

Umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przy braku całkowitej nieściągalności – wybrane problemy

Writing off the indebtedness for social insurance contributions with the lack of total irrecoverability – selected problems

Krystian Rys

Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Opolski, ORCID: 0000-0002-9635-0720

Streszczenie

Jednym z obowiązków w prawie ubezpieczeń społecznych jest opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca przewidział, że w praktyce może się zdarzyć, że płatnik z różnych powodów nie będzie mógł uiścić należności składkowych. Wobec tego wprowadził określone mechanizmy, które mają ułatwić realizację tego obowiązku. Najdalej idącym z nich jest umorzenie należności z tytułu składek, które ma szczególny charakter w sytuacji, gdy nie istnieje stan ich całkowitej nieściągalności. To rozwiązanie ma charakter pomocowy, który może być istotny z uwagi na skutki pandemii COVID-19 dla przedsiębiorców. Celem artykułu jest przedstawienie wybranych problemów interpretacyjnych z zakresu stosowania tego rozwiązania.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, płatnik składek, składki, umorzenie należności.

Abstract

One of the duties in the social insurance law is to pay social insurance contributions. The legislator anticipated that in practice, for some reasons, it would not be possible for the payer to make the social insurance contribution. Therefore, the provisions set out certain mechanism that are supposed to facilitate the realization of the above duty. The deepest-reaching of such obligations is writing off the indebtedness for social insurance contributions, which has a special character in the event that there is no total irrecoverability. The solution is auxiliary and may be important in the light of the effects of COVID-19 pandemic on businesses. The aim of this paper is to present selected issues in interpretation as regards the application of the above solution.

Keywords: social insurance, contribution payer, contributions, writing off debt.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Jednym z podstawowych obowiązków płatników w płaszczynie ubezpieczeń społecznych jest prawidłowe i terminowe obliczanie, rozliczanie i opłacanie składek. Racjonalny ustawodawca wziął pod uwagę, że nie zawsze wykonanie tego zadania będzie możliwe. Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ przewidują rozwiązania określane w doktrynie jako „mechanizmy ułatwiające zapłatę składek”². Wydaje się, że to pojęcie obejmuje zarówno ulgi, jak i umorzenie należności z tytułu składek. Przy czym słuszny jest pogląd, że właściwsze określenie to „ułatwienia w opłacaniu składek”. Chodzi tutaj o wszelakie rozwiązania pomagające w realny sposób płatnikom składek w trudnych sytuacjach finansowych, przekładających się na możliwość zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne³.

W tym zakresie ustawodawca przewidział w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. instytucję umorzenia na-

leżności składkowych, a w art. 29 – odroczenie terminu płatności oraz możliwość rozłożenia na raty. Przedmiotem artykułu jest to pierwsze rozwiązanie. Problematyka jest o tyle doniosła, że stanowi swoistą formę pomocy przedsiębiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji, zaburzającej bieżącą wydolność finansową, co może być szczególnie istotne również z uwagi na pandemię COVID-19, a także dla podmiotów początkujących na rynku. Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne od minimalnej podstawy wymiaru nie stanowi bowiem nadmiernego obciążenia finansowego dla osób, które prowadzą działalność gospodarczą w dłuższym okresie. Zdecydowanie inaczej wygląda to dla osób rozpoczynających taką aktywność zarobkową. Początek działalności wiąże się często z koniecznością ponoszenia wydatków, które nie znajdują pokrycia we wpływach⁴.

Z powyższego należy wywodzić, że rozwiązanie przewidziane przez ustawodawcę w art. 28 ustawy z dnia 13 paź-

dzielnika 1998 r. ma charakter pomocowy. Przy czym w doktrynie istnieje spór co do zaliczania tej konstrukcji w poczet ulg. Niektórzy autorzy twierdzą, że umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne mieści się w tym samym katalogu, co rozłożenie płatności na raty oraz odroczenie terminu płatności⁵. Ta teoria ma również krytyków, którzy uważają, że stanowi ono odrębną konstrukcję, będącą poza zakresem tego zbiorczego pojęcia. Wskazują oni przede wszystkim, że w art. 32 przywołanej ustawy zostało użyte sformułowanie „ulg i umorzeń”⁶.

Wydaje się, że za słuszną należy uznawać tę drugą koncepcję. Czymś innym jest bowiem ułatwienie zapłaty należności składkowych przez ich rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności, a czymś innym ich całkowite umorzenie. W tym pierwszym przypadku finalnie i tak następuje pokrycie składek, w drugim dochodzi zaś do zniweczenia realizacji obowiązku składkowego. W konsekwencji w ramach umorzenia następuje swoiste zwolnienie z konieczności zapłaty składek. Naturalnie tego rodzaju skutek nie jest pożądany z uwagi na finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a zatem powinien mieć wyjątkowy charakter. Jest to definitywne zrezygnowanie przez organ z możliwości egzekwowania należności składkowych. Jednocześnie umorzone składki rozkładają się na innych członków wspólnoty ryzyka⁷.

W istocie mechanizm umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne może być stosowany w ograniczonym zakresie i w szczególnych sytuacjach. Co więcej, jego stosowanie opiera się na decyzyjności. W judykaturze zauważa się, że decyzje w zakresie umorzeń mają charakter uznaniowy, a zatem ich zastosowanie jest prawem, a nie obowiązkiem organu⁸. Ten swoisty zakres swobody ZUS szczególnie uwidacznia się w odniesieniu do umorzenia należności składkowych w sytuacji, o której mowa w art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r.

2. PODSTAWY PRAWNE MECHANIZMU UMORZENIA NALEŻNOŚCI SKŁADKOWYCH

Redakcja art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. pozwala na wyprowadzenie wniosku, że istnieją dwie grupy sytuacji, w których organ może umorzyć należności składkowe. Linia demarkacyjną między nimi jest stan całkowitej nieściągalności składek.

Pierwsza z nich obejmuje przypadki wymienione w art. 28 ust. 3 pkt 1-6 przywołanej ustawy. Ten katalog ma charakter zamknięty. Przy czym istotne jest to, że z umorzenia należności w sytuacjach wyliczonych w tym przepisie mogą skorzystać wszyscy płatnicy składek⁹. Wobec tego przesłanka całkowitej nieściągalności należności składkowych znajduje relatywnie częste zastosowanie jako podstawa ich umorzenia.

Druga grupa obejmuje sytuacje mieszczące się w zakresie dyspozycji art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. Ta regulacja pozwala na podjęcie decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, mimo że nie istnieje stan ich całkowitej nieściągalności. Ustawodawca przewidział, że w takim przypadku za umorzeniem musi przemawiać ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia składek oraz stan finansów publicznych. Wydaje się, że organ, decydując o możliwości skorzystania z tego mechanizmu, winien jest brać pod uwagę łącznie obie przesłanki. Wynika

to chociażby z językowej redakcji przepisu, w którym posłużono się spójnikiem „oraz”. Przy czym należy zaznaczyć, że w doktrynie zwraca się uwagę, iż na pierwszym miejscu powinny być stawiane możliwości finansowe płatnika¹⁰.

Takie stanowisko jest całkowicie zrozumiałe. Należy zauważyć, że mechanizm umorzenia należności składkowych skierowany jest do zindywidualizowanego podmiotu. Kwestie stanu finansów publicznych mają znacznie szerszy wymiar. Zasadniczo odnoszą się one do całości społeczeństwa, a ściślej rzecz ujmując – do całej wspólnoty ryzyka na gruncie ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie ustawodawca posłużył się w przepisie określeniem „stan finansów publicznych”, lecz można byłoby zakładać, że idzie tutaj zasadniczo o zasoby Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który w naturalny sposób jest ściśle powiązany z zagadnieniem opłacania składek.

3. ZAKRES PODMIOTOWY UMORZENIA NALEŻNOŚCI SKŁADKOWYCH Z ART. 28 UST. 3A USTAWY Z DNIA 13 PAŹDZIERNIKA 1998 R.

Zgodnie z regulacją art. 28 ust. 3a możliwość umorzenia należności składkowych przy braku ich całkowitej nieściągalności jest ograniczona podmiotowo. Dotyczy bowiem wyłącznie ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek. Treść przepisu jest jednoznaczna, a zatem składki, których finansowanie pochodzi od ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, nie podlegają umorzeniu. Ta kwestia jest istotna z uwagi na podział finansowania składek na ubezpieczenia społeczne między płatników i ubezpieczonych. W wymiarze praktycznym jednak mogą się pojawić wątpliwości dotyczące możliwości umarzenia składek wówczas, gdy ubezpieczony będący równocześnie płatnikiem nie opłaca składek wyłącznie za siebie, lecz czyni to również za innych ubezpieczonych (np. swoich pracowników).

W judykaturze prezentowane są dwa przeciwstawne poglądy¹¹. Z jednej bowiem strony uważa się, że przywołany przepis dotyczy ubezpieczonego, który opłaca składki za siebie na własne ubezpieczenia społeczne i jednocześnie jest płatnikiem składek jako pracodawca. Argumentuje się to tym, że użyte w przepisie określenie „ubezpieczonych będących również płatnikami składek” nie wskazuje, że mają to być składki za tego ubezpieczonego-płatnika¹². Z drugiej strony przyjmuje się zaś bardziej kategorię stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. jest ograniczony wyłącznie do jednej kategorii zadłużenia. Regulacja odnosi się tylko do składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek. Dotyczy zatem jedynie należności wynikających z ubezpieczenia osób posiadających status ubezpieczonego i płatnika. Podkreśla się przede wszystkim, że chodzi tutaj o składki małych przedsiębiorców, którzy opłacają je sami za siebie¹³.

W pewnym sensie zrozumiałe jest, że mechanizm umarzenia składek w przypadku braku ich całkowitej nieściągalności jest instrumentem skierowanym do niewielkich podmiotów. W dużej mierze idzie tutaj o jednoosobowe działalności gospodarcze czy generalnie osoby fizyczne wykonujące pozarolniczą działalność. Nie istnieją racjonalne powody, aby odmawiać takim podmiotom możliwości zatrudniania. Założenie zatem, że ubezpieczony będący równocześnie płatnikiem może wy-

stąpić i uzyskać umorzenie należności składkowych na własne ubezpieczenia, ale nie może już tego zrobić w zakresie finansowanej przez siebie części składek zatrudnianych przez siebie osób, byłoby trudne do zaakceptowania. W pewnym sensie takie ujęcie sprowadzałoby się do wypaczenia sensu udzielanej w ten sposób pomocy. Oznaczałoby to, że ubezpieczony-płatnik, będący w trudnej sytuacji finansowej, musiałby mimo wszystko finansować w pełni składki swoich pracowników w części przypadającej płatnikowi, chociażby sam uzyskał umorzenie należności na własne ubezpieczenie.

4. PRZESŁANKI PEŁNEGO UMORZENIA NALEŻNOŚCI SKŁADKOWYCH PRZY BRAKU ICH NIEŚCIAĞALNOŚCI

Dyspozycja art. 28 ust. 3b ustawy z dnia 13 października 1998 r. daje kompetencje do określenia w rozporządzeniu szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne¹⁴. ZUS może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny. Rozporządzenie z dnia 31 lipca 2003 r. zawiera przykładowe wyliczenie sytuacji uzasadniających skorzystanie przez płatnika z takiego rozwiązania. Należą do nich przypadki:

- 1) gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- 2) poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia, powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności;
- 3) przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

W kontekście powyższego warto się odnieść do pojęcia rodziny zobowiązanego. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. są to osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające z nim w faktycznym związku, które wspólnie z nim zamieszkują i gospodarują. Co do zasady takie ukształtowanie zakresu podmiotowego „rodziny” osoby zobowiązanej do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne wydaje się słuszne. Nie powoduje zastrzeżeń założenie, że płatnik składek, którego dotyczy omawiana konstrukcja, może faktycznie pozostawać w nieformalnym związku i z takim partnerem zamieszkiwać. Podobnie może on gospodarować wspólnie z osobami, z którymi nie łączy go stosunek pokrewieństwa. Wywodzić można zatem, że negatywna sytuacja majątkowa zobowiązanego przekłada się również bezpośrednio na sytuację tych osób.

Niemniej takie określenie zakresu pojęciowego nie wydaje się słuszne w ujęciu systemowym. W tym samym rozporządzeniu ustawodawca wskazał, że działalność, o której w nim mowa, to pozarolnicza działalność w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Można zatem rozważać, czy krąg osób będących rodziną zobowiązanego nie powinien być analogiczny jak krąg osób współpracujących.

Zgodnie z art. 8 ust. 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. są to małżonek, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodzice, macocha, ojczym oraz osoby przysposabiające, jeżeli pozostają z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy wykonywaniu tej działalności. Wydaje się, że ta definicja nie obejmuje osób, które mogłyby się zaliczać do rodziny zobowiązanego w rozumieniu rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. Przykładem może być tutaj osoba pozostająca w konkubinacie.

W judykaturze zauważa się, że „pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym oznacza najogólniej rzecz ujmując więź gospodarczą i emocjonalną opartą na pokrewieństwie i tytule prawnym. Ocena czy osoba pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym zależy od okoliczności konkretnego przypadku, przy czym nawet fakt wspólnego zamieszkiwania nie może tu mieć decydującego znaczenia. Cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego może być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko to dodatkowo uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują”¹⁵.

Zbiór osób, na które mogłaby oddziaływać negatywna sytuacja finansowa podmiotu zobowiązanego do opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, winien zasadniczo opierać się na kryterium pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym oraz tytule prawnym. Pozwoliłoby to eliminować powoływanie się przez płatnika na okoliczność pozbawienia możliwości zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych swoich i osoby pozostającej z nim w faktycznym, acz nieformalnym związku. W skrajnych przypadkach nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby członkowie rodziny zobowiązanego „pojawiali się” doraźnie i na potrzeby ubiegania się o umorzenie składek, a pozostawanie w faktycznym związku miało charakter krótkotrwały.

W każdym razie opisany powyżej katalog przesłanek pozwalających na umorzenie należności składkowych przy braku ich całkowitej nieściągalności jest otwarty. Istotny jest tutaj взгляд na ważny interes zobowiązanego do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, który powinien być ujmowany szeroko. Umorzenie należności będzie bowiem możliwe w przypadku wystąpienia czynników niezależnych od woli zobowiązanego i jego postępowania, a które skutkują utratą możliwości zarobkowania czy majątku. Niemniej ważny interes nie powinien obejmować wyłącznie nieprzewidzianych wypadków losowych i zdarzeń nadzwyczajnych. W jego zakresie winna się mieścić również normalna sytuacja ekonomiczna, poziom osiąganych przez zobowiązanego dochodów i ponoszonych wydatków. Wydaje się zatem, że organ powinien wszechstronnie ocenić ważny interes w umorzeniu należności, a przede wszystkim rozważyć skutki ewentualnej jego odmowy¹⁶.

Ocena możliwości zaspokajania potrzeb życiowych zobowiązanego i jego rodziny powinna zostać przeprowadzona przez ZUS w sposób kompleksowy. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę takie czynniki, jak wysokość miesięcznych

wydatków, wysokość zobowiązań oraz bieżąca zdolność do osiągnięcia dochodu, a następnie powinien je zestawić z rzeczywistymi zarobkami uzyskiwanymi przez zobowiązanego¹⁷. Tego rodzaju analiza stanu finansowego osoby, która ubiega się o umorzenie należności składkowych, wydaje się całkowicie zasadna i właściwa. Organ powinien przecież opierać swoją decyzję na prawidłowo ustalonym stanie faktycznym.

Na kanwie ustalania rzeczywistych możliwości zaspokajania potrzeb życiowych zobowiązanego i jego rodziny pojawiają się dwie interesujące kwestie, albowiem można rozważać, jaki jest minimalny poziom środków finansowych, które powinny pozostawać w dyspozycji zobowiązanego i ewentualnie jego rodziny. Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. ani rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. nie dają żadnych wskazówek na ten temat, a zatem wydaje się, że najwłaściwsze byłoby przyjęcie indywidualnej oceny poszczególnych przypadków.

W ocenie autora pewną pomocą w tym zakresie dla organu mogłoby być skorzystanie z wyznacznika, którym jest instytucja kwoty uprawniającej do świadczeń z pomocy społecznej¹⁸. Wydaje się przecież, że jej wysokość odzwierciedla pewne minimum, poniżej którego konieczna staje się interwencja systemu pomocowego. Skoro zaś powyżej tej kwoty ustawodawca nie przewiduje wsparcia, to może oznaczać, że uznaje określony próg za pewną wartość, która pozwala jeszcze na samodzielne poradzenie sobie przez daną osobę.

Godzi się zauważyć, że instytucja umorzenia należności składkowych z art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. jest skierowana do ubezpieczonych, którzy są jednocześnie płatnikami składek na własne ubezpieczenia społeczne. W konsekwencji bezpośredni związek osoby z należnością składkową pozwala dodatkowo wzmocnić koncepcję odniesienia możliwości zaspokojenia potrzeb życiowych do kwot uprawniających do korzystania z pomocy społecznej.

Kolejnym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem mogłoby być względnie na zasadę poszanowania minimum egzystencji, która gwarantuje ochronę przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W doktrynie wskazuje się, że stanowi ona swoisty wyjątek od konieczności nałożenia na zobowiązanego, który nie wykonuje dobrowolnie swoich obowiązków administracyjnoprawnych, odpowiedzialności całym jego majątkiem. Ze względu na jej charakter nie powinna podlegać wykładni rozszerzającej¹⁹. Nie można również tracić z pola widzenia, że jest skierowana zarówno do organów administracyjnych, jak i do zobowiązanych. W ślad za stanowiskiem wyrażonym w doktrynie można przyjąć, że: „Zasada poszanowania minimum egzystencji z jednej strony stanowi bowiem gwarancję prawną dla jednostek występujących w roli zobowiązanego, z drugiej zaś stwarza dla organów egzekucyjnych obowiązek czuwania nad tym, aby w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie doszło do naruszenia minimum egzystencji. Organy egzekucyjne prowadzące postępowanie egzekucyjne w danej sprawie zobligowane są m.in. do określenia, co może zostać zakwalifikowane jako składnik minimum egzystencji zobowiązanego”²⁰.

Można zatem przyjmować, że nie istnieją obiektywne przeszkody do stosowania zasady poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego również w zakresie problematyki umarzania należności składkowych. Godzi się przecież za-

uważyć, że w razie odmowy ze strony organu nastąpi konieczność uregulowania tych składek. Z oczywistych względów może się to wiązać z przymusowym ściągnięciem w drodze egzekucji administracyjnej. Takie postępowanie powinno się odbywać według tych samych reguł, które obowiązują w zakresie egzekucji innych należności publicznoprawnych. Jeżeli zatem organ mógłby w konkretnej sprawie dojść do przekonania, że przymusowe ściągnięcie należności składkowych będzie zagrożeniem dla minimum egzystencji zobowiązanego, to mogłoby stanowić to obiektywny argument przemawiający za umorzeniem składek. Jednocześnie takie ujęcie pozwala na wyprowadzenie stosunkowo obiektywnej linii demarkacyjnej między pozytywnym a negatywnym rozpatrzeniem wniosku zobowiązanego.

Inną sytuacją powodującą komplikacje w zakresie umorzenia należności składkowych jest posiadanie przez ubezpieczonego-płatnika składek majątku, do którego można zaliczyć zarówno ruchomości, jak i nieruchomości. Z punktu widzenia organu rentowego najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że bycie właścicielem majątku wyłącza możliwość umorzenia składek. Obiektywnie bowiem zobowiązany mógłby spieniężyć posiadane ruchomości czy nieruchomości i pokryć zobowiązania wobec ZUS. Takie zapatrywanie jest jednak zbyt daleko idące. Chociażby z uwagi na konieczność zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych zobowiązanego i jego rodziny oraz zasadę poszanowania minimum egzystencji organ jest winny każdorazowo rozpatrywać skutki, które mogłyby zostać wywołane „upłynnieniem” majątku. Oczywiście jest, że sprzedaż nieruchomości może spowodować problemy mieszkaniowe po stronie zobowiązanego i jego rodziny, a w konsekwencji stanowić działanie nadmierne wobec konieczności zabezpieczenia bytu tych osób.

Z uwagi na powyższe należy przyjmować, że nie jest wykluczone ustalenie, że wobec posiadania określonych składników majątkowych przez ubezpieczonego-płatnika nie może on liczyć na umorzenie należności składkowych. Niemniej bycie właścicielem majątku nie może z góry wyłączać stosowania tej instytucji, albowiem konieczne jest uprzednie zbadanie przez organ wpływu ewentualnej sprzedaży tego majątku na zachowanie zdolności do zabezpieczenia potrzeb życiowych.

Na kanwie obecnych czasów warta krótkich rozważań jest również przesłanka umorzenia określona w rozporządzeniu z dnia 31 lipca 2003 r. jako poniesienie strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia. W okresie pandemii COVID-19 wielu zobowiązanych jest dotkniętych trudnościami w realizacji obowiązku składkowego. O ile dla wielu z nich ustawodawca przewidział rozwiązania zwalniające z opłacania składek w przepisach tzw. tarcz antykrzysowych, o tyle nie ulega wątpliwości, że były to mechanizmy krótkotrwałe i doraźne. Ekonomiczne skutki pandemii mogą być jednak mocno rozciągnięte w czasie. Wobec tego występowanie z wnioskami o umorzenie należności składkowych na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. z powodu nadzwyczajnego zdarzenia jest rozwiązaniem w pełni uzasadnionym. Wszak wiele podmiotów może nie mieć możliwości skorzystania ze specjalnych rozwiązań wprowadzonych na czas pandemii COVID-19 lub ta pomoc nie będzie wystarczająca.

W takiej sytuacji wspomniana przesłanka daje realną możliwość ubiegania się o umorzenie należności składkowych. Trudno bowiem byłoby zakładać, że obecna pandemia nie mieści się w zakresie przedmiotowym innych nadzwyczajnych zdarzeń. Jest to wszak coś zupełnie niespodziewanego i niezależnego od woli ubezpieczonych-płatników. Nie można również nie zważać na wyjątkowy charakter tego okresu. Oczywiście jest, że nie każdy przypadek pozwala na umorzenie należności składkowych, lecz jest to droga postępowania, z której warto korzystać.

5. TRYB UMORZENIA NALEŻNOŚCI SKŁADKOWYCH

Postępowanie w przedmiocie umorzenia należności składkowych jest wszczynane na wniosek zainteresowanego. W przypadku zdarzeń opisanych w art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. wstępna ocena, czy zachodzą przesłanki wymienione w tej regulacji, należy do uprawnionego. Przy czym organ, prowadząc postępowanie administracyjne, powinien się kierować z urzędu zasadą uwzględniania interesu publicznego i słusznego interesu strony²¹.

Co do zasady organ rentowy, wydając decyzje w przedmiocie umorzenia składek, działa w ramach uznania administracyjnego. Niemniej doznaje ono istotnego ograniczenia, uznaniowy charakter właściwej decyzji nie odnosi się bowiem do ustalania przesłanek warunkujących umorzenie należności. Organ nie może działać w tym zakresie w ramach uznania administracyjnego z uwagi na okoliczność, że kwestia określenia, czy zachodzą w danej sprawie warunki, gdy zobowiązany ze względu na swój stan majątkowy i sytuację rodzinną nie może opłacić należności, bo pociągnęłoby to negatywne skutki dla niego i jego rodziny, nie ma cech wyboru między różnymi możliwościami. Jest ona wynikiem jednoznacznych ustaleń faktycznych i płynących z nich prawidłowych wniosków²².

W konsekwencji należy przyjmować, że możliwość wyboru przez organ określonego kierunku rozstrzygnięcia zachodzi dopiero po ustaleniu, że zaistniała któraś z przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. W razie bowiem stwierdzenia, że te warunki nie zostały spełnione, organ nie posiada kompetencji do wyboru konsekwencji prawnych i jest zobowiązany do odmówienia umorzenia. Luz decyzyjny pojawia się zatem dopiero na etapie następującym po ustaleniu, że wystąpiła jedna z koniecznych przesłanek²³.

Taka koncepcja wydaje się całkowicie uzasadniona. Nie powinno powodować zastrzeżeń przyjęcie, że organ winien w pierwszej kolejności ustalić, że obiektywnie wystąpiły którekolwiek z warunków ubiegania się o umorzenie należności składkowych. Dopiero pozytywna ocena w tym zakresie pozwala przejść do rozpoznania sprawy w ramach uznania administracyjnego i podjąć decyzję co do ewentualnego umorzenia i jego rozmiaru. Przesłanki określone w rozporządzeniu z dnia 31 lipca 2003 r., wydanym na podstawie art. 28 ust. 3b ustawy z dnia 13 października 1998 r., mają charakter zindywidualizowany, lecz z całą pewnością możliwe jest obiektywne ustalenie ich zaistnienia.

Pomimo wyjątkowego charakteru mechanizmu umarzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne podkreśla się w orzecznictwie, że przy wydawaniu decyzji w

tych zakresie organ powinien brać pod uwagę, że ustawodawca przewidział zastosowanie takiej konstrukcji pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek, a zatem odmowa umorzenia nie może być traktowana jako zasada postępowania w tego typu sprawach. Proste uzasadnienie negatywnej decyzji dla zobowiązanego przez powołanie się na publicznoprawny charakter należności lub okoliczność profesjonalnego prowadzenia działalności, tj. na własne ryzyko, całkowicie wyłączałoby możliwość stosowania opisywanego mechanizmu i realizacji stawianych mu celów²⁴.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że każdy podmiot występujący o przyznanie mu umorzenia należności składkowych w związku z art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. zobowiązany jest do współpracowania z właściwym organem dla wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a w razie potrzeby przejawiać stosowną inicjatywę w zakresie udowodnienia podnoszonych przez siebie twierdzeń, z których wywodzone są pozytywne dla niego skutki prawne.

6. PODSUMOWANIE

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, które polega na możliwości umorzenia zobowiązanym do opłacania składek na własne ubezpieczenia społeczne należności z tego tytułu nawet w razie braku ich całkowitej nieściągalności, należy oceniać pozytywnie. Bez wątpienia ten mechanizm ma charakter pomocy dla określonych podmiotów, znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej. Omawiane rozwiązanie może znajdować szerokie zastosowanie w obecnych czasach, w obliczu pandemii COVID-19, która oddziałuje negatywnie na gospodarkę i przedsiębiorców.

Należy jednak pamiętać, że konstrukcja tego mechanizmu może powodować wiele niejasności w procesie jego stosowania. Ustawodawca opracował katalog przesłanek warunkujących umorzenie składek w sposób dość szeroki i niedookreślony. Z tego powodu mogą występować problemy interpretacyjne. W ocenie autora ustawodawca zbyt szeroko kształtuje pojęcie rodziny zobowiązanego. Ponadto ujednoczenia wymaga określenie zakresu podmiotowego umorzenia składek z art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. Nie można tracić z pola widzenia, że te podmioty mogą zatrudniać inne osoby. Jednocześnie decyzja organu w tym zakresie ma charakter uznaniowy, lecz tylko w odniesieniu do samego umorzenia lub jego rozmiarów. Stwierdzenie, że zaistniały przesłanki dla zastosowania tego mechanizmu, musi być obiektywne, co należy oceniać bardzo pozytywnie. Wydaje się, że w procesie skutecznego ubiegania się o zwolnienie z obowiązku składkowego niezbędna jest również aktywna postawa zobowiązanego.

Przypisy

1. Tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej: ustawa z dnia 13 października 1998 r.
2. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 53-54.
3. J. Wantoch-Rekowski, *Ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 3 (2), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2014.028/4448>, s. 41, dostęp: 19.05.2021.
4. Tamże, s. 42.

- ⁵ J. Strusińska-Żukowska, w: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Warszawa 2011, s. 472, za: J. Wantoch-Rekowski, *Ułatwienia w opłaceniu składek...*, dz. cyt., s. 37.
- ⁶ J. Wantoch-Rekowski, *Ułatwienia w opłaceniu składek...*, dz. cyt., s. 37-39.
- ⁷ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., II GSK 542/10, Legalis nr 378932.
- ⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2006 r., III SA/Wa 1009/06, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/149FD560DA>, dostęp: 19.05.2021.
- ⁹ M. Cilak, *Umorzenie należności oraz odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty płatności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jako pomoc publiczna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 2 (3), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2015.014/5569>, s. 58, dostęp: 19.05.2021.
- ¹⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ułatwień w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1 (1), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2013.002/2232>, s. 37, dostęp: 19.05.2021, za: J. Myszkowski, *Przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne określone w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2016, nr 4, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-016c6e4f-3a51-418b-81b0-b1e-ed097efd5/c/Ubezpieczenia_Spoleczne_nr_4_2016_J._Myszkowski_5.pdf, s. 91, dostęp: 19.05.2021.
- ¹¹ J. Myszkowski, dz. cyt., s. 92.
- ¹² Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II GSK 244/07, Legalis nr 124615.
- ¹³ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., II GSK 451/07, Legalis nr 153883; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2019 r., III SA/Po 489/19, LEX nr 2729275.
- ¹⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Dz.U. Nr 141, poz. 1365, dalej: rozporządzenie z dnia 31 lipca 2003 r.
- ¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 lutego 2019 r., III AUa 1803/18, LEX nr 2669690.
- ¹⁶ J. Myszkowski, dz. cyt., s. 93-94.
- ¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2006 r., III SA/Wa 2339/06, Legalis nr 323437.
- ¹⁸ Art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.
- ¹⁹ A. Drelichowska, P. Razowski, *Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/51720/download/>, s. 142, dostęp: 19.05.2021.
- ²⁰ Tamże, s. 142-143.
- ²¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 maja 2011 r., III SA/Lu 503/2010, LEX nr 1132728.
- ²² Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., I GSK 295/18, LEX nr 3081484; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2020 r., I SA/Bk 137/20, LEX nr 3053943.
- ²³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2020 r., I SA/Bk 255/20, LEX nr 3054905.
- ²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2020 r., I SA/Kr 95/20, LEX nr 3091464.
- społeczne jako pomoc publiczna, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 2 (3), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2015.014/5569>, dostęp: 19.05.2021.
- Drelichowska A., Razowski P., *Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/51720/download/>, dostęp: 19.05.2021.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 7, Warszawa 2016.
- Myszkowski J., *Przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne określone w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2016, nr 4, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-016c6e4f-3a51-418b-81b0-b1e-ed097efd5/c/Ubezpieczenia_Spoleczne_nr_4_2016_J._Myszkowski_5.pdf, dostęp: 19.05.2021.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Warszawa 2011.
- Wantoch-Rekowski J., *Stosowanie ułatwień w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1 (1), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2013.002/2232>, dostęp: 19.05.2021.
- Wantoch-Rekowski J., *Ułatwienia w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 3 (2), <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PBPS/article/download/PBPS.2014.028/4448>, dostęp: 19.05.2021.
- Akty prawne
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Dz.U. Nr 141, poz. 1365.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.
- Orzecnictwo
- Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II GSK 244/07, Legalis nr 124615.
- Wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., II GSK 451/07, Legalis nr 153883.
- Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., II GSK 542/10, Legalis nr 378932.
- Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., I GSK 295/18, LEX nr 3081484.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 lutego 2019 r., III AUa 1803/18, LEX nr 2669690.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2020 r., I SA/Bk 137/20, LEX nr 3053943.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2020 r., I SA/Bk 255/20, LEX nr 3054905.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2020 r., I SA/Kr 95/20, LEX nr 3091464.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 maja 2011 r., III SA/Lu 503/2010, LEX nr 1132728.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2019 r., III SA/Po 489/19, LEX nr 2729275.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2006 r., III SA/Wa 2339/06, Legalis nr 323437.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2006 r., III SA/Wa 1009/06, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/149FD560DA>, dostęp: 19.05.2021.

Literatura

Cilak M., *Umorzenie należności oraz odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty płatności z tytułu składek na ubezpieczenia*