

Mechanizmy ułatwiające opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce

Wprowadzenie

Podstawowym obowiązkiem każdego płatnika składek jest, w pierwszej kolejności, terminowe opłacanie składek w odpowiedniej wysokości, określonej według regulacji znajdujących się w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Ustawodawca jest jednak zmuszony wziąć pod uwagę nie tylko stan „idealny”, w którym każdy płatnik wywiązuje się w pełni z nałożonych na niego obowiązków, ale także stan „realny”. Z mojego punktu widzenia najciekawszym rozwiązaniem jest wprowadzenie do systemu ubezpieczeń społecznych mechanizmów ułatwiających opłacenie składki¹. Umożliwienie zastosowania takich konstrukcji ma potencjalnie duże znaczenie dla przedsiębiorców mogących znaleźć się w sytuacji, w której przymusowa egzekucja zaległych składek ubezpieczeniowych wraz z należnymi Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych odsetkami może doprowadzić do zwolnień wśród pracowników, a w sytuacjach skrajnych – nawet do upadłości takiego przedsiębiorcy. W perspektywie może się to więc wiązać z utratą przychodu dla ZUS-u od tego przedsiębiorcy

¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 64–66.

i zwiększeniem liczby bezrobotnych. Wydaje się więc, że w pewnych ściśle określonych przypadkach rozłożenie na raty takich płatności może okazać się dla państwa rozwiązaniem korzystniejszym niż bezwzględne egzekwowanie należności w danym momencie. Z uwagi na specyficzny charakter tego mechanizmu oraz możliwość zakwalifikowania go jako formy pomocy publicznej należy go stosować zgodnie z postanowieniami ustawy – w sytuacjach wyjątkowych oraz przy indywidualnym podejściu do konkretnej sytuacji.

Zakres przedmiotowy regulacji

Określając zakres przedmiotowy regulacji ułatwiających opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne, określonych w art. 28 i art. 29 u.s.u.s., należy wskazać, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z art. 30 u.s.u.s., nie może zastosować umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności wobec składek, które pochodzą od osób niebędących jednocześnie płatnikami. Dotyczy to więc, przykładowo, części składki opłacanej przez pracownika, który współfinansuje połowę składki na ubezpieczenie emerytalne, lecz mimo to nie staje się płatnikiem składki (jest nim pracodawca). Pogląd ten utrwalony został w praktyce orzeczniczej między innymi w orzeczeniach WSA w Poznaniu sygn. III SA/Po 480/2010 z 28 października 2010 r. oraz WSA w Gliwicach sygn. III SA/Gl 1385/2010 z dnia 9 sierpnia 2010 r. Można jednak zastosować w tej sytuacji mechanizmy ułatwiające opłacenie składki wobec części opłacanej przez pracodawcę z pracownika (tak m.in. NSA w wyroku z 12 stycznia 2011 r. II GSK 17/2010). Na gruncie obowiązujących przepisów powstawała wątpliwość, czy istnieje możliwość zastosowania regulacji określonych w art. 28 i art. 29 u.s.u.s. wobec osób samozatrudnionych. Wobec milczenia ustawodawcy problem ten musiało rozwiązać orzecznictwo i zgodnie z orzeczeniem WSA w Gliwicach III SA/Gl 1562/2009 z dnia 14 maja 2010 r. wskazane regulacje mogą znaleźć zastosowanie, kiedy zachodzi tożsamość opłacającego składkę oraz płatnika, na przykład w przypadku prowadzenia

pozarolniczej działalności gospodarczej. Ustawodawca nie wprowadza w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych rozróżnienia przy określaniu przesłanek dopuszczających zastosowanie tego trybu na należności główne (zaległe składki) oraz należności uboczne (odsetki). Dlatego, zgodnie z poglądem WSA w Warszawie, wyrażonym w orzeczeniu o sygnaturze V SA/Wa 710/2008 z dnia 15 maja 2008 r., właściwy organ emerytalno-rentowy jednocześnie z umorzeniem lub rozłożeniem na raty sumy zaległych składek może, ale co ważne – nie musi, uczynić to samo z należnymi odsetkami. Warto także odnotować, że umorzeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3a mogą podlegać nie tylko należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ale także Fundusz Pracy i ubezpieczenie zdrowotne (tak WSA w Kielcach w orzeczeniu I SA/Ke 328/2009 z dnia 8 października 2009 r.).

Umorzenie należności z tytułu składek

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) może dokonać umorzenia należności z tytułu składek, a więc tak należnych odsetek w całości lub w części, w przypadku całkowitej ich nieściągalności oraz – w drodze wyjątku, na podstawie art. 28 ust. 3a u.s.u.s. – mogą zostać umorzone w wyżej określonym zakresie także należności, wobec których nie zachodzi przypadek całkowitej nieściągalności. Ustawodawca, dążąc do ograniczenia swobody oceny, postanowił stworzyć definicję legalną tego pojęcia na potrzeby omawianej regulacji. Ma to szczególnie doniosłe znaczenie, gdyż działania polegające na umorzeniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne należałoby zakwalifikować jako pomoc publiczną, w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z poglądami doktryny, pomocą publiczną może być nie tylko pomoc tak zwana aktywna – polegająca na przekazaniu środków publicznych – ale także pomoc bierna – niedomaganie się należnych płatności na rzecz państwa.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 u.s.u.s., o całkowitej nieściągalności zaległych składek możemy mówić, gdy alternatywnie występuje następujący stan:

- a) dłużnik zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia, a przy tym brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie,
- b) sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności (małżonka, następców prawnych), możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,
- c) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym,
- d) wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym,
- e) naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję,
- f) oczywiste jest, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Drugi przypadek – umorzenie składek mimo braku całkowitej nieściągalności – może mieć miejsce jedynie, gdy zajdą szczególne okoliczności mogące usprawiedliwić takie działanie. Mimo ogólnego opisanie takich zdarzeń w u.s.u.s. ustawodawca, opierając się na art. 28 ust. 3b, wydał rozporządzenie z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, które tworzy katalog zdarzeń. Zdaniem ustawodawcy zasługują one na uwzględnienie przy umarzaniu na-

leżności z tytułu składek. Zgodnie z § 3 wspomnianego rozporządzenia, umorzenie składek, mimo braku ich całkowitej nieściągalności, jest możliwe w szczególności, kiedy ich egzekucja spowodowałaby powstanie sytuacji, w której zobowiązany oraz jego rodzina nie mogliby zapewnić sobie środków niezbędnych do życia, gdy nieopłacenie składek jest wywołane klęską żywiołową (stratami spowodowanymi przez tę klęskę) lub gdy w wyniku przewlekłej choroby zobowiązanego bądź konieczności sprawowania przez niego opieki nad osobą przewlekle chorą osiągnięcie odpowiedniego dochodu nie jest możliwe. W orzeczeniu III SA/Po 159/2011 z dnia 6 kwietnia 2011 r. WSA w Poznaniu stwierdza, że przy ocenie zasadności umorzenia należności wynikających z obowiązku opłacenia składek Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien uwzględniać stan majątkowy oraz sytuację rodzinną zobowiązanego. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem oraz literalnym brzmieniem przepisu ZUS jest uprawniony do umorzenia należności z tytułu składek, nie jest natomiast do tego zobligowany w przypadku wystąpienia wskazanych w ustawie lub rozporządzeniu przesłanek (tak m.in. SA w Gorzowie Wielkopolskim w II SA/Go 494/2009 z dnia 20 sierpnia 2009 r. oraz WSA w Łodzi w I SA/Łd 1463/2008 z dnia 26 marca 2009 r.). Orzecznictwo stoi na stanowisku, że umarzanie należności z tytułu składek w sytuacji, kiedy nie zachodzi ich całkowita nieściągalność, powinno mieć charakter absolutnie wyjątkowy (tak m.in. WSA w Poznaniu w I SA/Po 1477/2008 z dnia 20 stycznia 2009 r. oraz w III SA/Po 321/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r.).

Odroczenie terminu płatności lub rozłożenia na raty składki

Instytucja określona w art. 29 u.s.u.s. w swoim założeniu jest instytucją wyjątkową, na co wskazuje między innymi pozostawienie decyzji do uznania ZUS. Spełnienie przesłanek warunkujących jej wykonanie jest jednak łatwiejsze dla płatnika składek. Aby organ uzyskał możliwość zastosowania tego mechanizmu, musi uznać, że

w danym stanie faktycznym zasły ważne względy gospodarcze lub inne zasługujące na uznanie przesłanki. Pojęcie „względów gospodarczych” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, co może świadczyć o chęci nadania mu znaczenia powszechnego, a przez to także uelastycznienia tej instytucji. Wydaje się, że pojęcie względów gospodarczych ma szerszy zakres niż pojęcie trudności gospodarczych i obejmuje także okoliczności, które mogą do nich prowadzić². Za takie zdarzenia możemy uznać na przykład upadłość banku, w którym płatnik miał zgromadzone środki, upadłość głównego kontrahenta etc. Odwołując się do pojęcia innych ważnych powodów, zasadne wydaje się odwołanie do rozporządzenia z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wymienione tutaj trzy sytuacje nie tworzyłyby, rzecz jasna, katalogu zamkniętego, jednak zdecydowanie powinny znaleźć się w katalogu innych ważnych przyczyn. Takie rozumowanie opiera się na wnioskowaniu *argumentum ad major ad minus*. Skoro ZUS może umorzyć składkę, to tym bardziej może odroczyć termin jej płatności. Także w tym przypadku decyzja ZUS ma charakter uznaniowy (tak m.in. WSA w Szczecinie w I SA/Sz 484/2011 z dnia 13 lipca 2011 r.). Ustawodawca nie wprowadza maksymalnego okresu, na jaki mogą zostać rozłożone składki, ani maksymalnej liczby rat. Ciekawym rozwiązaniem jest wybór przez ustawodawcę formy umowy cywilnoprawnej jako właściwej formy dla odroczenia lub rozłożenie na raty. Pozwala to na w znacznym stopniu swobodne kształtowanie takiej umowy. Ustawa obliguje także ZUS na ustalenie opłaty prolongacyjnej, której nie ustala się jednak w przypadku, kiedy przyczyną rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności była klęska żywiołowa bądź wypadek losowy. Należy także pamiętać, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 29 ust. 3 ustawodawca zawarł bardzo dolegliwą sankcję wobec strony (płatnika), która nie wywiązałaby się z takiej umowy. Ustawa przewiduje w takim wypadku zerwanie umowy i stwierdzenie natychmiastowej wymagalności całości sumy wraz

² I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 65.

z należnymi odsetkami. Sankcja taka jest automatycznie stosowana niezależnie od ciężaru przewinienia. Może to mieć miejsce zarówno w przypadku odmowy wykonania umowy, jak i nawet niezawinionego opóźnienia lub opłacenia raty w niepełnej wysokości.

Właściwość organu w ramach ZUS

Ustawa nie wskazuje podmiotu właściwego w ramach hierarchii ZUS-owskiej do podjęcia decyzji w sprawie zastosowania mechanizmów ułatwiających zapłatę składki. Praktyka podejmowania tego typu decyzji została usankcjonowana w uchwale Zarządu ZUS 12/2010. Przyjęto w niej łącznie dwa kryteria, według których wskazuje się podmiot właściwy, uprawniony do podjęcia decyzji o zwarcu lub niezawarcu stosownej umowy. Kryteriami tymi są, w pierwszej kolejności, wysokość kwoty, która miałaby podlegać odroczeniu, rozłożeniu na raty lub umorzeniu, oraz czas, na jaki miałaby być ewentualnie rozłożona na raty lub odroczone. Nie wnikając w tym miejscu w szczegóły, należy wskazać, że odroczenie terminu płatności na okres powyżej ośmiu miesięcy oraz rozłożenia na raty na okres ponad 10 lat może mieć miejsce jedynie wyjątkowo i jest to uzależnione od decyzji członka Zarządu ZUS ds. ekonomiczno-finansowych. W praktyce „wniosek ugodowy” składa się do ZUS-u jako organu państwowego, natomiast „wewnętrzna właściwość” nie ma, z punktu widzenia potencjalnego beneficjenta, praktycznego znaczenia.

Tryb ułatwiający opłacenie składki – umorzenie składek

W sprawach o poważniejszych konsekwencjach dla finansów ZUS, mogących powodować utratę części przychodów, ustawodawca uznał za właściwe skierowanie takich działań na klasyczną drogę administracyjną. Efektem takiego założenia jest też między

innymi – zgodnie z orzeczeniem WSA w Gliwicach III SA/GI 340/2010 z dnia 16 lutego 2011 r. – rozpatrywanie działań ZUS w kontekście Kodeksu postępowania administracyjnego oraz konieczność uzasadniania jego decyzji, wynikająca z art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych wskazuje nie tylko na konieczność uzasadniania decyzji uznaniowych, ale także na wymóg szczególnej staranności właśnie w tym przypadku. W przypadku procedury umorzenia należności związanych z obowiązkiem opłacenia składek ZUS może działać zarówno z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanego podmiotu. Mimo braku takiego ograniczenia w obowiązujących przepisach wydaje się, że ZUS powinien ograniczyć swoją aktywność w tym zakresie jedynie do sytuacji, w których ma miejsce całkowita nieściągalność należności. W przypadku zdarzeń określonych w art. 28 ust. 3a należałoby pozostawić to do decyzji samego uprawnionego – czy według niego zachodzą takie przesłanki, czy też nie. Prowadząc postępowanie administracyjne, organ powinien z urzędu kierować się zasadą uwzględniania interesu publicznego i słusznego interesu strony wyrażonej w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (tak m.in. WSA w Lublinie w orzeczeniu III SA/Lu 503/2010 z dnia 19 maja 2011 r.). Podczas oceny interesu społecznego organ powinien dokonać zindywidualizowanej oceny sytuacji, czy interes społeczny bardziej ucierpi w przypadku niepobrania składki, czy też upadku zakładu pracy w wyniku jej egzekucji. Z dokonanej analizy przesłanek, mogących stanowić podstawę podjęcia działań określonych w art. 28 i 29 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wykładni systemowej, wynika, że ZUS w przypadku stwierdzenia, iż w interesie społecznym będzie utrzymanie takiego zakładu pracy, który mógłby w wyniku pobrania składki zostać zlikwidowany, powinien rozważyć możliwość zastosowania mniej obciążających budżet środków, a więc regulacji art. 29, to jest rozłożenia na raty lub odłożenia terminu płatności – jeżeli możliwe byłoby osiągnięcie takiego samego celu dzięki zastosowaniu tej drugiej instytucji. Mimo odmownej decyzji w przypadku zajścia relewantnych zmian w sytuacji rodzinnej, ma-

jątkowej lub zdrowotnej decyzja taka nie uzyskuje statusu *res iudicata* i może być ponownie rozpatrywana przez ZUS (tak WSA w Gdańsku I SA/Gd 1324/2010 z 16 lutego 2011 r.).

Tryb ułatwiający opłacenie składki – rozłożenie na raty, zmiana terminu płatności

Mimo że dwie instytucje uregulowane przez ustawodawcę w art. 28 i 29 u.s.u.s. mają podobne *ratio legis*, ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu dla nich odmiennego reżimu proceduralnego. Zgodnie ze wspomnianą przeze mnie uchwałą ZUS nr 12/2010, w sprawach o odroczenie terminu płatności składek nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie wnioski ZUS oparł na przepisie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w której to formą zawarcia układu ratalnego lub odkładającego termin płatności jest, jak zostało to już powiedziane, umowa cywilnoprawna. Znajduje to poparcie między innymi w orzeczeniu WSA w Warszawie V SA/Wa 1814/2009 z dnia 11 stycznia 2010 r., w którym wykluczono możliwość wydania decyzji administracyjnej w miejsce umowy w sprawie rozłożenia na raty należności z tytułu składek bądź umożliwienia późniejszego spełnienia tych świadczeń. Zgodnie ze stworzoną na potrzeby wewnętrzne procedurą rozpatrywania wniosków o rozłożenie na raty lub zmianę terminu płatności, wniosek powinien zostać rozpatrzony niezwłocznie, jednak w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia jego wpływu. Mimo braku wprowadzenia takiego ograniczenia w ustawie ZUS ograniczył możliwość składania wniosków tylko do takich, które dotyczą należności głównej za okres dłuższy niż jeden miesiąc. Oczywiście nie zamyka to możliwości wnoszenia wniosków dotyczących okresów poniżej jednego miesiąca, pozostaną one jednak bez rozpoznania. Najważniejsze z punktu widzenia wnioskodawcy zdarzenie, a więc moment podpisania umowy, następuje dopiero po złożeniu przez płatnika składek kompletu dokumentów rozliczeniowych, na podstawie których ustalono stan należności. Dokonywanie tak zwanych nadpłat –

a więc wcześniejszego niż określonego w umowie uregulowania płatności – jest dopuszczalne, nie wpływa jednak, z punktu widzenia ZUS-u, na wysokość określonej opłaty prolongacyjnej. Takie uregulowanie, jako mniej sformalizowane i w efekcie szybsze, należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ekonomii procesowej.

Konsekwencje zastosowania

Pomijając oczywiste konsekwencje, polegające na uszczupleniu lub ewentualnym odroczenia przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należy zwrócić uwagę na konsekwencje pojawiające się po stronie ubezpieczonych. W przypadku, kiedy płatnik składek, będący jednocześnie ubezpieczonym, wystąpi o umorzenie należności z tytułu składek, nie będzie mógł mieć, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaliczonych do stażu pracy okresów, za które nie została uiszczona składka. Sytuacja jest w znacznie większym stopniu skomplikowana, kiedy umorzona jest część składki opłacanej przez pracodawcę za swojego pracownika. Ustawodawca, chroniąc pracownika przed negatywnymi skutkami problemów gospodarczych pracodawcy, pozwala na zaliczenie okresów składkowych za czas, którego dotyczyło zastosowanie mechanizmów ułatwiających opłacenie składki – składka jest w tym czasie opłacana w części przypadającej na pracownika. Wydaje się, że negatywną konsekwencją dla pracownika będzie zewidencjonowanie na Indywidualnym Koncie Emerytalnym, prowadzonym przez ZUS, mniejszej kwoty w przypadku umorzenia składek. Analogiczna sytuacja będzie dotyczyć środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Będzie się to wiązać z niższym wymiarem świadczenia emerytalnego niż w sytuacji, kiedy taki mechanizm nie zostałby zastosowany. Wynika to z wprowadzenia w polskim systemie emerytalnym systemu zdefiniowanej składki, który uzależnia wysokość uzyskanego świadczenia od sumy zgromadzonych przez ubezpieczonego środków w ramach I, II oraz ewentualnie III filaru podzielonego przez dalszą prognozowaną długość życia.