



Warszawa, dnia 05 listopada 2020 r.

BO.60.51.2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 października 2020 r., BPS.DKS.KU.0401.45.2020, zawierające prośbę o wyrażenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w *projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (druk senacki nr 232), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi.

W art. 1 pkt 1 *projektu* przewiduje się dodanie po art. 8f *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, z późn zm.; dalej *ustawa z dnia 2 marca 2020 r.*) art. 8g. Ten ostatni przepis zakłada wprowadzenie na określony czas dodatkowej instytucji interpretacji indywidualnej, z której będzie mógł korzystać każdy w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących obowiązku publicznoprawnego.

Wprowadzenie nowej instytucji, ujętej w projektowanym art. 8g *ustawy z dnia 20 marca 2020 r.*, nie wydaje się konieczne i usprawiedliwione, jeśli uwzględni się funkcjonowanie w systemie prawnym indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego (stosownie do przepisów *ustawy – Ordynacja podatkowa*) oraz interpretacji indywidualnych co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub

składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (stosownie do przepisów *ustawy – Prawo przedsiębiorców*).

Formułując powyższą ocenę należy mieć na uwadze, że projektowana regulacja w znacznej mierze powtarza obowiązujące już przepisy *ustawy – Prawo przedsiębiorców*, przy czym nie uwzględnia dotychczasowego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych z tego zakresu.

Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że danina publiczna, o której stanowi art. 34 ust. 1 *ustawy - Prawo przedsiębiorców*, 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 (zob. np. postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OW 42/20, wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3556/15, ONSAiWSA z 2019, Nr 2, s. 22).

Biorąc powyższe pod uwagę przyjąć należy, że projektowany art. 8g ust. 1 *ustawy z dnia 20 marca 2020 r.*, według którego przedmiotem interpretacji mają być przepisy dotyczące obowiązku publicznoprawnego, stanowił będzie co do zasady powtórzenie art. 34 ust. 1 *ustawy - Prawo przedsiębiorców*, w takim rozumieniu jakie nadało mu orzecznictwo sądowe.

Trzeba mieć na uwadze i to, że współistnienie w systemie prawnym wskazanych wyżej instytucji nie podniesienie standardu informowania i ochrony jednostek. Projektowane przepisy art. 8g ust. 4 i ust. 5 *ustawy z dnia 20 marca 2020 r.* stanowią w istocie powtórzenie odpowiednio art. 35 ust. 1 i ust. 2 *ustawy – Prawo przedsiębiorców*, ustanawiając identyczne standardy w zakresie: związania organów wydaną interpretacją indywidualną, braku związania nią jednostki oraz realizacji funkcji gwarancyjnej związanej z zastosowaniem się jednostki do interpretacji indywidualnej.

Można natomiast spodziewać się, że współistnienie przywołanych instytucji, a więc adresowanego do każdego art. 8g *ustawy z dnia 20 marca 2020 r.* oraz art. 34 ust. 1 *ustawy - Prawo przedsiębiorców*, którego adresatem jest przedsiębiorca, w praktyce spowoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Nie można bowiem wykluczyć, że w ramach obu tych instytucji równolegle podejmowane będą starania przedsiębiorców o uzyskanie wiążącego dla organów administracji publicznej stanowiska w postaci interpretacji indywidualnej. W związku z tym, że art. 8g *ustawy*

z dnia 20 marca 2020 r. nie zawiera wyraźnego wskazania, czy z wnioskiem o interpretację indywidualną można wystąpić w każdym przypadku, czy tylko w sytuacji prawnej związanej z obowiązującym stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii, jest to wręcz wysoce prawdopodobne.

Dodatkowo wskazać należy, że interpretacje indywidualne z uwagi na swoją naturę powinny być wykorzystywane w celu udzielenia wsparcia i ochrony podmiotom, które z racji swojego statusu (przedsiębiorca, podatnik, płatnik, inkasent, osoba trzecia ponosząca odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe osób prawnych) są szczególnie narażone na stosowanie niejednokrotnie niejasnych przepisów prawa. W kontekście powyższego niczym nieograniczone ustalenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do zwrócenia się o wydanie interpretacji indywidualnej, wyrażone przez użycie w projektowanym art. 8g ust. 1 *ustawy z dnia 2 marca 2020 r.* wyrazu „każdy”, można oceniać jako zbyt daleko idące.

W kontekście powyższego zauważenia wymaga, że interpretacja indywidualna, o której mowa w art. 8g *ustawy z dnia 2 marca 2020 r.*, może stać się dodatkowym, znaczącym obowiązkiem dla organów administracji publicznej, z którego nie będą mogły się one należycie wywiązać w czasie trwającego zagrożenia epidemicznego.

Z podanych wyżej przyczyn wprowadzenie interpretacji indywidualnej w nowej formule nie wydaje się być konieczne i uzasadnione. Poważne wątpliwości powstające na tle rozwiązań zawartych art. 8g *ustawy z dnia 2 marca 2020 r.* przemawiają za rozważeniem rezygnacji z art. 1 pkt 1 *projektu* dotyczącego tegoż art. 8g.

Refleksji wymaga także art. 1 pkt 6 *projektu*, w którym przewidziano dodanie do *ustawy z dnia 2 marca 2020 r.* art. 15zzaa dotyczącego uprawnienia przedsiębiorcy (będącego mikroprzedsiębiorcą) do zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej. Zaproponowane rozwiązanie budzi bowiem wątpliwości w sferze skutków prawnych jakie może wywoływać w obszarze podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego.

Złożenie informacji o zawieszeniu dotychczasowej działalności gospodarczej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej pozwala przyjąć, że nastąpiło skuteczne ustanie (wyrejestrowanie) ubezpieczeń społecznych w okresie wskazanym we wniosku na podstawie art. 36a ust. 2 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego

w Katowicach z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III AUa 216/17, LEX nr 2563323). Powstaje natomiast wątpliwość co do obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego. Jak stanowi bowiem art. 69 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do ubezpieczenia zdrowotnego osób, które na podstawie przepisów ustawy - Prawo przedsiębiorców zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej, stosuje się odpowiednio art. 68. W art. 68 uregulowano zaś instytucję dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego.

W konsekwencji, rozważenia wymaga, czy te same regulacje będą stosowane do mikroprzedsiębiorców, którzy skorzystają z prawa do zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej na mocy projektowanego art. 15zzaa ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

Z poważaniem
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
Marek Ziark-Sadowski
prof. dr hab. Marek Ziark-Sadowski