

Received: 15.04.2022
Accepted: 23.05.2022
Published: 30.06.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 2: s. 173-184
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.0956
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dorota Fleszer*
Nr ORCID: 0000-0001-6891-849X

ZWOLNIENIE Z OBOWIĄZKU OPŁACANIA SKŁADEK WYNIKA Z PRZEPISÓW ART. 31 ZO 8, 10 I 12 USTAWY O COVID-19

THE EXEMPTION FROM THE OBLIGATION TO PAY CONTRIBUTIONS RESULTS FROM THE PROVISIONS OF ART. 31 OF ZO. 8, 10 AND 12 OF THE COVID-19 ACT

Streszczenie: Epidemia SARS-CoV-2 wywarła ogromny wpływ na funkcjonowanie każdej sfery życia publicznego. Wprowadzenie ograniczeń albo wręcz zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w wielu branżach miało oczywiste przełożenie na sytuację przedsiębiorców. Państwo podjęło konkretne działania mające na celu zminimalizowanie negatywnego wpływu wprowadzonych ograniczeń i zakazów, a na szczególną uwagę zasługują te, których adresatem byli przedsiębiorcy. Jedną z form jest możliwość ubiegania się przez przedsiębiorców o zmniejszenie swoich obciążeń publicznoprawnych lub też zwolnienie z ich ponoszenia. Takim świadczeniem jest przyznanie przedsiębiorcom w ramach tzw. tarczy antykryzysowej, związanej z wprowadzonym w kraju stanem pandemii, możliwości złożenia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosku o zwolnienie z opłacenia należności z tytułu składek dla płatników w określonych branżach.

Słowa kluczowe: przeważająca działalność gospodarcza, PKD, rejestr REGON, epidemia COVID-19, tarcze antykryzysowe

Summary: The SARS-CoV-2 epidemic had a huge impact on the functioning of every sphere of public life. The introduction of restrictions or even bans on conducting business activity in many industries had an obvious impact on the situation of entrepreneurs. The state

* dr hab., prof. WSH; Instytut Nauk Prawnych, Wyższa Szkoła Humanitas. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: dorota.fleszer@humanitas.edu.pl

has taken specific measures to minimize the negative impact of the introduced restrictions and bans, and those addressed to entrepreneurs deserve special attention. One of its forms is the possibility for entrepreneurs to apply for the reduction of their public-law burdens or for an exemption from bearing them. Such a benefit is granted to entrepreneurs under the so-called Anti-crisis Shield related to the pandemic state introduced in the country, the possibility of submitting to the Social Insurance Institution (hereinafter: ZUS) an application for exemption from paying contributions due to payers in specific industries.

Keywords: predominant economic activity, PKD, REGON register, COVID-19 epidemic, anti-crisis shields

Ustawodawca zdecydował, że w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego, które będą stanowić uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹. Mowa tu o ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych² (dalej: ustawa COVID-19), w której zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego nowe mechanizmy mające na celu wsparcie określonych podmiotów w związku ze stanem zagrożenia epidemiologicznego, który został wprowadzony na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego³ oraz w związku ze stanem epidemii wprowadzonym na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁴.

W art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji⁵ dokonano nowelizacji art. 31 zo (zwolnienie z obowiązku opłacenia nieopłaconych składek; dalej: zo) poprzez zmianę brzmienia art. 31 zo ust. 8 oraz dodanie art. 31 zo ust. 10 i 12. Przewidziane zostały w ten sposób świadczenia płatnikom prowadzącym działalność w określonych branżach.

¹ M. Borski [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0 - 4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19*. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, art. 1, s. 37.

² Dz.U. poz. 1842, ze zm.

³ Dz.U. poz. 433, ze zm.

⁴ Dz.U. poz. 491, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 2255.

Zgodnie więc z art. 31 zo ust. 8 ustawy COVID-19 na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień złożenia wniosku o zwolnienie z opłacania składek, działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 49.39.Z, 55.10.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 71.11.Z, 77.39.Z, 79.11.A, 79.12.Z, 79.90.A, 82.30.Z, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.03.Z, 90.04.Z, 93.11.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z albo świadczącego usługi na rzecz muzeów w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r., poz. 902), oznaczone kodem 79.90.A, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.59, 85.60.Z, albo prowadzącego muzeum w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach niebędących instytucją kultury, o zakończonym procesie organizacji muzeum i wpisanym do wykazu muzeów, o którym mowa w art. 5b ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 września 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 czerwca 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w pierwszym miesiącu kalendarzowym, za który składany jest wniosek o zwolnienie z opłacania tych składek, był niższy co najmniej o 75% w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym miesiącu kalendarzowym w 2019 r.

Natomiast na gruncie art. 31 zo ust. 10 ustawy COVID-19 na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 września 2020 r., działalność oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.32.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r. wykazanych w deklaracji rozliczeniowej złożonej za ten miesiąc, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 czerwca 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w listopadzie 2019 r.

Z kolei według art. 31 *zo* ust. 12 ustawy COVID-19 na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 września 2020 r., działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 47.11.Z albo 47.19.Z, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za dany miesiąc, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 września 2020 r. i przychód z działalności w rozumieniu przepisów prawa podatkowego był niższy co najmniej o 40% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.

Jak wynika z przytoczonych regulacji prawnych, kluczową przesłanką umożliwiającą uzyskanie zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych jest prowadzenie określonej przeważającej działalności gospodarczej. Jej zakres został wyznaczony w art. 31 *zo* ust. 8, ust. 10 i ust. 12 ustawy COVID-19 poprzez wskazanie jej kodów PKD. Stąd też właściwe zdefiniowanie pojęcia „przeważająca działalność” oraz dokonanie wykładni systemowej art. 31 *zo* ust. 8, 10 i 12 ustawy COVID-19 ma doniosłe znaczenie w kontekście celu tarczy antykryzysowej, która stanowi reakcję na negatywne skutki epidemii COVID-19. Cel tych regulacji prawnych nastawiony jest na rzeczywiste wsparcie dla podmiotów, które skutki epidemii COVID-19 faktycznie ponoszą (np. poprzez wprowadzone ograniczenia w prowadzeniu działalności)⁶. Chodzi przecież o to, aby wsparcie otrzymały podmioty faktycznie prowadzące na dany dzień, jako przeważającą, działalność we wskazanym zakresie według podanego PKD⁷.

⁶ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>.

⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 18 lutego 2021 r., I SA/Sz 955/20, LEX nr 3156584.

ZAKRES POJĘCIA „PRZEWAŻAJĄCA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA” W PRZEPISACH O STATYSTYCE PUBLICZNEJ

Realizując delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁸ (dalej: u.s.p.) wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)⁹. W jego załączniku (Zasady Budowy Klasyfikacji, Definicje działalności, pkt 7) zawarta została definicja przeważającej działalności jednostki statystycznej. Jest to działalność posiadająca największy udział wskaźnika (np. wartość dodana, produkcja brutto, wartość sprzedaży, wielkość zatrudnienia lub wynagrodzeń) charakteryzującego działalność jednostki. W badaniach statystycznych zalecanym wskaźnikiem służącym do określenia przeważającej działalności jest wartość dodana.

Należy tutaj dodać, że również w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 46 u.s.p. Rada Ministrów wydała w dniu 30 listopada 2015 r. rozporządzenie w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń¹⁰. W jego § 9 ust. 1 określono, że wykonywaną działalność wpisuje się w postaci wykazu rodzajów działalności kodowanych według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) na poziomie działu, grupy, klasy lub podklasy, a rodzaj przeważającej działalności na poziomie podklasy. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, których celem jest osiągnięcie zysku, zakładów działalności gospodarczej: stowarzyszeń, organizacji społecznych, fundacji, związków zawodowych, kościołów rodzaj przeważającej działalności ustala się na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika – na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących.

Powyższe ustalenia skłaniają do sformułowania wniosku, że jedynym możliwym sposobem odkodowania pojęcia „przeważająca działalność” jest przyjęcie go w znaczeniu wynikającym z ww. przepisów statystycznych. Statystyczny charakter ma też informacja o tzw. działalności przeważającej, którą dany podmiot musi obowiązkowo podać, rejestrując działalność gospodarczą.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 459.

⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 2015, poz. 2009, ze zm.

„PRZEWAŻAJĄCA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA” NA GRUNCIE USTAWY CEIDG

Wpisowi do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej – jak wynika z art. 42 ust. 3 pkt 4 u.s.p. – podlegają informacje dotyczące wykonywanej działalności, w tym rodzaj przeważającej działalności. Natomiast według art. 42 ust. 7 u.s.p. złożenie wniosku o wpis do rejestru podmiotów, wniosku o zmianę cech objętych wpisem oraz wniosku o skreślenie z rejestru podmiotów dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹¹ (dalej: ustawa CEIDG). Jak wynika z jej art. 5 ust. 1 pkt 8, przedmiot wykonywanej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) na poziomie podklasy, w tym jeden przedmiot przeważającej działalności, zakwalifikowany został jako dana ewidencyjna i podlega wpisowi do CEIDG.

Jednocześnie, co wynika art. 16 ust. 1 zd. 1 ustawy CEIDG, domniemywa się, że dane wpisane do CEIDG są prawdziwe. Jak stwierdza NSA, aktualny w danej dacie wpis w CEIDG nie przesądza o aktualności danych, w szczególności co do zakresu prowadzonej działalności, czy tym bardziej przeważającej działalności w sytuacji, gdy między zgłoszeniem aktualizacji danych a dokonaniem wpisu w CEIDG upływa pewien czas¹². Nadto w orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest swoistą deklaracją (zgłoszeniem) zamierzonej przez osobę fizyczną działalności, ma on charakter deklaratoryjny i rodzi jedynie domniemanie faktyczne jej prowadzenia¹³.

W konsekwencji – na co słusznie zwraca uwagę WSA w Warszawie – każde domniemanie jest obalane przez kontrdowody. Domniemanie wynikające z wpisu w CEIDG jest domniemaniem wzruszalnym. Dopuszcza się przedstawienie dowodów, które wskazują, że dane zawarte w rejestrze nie są zgodne z rzeczywistością¹⁴.

DANE ZAWARTE W REJESTRZE REGON JAKO ŚRODEK DOWODOWY O PRZEWAŻAJĄCEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PŁATNIKA SKŁADEK

Przedmiotem sporów w postępowaniach przed sądami administracyjnymi jest ustalenie, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), rozpoznając wniosek

¹¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 541.

¹² Wyrok NSA z 22 lipca 2021 r., I GSK 382/21, LEX nr 3226916.

¹³ Por. wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2006 r., VI SA/Wa 2215/05, LEX nr 257125; wyrok NSA z 26 sierpnia 2014 r., II GSK 1010/13, LEX nr 1572566.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 2180/17, LEX nr 253194; wyrok WSA w Krakowie z 26 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Kr 484/21, LEX nr 3187614; wyrok WSA w Białymstoku z 28 lipca 2021 r., I SA/Bk 293/21, LEX nr 3207239.

strony skarżącej w przedmiocie zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, powinien ograniczyć się jedynie do badania kodu PKD widniejącego w rejestrze REGON, dotyczącego przeważającej działalności gospodarczej, czy też przyjąć kod PKD odpowiadający rzeczywiście prowadzonej przez stronę skarżącą przeważającej działalności gospodarczej.

Wydawałoby się, że w tak ustalonej kwestii wyraźne i precyzyjne brzmienie przepisu art. 31 *zo* ust. 11 ustawy COVID-19 nie budzi żadnej wątpliwości. Wynika bowiem z niego, że ocenę spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 10 i 12, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, należy dokonywać na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 września 2020 r.

Tym niemniej sformułowanie w sposób tak jednoznaczny źródła pozyskiwania przez ZUS wiedzy co do zakresu przeważającej działalności gospodarczej budzi uzasadnione zastrzeżenia. Zwrócił na nie uwagę chociażby SN w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r. Stwierdził w nim, że nie można wywieść wniosku, że dane w zakresie PKD ujęte w rejestrze REGON w każdym przypadku są danymi prawidłowymi, a w konsekwencji, że zawsze podanie innego rodzaju działalności według PKD niż wynikający z rejestru REGON będzie podaniem nieprawdziwej informacji. Oświadczenie składane przez płatnika składek w tych formularzach jest oświadczeniem wiedzy, a nie woli, gdyż nie łączą się z nim skutki cywilnoprawne, tj. na jego podstawie nie następuje powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego¹⁵. Zatem zawarte w rejestrze REGON dane co do PKD nie są wiążące na potrzeby ustalania rzeczywistej działalności gospodarczej¹⁶. SN podkreślił jednocześnie, że jedyny zarzut, jaki można w tym przypadku postawić płatnikowi, to niezgodność ze stanem faktycznym danych podanych dla potrzeb statystycznych, a tego rodzaju czyn jest spenalizowany w ustawie o statystyce publicznej (art. 56 tej ustawy)¹⁷.

Oznacza to zatem – co podnoszone jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym – że można przeprowadzić dowód przeciwko treści danych z rejestru podmiotów REGON (jak też wpisów znajdujących się w CEIDG) i podważać aktualność danego wpisu co do przeważającej działalności gospodarczej, która jest w danym momencie faktycznie prowadzona przez przedsiębiorcę. Rejestr podmiotów REGON prowadzony jest dla potrzeb statystyki publicznej, której celem jest zapewnienie rzetelnego, obiektywnego i systematycznego informowania społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej

¹⁵ Wyrok SN z 23 listopada 2016 r., II UK 402/15, LEX nr 2183487.

¹⁶ Por. np. postanowienie SN z 4 lutego 2011 r., II UZP 1/11, OSNP 2012, nr 7-8, poz. 102; wyrok SN z 7 stycznia 2013 r., II UK 142/12, OSNP 2013, nr 21-22, poz. 260.

¹⁷ Postanowienie SN z 4 lutego 2011 r., II UZP 1/11, OSNP 2012, nr 7-8, poz. 102.

o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego (art. 3 u.s.p.). Podanie do rejestru danych niezgodnych z rzeczywistością albo ich niezaktualizowanie nie pociąga za sobą zakazu prowadzenia działalności innej, niż objętej kodami PKD wpisanymi w rejestrze podmiotów REGON. Rejestr ma charakter formalny i bazuje na oświadczeniach wiedzy podmiotów obowiązanych do przekazywania danych, które nie podlegają merytorycznej weryfikacji. Nie tworzy on stanu prawnego – także w obszarze działalności gospodarczej¹⁸.

Tym samym Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie może bezkrytycznie przyjmować danych statystycznych zawartych w rejestrze REGON/ewidencji CEIDG, co do rodzaju przeważającej działalności gospodarczej prowadzonej przez płatnika na dzień 30 września 2020 r. Istotne jest bowiem ustalenie, jaką przeważającą działalność gospodarczą (według PKD) przedsiębiorca faktycznie prowadził w tym dniu, a nie jaki rodzaj przeważającej działalności figurował w rejestrze REGON i w ewidencji CEIDG. W sytuacji rozbieżności pomiędzy wpisem w rejestrach a faktycznie wykonywaną działalnością pierwszeństwo należy przyznać rzeczywiście wykonywanej działalności¹⁹.

W swoim orzecznictwie NSA uznaje, że rozwiązanie polegające na odesłaniu do danych zawartych w rejestrze REGON wskazuje jedynie na środek dowodowy, za pomocą którego organ w pierwszej kolejności winien dokonywać ustalenia przez organ rzeczywistego zakresu prowadzonej działalności. Jeśli w sprawie nie zachodzą wątpliwości, że taka działalność jest prowadzona, to organ nie ma potrzeby weryfikować stanu faktycznego w oparciu o inne dowody. Jeśli jednak stan faktyczny objęty wpisem w rejestrze REGON jest wątpliwy (w szczególności, gdy strona go kwestionuje, a tym, gdy bardziej wykazuje to innymi dowodami), to organ ma obowiązek przeprowadzić ustalenia dotyczące stanu rzeczywistego przy pomocy innych środków dowodowych, które są do takich ustaleń konieczne, stosując przy tym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym jego art. 75 § 1 stanowiący, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne wynika z art. 180 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁰.

Nie ulega przecież wątpliwości, że pomoc w sytuacji pandemii COVID-19 nie może być przyznawana z pominięciem podmiotów, które pomimo braku zgłoszenia organowi statystyki publicznej jako przeważającego rodzaju działalności rzeczywiście taki rodzaj działalności w analizowanym czasie prowadziły. Takie formalne

¹⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 kwietnia 2021 r., I SA/Rz 214/21, LEX nr 3174303.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 25 marca 2021 r., I SA/Rz 189/21, LEX nr 3168248; wyrok WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2021 r., I SA/Bk 140/21, LEX nr 3175057; wyrok WSA w Białymstoku z 28 lipca 2021 r., I SA/Bk 293/21, LEX nr 3207239.

²⁰ Wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., I GSK 1084/21, LEX nr 3323261.

ograniczenie wynikające z wpisu w rejestrze podmiotów REGON nie spełniłoby konstytucyjnego wymogu proporcjonalności odnośnie do celu, jaki zamierzano osiągnąć omawianą regulacją ulgową. Poprzestanie na formalnej treści wpisu w rejestrze podmiotów REGON mogłoby nie pozwolić przyznać pomocy tym, do których została ona skierowana.

W związku z tym wyłącznie językowy rezultat wykładni art. 31 zo ust. 10 i 12 ustawy COVID-19 prowadzi do wypaczenia celów ustawy, którymi stało się przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, związanych przede wszystkim z okresowo wprowadzanymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej w trakcie pandemii. Zasadniczym celem rozwiązań prawnych wprowadzonych m.in. w zakresie zwolnienia z obowiązku opłacenia należnych składek było udzielenie wsparcia najbardziej poszkodowanym przedsiębiorcom działającym w branżach, które znalazły się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, czy też ponoszących koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi. Z uwagi na cel ustawy organy powinny dążyć do udzielania pomocy wszystkim przedsiębiorcom, którzy rzeczywiście, a nie tylko formalnie spełniają kryteria do uzyskania pomocy. Pozbawienie tego wsparcia jedynie z uwagi na fakt, że przedsiębiorca nie uaktualnił na dzień 30 września 2020 r. w odpowiedniej rubryce w CEIDG/REGON kodu działalności gospodarczej, którą prowadzi faktycznie jako działalność przeważającą, klóci się z konstytucyjnymi wartościami demokratycznego państwa prawnego, równości i niedyskryminacji. Poprzestanie na językowej wykładni omawianych przepisów może doprowadzić do sytuacji, że pomoc otrzymają przedsiębiorcy, którzy mają wpisany kod PKD – jako rodzaj przeważającej działalności wymieniony w rozporządzeniu – choć rzeczywiście nie prowadzą przeważającej działalności w zakresie objętym tym kodem.

Nie znaczy to oczywiście, że sądy administracyjne kwestionują istnienie obowiązku przedsiębiorcy będącego płatnikiem składek do aktualizowania w terminach określonych w przepisach szczególnych informacji dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej poprzez zgłaszanie ich wskazanym organom administracji publicznej, w tym organom statystyki publicznej²¹. Jednak istnienie tego obowiązku nie oznacza, że podmioty, które go nie dopełniły, mają ponosić „konsekwencje związane z prowadzeniem działalności” w postaci nieuzyskania wsparcia w obliczu pandemii. Konsekwencje takie nie były objęte zamiarem ustawodawcy²².

Warto zauważyć, że w doktrynie popierane jest stanowisko orzecznictwa. Dodatkowo wskazywane jest, że za interpretacją art. 31 zo ust. 10 i 12 ustawy COVID-19, dokonywaną w powiązaniu z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego regulującymi postępowanie dowodowe, przemawiają zarówno argumenty pocho-

²¹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 27 kwietnia 2021 r., I SA/Rz 214/21, LEX nr 3174303; wyrok WSA w Szczecinie z 18 lutego 2021 r., I SA/Sz 955/20, LEX nr 3156584.

²² Wyrok WSA w Białymstoku z 28 lipca 2021 r., I SA/Bk 293/21, LEX nr 3207239.

dzące z wykładni systemowej, jak i wykładni celowościowej²³. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Regulacje prawne tych postępowań muszą w związku z tym zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji. Na sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. zapewnienie jednostce wysłuchania, polegające przynajmniej na możliwości przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych²⁴. W dziedzinie prawa administracyjnego sprawiedliwość proceduralna oznacza taką organizację procesu uzyskiwania informacji, ich analizy i podejmowania rozstrzygnięcia, która pozwala uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy. Nie może budzić wątpliwości to, że jednym z podstawowych środków gwarantujących sprawiedliwy rezultat postępowania są, na gruncie procedury administracyjnej, reguły prowadzenia postępowania dowodowego (art. 75-81 k.p.a.) oraz obowiązek dochodzenia przez organ administracji do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) w oparciu o wszechstronną analizę materiału dowodowego w sprawie (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). Dokonując zatem wykładni art. 31 zo ustawy COVID-19 z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości proceduralnej, nie można twierdzić, że wbrew regułom prowadzenia postępowania dowodowego określonym w k.p.a. przepis ten wyklucza inne środki dowodowe aniżeli rejestr REGON oraz że pozwala on pomijać twierdzenia strony odnośnie do zgodności danych zawartych w tym rejestrze ze stanem rzeczywistym, co może mieć bezpośredni wpływ na prawidłowość (sprawiedliwość) wyniku postępowania. Takie rozumienie art. 31zo ustawy o COVID-19 prowadziłyby do arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o jeden tylko środek dowodowy, z pominięciem wysłuchania strony twierdzącej, że środek ten nie odzwierciedla stanu rzeczywistego. W konsekwencji oznaczałoby to naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej²⁵.

W związku z tym należy uznać możliwość ustalenia rzeczywistego stanu co do przeważającej działalności podmiotu ubiegającego się o zwolnienie z opłacania składek na podstawie innych dowodów aniżeli rejestr REGON. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma bowiem obowiązek wysłuchania wnioskującego o zwolnienie, o którym mowa w art. 31 zo ust. 8, ust. 10 i ust. 12 ustawy COVID-19 i zweryfikowania jego twierdzeń odnośnie do faktycznie prowadzonej działalności w postępowania

²³ K. Tybuszewski, *Próba zdefiniowania oraz wykładni pojęcia „przeważająca działalność” na gruncie art. 31 zo ustawy COVID-19*, „Temidium”, grudzień 2021 r., s. 56.

²⁴ Por. np. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz.U. z 2008 r. Nr 229, poz.1539; wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 118, poz. 812 oraz wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, Dz.U. z 2002 r. Nr 84, poz. 763.

²⁵ K. Tybuszewski, *Próba zdefiniowania...*, s. 56.

niu dowodowym w postępowaniu zainicjowanym stosownym wnioskiem płatnika (przedsiębiorcy). Nieprawidłowe więc jest dokonywanie przez niego interpretacji art. 31 zo ust. 11 ustawy COVID-19 opierającej się wyłącznie na wykładni językowej. Ulga, o której mowa w art. 31 zo ust. 8, ust. 10 i ust. 12 ustawy COVID-19, przysługuje płatnikom, którzy na dzień złożenia wniosku z opłacania składek prowadzą działalność gospodarczą oznaczoną według PKD 2007, jako rodzaj przeważającej działalności oznaczonej wymienionymi w tych przepisach kodami. Ustawodawca nie zastrzegł w tych regulacjach, że chodzi o kod PKD wpisany jako rodzaj przeważającej działalności w odpowiednim rejestrze – CEIDG oraz REGON.

Bibliografia

Literatura

Borski M. [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0-4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, art. 1.

Tybuszewski K., *Próba zdefiniowania oraz wykładni pojęcia „przeważająca działalność” na gruncie art. 31zo ustawy COVID-19*, „Temidium”, grudzień 2021 r.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, Dz.U. z 2002 r. Nr 84, poz. 763.

Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz.U. z 2008 r. Nr 229, poz.1539.

Wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 118, poz. 812.

Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2006 r., VI SA/Wa 2215/05, LEX nr 257125.

Postanowienie SN z 4 lutego 2011 r., II UZP 1/11, OSNP 2012, nr 7-8, poz. 102.

Wyrok SN z 7 stycznia 2013 r., II UK 142/12, OSNP 2013, nr 21-22, poz. 260.

Wyrok NSA z 26 sierpnia 2014 r., II GSK 1010/13, LEX nr 1572566.

Wyrok SN z 23 listopada 2016 r., II UK 402/15, LEX nr 2183487.

Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2018 r., V SA/Wa 2180/17, LEX nr 253194.

Wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., I GSK 1084/21, LEX nr 3323261.

Wyrok WSA w Szczecinie z 18 lutego 2021 r., I SA/Sz 955/20, LEX nr 3156584.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 marca 2021 r., I SA/Rz 189/21, LEX nr 3168248.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 kwietnia 2021 r., I SA/Rz 214/21, LEX nr 3174303.

Wyrok WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2021 r., I SA/Bk 140/21, LEX nr 3175057.

Wyrok WSA w Krakowie z 26 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Kr 484/21, LEX nr 3187614.

Wyrok NSA z 22 lipca 2021 r., I GSK 382/21, LEX nr 3226916.

Wyrok WSA w Białymstoku z 28 lipca 2021 r., I SA/Bk 293/21, LEX nr 3207239.