



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Arkadiusz Myrcha

BK-VII.0520.395.2025
Warszawa, 24 października 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przedstawiam odpowiedź na interpelację nr 12446 Pana Posła Pawła Masełko *w sprawie stosowania przepisów prawa krajowego w postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących decyzji ZUS oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.*

Przede wszystkim należy wyrazić wątpliwość, czy zadane pytania spełniają wymogi właściwe dla interpelacji poselskiej. Nie odnoszą się one bowiem do problemów związanych z polityką państwa (por. art. 192 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; M.P. z 2022 r., poz. 9990 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej), lecz zmierzają do uzyskania informacji na temat brzmienia przepisów obowiązującego prawa – opublikowanego i powszechnie dostępnego – i jego interpretacji. Z tego względu udzielona odpowiedź ma w istocie charakter porady prawnej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że interpelacja nie spełnia wymogu wynikającego z art. 192 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tj. nie zawiera krótkiego przedstawienia stanu faktycznego będącego jej przedmiotem.

Odnosząc się częściowo do pytań zawartych w interpelacji, przedstawiam poniższe informacje.

Ad 2

Ustawodawca na gruncie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2024 r., poz. 236, z późn. zm.), dalej „p.p.”, wskazuje definicję pojęcia „organu” przez który należy rozumieć, właściwy w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej organ administracji publicznej, inny organ władzy publicznej, z wyłączeniem sądów, a także organ samorządu zawodowego. I tak, przewidziane w p.p. wyłączenie z organów – sądów, zostało uzasadniane odrębnymi od administracyjnych regułami postępowania prowadzonego przed sądami, w tym także przed sądem rejestrowym właściwym w sprawach wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS.¹

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że definicja organu w myśl P.P. jest odmienna od definicji w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 r., poz. 572, z późn. zm.), dalej „k.p.a”. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., przez organy administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 (inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1).

Definicja organu w rozumieniu p.p. obejmuje zatem nie tylko "organ administracji publicznej", lecz też "inne organy władzy publicznej" (z wyłączeniem zwłaszcza sądów). Do podmiotów takich zaliczyć należy m.in. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która jest organem państwowym, konstytucyjnym oraz kolegialnym, przy czym nie jest ona organem administracji rządowej.²

Z kolei, interpretacją indywidualną w myśl art. 34 ust. 1 p.p. jest wyjaśnienie właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę

¹ Uzasadnienie projektu ustawy-Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 27.

² W. Sokolewicz, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (red. L. Garlicki), t. III, s. 8, zob. też s. 3-7.

daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. Analizując przepisy ustaw odrębnych, można wskazać, że interpretacje indywidualne wydają m.in.: Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej – w zakresie przepisów prawa podatkowego (art. 14b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111), dalej „o.p.”; wójt, (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa - stosownie do swojej właściwości, w zakresie prawa podatkowego (podatki i opłaty lokalne) (art. 14j § 1 o.p.), czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej „ZUS”) - w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek (art. 83d ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350), dalej „u.s.u.p.”.

W interpretacji indywidualnej właściwy organ lub właściwa państwowa jednostka organizacyjna 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 w oparciu o inne źródła lub wiedzę znaną z urzędu.³ 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 przedsiębiorcę.⁴ Ustawodawca nakazuje przy tym, aby oprócz wskazania prawidłowego stanowiska w sprawie interpretacji przepisów prawnych, organ wydający interpretację w sposób wyczerpujący wskazał przedstawiony we wniosku stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz uzasadnienie prawne z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia.

Jak stanowi przepis art. 34 ust. 16 p.p., do postępowań o wydanie interpretacji indywidualnej stosuje się przepisy k.p.a., chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Mając na uwadze, iż Pan Poseł w swojej interpelacji wskazuje na kwestie wydawania decyzji przez ZUS oraz koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, zasadnym

³ Postanowienie SN z 18.4.2011 r., III UK 117/10, Legalis.

⁴ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichoćka, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, wyd. 1, 2019.

wydaje się przyjęcie definicji organu - wynikającej wprost z art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p. – jako właściwego w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej organu administracji publicznej, innego organu władzy publicznej, z wyłączeniem sądów, a także organu samorządu zawodowego. Choćby dlatego, nie sposób stwierdzić, aby indywidualna interpretacja prawa, o której mowa w art. 35 ust. 2 p.p., miała wiązać, co do zasady, wszystkie organy, z uwagi na wyłączenia wynikające z przepisu art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p. i nieco odmienną treść od definicji legalnej organu w rozumieniu k.p.a.

Ad 4

Pracodawca zagraniczny może być stroną postępowania przed sądami polskimi, przy założeniu, że sąd polski posiada jurysdykcję w określonej sprawie. Jurysdykcję sądu polskiego ustala się na podstawie właściwych norm jurysdykcyjnych – w zależności od okoliczności sprawy. Z przepisu art. 460 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c.) wynika, że pracodawca ma zdolność sądową (czyli może być stroną postępowania) i procesową, chociażby nie posiadał osobowości prawnej.

Należy jednak zaznaczyć, że postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych toczy się, zgodnie z przepisami art. 459 i n. k.p.c., w trybie postępowania procesowego. Przepis art. 510 § 1 k.p.c. znajduje zastosowanie w postępowaniu prowadzonym w trybie nieprocesowym.

Ad 6

W przypadku odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji ZUS, przysługuje skarżącemu odwołanie do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Tryb odwoławczy od decyzji ZUS reguluje rozdział 8 u.s.u.p. Zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.u.p., od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Warto przy tym dodać, że orzecznictwo sądów administracyjnych⁵ stanowi, że do decyzji ZUS, od których przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechnego (art. 83 ust. 2 u.s.u.p.), zalicza się także decyzje, które mogą być na wniosek lub z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Wynika to z wykładni przepisu art. 83 ust. 1 cytowanej u.s.u.p., gdzie ustawodawca jedynie przykładowo wymienił pięć rodzajów spraw, w których Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzje, od których przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechnego. Nie jest to jednak katalog zamknięty, co oznacza, że także w innych sprawach, w których wydawane są decyzje w zakresie indywidualnych spraw ubezpieczonych, rozstrzygających spór o uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, właściwy będzie zasadniczo sąd powszechny.

Wątpliwości prowadzące do rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych co do trybu zaskarżania decyzji wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.p., rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 23 marca 2011 r., sygn. I UZP 3/10, przyjmując, że od decyzji ZUS (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.p., w przedmiocie nieważności decyzji, przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Ad 7

Podstawę prawną stanowi przepis art. 83 ust. 3 u.s.u.p., który przewiduje, że odwołanie do sądu przysługuje również w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia.

Ponadto podstawę prawną stanowi przepis art. 476 § 3 k.p.c., zgodnie z którym przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie. Jest to odwołanie w związku z beczynnością („milczeniem”) organu rentowego (por. M. Raczkowski,

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 stycznia 2006 r., sygn. III SA/Lu 547/05, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1032/07.

K. Zielińska, D. Wajda [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. cz. III A. Olaś, red. nacz. P. Rylski, komentarz do art. 476 k.p.c., Legalis). Jeżeli organ rentowy nie wydał decyzji lub orzeczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu (art. 477⁹ § 4 k.p.c.). Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności lub decyzji przez ten zespół, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącem naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.).

Z wyrazami szacunku
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/