodawca posłużył się w treści ustawy definicją legalną pojęcia oddziału, zgodnie z którą jest on wyodrębnioną i samodzielną organizacyjnie częścią działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności (art. 3 pkt 4 *ZasUczestPodmZagrU*). Oddział przedsiębiorcy zagranicznego może być tworzony wyłącznie dla prowadzenia działalności gospodarczej, co oznacza, że stanowi on formę organizacyjnoprawną wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego³ i nie może być tworzony w innych celach. Stopień wyodrębnienia i samodzielności oddziału wynika wprost z wewnętrznych dokumentów korporacyjnych przedsiębiorcy zagranicznego.

Zgodnie z art.15 *ZasUczestPodmZagrU* w ramach oddziału przedsiębiorca zagraniczny może wykonywać działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie, w jakim prowadzi tę działalność za granicą. Oznacza to, że działalność prowadzona w ramach oddziału musi mieścić się w zakresie przedmiotu działalności przedsiębiorcy zagranicznego, może być prowadzona zarówno w takim samym zakresie, jak i w węższym, ale nie może wykraczać poza ten zakres⁴. Utworzenie oddziału jest związane z budowaniem na terytorium innego państwa wyodrębnionej części organizacyjnej przedsiębiorcy macierzystego zdolnej do prowadzenia w jego imieniu działalności gospodarczej⁵. *A contrario* oddział nie posiada możliwości prowadzenia

³ L. Kieres, *Przedsiębiorcy zagraniczni*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 250-251; J.K. Szymańska, *Charakterystyka prawna oddziałów przedsiębiorców zagranicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 2, s. 36 i n.

⁴ *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Warszawa 2019, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

⁵ M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 221 i n.

działalności gospodarczej we własnym imieniu i na własny rachunek, prowadzona zaś działalność stanowi jedynie część działalności gospodarczej przedsiębiorcy zagranicznego. W aspekcie posiadania podmiotowości prawnej bez wątplenia należy postawić tezę o braku istnienia odrębnej podmiotowości po stronie oddziału przedsiębiorcy zagranicznego⁶. Przekłada się to bezpośrednio na skutki prawne czynności prawnych podejmowanych przez oddział przedsiębiorcy zagranicznego w obrocie gospodarczym. Wszelkie działania dokonane przez oddział przedsiębiorcy zagranicznego oraz wobec oddziału odnoszą bezpośrednio skutek prawny w stosunku do tegoż przedsiębiorcy⁷. Zatem stroną postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, podatkowego, cywilnego i innych jest przedsiębiorca zagraniczny, który utworzył w Polsce oddział, w ramach którego prowadzi działalność gospodarczą w jego imieniu⁸.

Analiza dostępnej literatury prowadzi do wniosku, że oddziałowi przypisuje się następujące cechy: po pierwsze, prowadzenie części działalności gospodarczej przedsiębiorcy głównego, po drugie, wyodrębnienie i samodzielność techniczno-organizacyjna w ramach tej działalności, po trzecie, wykonywanie działalności gospodarczej poza siedzibą lub głównym miejscem wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego⁹. Zdefiniowanie pojęcia oddziału w ujęciu organizacyjno-funkcjonalnym sprowadza się do utworzenia odrębnej struktury poza głównym miejscem prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę zagranicznego¹⁰. Tworząc oddział, przedsiębiorca zagraniczny obowiązany jest wyposażyć go w odpowiedni majątek, który jest niezbędny do wykonywania w jego imieniu działalności gospodarczej, jednakże właścicielem składników materialnych i niematerialnych przekazanych oddziałowi, a które będą służyć do prowadzenia działalności gospodarczej, pozostaje przedsiębiorca zagraniczny¹¹. Nie można nie zgodzić się z twierdzeniem, że oddział jest formą przedsiębiorstwa wtórnego przedsiębiorcy zagranicznego, za pośrednictwem której może on wykonywać działalność gospodarczą poza miejscem głównym jej prowadzenia¹². Zgodnie z art. 17 ZasUczestPodmZagrU przedsiębiorca zagraniczny może rozpocząć działalność w ramach oddziału po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców. Wpis do

⁶ *Ibidem*, s. 222 i n.

⁷ Wyrok WSA w Opolu z 16.01.2008 r., I SA/Op 189/07, Legalis [dostęp: 12.11.2022].

⁸ Wyrok SA w Warszawie z 29.06.2017 r., I ACa 585/16, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

⁹ M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 54.

¹⁰ L. Kieres, *op. cit.*, s. 249; R. Potrzeuszcz, *Działalność gospodarcza przedsiębiorców i osób zagranicznych*, Warszawa 2001, s. 69 i n.

¹¹ *Ibidem*, s. 256.

¹² M. Sieradzka, *Komentarz do art. 86 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w]: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2022 [dostęp: 11.11.2022].

Krajowego Rejestru Sądowego jest zatem niezbędny z punktu widzenia wykonywania działalności gospodarczej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego. Zasady wpisu oddziału przedsiębiorcy zagranicznego regulują ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹³ oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach¹⁴.

3. Przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego

Przedsiębiorcy zagraniczni mogą tworzyć i prowadzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedstawicielstwa (art. 21 *ZasUczestPodmZagrU*). Przepisy *ZasUczestPodmZagrU* nie zawierają definicji legalnej przedstawicielstwa. Działalność przedstawicielstwa została ograniczona do prowadzenia działalności w zakresie reklamy i promocji przedsiębiorcy zagranicznego (art. 22 *ZasUczestPodmZagrU*). Przedstawicielstwo mogą utworzyć i prowadzić również osoby zagraniczne, powołane aktem właściwego organu państwa ich siedziby do promocji gospodarki tego państwa, z tym że zakres działania takiego przedstawicielstwa może obejmować wyłącznie promocję i reklamę gospodarki tego państwa (art. 23 *ZasUczestPodmZagrU*). Zatem przedsiębiorca zagraniczny nie może prowadzić działalności gospodarczej przy wykorzystaniu przedstawicielstwa. Uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej przez przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego odnosi się do wszystkich jej aspektów, zatem przedstawicielstwo nie może być m.in. stroną umowy o świadczenie usług oraz uczestniczyć jako strona w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Przedstawicielstwu nie można przypisać statusu przedsiębiorcy. Stanowi ono jednostkę organizacyjną przedsiębiorcy zagranicznego¹⁵ nieposiadającą odrębnej od przedsiębiorcy zagranicznego podmiotowości prawnej¹⁶. Jako uczestnik obrotu gospodarczego przedstawicielstwo nie posiada zdolności prawnej, sądowej, układowej i upadłościowej¹⁷. Działa ono na rzecz i w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego, który ponosi pełną odpowiedzialność za jego działanie¹⁸. Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że „przedstawicielstwo nie posiada samodzielności majątkowej,

¹³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1683 z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1667 z późn. zm.

¹⁵ E. Wieczorek, *Komentarz do art. 93 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

¹⁶ M.A. Waligórski, *op. cit.*, s. 64.

¹⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 228.

¹⁸ M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002, s. 120.

nawet jeśli przedsiębiorca ustanawiając je, dokonał na jego rzecz wyodrębnienia majątkowego – jest to jedynie wyodrębnienie o charakterze techniczno-organizacyjnym¹⁹. Instytucja prawna przedstawicielstwa przedsiębiorcy zagranicznego z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest oparta na konstrukcji cywilnoprawnego przedstawicielstwa, unormowanej w art. 95 i n. Kodeksu cywilnego²⁰. Przedstawicielstwo to stanowi formę zastępstwa bezpośredniego przedsiębiorcy zagranicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Utworzenie przedstawicielstwa jest możliwe po zrealizowaniu obowiązków wynikających z *ZasUczestPodmZagrU*²². Utworzenie i prowadzenie przedstawicielstwa wymaga wpisu do rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Inaczej niż w przypadku oddziałów rejestracja przedstawicielstwa odbywa się nie w rejestrze sądowym, lecz administracyjnym. Wpisu do rejestru przedstawicielstw dokonuje się na podstawie złożonego wniosku i zgodnie z jego treścią. Wpis do rejestru dokonywany jest na 2 lata od dnia dokonania wpisu (obowiązywanie wpisu). Na wniosek przedsiębiorcy zagranicznego – złożony w ciągu ostatnich 90 dni obowiązywania wpisu – wpis zostaje przedłużony na kolejne 2 lata (art. 25 *ZasUczestPodmZagrU*).

4. Oddział i przedstawicielstwo jako podmioty w systemie ubezpieczeń społecznych

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³ zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują m.in. płatnicy składek. Płatnikiem składek jest pracodawca w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca Zakład (art. 4 pkt 2 lit. a) *SysUbSpołU*).

Z punktu widzenia podjętego tematu i przywołanej regulacji kluczowe jest stwierdzenie, że samodzielność oddziału wyraża się również w możliwości występowania w charakterze pracodawcy, gdyż zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy²⁴ pra-

¹⁹ *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Pawłowski, Warszawa 2019.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

²¹ *CEIDG. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis [dostęp: 12.11.2022].

²² Zob. art. 24-28 *ZasUczestPodmZagrU*.

²³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 z późn. zm., dalej: *SysUbSpołU*.

²⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

codawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W doktrynie prawa pracy dominuje pogląd o organizacyjnej koncepcji pracodawcy, zgodnie z którą pracodawcą może być wyodrębniona jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia pracowników (art. 3). Wynika stąd, że pracodawcą może być także część osoby prawnej (tzw. pracodawca wewnętrzny)²⁵. Przywołana koncepcja została również potwierdzona w orzecznictwie SN, który przyjął tendencję do uznawania za pracodawcę, w złożonych strukturach organizacyjnych, niższego szczebla tej struktury, w tym oddziałów, filii i przedstawicielstw. Na przykład jeżeli spółka prawa handlowego ma oddziały w różnych miejscowościach, to one są zazwyczaj uważane za pracodawców, a nie spółka, mimo że ona jest osobą prawną²⁶. Sąd Najwyższy w wyroku z 6 listopada 1991 r. I PRN 47/91 stwierdził, że każda osoba prawna jest pracodawcą w rozumieniu art. 3, chyba że dla niektórych pracowników za pracodawcę należy uznać jednostkę organizacyjną stanowiącą jej część składową²⁷. Podzielić należy pogląd Grzegorza Goździewicza i Tadeusza Zielińskiego, że „wśród jednostek organizacyjnych niemających statusu odrębnych podmiotów, lecz zatrudniających pracowników, występują terenowe jednostki organizacyjne wchodzące w skład większych podmiotów – banków, instytucji państwowych, zakładów, towarzystw itp. – pod nazwą oddziałów, filii itp.”²⁸. Na przykład pracodawcami osób zatrudnionych w oddziałach ZUS są te oddziały, a nie sam Zakład mający siedzibę w Warszawie. Natomiast spółka akcyjna może być pracodawcą dyrektora jej oddziału terenowego²⁹. Podobne spojrzenie widoczne jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim orzeczeniu uznał za pracodawcę samodzielnie zatrudniającego pracowników oddział, filię i zakład³⁰.

Jednakże uznanie oddziału lub przedstawicielstwa za pracodawcę może być podyktowane spełnieniem przez te jednostki dodatkowych wymagań natury organizacyjnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o istnienie uregulowanej struktury pozwalającej na kierowanie swoimi sprawami w stosunkach wewnętrznych oraz wyodrębnionym majątkiem w taki sposób, który pozwoli na dysponowanie środkami materialnymi i niematerialnymi koniecznymi do zatrudnienia pracowników³¹.

²⁵ K. Jaśkowski, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, art. 3, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Wyrok SN z 6.11.1991 r., I PRN 47/91, LEX nr 13629.

²⁸ G. Goździewicz, T. Zieliński, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, red. L. Florek, Warszawa 2017, art. 3, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

²⁹ Wyrok SN z 20.09.2005 r., II PK 413/04, OSNP 2006/13–14, poz. 211.

³⁰ Szerzej zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2008 r., III SA/Wa 266/08, LEX nr 402907.

³¹ K.W. Baran, [w:] M. Barański, B.M. Ćwiertniak, A. Kosut, D. Książek, M. Kuba, D.E. Lach, M. Lekston, W. Perdeus, J. Piątkowski, P. Prusinowski, I. Sierocka, K. Stefański, M. Tomaszewska, M. Włodarczyk, T. Wyka, K.W. Baran, *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93*, wyd. VI, Warszawa 2022, art. 3, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

Zatem w świetle przywołanych poglądów doktryny prawa pracy oraz judykatury za pracodawcę, a zatem również płatnika składek w rozumieniu SysUbSpołU należy uznać oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego, co bezpośrednio przekładać się powinno na wskazanie podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania interpretacji indywidualnej.

5. Interpretacje indywidualne

Legitymacja do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania interpretacji indywidualnej została przypisana do ściśle określonej grupy podmiotów. Taka możliwość została przewidziana m.in. w ustawie z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³², ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³³ oraz SysUbSpołU. Ustawa systemowa w art. 83d stanowi, że Zakład wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z 6 marca 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. Interpretacja wydana przez organ stanowi gwarancję bezpieczeństwa obrotu prawnego dla podmiotu, który taką interpretację uzyskał, ze szczególnym uwzględnieniem tego, że jednostka, która dysponuje interpretacją, nie jest nią bezwzględnie związana, jednakże nie może ponieść negatywnych konsekwencji, gdy postąpiła zgodnie z jej treścią³⁴.

Interpretacja indywidualna stanowi szansę dla przedsiębiorcy uzyskania pewności i przewidywalności jego sytuacji prawnej w zakresie przepisów, które są niejasne lub szczególnie skomplikowane³⁵. Ustawodawca ograniczył zakres przedmiotowy interpretacji indywidualnych wydawanych zgodnie z przepisami ustawy systemowej oraz Prawa przedsiębiorców. Przedsiębiorca, występując z wnioskiem o interpretację, nie może wskazać dowolnych przepisów prawa. Przedmiotem interpretacji indywidualnej mogą być wyłącznie przepisy, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia

³² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.

³³ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

³⁴ T. Brzezicki, J. Wantoch-Rekowski, *Podmioty uprawnione do uzyskania interpretacji składowej wydawanej przez ZUS*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 6, s. 11.

³⁵ Wyrok SA w Łodzi z 28.04.2015 r., III AUa 802/14, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

społeczne lub zdrowotne³⁶. Prawodawca w art. 34 ustawy Prawo przedsiębiorców posłużył się pojęciem daniny publicznej, nie wyjaśniając tego pojęcia. NSA zaznaczył, że pojęcie to obejmuje nie tylko daniny o charakterze pieniężnym, ale także wszelkie obowiązki niepieniężne, jeżeli ich ponoszenie wynika z ustawy i wiąże się z ograniczeniem swobody w korzystaniu z przysługujących podmiotowi praw ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego. Zdaniem NSA pojęcie daniny publicznej należy odnosić do wszelkich obowiązków ciężących na przedsiębiorcy, które mają charakter publiczny i nie są ekwiwalentne. Zatem pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkie obowiązki ciężące na podmiocie prawa, zarówno o charakterze osobistym, rzeczowym i pieniężnym (np. podatki)³⁷.

6. Wybrane aspekty procesowe wydawania interpretacji indywidualnych

Stosownie do art. 34 ustawy Prawo przedsiębiorców interpretacje indywidualne wydawane są na wniosek. Zwracając uwagę wyłącznie na treść art. 34 Prawa przedsiębiorców, należy przyjąć tezę, że organ administracji publicznej nie może wszcząć postępowania administracyjnego w sprawie wydania interpretacji indywidualnej z urzędu. Jednakże do postępowań o wydanie interpretacji indywidualnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 34 ust. 16 ustawy Prawo przedsiębiorców). Ustawodawca w art. 34 ust. 16 ustawy Prawo przedsiębiorców nie posłużył się pojęciem „odpowiednio”, w takim przypadku należy przyjąć, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸ stosuje się wprost. Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć (art. 61 § 1 i 2 KPA). Teoretycznie na płaszczyźnie normatywnej można przyjąć, że wszczęcie postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej jest możliwe pod warunkiem zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 61 § 2 KPA. Jednakże w praktyce nie będzie się to zdarzać.

Sam organ administracji publicznej nie może wносить o wydanie interpretacji indywidualnej w zakresie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny pu-

³⁶ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

³⁷ Wyrok NSA z 29.09.2017 r., II GSK 3556/15, Legalis [dostęp: 11.11.2022].

³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), dalej: KPA.

blicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, do takiego wniosku prowadzi wykładnia językowa i funkcjonalna treści art. 34 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Prawodawca dał możliwość wydania interpretacji indywidualnej w dwóch zakresach przedmiotowych. Po pierwsze, wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego, z którym przyszło zetknąć się przedsiębiorcy i który wzbudził jego wątpliwości. Po drugie, wniosek może również dotyczyć zdarzeń przyszłych, czyli przedstawiać organowi jedynie hipotetyczną prognozę sytuacji faktycznej i prawnej, która może zaistnieć³⁹. Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie. Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej zawiera także:

- 1) firmę przedsiębiorcy;
- 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 3) adres do korespondencji, w przypadku gdy jest on inny niż adres siedziby albo adres zamieszkania przedsiębiorcy (art. 34 ust. 2–4 Prawa przedsiębiorców).

Jeżeli stan faktyczny nie został opisany przez przedsiębiorcę wyczerpująco i nie jest możliwe na jego podstawie wydanie interpretacji, należy wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia braków w trybie przewidzianym w art. 34 ust. 7 Prawa przedsiębiorców. Istota interpretacji indywidualnej sprowadza się bowiem do wskazania przez uprawniony podmiot swojego stanowiska w kwestii rozumienia przepisów prawnych mających zastosowanie do zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego opisanego przez przedsiębiorcę⁴⁰.

Udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (art. 34 ust. 5 Prawa przedsiębiorców). Mimo iż udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji administracyjnej, to jej charakter normatywny odbiega od decyzji, o której mowa w art. 104 § 1 i 2 KPA. Interpretacja indywidualna stanowi emanację stanowiska organu administracji publicznej w zakresie prawidłowości przedstawionego we wniosku stanowiska w przedmiocie zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Organ administracji pu-

³⁹ M. Korzeniewski, P. Tracz, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, art. 34, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

⁴⁰ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis [dostęp: 12.11.2022].

blicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. W interpretacji indywidualnej organ nie rozstrzyga co do istoty sprawy przedstawionej przez przedsiębiorcę we wniosku. Nie ocenia, nie uzupełnia wskazanego przez niego stanu faktycznego, ani też nie może go podważać i zmieniać, opierając się na innych źródłach lub wiedzy znanej z urzędu⁴¹. W przeciwieństwie do decyzji, o której mowa w art. 34 ust. 5 Prawa przedsiębiorców, decyzje wydawane zgodnie ze współstosowaniem przepisów prawa administracyjnego procesowego i materialnego rozstrzygają sprawę administracyjną, co do istoty poprzez konkretyzację uprawnień i obowiązków jednostki niezależnej od administracji w jej indywidualnej sprawie. Rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty wywołuje skutek procesowy oraz materialnoprawny, natomiast zakończenie postępowania w sprawie w określonej instancji wywiera skutek procesowy bezpośrednio, a skutek materialny tylko o tyle, że zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków⁴². W rezultacie przyjęty w art. 104 § 2 zwrot „decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty” należy rozumieć w ten sposób, że „decyzja” jest aktem stosowania normy prawnej, „sprawa” jest sprawą administracyjną lub sprawą weryfikacyjną, rozstrzygnięcie zaś tych spraw polega na wiążącym ustaleniu określonej sytuacji prawnej lub wadliwości (niewadliwości) decyzji ostatecznej⁴³. Przyjęcie, że w treści decyzji wydanej w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego o wydanie interpretacji indywidualnej nie odnajdziemy rozstrzygnięcia merytorycznego, lecz wypowiedź co do prawidłowości stanowiska wnioskodawcy, spowoduje, że postępowanie takie będzie przebiegało w odmienny sposób niż postępowanie zmierzające do wydania decyzji rozstrzygającej o uprawnieniach i obowiązkach jednostki, gdyż w jego ramach nie będzie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, gdyż zostanie on przedstawiony przez wnioskodawcę. Na szczególny charakter tzw. decyzji interpretacyjnej wskazują Tomasz Brzezicki i Jacek Wantoch-Rekowski, podkreślając, że przedsiębiorca nie jest związany interpretacją (art. 35 ust. 1 Prawa przedsiębiorców), a ponadto, że decyzja ta może dotyczyć sytuacji, która jeszcze nie zaistniała⁴⁴.

⁴¹ Postawienie SN z 18.04.2011 r., III UK 117/10, Legalis [dostęp: 12.11.2022].

⁴² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 605.

⁴³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII*, Warszawa 2020, art. 104, LEX/el. 2022 [dostęp: 12.11.2022].

⁴⁴ T. Brzezicki, J. Wantoch-Rekowski, *O możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji składkowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 1, s. 27.

7. Podmioty uprawnione do uzyskania interpretacji indywidualnej

Artykuł 34 ust. 1 Prawa przedsiębiorców stanowi wprost, że 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). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 Prawa przedsiębiorców 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. Zatrzymując się na samej treści art. 34 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, nie ma wątpliwości, że w przypadku wniosku złożonego przez podmiot inny niż przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 Prawa przedsiębiorców organ powinien zastosować art. 61a § 1 KPA, który stanowi, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Jednakże na powyższy problem należy spojrzeć szerzej. Przepis art. 83d SysUbSpołU stanowi, że Zakład wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z 6 marca 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. Mimo istniejącego odesłania w art. 83d SysUbSpołU do Prawa przedsiębiorców, kierując się wykładnią funkcjonalną, istnieje możliwość postawienia tezy o tym, że art. 83d SysUbSpołU stanowi niezależną podstawę do wydania interpretacji indywidualnej. Wydanie interpretacji indywidualnej następuje w ramach postępowania administracyjnego, a więc legitymację do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przez inny podmiot niż przedsiębiorca można wyprowadzić z brzmienia art. 28 KPA, który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Ponadto KPA wprost stanowi o tym, że

jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą być stroną postępowania administracyjnego (art. 29 KPA). Bez wątplenia oddziały i przedstawicielstwa jako podmioty, które mogą być pracodawcą w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, są również płatnikami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 SysUbSpołU. W kontekście systemowym podzielić należy pogląd T. Brzezickiego i J. Wantoch-Rekowskiego, którzy słusznie zauważają, że

wprowadzenie przepisów o udzielenie interpretacji do ustawy systemowej rozszerzyło prawo do jej uzyskania na podmioty, które pozostają w sferze oddziaływania tej ustawy. Oznacza, to że uprawnionymi do uzyskania takiej interpretacji byłoby przede wszystkim płatnicy, a także ubezpieczeni, którzy niekoniecznie posiadają status przedsiębiorcy. Za taką możliwością interpretacji obowiązujących przepisów przemawia fakt, że przepis art. 83d SysUbSpołU nie przewiduje, kto jest uprawniony do uzyskania interpretacji, a jest doprecyzowany tylko ich zakres przedmiotowy i procedura ich wydawania⁴⁵.

8. Zakończenie

Analiza przepisów prawa, wypowiedzi doktryny oraz judykatury prowadzi do wniosku, że przyznanie w art. 34 ust. 1 Prawa przedsiębiorców legitymacji do złożenia wniosku 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 wyłącznie przedsiębiorcom, jest błędem prawodawcy. Sam nasuwa się wniosek, że istnieje grupa podmiotów, które mają interes prawny w uzyskaniu interpretacji indywidualnej z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie są to przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 Prawa przedsiębiorców. Do tej grupy niewątpliwie można zaliczyć oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych, które są jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej, ale mogą zatrudniać pracowników, w efekcie występować jako pracodawcy, a zatem posiadać status płatników na gruncie przepisów SysUbSpołU. Jednakże z punktu widzenia ustawy systemowej oraz wartości przyjętych w demokratycznym państwie prawnym, a przede wszystkim konstytucyjnej zasady równości uczynienie przez prawodawcę zastrzeżenia, że tylko przedsiębiorca może wystąpić o wydanie interpretacji indywidualnej, jest przejawem dyskryminacji. *De lege lata* należy stwierdzić, że zakres podmiotowy kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania interpretacji indywidualnej jest obecnie nazbyt wąski i powinien być przez ustawodawcę rozszerzony. Jako rozwiązanie wzorcowe i jednocześnie postulat *de lege ferenda* należy przywołać art. 14b ust. 1 ustawy Ordynacja podatkowa⁴⁶, który stanowi, że Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, na wniosek zainteresowanego,

⁴⁵ T. Brzezicki, J. Wantoch-Rekowski, *Podmioty uprawnione...*, s. 11.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).

wydaje, w jego indywidualnej sprawie, interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną). Nie ma przeszkód do dokonania zmiany przepisu art. 34 ust. 1 Prawa przedsiębiorców w ten sposób, że prawo do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej nie będzie przysługiwać przedsiębiorcom, ale osobom zainteresowanym. W ocenie autora już w obecnym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby interpretacja indywidualna z zakresu ubezpieczeń społecznych została wydana na wniosek oddziału lub przedstawicielstwa przedsiębiorcy zagranicznego, choć dla rozwiania wszelkich wątpliwości pożądana jest aktywność ustawodawcy w tym zakresie.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Baran K.W., [w:] M. Barański, B.M. Ćwiertniak, A. Kosut, D. Książek, M. Kuba, D.E. Lach, M. Lekston, W. Perdeus, J. Piątkowski, P. Prusinowski, I. Sierocka, K. Stefański, M. Tomaszewska, M. Włodarczyk, T. Wyka, K.W. Baran, *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93*, wyd. VI, Warszawa 2022.
- Brzezicki T., Wantoch-Rekowski J., *O możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 1.
- Brzezicki T., Wantoch-Rekowski J., *Podmioty uprawnione do uzyskania interpretacji składowej wydawanej przez ZUS*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 6.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.
- Goździewicz G., Zieliński T., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, red. L. Florek, Warszawa 2017.
- Jaśkowski K., [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, art. 3, LEX/el. 2022.
- Kieres L., *Przedsiębiorcy zagraniczni*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Korzeniewski M., Tracz P., [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.
- CEIDG. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis.
- Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powalowski, Warszawa 2019.
- Sieradzka M., *Komentarz do art. 86 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szymańska J.K., *Człowiek i prawo. Charakterystyka prawna oddziałów przedsiębiorców zagranicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, R. LXIV, z. 2.
- Waligórski M.A., *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Wieczorek E., *Komentarz do art. 93 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, LEX/el. 2022.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.