



INSTYTUT PRAWA

MGR PIOTR DOBROWOLSKI

Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna
i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem:
Dr hab. Moniki Lewandowicz-Machnikowskiej, prof. Uniwersytetu SWPS

Wrocław, 2021

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Akty prawne	4
Książki, czasopisma, publikatory	5
Inne	7
Wstęp	8
Rozdział I. Konstrukcja i charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne	21
1. Uwagi ogólne	21
2. Okres międzywojenny i powojenny	23
3. Elementy konstrukcyjne składek	27
3.1. Powszechny system ubezpieczenia społecznego	27
3.1.1. Uwagi ogólne	27
3.1.2. Wysokość składek	27
3.1.3. Odprowadzanie składek	36
3.2. System ubezpieczenia społecznego rolników	47
3.2.1. Uwagi ogólne	47
3.2.2. Wysokość składek	48
3.2.3. Odprowadzanie składek	54
4. Uchybienie obowiązkom związanym z odprowadzaniem składek	56
5. Istota i charakter prawny składek	65
Rozdział II. Zgoda na opłacenie składki po terminie	78
1. Uwagi ogólne	78
2. Objęcie ubezpieczeniem dobrowolnym	79
3. Pojęcie składki należnej i konsekwencje jej nieopłacenia w terminie	88
4. Przesłanki udzielenia ułatwienia	93
5. Zagadnienia proceduralne	99
Rozdział III. Umorzenie należności z tytułu składek	109
1. Uwagi ogólne	109
2. Przedmiot umorzenia	110
3. Przesłanki udzielenia ułatwienia	112
3.1. Całkowita nieściągalność	113
3.2. Pozostałe przypadki uzasadniające umorzenie	119

4. Zagadnienia proceduralne	127
Rozdział IV. Układ ratałny i odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek	139
1. Uwagi ogólne	139
2. Przedmiot ułatwienia.....	140
3. Przesłanki udzielenia ułatwienia	144
4. Zagadnienia proceduralne	146
Rozdział V. Istota i funkcje indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych	176
1. Uwagi ogólne	176
2. Miejsce ułatwień indywidualnych w systemie prawa	176
3. Funkcje ułatwień indywidualnych	190
4. Ułatwienia indywidualne a pomoc publiczna	199
5. Swoboda decyzyjna organów rentowych.	208
Zakończenie	216
Wykaz literatury	226
Orzecznictwo	245
Inne źródła	251
Spis tabel	253

Wykaz skrótów

Akty prawne

- FinPublU – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- GospNierU – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115, poz. 741 ze zm.)
- KC – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- KK – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- KPA – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168 ze zm.)
- KPC – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- KRP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483)
- OdsZwłR – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz.U. Nr 165, poz. 1373)
- OrdPU – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926 ze zm.)
- PDOFizU – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 Nr 80, poz. 350 ze zm.)
- PodstWymSkłR – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. 1998 Nr 161, poz. 1106 ze zm.)
- PomSpołU – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64, poz. 593 ze zm.)
- PostAdmU – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270)
- PrPrz – ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646)

- PrRestr – ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. 2015, poz. 978 ze zm.)
- SkładPobR – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2017, poz. 1831)
- SwobDziałGospU – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 Nr 173, poz. 1807 ze zm.)
- SysUbSpołU – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 ze zm.)
- TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[2])
- UbSpołRoIU – ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991 Nr 7, poz. 24 ze zm.)
- UmNalSKLR – Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne z dnia 31 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003 Nr 141, poz. 1365)
- WypadkiU – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. 2002 Nr 199, poz. 1673 ze zm.)
- ZatrNiepU – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 776 ze zm.)

Książki, czasopisma, publikatory

- Adamiak, Borkowski, *Komentarz* – B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Babiarz, Dauter i in., *Komentarz – Ordynacja podatkowa. Komentarz*, S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Bosek, Safjan, *Komentarz – Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Czuryk, Naumowicz, *Prawo – Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016.

- Dzwonkowski, *Komentarz – Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Dzwonkowski, Kulicki, *Dylematy – Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz – Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Hauser, Wierzbowski, *Komentarz – Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- MOP – „Monitor Prawniczy”
- MOPOD – „Monitor Podatkowy”
- MOPR – „Monitor Prawa Pracy”
- PBPiS – „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PiZS – „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”
- PPR – „Przegląd Prawa Rolnego”
- Sułkowska, *System – System ubezpieczeń społecznych*, red. W. Sułkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
- Szurgacz, *Encyklopedia – Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
- Ślęzak, *Składki – Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślęzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
- USTiP – „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”
- UwRMiS – „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”
- Wagner, *Problemy – Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Uniwersytet Jagielloński. Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej, Kraków 1996.
- Wantoch-Rekowski, *Komentarz – Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Wypych-Żywicka, *Leksykon – Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, C.H. Beck, Warszawa 2016.

- Wypych-Żywicka, *System – System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Inne

- KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OFE – Otwarty Fundusz Emerytalne
- PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Pomimo dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego ludzie we współczesnym świecie ciągle są narażeni na różnego rodzaju ryzyka, pod którym to pojęciem w nauce prawa rozumie się na ogół zdarzenia przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i przynoszące stratę¹. W ostatnim okresie unaoczniała to wszystkim wyraźnie pandemia choroby COVID-19. Okazało się bowiem, że pewne stany, pochytywane dotąd za stabilne – jak na przykład możliwość wykonywania działalności zarobkowej, zatrudnienie z określonym wynagrodzeniem czy tak zwana stopa życiowa – mogą ulec nawet w krótkim czasie diametralnym zmianom. Mowa między innymi o utracie płynności finansowej, niewypłacalności czy nawet pozbawieniu środków utrzymania – w konsekwencji utraty czy ograniczenia zdolności do pracy. Zagrożenie wystąpienia wielu takich zdarzeń jest prawnie wyodrębnione oraz aktuarialnie obliczalne². Wówczas kategoria ryzyka powiązana jest z szeroko pojętą działalnością ubezpieczeniową, a w tym – z dziedziną ubezpieczenia społecznego. Ryzyko ubezpieczeniowe odnosi się do rodzaju i zakresu wpływu zdarzenia losowego na zdolność do zdobywania środków utrzymania³. Rozwiązania, które mają łagodzić skutki takich negatywnych zdarzeń losowych przewidziano w szczególności w prawie ubezpieczeń społecznych.

Prawo ubezpieczeń społecznych, mając sobie właściwe przedmiot, zasady i przepisy, jest uważane za odrębną część systemu prawa. Przyjmuje się, że jest to ogół norm regulujących prawo do świadczeń dotyczących ubezpieczenia społecznego, czyli zapewniających osobom ubezpieczonym otrzymywanie środków do życia w przypadku utracenia zarobków z powodu zaistnienia określonego ryzyka⁴. Najczęściej prawo ubezpieczeń społecznych postrzegane

¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 12-13.

² Por. R. Babińska-Górecka, *Ryzyko socjalne* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 242.

³ Por. H. Pławucka, *Ryzyko niezdolności do pracy dla celów rentowych – konstrukcja i treść* [w:] *Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym*, red. A. Wypych-Żywicka, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Chorzów 2014, s. 34.

⁴ R. Babińska-Górecka, *Prawo ubezpieczeń społecznych* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 204.

bywa jako element prawa zabezpieczenia społecznego albo prawa socjalnego⁵, wydzielany w ich ramach z uwagi na odrębną i spójną regulację prawną, własne zasady i konstrukcje odmienne od pozostałych technik zabezpieczenia społecznego⁶.

Z prawem ubezpieczeń społecznych łączy się również problematyka technik (metod) służących do zabezpieczenia społeczeństwa przed ryzykiem socjalnym. Zagadnienie to wiąże się jednak z kontrowersjami. Terminem tym nie posługuje się ustawodawca – występuje ono wyłącznie w piśmiennictwie i nie jest rozumiane jednolicie. Nie jest ono zdefiniowane i brak jest zamkniętego katalogu owych metod. Każda z nich to swoista forma organizacyjno-finansowa (administracyjno-finansowa), ponieważ *z każdym działaniem w tym zakresie wiąże się konieczność umiejscowienia w określonej strukturze administracyjnej oraz uzyskanie odpowiednich zasobów finansowych umożliwiających zaspokojenie wskazanych potrzeb*⁷. Innymi słowy, forma taka to zespół technik i narzędzi służących do gromadzenia zasobów materialnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb i zasad rozdysponowania nagromadzonymi środkami. Różnią się między sobą przede wszystkim ze względu na tytuł do świadczeń⁸. W doktrynie dostrzeżono, że ustawodawca przy realizacji zadań konstytucyjnych z zakresu zabezpieczenia społecznego nie jest zobowiązany do użycia którejkolwiek z tych form – wybór jednej z nich zależy od jego decyzji, dlatego ich zbiór jest dynamiczny i otwarty⁹. Wyróżnia się trzy klasyczne metody: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą (inaczej zwana filantropijną bądź pomocową). Jak pisze K. Ślebzak, poszczególne konstrukcje zaprezentowane w literaturze stanowią bądź wynik analizy określonych rozwiązań normatywnych, bądź nawiązują do teoretycznych koncepcji definiowania określonej techniki¹⁰. Bazując na poglądach R. Babińskiej-Góreckiej, I. Jędrasik-Jankowskiej i W. Muszalskiego, wskazać

⁵ W nauce prawa nie ma zgody co do nazwy i zakresu gałęzi prawa dotyczącej zabezpieczenia obywateli przed ryzykami socjalnymi. Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części pracy. Por. A. Przybyłowicz, *Prawo socjalne* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 204. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 5 i n.

⁶ Por. D. Dzienisiuk [w:] Wypych-Żywicka, *System*, s. 86.

⁷ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 18-19.

⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 22.

⁹ K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67 KRP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C. H. Beck, Warszawa 2016, Legalis i cytowani Autorzy oraz orzeczenia.

¹⁰ *Ibidem*, Legalis.

można, że metody te mają następujące cechy¹¹. Metoda ubezpieczeniowa charakteryzuje się (1) zabezpieczeniem realizowanym w ramach wspólnoty aktywnych zawodowo osób narażonych na podobne zdarzenia losowe (ryzyka ubezpieczeniowe) – przynależność do wspólnoty, a tym samym objęcie ubezpieczeniem, jest przymusowe; (2) fundusz ubezpieczeniowy gromadzi się ze składek opłacanych przez ubezpieczonych lub ubezpieczających w wysokości dostosowanej do rozmiaru ryzyka; (3) wysokość świadczenia zagwarantowana jest ustawowo i zależy od wysokości wkładu – wysokości składek i czasu ich opłacania; (4) prawo do świadczenia jest prawem podmiotowym, zagwarantowanym ustawowo, a wypłata świadczenia jest niezależna od posiadanych środków własnych; (5) zadania z zakresu ubezpieczenia wykonują niezarobkowo specjalnie temu przeznaczone instytucje publiczne lub prywatne.

Z kolei metoda zaopatrzeniowa wyróżnia się następującymi przymiotami: (1) obejmuje całą ludność kraju bez względu na aktywność zawodową, udzielając świadczenia osobom, które spełniły warunki; (2) środki na realizację świadczeń zapewnia budżet państwa; (3) świadczenia są generalnie jednolite i ustalane według kryterium potrzeb bądź zasług; (4) przesłanki nabycia prawa do świadczenia określa ustawa; (5) prawo do świadczenia jest prawem podmiotowym; (6) system administrowany jest przez urzędy publiczne.

Metoda opiekuńcza odznacza się natomiast tym, że (1) obejmuje całą ludność, znajdującą się w potrzebie, na zasadzie obywatelstwa bądź domicylu; (2) opiera się na kryterium dochodowym; (3) świadczenia przyznaje się z budżetu; (4) świadczenia są na ogół jednolite, określone kwotowo, na poziomie zabezpieczającym egzystencję; (5) wysokość świadczenia określa bądź ustawa, bądź oceniający realizację przesłanek i przyznający świadczenie; (6) prawo do świadczenia ma charakter roszczeniowy dopiero po wydaniu decyzji; (7) podlega administrowaniu przez przeważnie lokalne organy administracji publicznej.

Trzeba podkreślić, że powyższe zestawienia odzwierciedlają jedynie pewne wypracowane w piśmiennictwie modele. W żadnym porządku prawnym nie funkcjonują one w pełni, stąd powyższe wyliczenia mają charakter porządkujący i systematyzujący. W określonej instytucji prawnej wyróżnić można cechy danej metody i w oparciu o to określać

¹¹ I. Jędrasik Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 22-23; R. Babińska-Górecka, *Techniki realizacji ubezpieczenia społecznego* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 304; W. Muszalski, *op. cit.*, s. 19.

dany system ubezpieczeniowym, zaopatrzeniowym bądź opiekuńczym, a także *dostrzegać w nim jeszcze elementy obejmowane ogólnym pojęciem zabezpieczenia społecznego*¹².

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest to, że na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych termin „system” może być rozpatrywany w różnych ujęciach. Przede wszystkim możemy mówić o systemie ubezpieczeń społecznych jako całości regulacji prawnych dotyczących zasad, organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń społecznych, a także warunków nabywania prawa do świadczeń z tego systemu¹³. W jego obrębie znajdują się system powszechny, dla którego podstawowym aktem prawnym jest ustawa systemowa, a także systemy szczególne, wyodrębnione¹⁴. Jednym z nich jest system ubezpieczenia rolniczego. Sporne jest, jaką techniką posłużył się ustawodawca w przypadku właśnie systemu rolniczego, mimo że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, regulująca je w największej mierze, mówi właśnie o ubezpieczeniu, nie zaś na przykład o zaopatrzeniu czy o udzielaniu pomocy społecznej. B. Wierzbowski, jak się wydaje, między innymi z tej przyczyny uważa ubezpieczenie rolnicze za przykład systemu ubezpieczeniowego, a przy tym, opisując je, odwołuje się także do klasycznej definicji ubezpieczenia społecznego autorstwa W. Szuberta¹⁵. Co więcej, w literaturze wskazuje się, że rodzime ubezpieczenie społeczne tradycyjnie dzieli się na ubezpieczenie powszechne i ubezpieczenie rolników¹⁶. Podkreśla się, że stoją za tym względy społeczno-ekonomiczne i polityczne¹⁷. System ubezpieczenia społecznego rolników od początku został ukształtowany jako system szczególny i odrębny w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego¹⁸, lecz nie można nie zauważyć licznych powiązań obydwu

¹² W. Muszalski, *op. cit.*, s. 23.

¹³ G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 2.

¹⁴ Por. M. Łaga, *System ubezpieczenia społecznego* [w:] Wypych-Żywicka, *Leksykon*, s. 175-177.

¹⁵ B. Wierzbowski, *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 350.

¹⁶ Por. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020, Wolters Kluwer, s. 39.

¹⁷ Tak np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 40; H. Pławucka, *Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym rolników* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 380 oraz *Systemy ubezpieczenia społecznego* [w:] Wagner, *Problemy*, s. 49-50.

¹⁸ T. Bińczycka-Majewska, *Powszechność systemu ubezpieczeń społecznych – teoria i praktyka* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, red. M. Żukowski, Zakład Ubezpieczeń

porządków. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników oparta jest na zasadzie subsydiarności tego ubezpieczenia względem rozwiązań ustawy systemowej, w istocie pełniąc funkcję dopełniającą¹⁹.

Pojawiają się jednak głosy, że system rolniczy jest systemem pomocy społecznej²⁰. M. Krajewski podnosi na przykład, że celem opłacania przez rolników składki nie jest zbilansowanie finansów ubezpieczenia, a składka emerytalno-rentowa stanowi jedynie wyznacznik podlegania ubezpieczeniu, w związku z czym obowiązujące rozwiązania nie odpowiadają metodzie ubezpieczeniowej, a zaopatrzeniowej²¹. W. Muszalski natomiast uważa, że ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie opiera się faktycznie na zasadzie ubezpieczeniowej, lecz już ubezpieczenie emerytalno-rentowe regulowane jest techniką zaopatrzeniową²². W podobnym tonie wypowiada się D. Puślecki: *Objęcie rolników powszechnymi, równymi zasadami poboru składek na ubezpieczenie społeczne było konsekwencją trudnej sytuacji rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej i miało charakter zaopatrzeniowy*²³. Z tej przyczyny J. Jończyk twierdzi, że ubezpieczenie rolnicze należy do systemu ubezpieczenia społecznego *sensu largo*, a samo eksponowanie nazwy „ubezpieczenie społeczne rolników” przez ustawodawcę nie czyni jeszcze konstrukcji prawnych ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników rozwiązaniami *stricte* ubezpieczeniowymi²⁴.

Podkreślić należy, że ubezpieczenie powszechne jest również dofinansowywane z budżetu państwa. Nie można sobie wyobrazić prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych bez zaangażowania jakichkolwiek środków

Spółecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Warszawa-Lublin 2014, s. 95; H. Pławucka, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników*, USTiP 2017, Nr 3(134), s. 93.

¹⁹ Tak np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 40; H. Pławucka, *Zasady podlegania ubezpieczeniom...*, s. 380 oraz *Systemy ubezpieczenia społecznego...*, s. 49-50; M. Płonka, *Charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych rolników* [w:] Sułkowska, *System*, s. 97.

²⁰ Por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 118.

²¹ M. Krajewski, *Wygaszanie ubezpieczenia społecznego rolników jako metoda jego reformy* [w:] Czuryk, Naumowicz, *Problemy*, s. 185.

²² W. Muszalski, *op. cit.*, s. 184.

²³ D. Puślecki, *Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego?*, PPR 2015, Nr 1(16), s. 156.

²⁴ Por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 84-85.

budżetowych²⁵. Wsparcie państwa wynika zarówno z konieczności zapewnienia środków na wypłatę należnych ubezpieczonym świadczeń, jak i z szeroko rozumianej solidarności społecznej²⁶. Tym niemniej istota systemu powszechnego nie jest kwestionowana. Najprościej rzecz ujmując, podążając za T. Liszcz, *chodzi (...) o to, aby gros środków pochodziło ze składek, a nie z innych źródeł*²⁷. Rację ma jednak D.E. Lach, że aktualnie zasada składowego finansowania ubezpieczeń społecznych to coraz bardziej deklaracja, a nie rzeczywistość. Finansowanie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych ma raczej charakter mieszany, składowo-budżetowy, skoro już nawet 1/3 kosztów świadczeń pokrywana jest ze źródeł pozaskładowych²⁸. Dofinansowywanie ubezpieczeń społecznych – których istotą jest składka ubezpieczeniowa – jest przecież konsekwencją tego, że skonstruowany przez ustawodawcę system obciążeń składowych nie jest w stanie samodzielnie finansować gwarantowanych prawnie świadczeń²⁹. Zresztą brak dyferencjacji składek doprowadził do deficytów w poszczególnych funduszach ubezpieczeniowych, co – poza deficytem występującym w ramach funduszu emerytalnego – jest *jednak do przyjęcia w warunkach ubezpieczenia społecznego, nie prowadzi bowiem do zachwiania FUS, ani tym bardziej finansów publicznych*³⁰. Skoro tak, to nie ma również podstaw do uznania, że zabezpieczenie społeczne rolników nie nosi cech ubezpieczeniowych. Trzeba bowiem pamiętać, że dofinansowanie polskiego ubezpieczenia rolniczego wynika z obiektywnych uwarunkowań rodzimego rolnictwa i nie jest zjawiskiem odosobnionym na tle analogicznych rozwiązań w innych krajach Unii Europejskiej³¹.

W doktrynie zwraca się uwagę, że obecne regulacje, które z jednej strony zbliżają system rolniczy do systemu powszechnego, a z drugiej – przerzucają niemal całkowicie ciężar finansowania ubezpieczenia na budżet państwa, pogłębiają niespójność ubezpieczenia

²⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe* [w:] Ślebzak, *Składki*, s. 40.

²⁶ Por. m.in. K. Jaworska, *Główne cechy ubezpieczeń społecznych* [w:] Czuryk, Naumowicz, *Prawo*, s. 38.

²⁷ T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Zakamycze, Kraków 1997, s. 26.

²⁸ D.E. Lach [w:] Wypych-Żywicka, *System*, s. 53.

²⁹ *Ibidem*, s. 53.

³⁰ Tak R. Pacud, *Różnicowanie wysokości składki ze względu na charakter i częstotliwość występowania ryzyka socjalnego* [w:] Ślebzak, *Składki*, s. 89, 91.

³¹ A. Pędzierski, *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, UwRMiS 2010, Nr 36, s. 74.

rolniczego³². Zauważa się, że niektóre z reform tego systemu doprowadziły m.in. do traktowania posiadania małego gospodarstwa jako tytułu podlegania taniemu ubezpieczeniu społecznemu³³. Aktualne konstrukcje ubezpieczenia rolniczego prowadzą do tego, że budżet państwa w równym stopniu dofinansowuje zarówno biedniejszych, jak i zamożniejszych rolników³⁴. W piśmiennictwie można napotkać postulaty odrzucenia względów ideologicznych i politycznych w dyskusji nad ubezpieczeniem społecznym rolników i wprowadzenia zmian w finansowaniu tego ubezpieczenia, m.in. z racji tego, że rolnicy mogą być potraktowani tak samo jak osoby prowadzące działalność gospodarczą³⁵ – zwłaszcza że obowiązki płatnicze rolnika skonstruowane są podobnie do obowiązków samozatrudnionych ubezpieczonych. *Wszak ubezpieczenie społeczne we właściwym znaczeniu ma sens tylko jako socjalna ochrona z tytułu zarobkowego zatrudnienia (działalności), dostarczającego środków na sfinansowanie tego ubezpieczenia. Jeśli tego nie ma, to pozostają pomocnicze formy zabezpieczenia społecznego (bezrobocie, świadczenia rodzinne, pomoc społeczna)*³⁶.

Obecnie rolnicy są wysoce uprzywilejowaną grupą ubezpieczonych, co kłóci się z zasadą solidaryzmu społecznego, która legła u podstaw ubezpieczenia społecznego w ogólności. Tym niemniej trudno mówić o całkowicie zaopatrzeniowym charakterze metody rolniczego zabezpieczenia społecznego, gdy w rachubę wchodzi odprowadzanie składek, zwłaszcza że jeśli rolnik nie podlega reżimowi ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, to wówczas zastosowanie znajdują przepisy ustawy systemowej. Z drugiej strony – jeśli w większej mierze ubezpieczenie rolnicze finansuje się z budżetu państwa, aniżeli z wkładu ubezpieczonych rolników, to kłóci się to z pryncypiami techniki ubezpieczeniowej, o których była mowa powyżej.

Biorąc zatem pod uwagę, że wspomniane formy organizacyjno-finansowe mogą się przenikać i że żaden system w całości nigdy nie odpowiada założeniom modelowym, należy uznać za słuszny pogląd, zgodnie z którym ubezpieczenie społeczne rolników to system

³² Por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 240.

³³ *Ibidem* oraz powoływani tam Autorzy.

³⁴ J. Hybel, *Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 173.

³⁵ Por. m.in. J. Wantoch-Rekowski, *Finanse rolniczego ubezpieczenia społecznego* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2015, s. 173; J. Jończyk, *op. cit.*, s. 239 i n. oraz powoływani tam Autorzy.

³⁶ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 241.

składkowo-zaopatrzeniowy, jak przedstawia to chociażby T. Jedynek³⁷. Trzeba jednak zastrzec, zachowując porządek terminologiczny, że powinno się go nazywać raczej systemem ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowym, akcentując ścieranie się w ramach systemu rolniczych dwóch klasycznych technik realizacji zabezpieczenia społecznego. Takie ujęcie przedmiotowej kwestii odpowiada zasługującemu na aprobatę twierdzeniu J. Wantocha-Rekowskiego: *z prawnego punktu widzenia – rolnicy płacą składki ubezpieczeniowe. Dlatego też system, któremu podlegają, należy zaliczyć do ubezpieczeniowego, choć de facto składki są marginalnym elementem finansowania świadczeń*³⁸. Na składkę jako cechę kategoriałną, pozwalającą określić daną technikę mianem ubezpieczeniowej, uwagę zwrócił L. Kaczyński, wskazując, iż *instytucje prawne zabezpieczenia społecznego nie znajdujące składki oddalają się (...) na tyle daleko od modelu idealnego, że trudno je uznać za ubezpieczeniowe*³⁹. Warto też podkreślić trafną konstatację K. Stopki, która uważa za nieadekwatne do aktualnej sytuacji prawnej stanowisko – nie kwestionując jednak wyżej wspomnianych trzech metod występujących w zabezpieczeniu społecznym: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej – że *w płaszczyźnie normatywnej odpowiednikiem tych zasad są trzy instytucje prawne czy też trzy formy realizacji zabezpieczenia społecznego: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna*⁴⁰.

Z powyższego wynika zatem, że jednym ze wspólnych mianowników systemu ubezpieczenia powszechnego i systemu ubezpieczenia rolniczego jest składka ubezpieczeniowa, która jednocześnie owe systemy określa co do ich istoty – co nie może dziwić, skoro jest podstawą wszelkiej konstrukcji ubezpieczeniowej⁴¹. Opłacanie składki w przepisany sposób jest naczelnym obowiązkiem płatników składek i rolników, a jego niedopełnienie wiąże się z szeregiem negatywnych konsekwencji – niekiedy włącznie z ustaniem ubezpieczenia społecznego czy odpowiedzialnością karną.

³⁷ T. Jedynek, *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, USTiP 2017, Nr 2(133), s. 25.

³⁸ Por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 118.

³⁹ L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, PiZS 1986, Nr 5-6, s. 27.

⁴⁰ K. Stopka, *Świadczenia odszkodowania socjalnego w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2018, s. 210.

⁴¹ S. Graboń, *Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe – cz. I*, MOPR 2012, Nr 4, Legalis.

Należy również zwrócić uwagę na to, że w literaturze nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie do przynależności do konkretnej gałęzi prawa instytucji prawnych realizujących ideę zabezpieczenia społecznego co do celu, lecz nie zawsze co do tradycyjnego sposobu regulacji. Ustawodawca posługuje się bowiem obecnie również innymi metodami realizacji zabezpieczenia społecznego, jak na przykład metodą wspierającą, powierniczą czy odszkodowawczą⁴². Dlatego coraz popularniejsze jest posługiwanie się terminem „prawo socjalne” w odniesieniu do regulacji prawnych dotyczących zaspokajania potrzeb bytowych ludności w zakresie bezpieczeństwa socjalnego⁴³. Prawo socjalne to gałąź prawa, która obejmuje system norm regulujących świadczenia socjalne, zarówno pieniężne, jak i rzeczowe, realizowane w formie określonych usług lub zaopatrzenia w konkretne przedmioty na zasadzie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, oraz normy dotyczące podejmowanych w ramach polityki społecznej działań zmierzających do wyrównywania szans młodego pokolenia oraz wspierania jednostki i rodziny, promocji zatrudnienia czy też wynagradzania w ramach tak zwanego odszkodowania społecznego uszczerbku poniesionego przy wykonywaniu powinności wobec państwa⁴⁴. Do zakresu przedmiotowego prawa socjalnego należą prawo ubezpieczeń społecznych, prawo ubezpieczenia społecznego rolników i prawo zaopatrzenia, które stanowią systemy przezorności, a także prawo opieki zdrowotnej, prawo pomocy społecznej, prawo odszkodowania społecznego i zróżnicowane instytucje wsparcia, do których zalicza się m.in. dodatki mieszkaniowe, stypendia czy świadczenia rodzinne⁴⁵. Takie ujęcia prawa socjalnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych nie są jednak ugruntowane. Napotkać można na rozmaite podziały, klasyfikacje i definicje, które – choć zmierzają do uporządkowania nieładu terminologicznego – poszerzają obszerną już siatkę pojęciową, a końca obecnych sporów doktrynalnych nie widać. Przyznaje się jednak, że prawo socjalne jest terminem szerszym od prawa zabezpieczenia społecznego⁴⁶, ale nie sformułowano jednolicie przyjmowanego kryterium odróżnienia⁴⁷. Prawo socjalne obejmować ma swym zakresem systemy świadczeniowe w ujęciu „klasycznym”, czyli ubezpieczenie, zaopatrzenie

⁴² Por. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Prawnicza i ekonomiczna biblioteka cyfrowa, Wrocław 2013, s. 25 i n.; A. Przybyłowicz, *Prawo socjalne* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 204.

⁴³ A. Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 202.

⁴⁴ D. E. Lach [w:] Wypych-Żywicka, *System*, s. 23.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 41.

⁴⁶ Por. K. Antonów, *Prawo zabezpieczenia społecznego* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 207.

⁴⁷ A. Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 203.

i pomoc społeczną, a także rozwiązania nowe, jak choćby świadczenia socjalnego wsparcia⁴⁸. Niespornie jednak zabezpieczenie społeczne to pojęcie języka prawnego, w przeciwieństwie do prawa socjalnego⁴⁹. Zaprezentowany powyżej inkluzywny sposób postrzegania norm przynależnych prawu socjalnemu wydaje się bardziej przystawać do obecnych, zmiennych realiów społeczno-prawnych. Oddaje również złożoność i różnorodność instytucji, które stanowią przedmiot niniejszej dysertacji. Stąd też w dalszej części pracy nawiązuję do tej właśnie koncepcji.

Celem badań opisanych w niniejszej pracy jest analiza przyjętych przez ustawodawcę regulacji prawnych, które mają za zadanie ułatwienie realizacji obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych, o indywidualnym charakterze. Wstępna hipoteza badawcza pracy zakłada, że indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych stanowią niejednorodną i odrębną grupę instytucji prawnych – pod kątem tak regulacji materialnoprawnych, jak również przepisów proceduralnych. Wydają się być one narzędziami specyficznymi. O niejednorodności tej kategorii może świadczyć to, że występują pomiędzy nimi pewne różnice (na przykład w zakresie podstaw materialnoprawnych, regulacji proceduralnych czy realizowanej funkcji), lecz mają również wspólne cechy typowe. Owe cechy typowe świadczą o odrębności ułatwień indywidualnych. Dzięki nim można odróżnić je od innych narzędzi przewidzianych na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza od ułatwień o charakterze generalnym. Opracowując temat, przyjąłem następujące założenia, będące hipotezami cząstkowymi:

- 1) ułatwienia indywidualne są zbieżne co do *ratio legis*, istoty oraz spełnianych przez nie funkcji;
- 2) przesłanki ich udzielania są podobne i sformułowane z użyciem zwrotów nieostrych;
- 3) co do zasady stanowią one pomoc publiczną;
- 4) ich udzielenie następuje w warunkach przyznanej organowi rentowemu swobody decyzyjnej, co stanowi odstępstwo od formalizmu i schematyzmu prawa ubezpieczeń społecznych;

⁴⁸ H. Szurgacz, *Wprowadzenie* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 9.

⁴⁹ Por. A. Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 203 i R. Babińska-Górecka, *Zabezpieczenie społeczne* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 368.

- 5) każde z tych ułatwień ma doniosłe znaczenie dla praktyki realizacji obowiązków płatników składek, ubezpieczonych i rolników.

W powyżej zakreślonym obszarze badań przeanalizowania wymagały przepisy prawa materialnego oraz stanowiska organów rentowych i sądów co do ich stosowania. Zwrócono również uwagę na procedury rozpatrywania wniosków o udzielenia ułatwień – szczególnie w przypadku układu ratalnego z art. 29 SysUbSpołU. W pracy niniejszej została przedstawiona różnorodność form działania administracji publicznej wykorzystywanych przez ustawodawcę w analizowanej regulacji prawnej. Omawiane w rozprawie kwestie były dotychczas poruszane w doktrynie incydentalnie, w formie artykułów naukowych odnoszących się do konkretnych problemów badawczych. Poszczególni autorzy podejmowali próby nazwania ich czy dokonania ich podziału, lecz nie w ujęciu kompleksowym, tylko na marginesie innych rozważań⁵⁰. Wskazane wyżej instytucje nie doczekały się zatem dotychczas monograficznego opracowania, pomimo ich praktycznego znaczenia, co przemawia za tym, aby poświęcić im badania.

Termin „indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych” jawi się jako pojęcie typologiczne. Taka metoda określenia badanych rozwiązań prawnych wydaje się oddawać myśl, zgodnie z którą siatka pojęciowa *kształtowana dla potrzeb nauk prawnych powinna mieć prawniczy charakter w tym sensie, że jej substrat stanowią określone instytucje prawne, funkcjonujące bądź postulowane*⁵¹. Należy zaznaczyć, że typologia jest *czynnością intelektualną polegającą na ugrupowaniu przedmiotów ze względu na ich podobieństwo do obiektów uznawanych za wzorcowe. Tym samym punktem wyjścia typologii jest wskazanie obiektów wzorcowych o wyrażnie ustalonych właściwościach, nazywanych „typami”*. *Obiekty te służą następnie jako punkt odniesienia przy określaniu typów innych przedmiotów (...) w praktyce zdarza się, że obiekty wzorcowe (...) nie istnieją realnie, są jedynie idealami, a żaden z przedmiotów, o których orzekamy, że jest obiektem danego typu, nie posiada*

⁵⁰ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 53-54, D. Dzienisiuk [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 173-174, J. Wantoch-Rekowski, *Ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne*, PBPiS 2014, Nr 3(2), s. 36 i n. Będzie mowa o tym szerzej w dalszej części pracy.

⁵¹ Por. L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 23-24.

wszystkich cech charakterystycznych obiektu wzorcowego⁵². W pracy podjęto zatem próbę zaprezentowania miejsca i funkcji tych instytucji w systemie prawa poprzez ukazanie ich cech kategoryalnych, pozwalających na zaliczenie danej regulacji do omawianego typu. Interesujące nas przepisy zostaną także porównane w pewnym stopniu do analogicznych rozwiązań prawa podatkowego. Aktualne rozwiązania prawne zostaną poddane krytyce, zwłaszcza w kontekście niewłaściwie uregulowanego przenikania się przepisów prawa prywatnego i prawa publicznego. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych ustawodawca zdecydował się na użycie pojęć postrzeganych jako należące klasycznie do prawa prywatnego (a zwłaszcza terminów cywilistycznych), lecz bez analizowania skutków, jakie wywołuje taki zabieg legislacyjny – mimo dotychczas podnoszonych w piśmiennictwie wątpliwości w tej materii.

Rozprawa ma na celu również ukazać, jak bardzo złożone teoretycznie są omawiane regulacje prawne i dowieść, że nie pozostaje to bez konsekwencji dla praktyki stosowania prawa. Autor planuje ukazać słabość rozwiązań ustawowych, które obowiązują od lat, pomimo postulatów i uwag doktryny oraz istotnych rozbieżności orzeczniczych.

Powyższe założenia skutkują tym, że w pracy w największej mierze posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. W mniejszym stopniu użyto metody historycznej, aczkolwiek także ona, uzupełniająco, znalazła zastosowanie. Poza własną analizą przepisów, Autor zaprezentował szereg poglądów przedstawicieli doktryny oraz judykatury. W zakresie tych ostatnich mowa o orzeczeniach zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych. Wskazano też na interesujące judykaty Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Bez uwzględnienia dorobku orzeczniczego i nauki prawa nie sposób byłoby zaprezentować analizowanego problemu kompleksowo. Przedstawiając stanowisko organów rentowych, sięgnięto do informacji, których one udzielają. Mowa tu chociażby o danych wynikających z przesłanej Autorowi informacji publicznej czy o ogólnodostępnych informacjach ze stron internetowych ZUS i KRUS.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział I nosi tytuł „Konstrukcja i charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne”. Opisano w nim elementy konstrukcyjne składek, sięgnąwszy również do regulacji z okres międzywojennego

⁵² Tak O. Nawrot i Z. Ziemiński. Cyt. za T. Rzepińskim, *Konstruowanie typologii i klasyfikacji wielowymiarowych dla potrzeb diagnostyki medycznej*, *Zagadnienia Naukoznawstwa* 2016, nr 2 (208), s. 201.

i powojennego. Omówiono wysokość składek, zasady ich odprowadzania i finansowania oraz obowiązki płatnicze, zarówno w systemie powszechnym, jak i rolniczym. Poddano analizie uchybienia obowiązkom związanym z odprowadzaniem składek, by w końcu przejść do rozważań nad istotą i charakterem prawnym składek.

Z kolei Rozdziały II, III i IV, zatytułowane odpowiednio: „Zgoda na opłacenie składki po terminie”, „Umorzenie należności z tytułu składek”, „Układ ratałny i odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek”, zmierzają do szczegółowego omówienia wskazanych ułatwień, zwłaszcza w kontekście roli, jaką odgrywają w systemie prawa. Obrazują przedmiot danego ułatwienia, przesłanki udzielenia go i najważniejsze zagadnienia proceduralne z tym związane. Te rozdziały zawierają również tabelaryczne opracowania informacji publicznej udzielonej przez ZUS i KRUS dotyczące liczby wniosków o udzielenie ułatwień oraz sposobach załatwienia tych spraw w okresie od 01 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. Autor zmierza tym samym do wykazania, że ułatwienia te, a co za tym idzie również regulacje prawne, na których podstawie organy ich udzielają, są istotne dla praktyki realizacji obowiązków płatników składek i rolników.

Rozdział V pod tytułem „Istota i funkcje indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych” opisuje miejsce ułatwień indywidualnych w systemie prawa, ich funkcje, relację względem pomocy publicznej, a także nawiązuje do przyznanego organom rentowym luzu decyzyjnego na kanwie rozważań z poprzednich rozdziałów. W „Zakończeniu” zawarto uwagi podsumowujące oraz odniesiono się do związków aktualnych regulacji z unormowaniami z Tarczy Antykryzysowej, czyli ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵³, wskazując różnice, które pomiędzy nimi występują.

Stan prawny przyjęto na dzień 25 kwietnia 2021 r.

⁵³ Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

Rozdział I. Konstrukcja i charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne

1. Uwagi ogólne

Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy kluczowe znaczenie ma przedstawienie konstrukcji, istoty i charakteru prawnego składek na ubezpieczenia społeczne. Dyskusja w tym przedmiocie toczy się od lat i, jak słusznie zauważyła U. Kalina-Prasznic, miała ona (i wciąż ma) charakter interdyscyplinarny – prowadzona jest bowiem na płaszczyznach ekonomicznej, finansowej i prawnej⁵⁴. Składka ubezpieczeniowa stanowi wszakże jeden z elementów definiujących ubezpieczenia społeczne jako takie⁵⁵, co świadczy o doniosłości omawianego zagadnienia.

Na konstrukcję składki, zdaniem W. Sanetry, składają się: (1) jej podstawa, którą stanowią określone unormowania ustawowe, (2) przesłanki powstania obowiązku jej świadczenia (podleganie ubezpieczeniu społecznemu), (3) wskazanie podmiotów zobowiązanych do świadczenia składki, (4) wskazanie podmiotów zobowiązanych, na rzecz których składka jest świadczona, które z reguły zobowiązane są do pokrywania z nich świadczeń należnych osobom ubezpieczonym, (5) określenie wysokości składki, (6) określenie trybu jej przekazywania, (7) określenie zasad i trybu jej przymusowego ściągania i wymuszania (stosowania sankcji), w tym nakładania dodatkowej opłaty, rozkładania należności na raty i ich umarzania, jak również ustalenia reguł przedawnienia roszczeń z tytułu należności składkowych i zwrotu ich nadpłaty. „Istota” i „charakter prawny” składki stanowią jej elementy konstrukcyjne, rozumiane szeroko⁵⁶.

Niektórzy autorzy uważają, że przynajmniej częściowo elementy konstrukcyjne składki mają drugorzędne znaczenie przy określaniu jej istoty i charakteru prawnego. Dla przykładu, I. Jędrasik-Jankowska podnosi, że *w ujęciu ekonomicznym, jeżeli dochód z pracy traktować jako produkt pracy, to zbiorowy dochód z pracy stanowi całkowity dochód społeczny. Z tego produktu należy potrącić to, co jest potrzebne dla odnowienia zużytych środków produkcji, to*

⁵⁴ U. Kalina-Prasznic, *Finansowanie ubezpieczenia społecznego pracowników*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990, s. 61.

⁵⁵ W. Sanetra, *O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne* [w:] Ślęzak, *Składki*, s. 9.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 13.

co ma być przeznaczone na rozszerzenie produkcji oraz środki na restytucję siły roboczej (płace). Część tego produktu musi też zostać przeznaczona („odpisana”) na tworzenie funduszu ubezpieczeniowego⁵⁷. Przy takim założeniu w ocenie Autorki kwestią techniczną pozostaje czy składka („odpis”) będzie przekazywana do funduszu bezpośrednio przez pracodawcę, czy zostanie „rozpisana” na osoby biorące udział w wytworzeniu dochodu narodowego⁵⁸.

Przede wszystkim należy najpierw zastanowić się, co rozumieć pod pojęciem „istoty prawnej” składki oraz czym jest jej „charakter prawny”. Trudno jest rozgraniczyć obie te kategorie, zwłaszcza że brak ich uznanych w piśmiennictwie definicji. Sięgnięcie do słownikowych znaczeń tych terminów nie przynosi zaś satysfakcjonującego rezultatu.

Istota jest definiowana różnorako, m.in. „to, co jest w czymś zasadnicze” oraz „osobowość, charakter”⁵⁹, bądź także „to, co jest w czymś lub dla kogoś zasadnicze, podstawowe; grunt; sedno; główny sens”⁶⁰. Z kolei charakter to „zespół cech właściwych danemu przedmiotowi lub zjawisku, odróżniających je od innych przedmiotów i zjawisk tego samego rodzaju”⁶¹; „ogół cech właściwych jakiemuś organizmowi, rzeczy, zjawisku itp., decydujących o ich indywidualnej naturze; postać, forma, wygląd” bądź „przeznaczenie, funkcja, rola kogoś lub czegoś”⁶².

W mojej ocenie nie sposób przekonująco oddzielić zakresów obydwu pojęć. W pewnym uproszczeniu można jednak stwierdzić, że gdy mowa o istocie prawnej składki ubezpieczeniowej, to wskazuje się jej cechy zasadnicze. Po ustaleniu owych pryncypiów, podać można inne cechy odróżniające składki od innych świadczeń o tożsamej naturze – wówczas ustala się charakter prawny.

Stąd też przy określaniu istoty i charakteru składki ubezpieczeniowej na gruncie konkretnego stanu prawnego (przeszłego czy też aktualnego) mają znaczenie owe elementy konstrukcyjne. Chociażby pozycja funduszu ubezpieczeniowego względem innych funduszy państwowych z całą pewnością rzutuje na charakter prawny składki, o czym świadczą

⁵⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 41.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 42.

⁵⁹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/istota.html>, [dostęp 02.08.2018 r., godz. 17:15].

⁶⁰ *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, red. B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996 r., s. 300.

⁶¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/charakter.html>, [dostęp 02.08.2018 r., godz. 17:21].

⁶² *Słownik...*, s. 100.

zmieniające się na przestrzeni lat poglądy doktryny o istocie tego świadczenia. Pojęcie składki ubezpieczeniowej zakłada związek z prawem do świadczeń oraz odrębność funduszy ubezpieczeniowych. Jeśli związek ten ulega zerwaniu, rodzi się pytanie, czy składka na ubezpieczenie społeczne ma nadal charakter składki ubezpieczeniowej, czy też jest nią tylko z nazwy⁶³. Uważam jednak, że istota składki i jej charakter prawny nie stanowią jej elementu konstrukcyjnego. Przeciwnie, to elementy konstrukcyjne składki mają wpływ na jej istotę i charakter. Z kolei tworząc pewien model składki ubezpieczeniowej, drugorzędne znaczenie mają obowiązujące unormowania ustawowe. W niniejszej pracy analizowane są istota prawna i charakter prawny składki *de lege lata*.

2. Okres międzywojenny i powojenny

W okresie międzywojennym obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnym uregulowano w drodze kilku aktów prawnych, co wiązało się z kilkoma rodzajami tego ubezpieczenia⁶⁴. Przyjmuje się jednak, że obowiązywały wówczas zasady partycypacji w opłacaniu składki przez obie strony stosunku pracy oraz równowartości składek i świadczeń⁶⁵. Był to klasyczny model ubezpieczeniowy – ubezpieczenie społeczne nie było finansowane przez państwo, lecz z odrębnego funduszu, zasilanego składkami ubezpieczeniowymi⁶⁶.

Istniały wtedy cztery odrębne składki, osobno ustalone dla każdego ryzyka ubezpieczeniowego. Z pewnymi wyjątkami były one płacone w równej wysokości przez pracowników i pracodawców. W ocenie J. Wantocha-Rekowskiego składki przypominały w swym charakterze składki na ubezpieczenie gospodarcze, będąc „ceną za ochronę ubezpieczeniową”. Ponadto, uznawano je za świadczenie analogiczne do podatków, przez wzgląd na ich przymusowość, lecz przyznawano przy tym, że jest to opłata swoista na gruncie

⁶³ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987, s. 66; W. Sanetra, *op. cit.*, s. 9.

⁶⁴ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 14.

⁶⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 95 i przytaczana tam literatura. Por. również W. Sanetra, *op. cit.*, s. 14 i n.

⁶⁶ Por. A. Kisielewicz, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl, Rzeszów-Przemyśl 2014, s. 365.

ubezpieczenia społecznego⁶⁷. Ówczesne elementy konstrukcyjne składki i jej istota pozwalały przyjąć, że cały system ubezpieczenia społecznego był zdekcentrowany i częściowo zdecentralizowany⁶⁸.

Istotne zmiany prawne zaszły po II wojnie światowej *i to o charakterze radykalnym, zasadniczo przebudowujących ubezpieczenie społeczne, w tym także modyfikujących konstrukcję składki ubezpieczeniowej i jej funkcjonowanie*⁶⁹. Ubezpieczenie społeczne zostało włączone do budżetu państwa oraz zniesiono indywidualny charakter składek, wskutek czego stały się one dochodem Skarbu Państwa. Nastąpiła, jak to określa W. Sanetra, unifikacja przedmiotowa i podmiotowa składki ubezpieczeniowej. Pod względem podmiotowym polegała ona na rezygnacji z podziału składki między płatnika a ubezpieczonego, zaś pod względem przedmiotowym – na wprowadzeniu składki jednolitej⁷⁰. Jednolita składka, która zastąpiła składki odnoszące się do poszczególnych ryzyk, przeznaczona została na wszystkie rodzaje zdarzeń socjalnych i finansowano ją w całości ze środków funduszu pracy⁷¹. Składki ubezpieczeniowe, mimo że w dalszym ciągu były ściągane, zostały zetatyzowane i uzyskały charakter świadczeń państwowych⁷².

W literaturze przedstawiono pogląd, który głosi, że w okresie PRL oraz w latach 1989-1998 składki opłacane przez zakłady pracy i składka pracownicza na cele emerytalne występująca w latach 1968-1983, miały wszystkie cechy podatku, w następstwie utracenia przez nie celowego charakteru i uzyskania statusu ogólnego dochodu banku centralnego. J. Wierzbicki uznał je za rodzaj „podatku od funduszu płac przedsiębiorstwa”, M. Weralski pisał zaś o „swoistym rodzaju podatku od dochodu wydatkowanego przez pracodawcę na płace”⁷³.

⁶⁷ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 95 i przytaczana tam literatura.

⁶⁸ T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 238.

⁶⁹ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 20.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 22.

⁷¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 45.

⁷² W. Sanetra, *op. cit.*, s. 21.

⁷³ Podaję za J. Wantochem-Rekowskim, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 97.

Największą popularnością cieszy się jednak definicja sformułowana przez W. Szuberta, zgodnie z którą w przypadku ubezpieczeń społecznych składka jest świadczeniem pieniężnym, którego cechami charakterystycznymi są:

- 1) przymusowość, wynikająca pośrednio z przymusowego charakteru samego ubezpieczenia,
- 2) celowość, tzn. przeznaczenie na pokrycie ciężaru świadczeń, łagodzących skutki zdarzeń losowych, oraz
- 3) odpłatność, oznaczająca powiązanie ze świadczeniem wzajemnym instytucji ubezpieczeniowej w razie zajścia tych zdarzeń⁷⁴.

Z tych poglądów obficie czerpią współcześni przedstawiciele doktryny, snując rozważania na temat składki ubezpieczeniowej – o czym będzie jeszcze mowa.

Zasadniczo podobnie wyglądał charakter składki ubezpieczeniowej na gruncie systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Jego początków upatruje się w instytucji przekazywania gospodarstw rolnych państwu w zamian za rentę w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin⁷⁵. Tym niemniej owa instytucja, reformowana późniejszymi aktami prawnymi⁷⁶, nie miała, jak się podnosi w doktrynie, charakteru ubezpieczeniowego i służyła nie tyle realizacji celów socjalnych, ile produkcyjnych i ustrojowych⁷⁷.

⁷⁴ W. Szubert, *op.cit.*, s. 217.

⁷⁵ Dz.U. 1962 Nr 38, poz. 166.

⁷⁶ Mowa o ustawie z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. 1968 Nr 3 poz. 15) oraz o ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. 1974 Nr 21 poz. 118). Por. również R. Pastuszko, *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Zakamycze, Kraków 2004, s. 286 i n.

⁷⁷ Por. W. Koczur, *Geneza ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 279.

Dopiero wejście w życie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁷⁸ uważa się za faktyczny początek ubezpieczenia społecznego rolników⁷⁹. Jednym z warunków przysługiwania emerytury rolnikowi było opłacanie składki na fundusz emerytalny rolników (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy). Warunek ten ustanowiono także w przypadku innych świadczeń, które przewidywała ustawa. Ów akt prawny wyznaczył kierunek ubezpieczenia społecznego rolników, jako opartego na obowiązku opłacania składki, co upodobniło system rolników do systemu powszechnego. Zresztą, jak pisał M. Błażejczyk odnośnie do postanowień kolejnego aktu prawnego, regulującego omawianą materię⁸⁰, ustawowe zasady społecznego ubezpieczenia rolników indywidualnych i członków ich rodzin zostały oparte na powszechnym systemie emerytalnym dla pracowników i ich rodzin⁸¹, co – jak była mowa we wstępie – ma miejsce i dziś.

Przywołany Autor określał składkę na odnośny fundusz mianem zobowiązania pieniężnego (wobec państwa), podlegającego wyegzekwowaniu w trybie obowiązującym przy realizacji innych tego typu zobowiązań (na takich samych zasadach jak egzekwowanie podatku gruntowego, opłaty melioracyjnej i pozostałych opłat podlegających egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych)⁸². Owa konkluzja, zrównująca *de facto* składkę z podatkiem, nie może dziwić w kontekście dotychczas przytaczanych poglądów o omawianym świadczeniu na gruncie powszechnego systemu ubezpieczeń, skoro liczne uregulowania systemu powszechnego należało stosować do instytucji przewidzianych w systemie ubezpieczeń rolników.

⁷⁸ Dz.U. 1977 Nr 32, poz. 140.

⁷⁹ Por. W. Koczur, *Geneza ubezpieczenia...*, s. 280; B. Wierzbowski, *Status socjalny rolnika [w:] Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 311.

⁸⁰ Mowa o ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. 1982 Nr 40, poz. 268).

⁸¹ M. Błażejczyk, *Ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych na tle powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego pracowników [w:] M. Błażejczyk, W. Jurcewicz, B. Kordasiewicz, Ubezpieczenie społeczne rolników. Aspekty prawno-rolne*, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1984, s. 11.

⁸² *Ibidem*, s. 18.

3. Elementy konstrukcyjne składek

3.1. Powszechny system ubezpieczenia społecznego

3.1.1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 4 pkt 3 SysUbSpołU pod pojęciem składek należy rozumieć składki na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych. W nawiązaniu do rozwiązań rodzimego porządku prawnego okresu międzywojennego, składka jest obecnie podzielona. Podział ten rozpatrywać można na dwóch płaszczyznach⁸³. Pierwsza z nich dotyczy podziału składki na poszczególne ubezpieczenia, a druga – podmiotów obowiązanych do jej opłacania.

3.1.2. Wysokość składek

W związku z wyodrębnieniem w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych niezależnych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i rentowego, do każdego z tych funduszy wpływają świadczenia tytułem odnośnego ubezpieczenia. Wysokość poszczególnych składek jest iloczynem stopy procentowej i podstawy wymiaru składki.

Art. 22 ust. 1 SysUbSpołU stanowi, że stopy procentowe składek wynoszą:

- 1) 19,52 proc. podstawy wymiaru – na ubezpieczenie emerytalne;
- 2) 8,00 proc. podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe;
- 3) 2,45 proc. podstawy wymiaru – na ubezpieczenie chorobowe;
- 4) od 0,40 do 8,12 proc. podstawy wymiaru – na ubezpieczenie wypadkowe.

Składka na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe jest sztywna, zaś na ubezpieczenie wypadkowe – zróżnicowana. Wskazuje się (co do pierwszych trzech składek), że ujednoczenie stóp procentowych dla wszystkich ubezpieczonych jest zgodne z postanowieniami ustawy zasadniczej, a w szczególności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 KRP

⁸³ Zwraca na to uwagę m.in. D. E. Lach, *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego* [w:] Ślebzak, *Składki*, s. 55.

zasadą równości wobec prawa⁸⁴. Dodać należy, że ustawa systemowa nie wprowadza pojęć składki emerytalnej, składki rentowej, składki chorobowej ani składki wypadkowej – są to jednak terminy powszechnie używane w piśmiennictwie⁸⁵.

Składka emerytalna dzieli się na składkę repartycyjną (12,22 proc.) i składkę kapitałową (7,30 proc.). W obecnym stanie prawnym składka repartycyjna obowiązkowo kierowana jest na konto indywidualne ubezpieczonego. Z kolei co do składki kapitałowej art. 22 ust. 3 SysUbSpołU głosi, że w przypadku odprowadzania składki do otwartego funduszu emerytalnego część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca 2,92 proc. podstawy wymiaru składki jest odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, a 4,38 proc. podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez Zakład na subkoncie, o którym mowa w art. 40a. Natomiast w przypadku nieodprowadzania lub zaprzestania odprowadzania składki do otwartego funduszu emerytalnego, o którym mowa w ust. 3d, część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca 7,3 proc. podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez Zakład na subkoncie, o którym mowa w art. 40a. Podział składki kapitałowej zachodzi jedynie w razie złożenia przez ubezpieczonego w trybie przewidzianym w art. 39a SysUbSpołU wniosku o przekazywanie do OFE części składki emerytalnej. Ponadto, w art. 22 ust. 3 *in fine* SysUbSpołU znalazło się odesłanie do art. 111 SysUbSpołU, co sprawia, że podział składki na ubezpieczenie emerytalne nie dotyczy ubezpieczonych urodzonych przed dniem 01 stycznia 1949 r. oraz tych ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. i przed dniem 01 stycznia 1969 r., którzy nie przystąpili do OFE – w przypadku tych ubezpieczonych składka emerytalna w całości zasila I filar emerytalny⁸⁶.

Dyskusyjne jest, czy w przypadku podziału składki kapitałowej mowa jest w dalszym ciągu o jednej składce emerytalnej czy też o dwóch. Według D. Dzienisiuk *de lege lata* obowiązek składkowy dotyczy jednej składki emerytalnej, ukształtowanej według jednolitych norm prawnych. Dopiero po jej przekazaniu Zakładowi dochodzi do podziału składki kapitałowej na składkę kierowaną na subkonto oraz na składkę kierowaną na rachunek w OFE. Wówczas stają się one odrębnymi instytucjami prawnymi, normowanymi innymi przepisami (ustawy systemowej albo ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu

⁸⁴ M. Wilczyński, *Komentarz do art. 15 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

⁸⁵ Por. np. R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 51.

⁸⁶ Por. D. Wajda, *Komentarz do art. 46 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

funduszy emerytalnych⁸⁷⁾⁸⁸. Ów pogląd stanowi element dyskusji nad charakterem prawnym tej części składki – co zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy. Dla przykładu, U. Kalina-Prasznic uważa, że składka emerytalna jest jedna, lecz dzieli się na dwie albo trzy części⁸⁹. Należy jednak zastrzec, odwołując się do poglądów i nomenklatury I. Jędrasik-Jankowskiej, że w nowym systemie emerytalnym składka emerytalna może być składką niepodzielną, składką podzieloną bądź składką niepodzielną (niedzielną). Składka niepodzielna to składka od ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy nawet dobrowolnie nie mogą dokonać podziału składki na części repartycyjną i kapitałową. Składka podzielona to zaś składka obowiązkowo albo dobrowolnie podzielona na wskazane części, natomiast składka niepodzielona cechuje się ustaleniem w kwocie stałej za dany okres i nieuleganiem zmianie w razie krótszego trwania ubezpieczenia⁹⁰.

Ciekawy jest w tym zakresie pogląd S. Jakubowskiego, który wywodzi, odwołując się do racji systemowych, że istotne jest umiejscowienie składki do OFE w grupie składek na ubezpieczenia społeczne: *Dopiero w art. 22 ust. 3 ustawy o s.u.s. znajduje się zapis wskazujący, że składka na otwarte fundusze emerytalne jest częścią składki na ubezpieczenie emerytalne. (...) Wskazuje to, że składka na otwarte fundusze emerytalne należy do składek na ubezpieczenie społeczne, ale pośrednio – jako część składki na ubezpieczenie emerytalne*⁹¹. Jednocześnie Autor ten podnosi, że składka na OFE jednak nie jest częścią składki emerytalnej, a odrębną instytucją. *Na odrębność składki na OFE wskazuje dopiero art. 76 ustawy o s.u.s., w którym ustawodawca zalicza do przychodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne. W przepisie tym składka na otwarte fundusze emerytalne jest wyraźnie traktowana jako składka odrębna od składki na ubezpieczenie emerytalne. Ponadto w ustawie ustawodawca konsekwentnie posługuje się terminem: „składki” i nie stosuje terminu: „część składki na*

⁸⁷ Dz.U. 1997 Nr 139, poz. 934 ze zm.

⁸⁸ D. Dzienisiuk, *Subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*. Tom II, red. B. M. Ćwiertniak, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2013, s. 322.

⁸⁹ U. Kalina-Prasznic, *Składka emerytalna* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 245-246.

⁹⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 47.

⁹¹ S. Jakubowski, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 61.

ubezpieczenie emerytalne”⁹². Jeśli jednak składka do OFE ma być formalnie odrębną składką, to nie może być przecież jednocześnie częścią składki emerytalnej. S. Jakubowski zauważa tę formalną niespójność i postuluje, aby ustawodawca ją wyeliminował⁹³.

Dla porządku podać należy, że obecny system emerytalny zakłada istnienie trzech filarów, w tym dwóch obowiązkowych:

- *I filar, który jest administrowany przez ZUS, a składki pochodzące ze środków zatrudnionych i pracodawców, zewidencjonowane są na kontach i subkontach ubezpieczonych, służą do sfinansowania wypłaty bieżących świadczeń;*
- *II filar, którego administracją zajmują się Powszechne Towarzystwa Emerytalne zarządzające Otwartymi Funduszami Emerytalnymi, tworzonymi z części składki emerytalnej przekazywanej przez płatników do ZUS;*
- *III filar, mający charakter dobrowolny, w ramach którego funkcjonują formy dodatkowego oszczędzania na emeryturę, takie jak: Indywidualne Konta Emerytalne, Indywidualne Konta Zabezpieczenia Społecznego, Pracownicze Programy Emerytalne czy Pracownicze Plany Kapitałowe*⁹⁴.

Jednakże wyżej zaprezentowana klasyfikacja filarów systemu emerytalnego wkrótce ulegnie kapitalnej zmianie, między innymi w związku z likwidacją Otwartych Funduszy Emerytalnych. Jak piszą A. Kolek i O. Sobolewski, jej podstawową konsekwencją będzie nowy, obligatoryjny podział składki emerytalnej. *Wraz z wprowadzeniem zmian ZUS przestanie przekazywać środki do OFE. Oznacza to, że składka emerytalna przekazywana do FUS i ewidencjonowana na koncie w ZUS wynosić będzie 12,22% podstawy wymiaru, a środki zapisywane na subkoncie wyniosą 7,3%*⁹⁵. Według tych Autorów, planowana likwidacja Otwartych Funduszy Emerytalnych oznacza, że system emerytalny w części obowiązkowej (tzw. I filar) będzie w całości obciążał finanse publiczne, a powstające zobowiązania obciążać

⁹² *Ibidem*, s. 62.

⁹³ *Ibidem*, s. 69.

⁹⁴ A. Kolek, O. Sobolewski, *OFE, PPK, IKE(+)* – *Zmiany w systemie emerytalnym 2019–2021 – analiza prawno-ekonomiczna (dodatek MoP 8/2020)*, MOP 2020, Nr 8, Legalis. Por. wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, Legalis; D. Wajda, *Komentarz do art. 22 SysUbSpołU...*, *Komentarz*, Legalis.

⁹⁵ *Ibidem*, Legalis.

będą ukryty dług publiczny⁹⁶. Początkowo owa zmiana miała nastąpić w 2020 r. (rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu dnia 20 grudnia 2019 r. – druk nr 114), lecz na skutek pandemii wirusa SARS-CoV-2 najprawdopodobniej będzie mieć miejsce w 2021 r. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne nie została jeszcze uchwalona⁹⁷.

Przechodząc do składek wypadkowych, to ich stopa procentowa jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń, a zasady owego różnicowania określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 15 ust. 2 i art. 22 ust. 2 SysUbSpołU). Oparcie ubezpieczenia wypadkowego na zróżnicowanej składce powinno, w zamierzeniach ustawodawcy, stymulować pracodawców i inne podmioty do efektywnych działań związanych z eliminowaniem zagrożeń życia i zdrowia osób ubezpieczonych – zwłaszcza że wysokość składki może ulec obniżeniu⁹⁸.

Stopa procentowa składki wypadkowej może być zryczałtowana lub zindywidualizowana w zależności od liczby osób zgłoszonych przez płatnika do ubezpieczenia wypadkowego⁹⁹. I tak, dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 ubezpieczonych wynosi ona 50 proc. najwyższej stopy procentowej ustalonej na dany rok składkowy dla grup działalności, zgodnie z zasadami określonymi w art. 30 WypadkiU (art. 28 ust. 1 WypadkiU). Natomiast przy zgłoszeniu co najmniej 10 ubezpieczonych stopę procentową ustala Zakład jako iloczyn stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określonej dla grupy działalności, do której należy płatnik składek, i wskaźnika korygującego ustalonego dla płatnika składek, z zastrzeżeniem art. 33 WypadkiU (art. 28 ust. 2 WypadkiU). Płatnik składek, o którym mowa w art. 28 ust. 2, należy do grupy

⁹⁶ A. Kolek, O. Sobolewski, *OFE, PPK, IKE(+)* - zmiany w systemie emerytalnym 2019-2021. Analiza prawno-ekonomiczna. Część II: Pracownicze Plany Kapitałowe, MOPR 2020, Nr 1, Legalis.

⁹⁷ Por. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne,

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=114>, [dostęp 03.01.2021 r., godz. 17:49].

⁹⁸ G. Goździewicz, *Konstrukcja prawna ubezpieczenia wypadkowego – ogólna charakterystyka* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Toruń 2015, s. 11.

⁹⁹ Są to pojęcia, którymi posługuje się doktryna, nie zaś ustawa (por. np. S. Graboń, *Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe – cz. II*, MOPR 2012, Nr 5, Legalis).

działalności ustalonej dla jego rodzaju działalności według PKD ujętego w rejestrze REGON w dniu 31 grudnia poprzedniego roku, płatnik składek zgłoszony w Zakładzie w okresie od dnia 1 stycznia danego roku do dnia 31 marca następnego roku należy do grupy działalności ustalonej dla jego rodzaju działalności według PKD ujętego w rejestrze REGON w dniu, od którego płatnik składek jest w Zakładzie zgłoszony (art. 29 ust. 1 i 2 WypadkiU). W literaturze płatników, o których mowa w art. 28 ust. 1 WypadkiU, określa się mianem „dużych płatników”, a tych z art. 28 ust. 2 Wypadki U nazywa się „małymi płatnikami”¹⁰⁰. Zasady ustalania liczby ubezpieczonych, o których mowa w tych przepisach, ustanawia art. 28 ust. 3 i 4 WypadkiU.

Jak stanowi art. 30 ust. 1 WypadkiU, stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla danej grupy działalności ustala się w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla tej grupy. Kategorię ryzyka dla grupy działalności ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem, poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich, stwierdzonych chorób zawodowych i zatrudnionych w warunkach zagrożenia (art. 30 ust. 2 WypadkiU). Stopę procentową składki ustaloną w zależności od kategorii ryzyka oraz grupy działalności, kategorie ryzyka i stopy procentowe składki dla grup działalności określają załączniki nr 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków¹⁰¹.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia „podstawa wymiaru składki”. Unormowania art. 18-19 SysUbSpołU stanowią, co konkretnie stanowi podstawę wymiaru składki emerytalnej i rentowej, kazuistycznie różnicując ją odnośnie do poszczególnych ubezpieczonych¹⁰². Ogólnie rzecz biorąc, może być to:

- 1) faktyczny przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych,

¹⁰⁰ Por. np. M. Raczkowski, *Komentarz do art. 28 WypadkiU [w:] Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, C. H. Beck, Warszawa 2012, Legalis).

¹⁰¹ Dz.U. 2002 Nr 200, poz. 1692 ze zm.

¹⁰² Por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 153.

- 2) przychód w kwocie zadeklarowanej przez ubezpieczonego,
- 3) kwota ustalona w ustawie¹⁰³.

W myśl zasady wyrażonej w art. 20 ust. 1 SysUbSpołU, podstawę wymiaru składki chorobowej i składki wypadkowej stanowi podstawa wymiaru składki emerytalnej i składki rentowej. Szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów ustanowiono przepisami PodstWymSkłR.

Dla największej grupy ubezpieczonych podstawę oskładkowania stanowi przychód. Jak zauważa J. Wantoch-Rekowski, przychód jest *najbardziej „naturalną” wartością, która powinna być podstawą wymiaru składek*, zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczenia pracowników¹⁰⁴. Jest to, zdaniem Autora, najbardziej jasny i naturalny wskaźnik, a podstawa wymiaru określana w inny sposób ma charakter uzupełniający i występuje w sytuacjach, w których określenie przychodu osoby fizycznej jest trudne, niecelowe bądź niemożliwe¹⁰⁵. Warto podkreślić, że przyjęcie przychodu za podstawę oskładkowania jest klasycznym rozwiązaniem na gruncie metody ubezpieczeniowej. Wszakże istotą tej metody jest objęcie ubezpieczeniem społecznym osób aktywnych zawodowo, partycypujących w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, oraz uzależnienie wysokości świadczenia od udziału ubezpieczonego w tworzeniu tego funduszu poprzez opłacanie składek¹⁰⁶.

Odmienne reguły dotyczą na przykład ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących. W tej sytuacji, zgodnie z art. 18 ust. 8 SysUbSpołU, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy

¹⁰³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 51.

¹⁰⁴ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy konstrukcyjne* [w:] *Podstawy prawa finansów...*, s. 88.

¹⁰⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 155.

¹⁰⁶ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 22; W. Muszalski, *op. cit.*, s. 18-19; M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 29 i 44 oraz cytowani przez Autorkę przedstawiciele doktryny.

wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 SysUbSpołU, na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

W art. 19 SysUbSpołU ustanowiono maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zasada z ustępu 1 tego artykułu głosi, że roczna podstawa wymiaru tych składek osób, o których mowa w art. 6 i 7 SysUbSpołU, w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. Wprowadzenie górnej kwoty granicznej z jednej strony skutkuje „spłaszczeniem” wysokości emerytur, z drugiej natomiast pozwala ubezpieczonym, posiadającym wyższe dochody, na dokonywanie samodzielnych wyborów co do lokowania pozostałych środków¹⁰⁷. Do osiągnięcia kwoty, o której mowa w ustępie 1 powołanego artykułu, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oblicza się i przekazuje do Zakładu od podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z art. 18 SysUbSpołU, lecz już od nadwyżki ponad kwotę, o której mowa w ust. 1, nie pobiera się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a płatnik składek jest zobowiązany sam zaprzestać obliczać i przekazywać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po przekroczeniu przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o której mowa w ust. 1 (art. 19 ust. 3 i 5 SysUbSpołU). Jednakże jeżeli do opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zobowiązany jest więcej niż jeden płatnik składek, to ubezpieczony jest zobowiązany zawiadomić wszystkich płatników składek o przekroczeniu kwoty rocznej podstawy wymiaru składek i sam odpowiada za skutki błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne (art. 19 ust. 6 SysUbSpołU).

Płatnik zaprzestaje opłacania składek z powodu osiągnięcia przez ubezpieczonego w danym roku kalendarzowym kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki, zwanej „kwotą ograniczenia”, ogłoszonej w sposób określony w art. 19 ust. 10 ustawy, na podstawie informacji uzyskanej z Zakładu, że kwota ograniczenia została osiągnięta oraz z własnej dokumentacji płacowej (§ 6 PodstWymSkłR). W przypadku gdy z dokumentacji płacowej płatnika wynika, że w danym miesiącu następuje przekroczenie kwoty ograniczenia, płatnik oblicza i przekazuje składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tylko od tej części podstawy

¹⁰⁷ M. Wilczyński, *Komentarz do art. 19 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

wymiaru składek, która nie spowoduje przekroczenia kwoty ograniczenia (§ 7 PodstWymSkłR).

Jak zauważa się w orzecznictwie, „błędne zawiadomienie” w rozumieniu art. 19 ust. 6 SysUbSpołU to każde zawiadomienie przedstawiające stan rzeczy obiektywnie niezgodny z stanem rzeczywistym. Nie jest więc istotne czy na dzień wystawienia informacji płatnika składek płatnik ten uznał konkretną kwotę za podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, lecz to, czy wskazana w takiej informacji kwota stanowiła prawidłową podstawę wymiaru tychże składek¹⁰⁸. Co ważne, § 10 PodstWymSkłR precyzuje, że odpowiedzialność ubezpieczonego za skutki błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe polega na obowiązku spłacenia powstałego w taki sposób zadłużenia. Z kolei w sytuacji, gdy z winy ubezpieczonego płatnik nadpłaci składki emerytalną i rentową, wówczas ubezpieczony nie poniesie konsekwencji z tego tytułu¹⁰⁹. Wtedy zastosowanie znajdą mechanizmy dotyczące zwrotu nadpłaconych kwot bądź zaliczania ich na poczet innych należności.

Pomimo nieopłacania składek emerytalnej i rentowej z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, okres ten traktuje się jak okres ubezpieczenia w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 19 ust. 7 SysUbSpołU). Wskazana reguła ma zastosowanie również wtedy, gdy ustał tytuł do ubezpieczeń – jak wynika z art. 19 ust. 8 SysUbSpołU.

Należy nadmienić, że od lat prowadzona jest dyskusja na temat zniesienia limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne. Podnosi się, że usunięcie owego limitu umożliwiłoby uzyskanie wyższych świadczeń przez osoby najlepiej zarabiające, a wysokość świadczeń w większym stopniu odpowiadałaby dochodom osiąganym w okresie aktywności zarobkowej¹¹⁰. Jednakże pomimo podejmowanych inicjatyw ustawodawczych w tej kwestii, do tej pory nie doszło do znowelizowania omawianego unormowania. Jak wyjaśnia M. Krajewski, po usunięciu limitu składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe zwiększyłyby się koszty zatrudnienia przede wszystkim pracowników. *Dodatkowe obciążenia*

¹⁰⁸ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2014 r., III AUa 404/14, Legalis.

¹⁰⁹ Por. A. Radziszew [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 219.

¹¹⁰ Por. M. Krajewski, *Limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe — na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 1/1*, PiZS 2019, Nr 5, s. 39.

nałożone selektywnie na niektóre tylko grupy zawodowe wymusiłyby podjęcie przez płatników działań optymalizacyjnych. W efekcie należy przyjąć, że zakładany przez ustawodawcę cel, a więc zwiększenie przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie zostałby osiągnięty. Uchwaloną nowelizację należy więc ocenić jako działanie krótkowzroczne i nakierowane na sfinansowanie bieżących potrzeb rządzących¹¹¹.

3.1.3. Odprowadzanie składek

3.1.3.1. Finansowanie składek

Druga z płaszczyzn, na której można rozpatrywać podzielność składek ubezpieczeniowych, dotyczy podmiotu obowiązującego do ich finansowania. *Motorem rozwoju ubezpieczeń społecznych było m.in. upowszechnienie się przekonania, że problem warunków bytu robotników i innych pracujących dotyczy zarówno samych zatrudnionych, jak i społeczeństwa jako całości. Stąd (...) zaczęła sobie torować drogę zasada podziału kosztów ubezpieczenia pomiędzy pracodawców, pracowników i państwo¹¹².* I w tym zakresie aktualne rozwiązania nawiązują do instytucji znanych w okresie międzywojennym.

Przed przejściem do szczegółowych zasad odprowadzania składek ubezpieczeniowych, wypada odnieść się do szczególnej sytuacji płatnika składek. Jest to podmiot, na którym spoczywają liczne obowiązki, co wynika z art. 3 ust. 1 pkt 4 SysUbSpołU. Przepis ten przydaje płatnikowi funkcję wykonawcy zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego obok Zakładu i otwartych funduszy emerytalnych, chociaż w istocie jest on tylko podwykonawcą (współwykonawcą) ubezpieczeń społecznych. Jest to wszakże jego zajęcie uboczne, w przeciwieństwie do pozostałych wykonawców zabezpieczenia społecznego – przede wszystkim płatnik jest podmiotem zatrudniającym określone osoby, podlegające ubezpieczeniu społecznego, jak również sam może być ubezpieczonym¹¹³.

W doktrynie przyjmuje się najczęściej, że ustawa systemowa nie wprowadza definicji płatnika, poprzestając wyłącznie na enumeratywnym wymienieniu w art. 4 pkt 2 SysUbSpołU

¹¹¹ Ibidem, s. 40 – mowa o druku sejmowym nr 1974 z 2017 r.

¹¹² I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 45.

¹¹³ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 43; J. Kosonoga, K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne*, „Ius Novum” 2016, Nr 3, Legalis.

podmiotów, które posiadają ów status w określonej sytuacji faktycznej¹¹⁴. Najczęściej jest nim pracodawca w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca Zakład. Płatnikiem bywa również sam ubezpieczony – wtedy, gdy jest zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne, czyli w sytuacji prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Definicją nazywa się wyrażenie językowe określające znaczenie pewnego wyrazu lub wyrażenia, sposób jego rozumienia (definicja nominalna) albo podające jednoznaczną charakterystykę pewnego przedmiotu czy też przedmiotów jakiegoś rodzaju (zespół cech konstytutywnych), którą tym i tylko tym przedmiotom można przypisać (definicja realna)¹¹⁵. Definicje legalne (występujące w tekście prawnym) należą wyłącznie do grupy definicji nominalnych, ponieważ celem norm prawnych jest opisywanie wyłącznie wyrażeń pojawiających się w źródłach prawa¹¹⁶. Stąd też rację należy przyznać T. Bińczyckiej-Majewskiej, stojącej na stanowisku, że powyższe unormowanie ma jednak walor definiujący. Autorka uważa, że jest to definicja wyliczająca, a „płatnik składek” jest nowym terminem języka prawnego, wprowadzonym w ustawach ubezpieczeniowych. Wzorowano się w tym zakresie na ustawodawcy podatkowym – na mocy art. 8 OrdPU „płatnik” oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, obowiązującą na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Przepis ten nie ma odpowiedniego zastosowania w prawie ubezpieczeń społecznych, ponieważ nie został wymieniony w wyczerpującym wyliczeniu w art. 31 SysUBSpołU. Autorka zauważa, że cechy definicyjne pojęcia „płatnik składek” zostały określone przez wskazanie zakresu czynności, których wykonanie zostało zastrzeżone wyłącznie dla tego podmiotu jako wykonawcy

¹¹⁴ Por. np. M. Łabanowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 38; M. Cycoń, T. Jedynek, *System ubezpieczeń społecznych w Polsce* [w:] Sułkowska, *System*, s. 43.

¹¹⁵ Podaję za O. Nawrotem, *Definicja w prawie* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 32.

¹¹⁶ *Ibidem*.

własnych zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych¹¹⁷. Tym niemniej owa definicja nie wyjaśnia w ogólności, kim jest płatnik składek. W doktrynie przyjmuje się, że płatnik składek to podmiot (osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna), który obowiązany jest do obliczenia, pobrania i przekazania do Zakładu należnych składek ze środków ubezpieczonego oraz z własnych lub będących w dyspozycji płatnika¹¹⁸.

Słusznie zauważa J. Wantoch-Rekowski, że bez płatnika system ubezpieczeń społecznych nie mógłby prawidłowo funkcjonować – podmiot ten został obciążony właściwie samymi obowiązkami, które w dodatku wykonuje nieodpłatnie (art. 3 ust. 2 zd. 4 SysUbSpołU)¹¹⁹. I. Jędrasik-Jankowska podkreśla, że instytucja płatnika składek jest dowodem na to, że fundusz ubezpieczeń społecznych tworzy się ze środków publicznych – płatnik nie działa bowiem w imieniu ubezpieczonego, wyręczając go niejako w obowiązku odprowadzania składki, ale w imieniu państwa realizującego art. 67 Konstytucji RP, tworząc fundusz ze składek, dla których wynagrodzenie osiąganе przez pracownika jest tylko miarą jego udziału w wytworzeniu środków przeznaczonych na ten fundusz¹²⁰.

Wyjątkiem od zasady nieodpłatnego wykonywania ubezpieczenia społecznego przez płatnika składek jest wynagrodzenie należne mu w przypadku ubezpieczenia chorobowego. Zgodnie z art. 3 ust. 2 zd. 1-3 SysUbSpołU za wykonywanie zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego płatnicy składek mają prawo do wynagrodzenia. Wynagrodzenia płatników składek określa się jako procent kwoty tych świadczeń. Wysokość stopy procentowej oraz tryb rozliczenia tego wynagrodzenia określona jest w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości i trybu wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹²¹. Przepis § 1 rozporządzenia stanowi, że wynagrodzenie przysługujące płatnikowi składek z tytułu wykonywania tych zadań wynosi 0,1 proc. kwoty prawidłowo wypłaconych świadczeń. Kwota

¹¹⁷ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Wrocław 2013, s. 81-82.

¹¹⁸ Por. M. Łabanowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 38; M. Cycoń, T. Jedynek, *op. cit.*, s. 43.

¹¹⁹ J. Wantoch-Rekowski, *Zagadnienia ogólne* [w:] *Podstawy prawa finansów...*, s. 26-27.

¹²⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 50.

¹²¹ Dz.U. 1998 Nr 153, poz. 1005.

przysługującego płatnikowi wynagrodzenia potrącana jest z należnych od płatnika składek na ubezpieczenia społeczne (§ 2 rozporządzenia).

Jak zauważa M. Wilczyński, komentując system finansowania składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na podmiot finansujący, najogólniej rzecz ujmując, wyodrębnić można następujące sytuacje:

- 1) finansowanie składek w równych częściach z własnych środków przez płatników składek i ubezpieczonych;
- 2) finansowanie składek w określonej procentowo części z własnych środków przez płatników składek i ubezpieczonych;
- 3) finansowanie składek w całości z własnych środków przez ubezpieczonych;
- 4) finansowanie składek w całości z własnych środków przez płatników składek;
- 5) finansowanie składek w całości lub w części z budżetu państwa, funduszu celowego albo przez inne podmioty niż ubezpieczeni¹²².

Reguły ponoszenia ciężaru finansowania poszczególnych składek ubezpieczeniowych określa art. 16 SysUbSpołU. W doktrynie podkreśla się, że zasadą jest:

- 1) finansowanie składek emerytalnych w równych częściach z własnych środków przez płatników i ubezpieczonych;
- 2) finansowanie składek rentowych w określonych częściach procentowych z własnych środków przez płatników i ubezpieczonych;
- 3) finansowanie składek chorobowych w całości z własnych środków przez ubezpieczonych;
- 4) finansowanie składek wypadkowych w całości z własnych środków przez płatników,

¹²² M. Wilczyński, *Komentarz do art. 16 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

zaś wyjątki przewidziane są w sytuacjach, gdy ubezpieczony z mocy prawa zobowiązany jest w całości do finansowania składek z własnych środków, bądź składki są finansowane w całości lub w części przez budżet państwa, fundusze celowe lub inne podmioty¹²³. Tytułem przykładu, w pełni zasada ta znajduje zastosowanie w przypadku pracowników (art. 16 ust. 1 pkt 1, ust. 1b, ust. 2 i ust. 3 SysUbSpołU), zaś po myśli art. 16 ust. 4 SysUbSpołU wszystkie cztery składki ubezpieczeniowe osób prowadzących pozarolniczą działalność finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni.

3.1.3.2. Obliczanie, rozliczanie i przekazywanie składek

Poza opisanym wyżej obowiązkiem finansowania składek ubezpieczeniowych duża część zadań płatników ma charakter techniczny, ewidencyjny i informacyjny. Podstawowym przepisem w tym zakresie jest art. 17 ust. 1 SysUbSpołU. Ustanawia on zasadę, zgodnie z którą składki ubezpieczeniowe za ubezpieczonych obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu w całości płatnicy składek. Tym samym na ogół płatnik finansuje w odpowiedniej części składki ubezpieczeniowe ubezpieczonego oraz zajmuje się ich generalną obsługą. Reguła ta odnosi się wyłącznie do ubezpieczonych, o których mowa w art. 16 ust. 1-3, 5, 6 i 9-12 SysUbSpołU. Z kolei ubezpieczeni prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą sami obliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu (art. 17 ust. 3 SysUbSpołU).

Ustawodawca nie definiuje pojęć „obliczania”, „rozliczania” i „przekazywania” składek ubezpieczeniowych.

Po pierwsze, obliczanie składek polega na ustaleniu ich wysokości.

Po drugie, rozliczenie składek i wypłaconych przez płatnika zasiłków polega na obniżeniu prawidłowo obliczonej zbiorczej kwoty składek na ubezpieczenia społeczne należnych za dany miesiąc kalendarzowy o łączną kwotę zasiłków, które w danym okresie rozliczeniowym (miesiącu kalendarzowym) płatnik wypłacił ubezpieczonym i które podlegają zarachowaniu na poczet należności składkowych. Zgodnie z wyraźnym zakazem wyrażonym w art. 46 ust. 2 zd. 2 SysUbSpołU procedurze rozliczenia nie podlegają zasiłki, które płatnik wypłacił ubezpieczonym bezpodstawnie (nienależnie). Rozliczenie przez płatnika składek

¹²³ M. Bartoszevska [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 173.

(i wypłaconych zasiłków) odbywa się przez sporządzenie deklaracji rozliczeniowej i jej przekazanie do Zakładu (art. 46 ust. 2 SysUbSpołU)¹²⁴.

Deklaracja rozliczeniowa stanowi zestawienie informacji o należnych składkach na fundusze, na które składki pobiera Zakład, kwot rozliczanych w ciężar składek oraz kwot należnych do zapłaty (art. 4 pkt 5 SysUbSpołU). Zasady rozliczania składek w drodze deklaracji precyzuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Pod zbiorczym pojęciem „składek” na gruncie tego aktu prawnego rozumieć należy i składki ubezpieczeniowe, i składki na Fundusz Emerytur Pomostowych, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Płatnik składek dokonuje rozliczenia składek, zasiłków oraz świadczeń za okres, za który był uprawniony do ich wypłaty, w terminach określonych w ustawie systemowej w jednej deklaracji, do której załącza się imienne raporty miesięczne, o których mowa w art. 4 pkt 6 SysUbSpołU, dotyczące każdego ubezpieczonego (§ 2 ust. 3-5 SkładPobR).

Imienny raport miesięczny zawiera informacje dotyczące płatnika składek określone w art. 43 ust. 4 i 5 SysUbSpołU, miesiąc i rok, których raport dotyczy, oraz m.in. numery identyfikacyjne ubezpieczonego z danymi, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 SysUbSpołU, nazwisko i imię, wymiar czasu pracy, zestawienie należnych składek na ubezpieczenia społeczne w podziale na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, zawierające dane o tytule ubezpieczenia, podstawie wymiaru składek, kwocie składki w podziale na należną od ubezpieczonego i płatnika składek oraz z innych źródeł finansowania (art. 41 ust. 3 SysUbSpołU).

Po trzecie, przekazywanie składek do Zakładu znaczy opłacanie ich po dokonaniu obliczenia i rozliczenia – zgodnie z przepisami normującymi tę czynność. Tym samym obliczanie i rozliczanie składek są obowiązkami subsydiarnymi względem obowiązku przekazania składek, który jest finalnym zadaniem płatnika – wykonawcy ubezpieczeń społecznych.

¹²⁴ D. Wajda, *Komentarz do art. 46 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

Według art. 47 ust. 4 SysUbSpołU i § 6 SkładPobR, należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych opłaca się jedną wpłatą na przydzielony przez Zakład numer rachunku składkowego. Numer rachunku składkowego to, według art. 4 pkt 16a SysUbSpołU, numer rachunku wygenerowany przez Zakład, zgodny ze standardem Numeru Rachunku Bankowego (NRB). Jest to istotna zmiana, która weszła w życie w dniu 01 stycznia 2018 r. w ramach nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw¹²⁵. Poprzednio bowiem składki należało opłacać na wskazane przez Zakład rachunki bankowe odrębnymi wpłatami, w podziale na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych.

Przepis art. 43b SysUbSpołU nakłada na Zakład i płatnika obowiązki z zakresu informowania o rachunku składkowym. Zakład generuje i przydziela numer rachunku składkowego dla płatnika składek niezwłocznie po utworzeniu konta płatnika składek, w celu opłacania należności z tytułu składek, o których mowa w art. 47 ust. 4 SysUbSpołU. Informację o przydzielonym numerze rachunku składkowego Zakład niezwłocznie przekazuje płatnikowi składek w postaci papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego jako przesyłkę rejestrowaną lub – w przypadku płatnika składek, który w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład utworzył profil informacyjny – udostępnia numer rachunku składkowego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład. W przypadku nieotrzymania informacji o przydzielonym numerze rachunku składkowego płatnik składek jest obowiązany zwrócić się do terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu o jej przekazanie, przed najbliższym terminem opłacania składek. Skutki otrzymania błędnej informacji o przydzielonym numerze rachunku składkowego nie obciążają płatnika składek.

Art. 47 ust. 4a SysUbSpołU precyzuje, że opłata ma nastąpić przy użyciu dokumentów płatniczych wyszczególnionych w tym przepisie, czyli dokumentów płatniczych składanych za pośrednictwem dostawcy usług płatniczych według wzorów określonych przez dostawcę usług płatniczych, dokumentu elektronicznego z oprogramowania, o którym mowa w art. 47a ust. 1 SysUbSpołU, lub wydruku z tego oprogramowania, dokumentu elektronicznego z programu

¹²⁵ Dz.U. 2017, poz. 1027.

informatycznego udostępnianego płatnikom składek przez dostawcę usług płatniczych oraz dokumentu w postaci uzgodnionej z instytucją obsługującą wpłaty składek na ubezpieczenia społeczne. Dokument płatniczy musi zawierać w szczególności numer rachunku składowego (art. 47 ust. 6 SysUbSpołU). Co do zasady, należności z tytułu wszystkich składek wskazanych w ustępie 4 opłaca się w formie bezgotówkowej w drodze obciążenia rachunku bankowego płatnika składek lub obciążenia rachunku płatniczego płatnika w instytucji płatniczej w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych¹²⁶, o czym przesądza przepis art. 47 ust. 4b SysUbSpołU. Inaczej kształtuje się sytuacja płatników składek będących osobami fizycznymi, jeżeli nie prowadzą pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, do których art. 47 ust. 4b SysUbSpołU nie znajduje zastosowania (art. 47 ust. 4c SysUbSpołU). Natomiast płatnik składek będący mikroprzedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców może opłacać należności z tytułu składek również w formie przekazu pocztowego lub w formie przekazu pieniężnego za pośrednictwem instytucji płatniczej lub biura usług płatniczych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, zgodnie z art. 47 ust. 4e SysUbSpołU.

Jak była mowa powyżej, obowiązki płatnika składek związane z odprowadzaniem składek określa się powszechnie mianem „czynności technicznych”. Termin ten zwykle używany jest na określenie jednej z form działania administracji publicznej – obok między innymi aktu administracyjnego¹²⁷. Tu jednak nie mamy do czynienia z działaniem administracji publicznej, a z realizacją zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego, nawet jeśli płatnik w istocie jest jednym z organów administracji publicznej.

D. Dzienisiuk, badając źródła informacji, które uzyskuje Zakład, doszła do wniosku, że ubezpieczeni oraz płatnicy mogą przekazywać je organowi rentowemu jako:

- oświadczenia o wystąpieniu pewnych stanów faktycznych, czyli czynności techniczne, których prawdziwość (prawdziwość zgłoszonych danych) powinna

¹²⁶ Dz. U. 2011 Nr 199, poz. 1175 ze zm.

¹²⁷ Por. np. B. Wartenberg-Kempka, *Działania faktyczne* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 239 i n.

być poddawana bieżącemu sprawdzaniu (np. wysokość uzyskanego przychodu jako podstawy wymiaru składek – art. 18 ust. 1 SysUbSpołU);

- oświadczenia woli (wnioski) – rzadziej występujące, kreujące stosunki ubezpieczeń społecznych lub modyfikujące ich zakres lub treść, ze swej istoty podlegające ocenie z punktu widzenia zgodności z prawem, lecz nie w zakresie woli ubezpieczonego (np. wnioski o objęcie ubezpieczeniami, deklarowana podstawa wymiaru składek osób prowadzących działalność pozarolniczą – art. 18 ust. 8 SysUbSpołU,).

Autorka dodaje przy tym, że działania polegające jedynie na przekazywaniu danych Zakładowi należy zakwalifikować jako czynności techniczne, a do ich dokonywania nie ma zastosowania Kodeks postępowania administracyjnego, chociaż czasami czynność faktyczna może być poprzedzona wydaniem aktu administracyjnego. Czynności faktyczne, zdaniem D. Dzienisiuk, *mogą kształtować stosunki prawne poprzez fakty, a nie reguły postępowania, tak jak skutek zewidencjonowania danych na kontach*¹²⁸.

Sądzę jednak, że takie postrzeganie czynności płatniczych jest mało klarowne. Na etapie obliczania i rozliczania składek faktycznie można nazwać je mianem czynności technicznych. Gdy już jednak efekt swoich działań płatnik przekazuje Zakładowi (np. w formie deklaracji), to wówczas należałoby postrzegać je jako określone działanie prawne. Działania prawne stanowią szerszą kategorię pojęciową aniżeli czynność prawna, dla których łącznikiem jest wiązanie z zachowaniem danego podmiotu określonych konsekwencji prawnych¹²⁹. Nie każdy przejaw woli lub przeżyć wewnętrznych towarzyszący działaniom prawnym jest równoznaczny ze złożeniem oświadczenia woli – nie są nimi przykładowo oświadczenia wiedzy¹³⁰. Wymaga jednak wyraźnego podkreślenia, że w doktrynie nie ma zgody co do nazewnictwa tej kategorii zdarzeń prawnych, nie funkcjonuje również żadna jednolicie przyjęta ich systematyka¹³¹.

¹²⁸ D. Dzienisiuk, *Zakres, źródła i weryfikacja danych przetwarzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, MOPR 2017, Nr 4, Legalis.

¹²⁹ Tak M. Safjan, *Komentarz do art. 56 KC [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I*, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2018, Legalis.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Por. np. A. Olejniczak, Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 217.

Gdy płatnik składek przekazuje Zakładowi określone informacje, wykonując zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego, nie składa wówczas oświadczenia woli w rozumieniu cywilistycznym. Natomiast czynności te zawierają pewien sens i przeznaczone są zarazem do zakomunikowania ich innym ludziom, przez co ta postać działalności intelektualnej człowieka nabiera doniosłości społecznej¹³². Pozwala to zakwalifikować je do grupy oświadczeń wiedzy. Mają one prawną relewancję i wywołują określone prawem skutki. Ponadto, nieprawidłowe wykonanie obowiązków składkowych może prowadzić do powstania różnego typu odpowiedzialności po stronie płatnika – w tym również względem ubezpieczonego, o czym będzie jeszcze mowa. Jest to typowa odpowiedzialność kontraktowa (art. 471 KC), dopuszczalna w przypadku ubezpieczonych-pracowników¹³³

3.1.3.3. Terminy realizacji obowiązków

Przekazanie składek musi nastąpić terminowo. Wszystkie wzmiankowane czynności, po myśli art. 17 ust. 1 i art. 46 ust. 1 SysUbSpołU, następować mają w okresach miesięcznych. Terminy opłacania składek ustalono w art. 47 ust. 1 SysUbSpołU. Model klasyczny zakłada, że wraz z opłaceniem składki przez płatnika przekazuje się deklarację rozliczeniową oraz imienne raporty miesięczne (art. 41 ust. 1 i art. 47 ust. 1 SysUbSpołU). Imienny raport miesięczny zawiera informacje dotyczące płatnika składek określone w art. 43 ust. 4 i 5 SysUbSpołU, miesiąc i rok, których raport dotyczy, oraz m.in. numery identyfikacyjne ubezpieczonego z danymi, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 SysUbSpołU, nazwisko i imię, wymiar czasu pracy, zestawienie należnych składek na ubezpieczenia społeczne w podziale na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, zawierające dane o tytule ubezpieczenia, podstawie wymiaru składek, kwocie składki w podziale na należną od ubezpieczonego i płatnika składek oraz z innych źródeł finansowania (art. 41 ust. 3 SysUbSpołU). Winno nastąpić to nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie; do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników (art. 47 ust. 1 SysUbSpołU).

¹³² *Ibidem*, s. 220.

¹³³ Por. J. Kosonoga, K. Ślęzak, *op. cit.*, Legalis oraz wyrok SN z dnia 8 października 1999 r., II UKN 259/99, Legalis.

Wobec odesłania z art. 31 SysUbSpołU, do obliczania terminów opłacania składek znajdują zastosowanie zasady przewidziane na gruncie Ordynacji podatkowej. Przepis art. 12 § 5 OrdPU stanowi, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy, chyba że ustawy podatkowe stanowią inaczej. W Ordynacji podatkowej brak jest definicji pojęcia „dni ustawowo wolnych od pracy”. *Numerus clausus* tych dni zawiera art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy¹³⁴. Zgodnie z art. 1 tej ustawy dniami wolnymi od pracy są niedziele oraz następujące dni: 1 stycznia – Nowy Rok, 6 stycznia – Święto Trzech Króli, pierwszy dzień Wielkiej Nocy, drugi dzień Wielkiej Nocy, 1 maja – Święto Państwowe, 3 maja – Święto Narodowe Trzeciego Maja, pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia – Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny, 1 listopada – Wszystkich Świętych, 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości, 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia, 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że powołany przepis Ordynacji podatkowej nie może być interpretowany rozszerzająco. *Skoro ustawodawca w żadnym innym przepisie prawa podatkowego nie definiuje dni wolnych w sposób odmienny niż w art. 12 § 5 OrdPU, to użyte w tym przepisie in fine określenie „dni wolne” odnosić się może tylko i wyłącznie do dni ustawowo wolnych od pracy, o których mowa w części pierwszej tego przepisu (...) Przesunięcie terminu następuje bowiem jedynie wówczas, gdy ostatni dzień terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy lub sobotę, a nie na jakikolwiek dzień wolny*¹³⁵. Co oczywiste, owo twierdzenie odnosi się także do sytuacji określenia danego dnia mianem wolnego na mocy przepisów wewnętrznych danego zakładu pracy (w tym również urzędu), nawet wówczas, gdy zamknięte zostają placówki poczty polskiej¹³⁶.

Co ważne, w obrocie gotówkowym za termin dokonania zapłaty poczytywany jest dzień dokonania wpłaty kwoty składek w stosownej instytucji (art. 60 § 1 pkt 1 OrdPU w zw. z art. 31 SysUbSpołU). Natomiast w obrocie bezgotówkowym za termin ten uważa się dzień obciążenia rachunku bankowego płatnika, rachunku płatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego płatnika w instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza

¹³⁴ Dz.U. 1951 Nr 4, poz. 28 ze zm.

¹³⁵ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II FSK 1291/07, Legalis.

¹³⁶ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., I OSK 870/09, Legalis i z dnia 4 października 2006 r., II GSK 153/06, Legalis.

elektronicznego na podstawie polecenia przelewu lub zapłaty za pomocą innego niż polecenie przelewu instrumentu płatniczego (art. 60 § 1 pkt 2 OrdPU w zw. z art. 31 SysUbSpołU)¹³⁷. Zdaje się jednak, że innego zdania jest Sąd Apelacyjny w Gdańsku. W wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. stwierdzono wszakże, iż skoro art. 47 ust. 1 SysUbSpołU wymaga, aby płatnik składek opłacił składki za dany miesiąc nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie, to obowiązkiem płatnika jest złożenie dyspozycji przelewu składki w terminie, który zapewni jej wpływ na rachunek bankowy ZUS najpóźniej w 10 dniu danego miesiąca¹³⁸. Pogląd ten nie zasługuje jednak na aprobatę z racji brzmienia powołanego przepisu Ordynacji podatkowej, który nie wymaga przecież do zachowania terminu wpływu danej kwoty na numer rachunku bankowego Zakładu, a wyłącznie obciążanie rachunku płatnika. Nawiasem dodać należy, że instytucje obsługujące wpłaty składek na ubezpieczenia społeczne są zobowiązane do niezwłocznego transferu za pośrednictwem międzybankowego systemu rozliczeń elektronicznych (art. 47 ust. 8 SysUbSpołU).

3.2. System ubezpieczenia społecznego rolników

3.2.1. Uwagi ogólne

Jak stanowi art. 1 ust. 2 UbSpołRoIU, w ubezpieczeniu społecznym rolników wyodrębnia się ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Z brzmienia tego przepisu wywodzi się na ogół, że w systemie rolniczym ubezpieczenie społeczne dzieli się na dwa działy, nie zaś na cztery, jak ma to miejsce w systemie powszechnym¹³⁹. Głoszony jest również pogląd mniejszościowy – moim zdaniem nieprawidłowy – w którym ubezpieczenie społeczne rolników dzieli się na cztery rodzaje

¹³⁷ Por. M. Łabanowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 473.

¹³⁸ III AUa 1390/12, *Legalis*.

¹³⁹ Por. m.in. T. Bińczycka-Majewska, *Zabezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych* [w:] *Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, red. L. Abramowicz, U. Jackowska, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kraków 2007, s. 109; M. Podstawka, *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków...*, s. 266; D. Puślecki, *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, PPR 2012, Nr 1(10), s. 103.

ubezpieczeń¹⁴⁰. Tymczasem podział ubezpieczenia rolniczego nie wynika, jak w przypadku ubezpieczenia powszechnego, z podziału ryzyk, które mają zostać zabezpieczone. Kryterium podziału stanowi źródło finansowania danego ubezpieczenia. Konstrukcja prawna ubezpieczenia społecznego rolników nie odnosi się bowiem do owych ryzyk, a wyłącznie do świadczeń z tego ubezpieczenia¹⁴¹.

Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie ma cechy „urządzenia samopomocowego”, zaś ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest silnie powiązane z budżetem państwa¹⁴². Konsekwencją wyodrębnienia dwóch działów ubezpieczenia jest podział obowiązku składowego ubezpieczonych na opłacanie dwóch rodzajów składek: na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 17 UbSpołRoIU) oraz na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (art. 8 UbSpołRoIU).

3.2.2. Wysokość składek

Składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest składką stałą. Jej wysokość jest co do zasady równa (art. 8 ust. 1 UbSpołRoIU). Rada Rolników może ustalić ją kwotowo – i korygować w przypadku zmiany wysokości emerytury podstawowej – albo za pomocą określonego procentu emerytury podstawowej (art. 8 ust. 4 UbSpołRoIU). Organ ten obowiązany jest do skorelowania wysokości składki z wydatkami przewidzianymi w funduszu składowym, co wynika z art. 8 ust. 2 i art. 77 UbSpołRoIU. Następnie Prezes KRUS ogłasza ustaloną wysokość składki na jeden lub kilka kolejnych kwartałów, co najmniej 14 dni przed pierwszym dniem danego kwartału w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 8 ust. 4 UbSpołRoIU). Tytułem przykładu, miesięczna składka za każdego ubezpieczonego w II kwartale 2020 r. wyniosła 42,00 zł¹⁴³.

¹⁴⁰ P. Litwiniuk, *Ewolucja stanu prawnego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków...*, s. 259.

¹⁴¹ Por. B. Wierzbowski, *Ubezpieczenia w rolnictwie – teraźniejszość i przyszłość*, UwRMiS 2001, Nr 3(11), s. 51.

¹⁴² B. Wierzbowski, *Status socjalny rolnika...*, s. 315 oraz *Ubezpieczenie społeczne rolników...*, s. 353 i n.

¹⁴³ Obwieszczenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie wysokości miesięcznej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II kwartale 2020 r. M.P. 2020 poz. 290.

Gdy okres podlegania temu ubezpieczeniu jest krótszy niż miesiąc, wysokość składki oblicza się proporcjonalnie do liczby dni podlegania temu ubezpieczeniu (art. 8 ust. 2a UbSpołRoIU). Z kolei w przypadku osób ubezpieczonych na swój wniosek, podlegających jednocześnie innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mających ustalone prawo do emerytury lub renty lub do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, składka wynosi jedną trzecią wysokości (art. 8 ust. 3 UbSpołRoIU).

Składka emerytalno-rentowa jest zaś składką zmienną. Jej wysokość oblicza się zgodnie z regułami wskazanymi w art. 17 UbSpołRoIU. Składka miesięczna za każdego ubezpieczonego wynosi 10 proc. emerytury podstawowej, jak stanowi ustęp 1 tego artykułu. Ilekroć w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników jest mowa o emeryturze podstawowej, rozumie się przez to kwotę 882,56 zł miesięcznie, która podlega waloryzacji zgodnie z przepisami ustawy (art. 6 pkt 7 UbSpołRoIU). Zasady waloryzacji tej emerytury wyznacza art. 48a UbSpołRoIU. Emerytura podstawowa podlega corocznie waloryzacji w terminie wskazanym dla waloryzacji emerytur i rent przysługujących na podstawie przepisów emerytalnych. Waloryzacja emerytury podstawowej polega na pomnożeniu kwoty tej emerytury przez wskaźnik waloryzacji ustalony zgodnie z przepisami emerytalnymi. Prezes Kasy ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji, obowiązującą od tego terminu kwotę emerytury podstawowej. Gdy wysokość składki uzależnia się od wysokości owej emerytury, obliczając wysokość składki przyjąć należy kwotę emerytury podstawowej obowiązującą w ostatnim miesiącu poprzedniego kwartału (art. 40 ust. 2 UbRoISpoIU).

Jednak w przypadku ubezpieczonego rolnika lub domownika, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, i podlega, po spełnieniu wymogów ustawowych, nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, to jego składka wynosi dwukrotność kwoty ustalonej w sposób określony w ust. 1, co wynika z art. 17 ust. 2 UbSpołRoIU. Reguła przewidziana w ustępie 1 dotyczy jednak tylko rolników, których gospodarstwa rolne obejmują obszar powierzchni maksymalnie 50 ha przeliczeniowych. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 4

UbSpołRoIU, rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych, opłaca dodatkową składkę miesięczną w wysokości:

- 1) 12 proc. emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych;
- 2) 24 proc. emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych;
- 3) 36 proc. emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych;
- 4) 48 proc. emerytury podstawowej – w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 300 ha przeliczeniowych.

W przypadku zmiany obszaru użytków rolnych gospodarstwa rolnego powodującego zmianę wymiaru dodatkowej składki miesięcznej, o której mowa w ust. 4, rolnikowi obowiązany do opłacania tej składki wydaje się decyzję w tej sprawie (art. 17 ust. 5 UbSpołRoIU).

Jak zauważono w judykaturze, obowiązek opłacania zwiększonej składki emerytalno-rentowej ustalonej w zależności od areału gospodarstwa rolnego rolnika nie wymaga badania tytułu prawnego do gruntów, lecz ma na uwadze jedynie potencjalne władanie lub posiadanie określonym areałem gruntów, ponieważ uprawnienie rolnika do tych gruntów określone zostało słowem „obejmuje”¹⁴⁴. Gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 17 ust. 4 UbSpołRoIU obejmuje również całość gospodarstwa rolnego, które rolnik dzierżawi razem z innymi rolnikami od Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa¹⁴⁵.

J. Hybel podkreśla, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przyjęła model składki osobowej, której wysokość odpowiada możliwościom małego gospodarstwa rolnego,

¹⁴⁴ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2013 r., II UK 399/12, Legalis; wyrok SA w Krakowie z dnia 27 sierpnia 2014 r., III AUa 52/14, Legalis.

¹⁴⁵ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2013 r., II UK 399/12, Legalis.

lecz niepowiązanej z poziomem dochodów uzyskiwanych z prowadzenia działalności rolniczej. Doprowadziło to do jej egalitaryzacji, a w konsekwencji także do zrównania poziomu świadczeń emerytalno-rentowych¹⁴⁶.

W piśmiennictwie poddano krytyce ustawowe kryterium różnicowania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Podnosi się, że jest ono nieadekwatne do rzeczywistych dochodów gospodarstw rolnych. *Powierzchnia gruntów nie odzwierciedla bowiem faktycznego potencjału ekonomicznego tych gospodarstw. Z podobnego arealu mogą bowiem być uzyskiwane plony w różnej wysokości, na co wpływają m.in. rodzaj produkcji, umiejętności rolnika, wyposażenie techniczne gospodarstwa itp. (...) skuteczniejszym rozwiązaniem uwzględniającym wszystkie czynniki przesądzające o rzeczywistej efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych byłoby przyjęcie zasady różnicowania składki na podstawie uzyskiwanych z działalności rolniczej dochodów, liczonych na podstawie prowadzonej w gospodarstwach rolnych rachunkowości*¹⁴⁷. Ocenia się, że dodatkową składkę opłaca około 1 proc. wszystkich ubezpieczonych w KRUS¹⁴⁸.

Zarówno fundusz składkowy¹⁴⁹, jak i fundusz emerytalno-rentowy¹⁵⁰, tworzy się, co podkreśla ustawodawca, z odnośnych składek (*vide* art. 77 ust. 2 i art. 78 ust. 2 pkt 1 UbSpołRoIU). D. Walczak wykazał jednak, że o ile w przypadku funduszu składkowego jego roczne przychody to w głównej mierze (zwykle ponad 90 proc.) składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (judykatura określa to mianem „samofinansowania się” świadczeń z tego funduszu¹⁵¹), to jednak kwestia ta prezentuje się całkowicie odmiennie w przypadku funduszu emerytalno-rentowego. Z badań Autora wynika, że roczny przychód tego funduszu z tytułu składek to około 7-8 proc., co jest wartością nieznaczną w porównaniu

¹⁴⁶ J. Hybel, *Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia...*, s. 173.

¹⁴⁷ Podaję za H. Pławucką, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego...*, s. 109.

¹⁴⁸ H. Pławucka, *Składki na ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 253.

¹⁴⁹ Mowa o Funduszu Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który jest m.in. przeznaczony na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (art. 76 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU).

¹⁵⁰ Fundusz ten jest funduszem celowym i jego celem jest m.in. finansowanie świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego (art. 76 ust. 2 i 2a oraz art. 78 ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU).

¹⁵¹ Wyrok TK z dnia 31 lipca 2014 r., SK 28/13, LEX.

z rocznym przychodem z tytułu dotacji z budżetu (ponad 90 proc.)¹⁵². Obszerne badania w tym zakresie przeprowadził również m.in. M. Podstawka. Badacz doszedł do wniosku, że po uwzględnieniu udziału składek rolników w kosztach ich ubezpieczenia społecznego oraz wydatków KRUS na zadania pozaubezpieczeniowe w 2013 r. zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie zadań z ubezpieczenia społecznego wyniosło 78 proc.¹⁵³.

Od lat w doktrynie podawane są propozycje zreformowania ustalania wysokości składek ubezpieczeniowych w systemie rolniczym. Jak podaje H. Pławucka, zgłoszono między innymi następujące koncepcje: składki wymierzonej od dochodów; zryczałtowanej składki liczonej na podstawie średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej; składki liczonej od wielkości ekonomicznej gospodarstwa wyrażającej zdolność tworzenia dochodów (tzn. nie tylko od liczby hektarów przeliczeniowych, lecz z uwzględnieniem wszystkich czynników produkcji, tj. ziemi, kapitału i pracy); składki samofinansującej świadczenia emerytalno-rentowe (propozycja w odniesieniu do rolników zamożniejszych)¹⁵⁴. Jak sygnalizowano we wstępie niniejszej pracy, wysokość składek w ubezpieczeniu rolniczym skłania bowiem wielu przedstawicieli doktryny do kwestionowania ubezpieczeniowego charakteru zabezpieczenia społecznego rolników. W. Jagła zauważa, że początkowo system rolniczy miał przede wszystkim realizować „swą podstawową funkcję socjalną”¹⁵⁵. *Już przy wprowadzaniu ubezpieczenia społecznego rolników przyjęto, iż ubezpieczenie to nie będzie się samofinansowało. Taka regulacja wynikała z obiektywnych uwarunkowań polskiego rolnictwa, a mianowicie z dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Większość rolników nie byłaby w stanie w pełni pokrywać kosztów swojego ubezpieczenia, z uwagi na niewielkie dochody osiągane z posiadanych gospodarstw rolnych*¹⁵⁶. Jednakże zmiany, jakie zaszły w tym systemie, rozszerzyły jego rolę między innymi o wspieranie drobnej przedsiębiorczości wśród rolników, a także o łagodzenie skutków bezrobocia wśród tak zwanych „dwuzawodowców” – rolników wykonujących również pozarolniczą działalność gospodarczą. To z kolei pozwala na

¹⁵² D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2011, tabela nr 4.13, s. 155 oraz tabela nr 4.14, s. 156. Por. również J. Hybel, *Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia...*, s. 176-178 oraz C. Siekierski, *Ubezpieczenie społeczne rolników [w:] Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo...*, s. 10.

¹⁵³ M. Podstawka, *System ubezpieczenia społecznego...*, s. 282.

¹⁵⁴ H. Pławucka, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego...*, s. 111 i cytowani tam Autorzy.

¹⁵⁵ Por. W. Jagła, *KRUS a funkcja wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości*, UwRMiS 2010, Nr 36, s. 61.

¹⁵⁶ A. Pędziński, *op. cit.*, s. 68.

postawienie pytania, czy rozwój ubezpieczeń społecznych rolników ma zmierzać do upodobnienia ich do systemu powszechnego, czy do umacniania swej odrębności¹⁵⁷. Jeśli zaś ma wykazywać więcej cech wspólnych z systemem powszechnym, to nieuchronnie wiąże się to z przekształceniem zasad finansowania ubezpieczenia społecznego rolników.

Wypada nadmienić, że nad kwestią nadmiernego i niepowiązanego z wysokością przychodów finansowania zabezpieczenia społecznego rolników przez budżet państwa pochylił się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 2010 r.¹⁵⁸. Trybunał orzekł, że art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁵⁹ w zakresie, w jakim przepis ten określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników – bez względu na wysokość osiągniętych przychodów – podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 KRP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że ustawodawca, dokonując zmian prawnych, powinien uwzględnić, że kwestia zakresu i form współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowia powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowana do reguł ogólnych tego systemu, ale też powinien uwzględniać sytuację gospodarczą i możliwości finansowe uczestników systemu ubezpieczeń zdrowotnych ze środków publicznych – zarówno płatników składek, jak i budżetu państwa partycypującego w finansowaniu systemu. Oto bowiem, jak zauważył Trybunał, populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest (w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r.) bardzo zróżnicowana, obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości. Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników objętych w dacie wyrokowania jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego przez budżet państwa była zasadniczo różna, co czyniło zaskarżoną regulację niezgodną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 KRP. I choć owe rozważania Trybunału odnosiły się do ubezpieczenia zdrowotnego, to jednak konkluzje orzeczenia są uniwersalne. Obciążenie daninowe nie może być jednolite, abstrahując od sytuacji majątkowej poszczególnych rolników, która nierzadko

¹⁵⁷ Por. W. Jagła, *op. cit.*, s. 61-62.

¹⁵⁸ K 58/07, LEX.

¹⁵⁹ Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

nie różni się od sytuacji osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Przeczy to wszakże zasadzie sprawiedliwości społecznej, która – jak wskazał Trybunał w cytowanym orzeczeniu – mieści w sobie zakaz arbitralności państwa, dopuszczając różnicowanie poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Jest to szczególnie istotne w kontekście sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybucyjnej). *Według sprawiedliwości rozdzielczej „równe traktowanie” nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr bądź ponoszących ciężary związane z ich tworzeniem, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz przywiązywanie równej wagi do ich potrzeb i interesów*¹⁶⁰. Tym niemniej, jak słusznie zauważył Trybunał, obowiązek wyboru uzasadnionych społecznie i ekonomicznie rozstrzygnięć w zakresie sprawiedliwego rozłożenia ciężaru opłatowego w systemie ubezpieczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych spoczywa na parlamencie, który ponosi za nie odpowiedzialność polityczną. Podobnie jest w przypadku ubezpieczeń społecznych rolników, opartych przecież na uprzywilejowaniu tej grupy. Aktualnie zatem zasady finansowania systemu rolniczego pozwalają uznać je za ukształtowane w dużej mierze wolą polityczną i przewidywanymi konsekwencjami odebrania owych przywilejów rolnikom, zaś mniej ideą sprawiedliwości rozdzielczej.

3.2.3. Odprowadzanie składek

Finansowanie i odprowadzanie składek ubezpieczeniowych zostało zorganizowane w systemie rolniczym zupełnie odmiennie, niż ma to miejsce w systemie powszechnym. Podczas gdy na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych finansowanie składek zasadniczo zostało rozdzielone na ubezpieczonego i płatnika, a czynności związane z ich obsługą wykonywać ma sam płatnik, w ubezpieczeniu społecznym rolników to rolnik zarówno finansuje, jak i odprowadza składki. W sytuacji typowej rolnik jest ubezpieczonym, pełniącym jednocześnie funkcję płatnika składek ubezpieczeniowych. W wyroku z dnia 26 lipca 2012 r.¹⁶¹ Sąd Apelacyjny we Wrocławiu podkreślił, że obowiązkiem każdego płatnika składek na ubezpieczenie rolnicze jest samodzielne śledzenie zmian w wysokości składek, obliczanie ich

¹⁶⁰ *Ibidem*, LEX.

¹⁶¹ III AUa 646/12, LEX.

i opłacanie każdorazowo w wysokości aktualnie obowiązującej. Konsekwencje niedopełnienia tych obowiązków obciążają płatnika. Co istotne – rolnik-ubezpieczony nie może zwolnić się z obowiązku składowego, ponieważ nie zezwala na to ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶².

Art. 4 ust. 1 UbSpołRoIU głosi, że składki na ubezpieczenie za każdego ubezpieczonego opłaca rolnik – czyli nie tylko opłaca on składki za siebie, lecz również za współmałżonka i domownika. Jeżeli działalność rolnicza jest prowadzona na rachunek kilku osób, obowiązek opłacenia składki ciąży na nich solidarnie. Solidarność zobowiązania ubezpieczonych wyraża się w tym, że organ rentowy może żądać całości lub części należności składowych od wszystkich ubezpieczonych łącznie lub od każdego z osobna, a zaspokojenie jego roszczenia przez któregokolwiek z nich zwalnia pozostałego¹⁶³. Obowiązek opłacenia składki powstaje od dnia, w którym powstało ubezpieczenie, a ustaje od dnia, w którym ustało ubezpieczenie (art. 4 ust. 2 UbSpołRoIU). Wyjątek od zasady opłacania składki przez rolnika wprowadza art. 4 ust. 3 UbSpołRoIU, zgodnie z którym składki na ubezpieczenie za osobę, o której mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4, opłaca wójt w wysokości określonej w art. 17 ust. 1. Mowa o osobie, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik lub domownik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej lub pracy w gospodarstwie rolnym w związku z nabyciem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych albo zasiłku dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przez okres pobierania tego świadczenia albo zasiłku – do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia emerytalno-rentowego, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 UbSpołRoIU.

Składka w ubezpieczeniu rolniczym jest miesięczna, lecz z art. 40 ust. 1 i 2 UbRoISpoIU wynika, że opłaca się ją kwartalnie, a termin płatności przypada ostatniego dnia pierwszego miesiąca danego kwartału, z zastrzeżeniem art. 50. Takie rozwiązanie ma zmniejszać koszty funkcjonowania systemu ubezpieczenia rolniczego¹⁶⁴. Niemniej jednak, jeżeli decyzja, w której określono wysokość zobowiązań z tytułu składek, nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed ustawowym terminem płatności, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, obowiązuje termin płatności wynoszący 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji (art. 40 ust. 1a UbRoISpoIU).

¹⁶² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r., V SA/Wa 1476/07, LEX.

¹⁶³ Por. wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2015 r., III AUa 1216/14, Legalis.

¹⁶⁴ H. Pławucka, *Składki na ubezpieczenie...*, s. 253

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 czerwca 1995 r.¹⁶⁵ zauważył, że przepis art. 40 ust. 1 UbRolSpołU nie ma charakteru bezwzględny. Jego wykładnia logiczna prowadzi do wniosku, że określa on kwartalną jednostkę czasową (okres), za którą istnieje obowiązek uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, ustalając termin płatności na ostatni dzień pierwszego miesiąca danego kwartału. Z tego względu, że zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego może nastąpić ostatniego miesiąca danego kwartału, zasada ta ma zastosowanie do bieżącego opłacania składek.

Art. 41 ust. 1 UbSpołRoIU ustanawia regułę, że Kasa dokonuje poboru składek na ubezpieczenie. Jeżeli pobór składki następuje w gotówce, inkasentem może być pracownik Kasy lub Zakładu albo inna upoważniona osoba. Inkasent ma obowiązek informować rolnika o sposobie obliczania wysokości składki (art. 41 ust. 3 UbSpołRoIU). Co ciekawe, ani ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, ani też ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, nie odwołują się do przepisu art. 9 OrdPU, zgodnie z którym inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Ustawy te nie zawierają przy tym własnych definicji „inkasenta” oraz „inkasa”, co potraktować należy jako niedopatrzenie ustawodawcy, który w art. 41 UbSpołRoIU posłużył się niewyjaśnionym nijak pojęciem.

W sprawach nieuregulowanych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników (więc i w przypadku obowiązku składkowego), stosować trzeba odpowiednio przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co wynika z art. 52 ust. 1 UbRolSpołU. Art. 52 ust. 1 pkt 1 UbRolSpołU zawiera z kolei *numerus clausus* przepisów Ordynacji podatkowej, które również stosuje się odpowiednio do składek w ubezpieczeniu rolniczym.

4. Uchybienie obowiązkom związanym z odprowadzaniem składek

Cechą charakterystyczną prawa ubezpieczenia społecznego jest mnogość stosunków prawnych, łączących różne podmioty. Odmienne stosunki łączą bowiem ubezpieczonego i organ ubezpieczeniowy, ubezpieczonego i płatnika składek oraz płatnika składek i organ

¹⁶⁵ III AUr 179/95, LEX.

ubezpieczeniowy. Przykładowo, J. Jończyk wyróżnia cztery rodzaje stosunków prawnych na gruncie ubezpieczenia społecznego:

- 1) stosunek organizacyjny,
- 2) stosunek podlegania ubezpieczeniom,
- 3) stosunek gwarancji świadczenia,
- 4) stosunek realizacji świadczenia¹⁶⁶.

Z kolei K. Antonów, zauważając, że stosunki prawne na gruncie omawianej gałęzi cechują się fazowością, pisze o stosunkach prawnych fazy gwarancyjnej oraz stosunkach prawnych fazy realizacyjnej¹⁶⁷. Nie sposób w końcu pominąć bodaj najpopularniejszego ujęcia stosunku łączącego ubezpieczonego, płatnika składek i organ ubezpieczeniowy jako trójstronnego stosunku ubezpieczeniowego, na który składają się trzy dwustronne więzi:

- 1) ubezpieczony – organ ubezpieczeniowy,
- 2) płatnik składek – organ ubezpieczeniowy,
- 3) ubezpieczony – płatnik składek¹⁶⁸.

Widać zatem, jak problematyczna jest kwalifikacja prawna poszczególnych stosunków. Jednoznaczne określenie istoty stosunku ubezpieczeniowego jest utrudnione zwłaszcza z racji tego, że przecież często ubezpieczony jest jednocześnie płatnikiem składek oraz przez wzgląd na podzielność składki ubezpieczeniowej w zakresie jej finansowania. Wydaje się jednak, że jedna kwestia nie budzi większych wątpliwości – stosunkiem o charakterze zasadniczym jest stosunek łączący ubezpieczonego z organem ubezpieczeniowym¹⁶⁹.

Konsekwencje uchybienia obowiązkom związanym z odprowadzaniem składek mogą być wielorakie. Nie sposób zaprezentować kompleksowego ujęcia tej problematyki, ponieważ

¹⁶⁶ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 51 i n.

¹⁶⁷ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 48 i n.

¹⁶⁸ Por. *ibidem*, s. 45 i przytaczana przez Autora literatura; por. również np. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 128-129 i przytaczana przez Autora literatura.

¹⁶⁹ Por. np. S. Płażek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego* [w:] Wagner, *Problemy*, s. 49.

należałoby odnosić się przede wszystkim do poszczególnych stanów faktycznych – na przykład inaczej owe następstwa kształtują się w razie rozdzielenia roli płatnika składek i ubezpieczonego, a inaczej w sytuacji zespolenia tych ról w jednym podmiocie. W pewnym uogólnieniu można przyjąć, że odpowiedzialność ta może powstać w ramach wszystkich więzi wyżej zaprezentowanego stosunku trójstronnego¹⁷⁰. Poniżej zostaną przedstawione wyłącznie wybrane najpowszechniejsze następstwa uchybienia tym obowiązkom.

Po pierwsze, wadliwe odprowadzenie składek skutkować może zobowiązaniem płatnika do zapłacenia zaległości składkowej. Posługiwanie się tym terminem w piśmiennictwie z zakresu prawa ubezpieczenia społecznego wynika z nomenklatury ustawodawcy podatkowego. Art. 55 § 1 OrdPU brzmi bowiem „zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności”. Przepis ten stosuje się do obowiązków płatnika składek na mocy odesłania zawartego w art. 31 SysUbSpołU. Jak wskazują K. Ślebzak i J. Kosonoga, stanowi to najczęściej konsekwencję nieprzekazania deklaracji rozliczeniowej albo stwierdzenia zaległości składkowej po przeprowadzonym przez Zakład postępowaniu kontrolnym¹⁷¹. Art. 48 ust. 1 SysUbSpołU stanowi bowiem, że jeżeli płatnik składek nie złoży w terminie deklaracji rozliczeniowej, nie będąc z tego obowiązku zwolniony, Zakład dokonuje wymiaru składek z urzędu w wysokości wynikającej z ostatnio złożonej deklaracji rozliczeniowej, bez uwzględnienia wypłaconych zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, zawiadamiając o tym płatnika. Z kolei z ust. 2 wynika, że jeśli po wymierzeniu składek z urzędu płatnik składek złoży deklarację rozliczeniową, Zakład koryguje wymiar składek do wysokości wynikającej ze złożonej deklaracji rozliczeniowej, z uwzględnieniem wykazanych w deklaracji zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Opisany mechanizm dotyczy zdaniami D. Wajdy następujących sytuacji:

- płatnik składek nie złożył jakichkolwiek dokumentów rozliczeniowych w ZUS (mimo że był do tego zobowiązany z mocy prawa);
- płatnik składek wprawdzie złożył niektóre dokumenty (np. imienne raporty miesięczne), lecz nie przekazał deklaracji rozliczeniowej;

¹⁷⁰ Szerzej na ten temat J. Kosonoga, K. Ślebzak, *op. cit.*, Legalis; K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] Ślebzak, *Składki*, s. 100.

¹⁷¹J. Kosonoga, K. Ślebzak, *op. cit.*, Legalis.

- płatnik co prawda opłacił składki w terminie (nawet w prawidłowej wysokości), ale nie złożył w ZUS dokumentów rozliczeniowych¹⁷².

Wskazać należy, że większościowy pogląd (reprezentowany przez m.in. przywołanych Autorów) głosi, że czynności Zakładu, o których mowa w art. 48 SysUbSpołU, winny przybrać formę decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Jest to tak zwana decyzja wymiarowa. *Przedmiotowa kwestia dotyczy ustalenia wymiaru składek, a zatem mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 83 ust. 1 SysUbSpołU. W związku z tym należy stwierdzić, że dokonanie przez ZUS wymiaru składek z urzędu w trybie „awaryjnym” powinno nastąpić przez wydanie w tej sprawie decyzji „wymiarowej”, od której płatnikowi (oraz ubezpieczonym) będą przysługiwać właściwe środki odwoławcze*¹⁷³. Odmiennie stanowisko prezentuje M. Łabanowski, który uważa, że Zakład w oparciu o owo unormowanie dokonuje tzw. przypisu brutto, będącego nie decyzją, a czynnością techniczną, nierodzącą skutków prawnych, o której to czynności płatnik jest jedynie zawiadamiany zwykłym pismem¹⁷⁴. Praktyka Zakładu dowodzi jednak, że rozstrzygnięcie w trybie art. 48 SysUbSpołU przybiera formę decyzji, wydawanej wyłącznie wobec płatnika składek – strony, a ubezpieczeni mają status zainteresowanych uczestników postępowania. W literaturze zwraca się przy tym uwagę, że wątpliwa jest materialnoprawna podstawa do całościowego regulowania owej zaległości przez płatnika składek, skoro częściowo składkę finansuje ubezpieczony¹⁷⁵.

Po drugie, opóźnienie w płatności składek skutkuje powstaniem obowiązku odsetkowego. Art. 23 ust. 1 SysUbSpołU stanowi bowiem, że od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej z wyłączeniem art. 56a. Odsetek za zwłokę nie nalicza się jednak, jeżeli ich wysokość nie przekracza 6,60 zł (art. 23 ust. 1a SysUbSpołU). Odsetki są, zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej, „ceną za używanie cudzych pieniędzy”. *Niepłacenie w terminie składek na ubezpieczenie społeczne oznacza możliwość dysponowania przez płatnika (dłużnika) określoną kwotą pieniędzy niebędących jego własnością. Powyższe*

¹⁷² D. Wajda, *Komentarz do art. 48 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*.

¹⁷³ *Ibidem*, Legalis. Tak również np. wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 września 2015 r., III AUa 906/14, Legalis, wyrok SN z dnia 8 grudnia 2015 r., I UK 535/14, Legalis, wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2016 r., III AUa 314/16, Legalis.

¹⁷⁴ M. Łabanowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 482.

¹⁷⁵ Szerzej K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek...*, s. 105-106.

*postępowanie jest niewątpliwie obiektywnie naganne*¹⁷⁶. K. Ślebzak, dokonując przeglądu poglądów judykatury, wyprowadził następujące wnioski co do naliczania odsetek od zaległości składkowych:

- dla odpowiedzialności składkowej nie ma znaczenia wina płatnika,
- ciężar dowodu wykazania wpłaty w procesie sądowym spoczywa na płatniku,
- obowiązek naliczenia odsetek od zaległości składkowej powstaje z mocy prawa, bez znaczenia jest zatem długotrwałość postępowania organu rentowego¹⁷⁷.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na postulat J. Wantocha-Rekowskiego. Zdaniem Autora, *de lege lata* prawidłowe jest uznanie, iż kwestia winy za opóźnienia w uiszczaniu należnych składek nie ma wpływu na obowiązek opłacenia odsetek za zwłokę od zaległości składkowych, lecz należałoby do art. 23 SysUbSpołU wprowadzić przepis, który wyłączałby możliwość naliczania odsetek za zwłokę za okres, co do którego ZUS wcześniej nie stwierdził żadnej nieprawidłowości, wydając stosowne zaświadczenie¹⁷⁸.

Zasadą jest, że odsetki za zwłokę naliczane są począwszy od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności składek (art. 53 § 4 OrdPU w zw. z art. 23 ust. 1 SysUbSpołU), a skończywszy na dniu wygaśnięcia zaległości, np. wskutek jej zapłaty – włącznie z tym z dniem (por §4 ust. 1 OdsZwłR). Art. 56 § 1 OrdPU stanowi, że stawka odsetek za zwłokę jest równa sumie 200 proc. podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalonej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim, i 2 proc., z tym że stawka ta nie może być niższa niż 8 proc. Według § 2 OdsZwłR, odsetki za zwłokę są naliczane według wzoru:

$$\frac{Kz \times L \times O}{365} = On = Opz ,$$

gdzie poszczególne symbole i liczby oznaczają

¹⁷⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 54.

¹⁷⁷ K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek...*, s. 108 i przywoływane przez Autora orzecznictwo.

¹⁷⁸ J. Wantoch-Rekowski, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2013 r. III AUa 1423/12*, PBPiS 2013, Nr 1(2), s. 92.

- Kz – kwotę zaległości,
L – liczbę dni zwłoki,
O – stawkę odsetek za zwłokę w stosunku rocznym,
365 – liczbę dni w roku,
On – kwotę odsetek,
Opz – kwotę odsetek po zaokrągleniu.

Jakkolwiek art. 23 ust. 1 SysUbSpołU wprost odwołuje się do odnośnych przepisów Ordynacji podatkowej, art. 31 SysUbSpołU dodatkowo nakazuje stosować odpowiednio przepis art. 55 OrdPU, co stanowi *superfluum* ustawowe. Zgodnie z § 1 tego przepisu, odsetki za zwłokę wpłacane są bez wezwania. Rozwiązanie takie, choć oceniane jako prawidłowe z racji tego, że obowiązek zapłaty odsetek powstaje *ex lege*, może powodować komplikacje w razie braku świadomości płatnika co do naruszenia terminu płatności¹⁷⁹. Jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości składkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, kwota zaległości pozostaje do kwoty odsetek za zwłokę (art. 55 § 2 OrdPU).

Po trzecie, kolejną sankcję za uchybienie obowiązkom płatniczym przewidziano w art. 24 ust. 1a SysUbSpołU, w myśl którego w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 proc. nieopłaconych składek w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83. Opłata dodatkowa różni się od odsetek tym, że obowiązek jej uiszczenia powstaje na mocy decyzji Zakładu, podczas gdy obowiązek odsetkowy powstaje *ipso iure*. Jej wymierzenie jest fakultatywne, a jedyną przesłanką, potrzebną do wydania stosownej decyzji, jest wystąpienie zaległości składkowej. Zakład może odstąpić od jej wymierzenia, mając na uwadze całokształt okoliczności sprawy i zachowanie podatnika, które spowodowało nieopłacenie składek lub ich opłacenie w zaniżonej

¹⁷⁹ Por. W. Morawski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 322.

wysokości¹⁸⁰. Jak wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Gdańsku, biorąc pod uwagę publicznoprawny charakter należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz uwzględniając cele, na które są one przeznaczane, organy odpowiedzialne za ich pobór zobligowane są do szczególnej staranności i ostrożności w dysponowaniu nimi, co dotyczy również ewentualnego braku wydania decyzji przez organ w przedmiocie wymierzenia opłaty dodatkowej, działając w ramach uznania administracyjnego. Podejmując rozstrzygnięcie w tym zakresie, organ jest zobowiązany do konfrontowania interesu dłużnika z interesem ogólnospołecznym¹⁸¹. Sąd Najwyższy stanął zaś na stanowisku, że zastosowanie dodatkowej opłaty ma sens tylko wówczas, gdy przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności można oczekiwać, że spełni ona swój dyscyplinujący cel – konieczne jest zróżnicowanie sytuacji płatników niepłacących składek pomimo dobrej kondycji finansowej oraz borykających się z trudnościami finansowymi¹⁸².

Z kolei Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest to środek prawny o charakterze represyjnym, administracyjno-karnym, którego stosowanie obok kar za przestępstwo lub wykroczenie powinno być oceniane w świetle zasady *ne bis in idem*¹⁸³. Obecnie art. 24 SysUBSpołU zawiera art. 1b-1d, odzwierciedlające zapatrywania judykatury o represyjnej istocie opłaty. W stosunku do płatnika składek będącego osobą fizyczną, skazanego prawomocnym wyrokiem za nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości, dodatkowej opłaty za ten sam czyn nie wymierza się. W razie wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie dotyczące nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości postępowania o wymierzenie dodatkowej opłaty płatnikowi składek będącemu osobą fizyczną za ten sam czyn nie wszczyna się, a wszczęte zawiesza się do dnia zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie. W razie prawomocnego skazania płatnika będącego osobą fizyczną za przestępstwo lub wykroczenie polegające na nieopłaceniu składek lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości wszczęte postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty za ten sam czyn umarza się z urzędu, a decyzję

¹⁸⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03, Legalis.

¹⁸¹ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2012 r., III AUa 1080/12, Legalis.

¹⁸² Wyrok SN z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03, Legalis. Szerokiego przeglądu orzecznictwa w tym przedmiocie dokonał J. Myszkowski - *Opłata dodatkowa nakładana za nieopłacenie składek ubezpieczenia społecznego*, MOP 2015, Nr 10, Legalis. Por. również np. M. Bartoszevska [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 248 i n.

¹⁸³ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, Legalis.

o wymierzeniu dodatkowej opłaty za ten sam czyn uchyła się z urzędu, a pobraną opłatę zwraca się niezwłocznie wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego od dnia pobrania dodatkowej opłaty.

Po czwarte, skoro mowa o odpowiedzialności wykroczeniowej i karnej płatnika składek, zwrócić należy uwagę, że opłata dodatkowa stanowi element tzw. „prawa karnego ubezpieczenia społecznego” *sensu largo*¹⁸⁴. Choć nie jest to bynajmniej pojęcie normatywne, zaliczyć do niego wypada generalnie wykroczenia i przestępstwa związane z uchybieniem obowiązkom z zakresu prawa ubezpieczenia społecznego. Ich przedmiotem ochrony objęte jest w ogólności prawidłowe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, aczkolwiek bezpośredni przedmiot ochrony każdego z typów czynów zabronionych jest inny¹⁸⁵. Odnośnie do interesującej nas materii, wskazać należy, że wykroczenia stypizowano w art. 98 SysUBSpołU. Kara grzywny do 5000 zł grozi płatnikowi składek albo osobie obowiązanej do działania w imieniu płatnika między innymi za niedopełnienie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie czy przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie. Przepis ten nie znajduje zastosowania na gruncie ubezpieczenia rolniczego, jako że art. 98 chroni wyłącznie instytucje ustawy systemowej¹⁸⁶.

Przestępstwa przewidziano zaś na gruncie Kodeksu karnego. Mowa przede wszystkim o art. 218 § 1a, zgodnie z którym kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Nadto, art. 219 KK stanowi, że kto narusza przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych, nie zgłaszając, nawet za zgodą zainteresowanego, wymaganych danych albo zgłaszając nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Zdaniem Ł. Prasółka nieopłacenie składek na ubezpieczenie społeczne może w niektórych wypadkach wiązać się również z odpowiedzialnością karną z tytułu

¹⁸⁴ Pojęciem tym posługuje się S. Kowalski, *Prawo karne ubezpieczeń społecznych – pojęcie i zakres*, Folia Iuridica Wratislaviensis vol. 2 2013, Nr 1, s. 209. Por. również J. Marciniak, *Prawa pracownika wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego jako przedmiot ochrony z art. 218 § 1 KK*, MOPR 2009, Nr 1, Legalis.

¹⁸⁵ Ibidem, s. 213.

¹⁸⁶ Por. np. J. Lachowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 680.

przywłaszczenia mienia (art. 284 § 2 KK) lub kradzieży (art. 278 KK) – dotyczy to przypadków, gdy płatnik składek będący pracodawcą nie opłaca części składek pobranej (potrąconej) z wynagrodzenia pracownika, dysponując inaczej „nieswoimi” środkami¹⁸⁷. Nie jest to jednak pogląd powszechnie aprobowany. I. Jędrasik-Jankowska uważa na przykład, że wątpliwa jest odpowiedzialność płatnika na podstawie art. 284 KK, gdyż dochodzi raczej do zawłaszczenia środków publicznych, a nie prywatnych¹⁸⁸. Unormowania prawa karnego nie stanowią przedmiotu niniejszej rozprawy, stąd nie zostaną poddane dalszej analizie. Wypada jednak zauważyć, że problematyka prawa karnego ubezpieczeń społecznych badana jest przez licznych teoretyków – tak autorów-karnistów, jak przedstawicieli innych dziedzin nauki prawa¹⁸⁹.

Po piąte, gdy idzie o system rolniczy, to ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników jest w omawianym zakresie wyjątkowo skąpa. Właściwie jedynym przepisem, odnoszącym się do omawianej problematyki, jest art. 40a, zgodnie z którym od składek nieopłaconych w terminie przez rolnika pobiera się od rolnika odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonej w dziale III rozdziale 6 Ordynacji podatkowej, za wyjątkiem sytuacji, gdy miałyby one wynieść mniej niż 6,60 zł. Nie do końca wiadomo, dlaczego zdecydowano się na wprowadzenie tego przepisu, skoro, w mojej ocenie, wystarczające jest odesłanie do przepisów ustawy systemowej na mocy art. 52 ust. 1 UbSpołRoIU. Z tej przyczyny powyższe rozważania odnieść wypada również do ubezpieczenia rolniczego, z tym jednak zastrzeżeniem, iż odpowiedzialność wykroczeniowa z ustawy systemowej jest wykluczona.

Na uwagę zasługuje jednak szczególne unormowanie z art. 50 ust. 1 i 2 UbSpołRoIU, zgodnie z którym Kasa może potrącać z wypłacanych świadczeń z ubezpieczenia zaległe składki na ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych i członków ich rodzin lub na ubezpieczenie, wraz z odsetkami, a także składki na ubezpieczenie za bieżący kwartał. Dotyczy to tylko składek za osobę pobierającą świadczenie, z wyjątkiem domownika, oraz składek, do których opłacenia zobowiązana jest ta osoba. Ponadto z emerytur i rent mogą być potrącane

¹⁸⁷ Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 98 SysUbSpoIU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

¹⁸⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 55. Por. m.in. J. Lachowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 691.

¹⁸⁹ Poza cytowanymi publikacjami S. Kowalskiego, Ł. Prasółka, J. Lachowskiego czy I. Jędrasik-Jankowskiej por. np.: K. Ślebzak, *Glosa do wyroku s.apel. z dnia 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03*, OSP 2005/7-8/89, LEX czy J. Unterschütz, *Konsekwencje naruszenia obowiązku opłacania składek przez płatnika składek w świetle przepisów ustawy systemowej oraz art. 218 § 1 k.k. Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09*, Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa 2012, Nr 1, LEX.

inne należności na zasadach określonych w odrębnych przepisach. O dokonywaniu potrącenia orzeka się w decyzji ustalającej prawo do świadczenia albo w odrębnej decyzji.

Kwestia konstytucyjności powołanego unormowania podlegała badaniu Trybunału Konstytucyjnego, który nie dopatrył się w nim niezgodności z ustawą zasadniczą, orzekając, że art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze UbSpołRoIU w zakresie, w jakim uprawnia Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do potrącania z wypłacanych zasiłków chorobowych składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹⁰. Regulacja ta jest dla ubezpieczonych szczególnie korzystna. Warto odnotować za Trybunałem, że dzięki niej zapewnia się nie tylko większą ściągalność składek. Pozwala bowiem na przyznanie osobie zalegającej ze składkami choćby częściowego świadczenia w sytuacji, gdy jej zaległości względem KRUS są nieznaczne. Co istotne – KRUS nie jest zobowiązany do dokonania potrącenia, leży to wyłącznie w zakresie jego uprawnień. Rozstrzygnięcie w tym zakresie następuje w warunkach uznania administracyjnego. Nie może być ono jednak dowolne¹⁹¹. Organ, orzekając o potrąceniu, nie ma, pomimo braku administracyjnego związania treści decyzji, możliwości odwołać się do zasad współżycia społecznego, ponieważ zasady potrącenia świadczeń uregulowane są w przepisach prawa ubezpieczeniowego, a tym samym nie stosuje do nich norm prawa cywilnego¹⁹² – jakkolwiek zauważyć wypada, że potrącenie stanowi instytucję o rodowodzie prywatnoprawnym. Uznanie administracyjne pozwala organowi na dokonanie zmiany wysokości potrącenia przy udzieleniu układu ratalnego¹⁹³.

5. Istota i charakter prawny składek

Na wstępie wskazać należy, że ani na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ani ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcie składki nie zostało zdefiniowane¹⁹⁴. Nie sposób przepisowi art. 4 pkt 3 SysUbSpołU przyznać walor definiujący, ponieważ, jak słusznie twierdzi K. Roszewska, realizuje on cel techniki prawodawczej,

¹⁹⁰ Wyrok TK z dnia 31 lipca 2014 r., SK 28/13, LEX.

¹⁹¹ Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 14 kwietnia 2015 r., III AUa 122/15, Legalis.

¹⁹² Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 3 września 1998 r., III AUa 200/98, Legalis.

¹⁹³ Por. wyrok SA w Krakowie z dnia 28 listopada 2012 r., III AUa 371/12, Legalis.

¹⁹⁴ Nie budzi to wątpliwości w doktrynie. Por. np. Por. M. Łabanowski [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 40.

zmierzającej do skrócenia, uproszczenia tekstu prawnego ustawy, a nie służy określeniu zbioru desygnatów tego pojęcia¹⁹⁵. Charakter prawny składek i jej istotę opisać można, wyciągając wnioski z unormowań, o których była mowa powyżej, dotyczących ich finansowania i odprowadzania.

Lektura poglądów na ten temat, prezentowanych w piśmiennictwie, pozwala poczynić dwie uwagi natury ogólnej. Po pierwsze, punktem wyjścia rozważań poszczególnych autorów jest definicja składki sformułowana przez W. Szuberta, zgodnie z którą jest to świadczenie pieniężne, którego cechami charakterystycznymi są przymusowość, celowość i odpłatność¹⁹⁶. Po drugie, nie ma zgody co do tego, jaka jest istota prawna składki oraz jej natura.

Stanowisko W. Szuberta, jak się wydaje, aprobuje W. Sanetra. U podstaw tych poglądów legło założenie, bliskie m.in. U. Kalinie-Prasznic (o czym już była mowa), że istotę składki rozpatrywać można na wielu płaszczyznach – ekonomicznej, społecznej, politycznej, prawnej i pozaprawnej. Autor stoi jednak na stanowisku, że składka ubezpieczeniowa jest pojęciem prawnym i konstrukcją prawną, a jednocześnie stanowi określoną realność pozaprawną, wyrażającą się zwłaszcza w określonym wolumenie środków zgromadzonych w danym czasie, przy czym wolumen ten w szczególności może być inny niż ten, który powinien być zgromadzony, gdyby obowiązek odprowadzania składek był w pełni realizowany przez zobowiązane do tego podmioty¹⁹⁷. Autor nie zgadza się z poglądami, że niezależnie od tego, kto opłaca składkę, jest ona świadczeniem na rzecz pracownika ze stosunku pracy, stanowiąc swoistą „płacę odroczoną”. Nie aprobuje także poglądów przeciwnych – zakładających, że składka nie jest odłożonym wynagrodzeniem i że to pracodawca-płatnik finansuje „pracowniczą” część składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ uważa je za nieudowodnione. W. Sanetra twierdzi bowiem, że *możliwe jest (także w sensie ekonomicznym), iż część składki finansuje pracodawca z własnych funduszy, a część pracownik ze swojego wynagrodzenia*¹⁹⁸.

¹⁹⁵ K. Roszewska, *Tytuł prawny do składki w OFE* [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 374.

¹⁹⁶ W. Szubert, *op.cit.*, s. 217.

¹⁹⁷ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 11.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 30.

W przypadku natury składki twierdzi zaś, że składka ubezpieczeniowa ma charakter mieszany – publicznoprawny i prywatnoprawny. *Jeżeli uznać, że jednym z ważniejszych kryteriów podziału prawa na prawo publiczne i prywatne jest rodzaj interesu przez nie chronionego, (publiczny czy prywatny), trudno byłoby przyjąć, że składka ubezpieczeniowa ma na względzie głównie interes publiczny, skoro jej zasadniczym uzasadnieniem jest zapewnienie świadczeń członkom wyodrębnionej wspólnoty ryzyka, co przemawia za jej prywatnoprawną naturą*¹⁹⁹. Według W. Sanetry jest tak dlatego, że składka na ubezpieczenie społeczne wywodzi się w swej istocie ze składki na ubezpieczenie prywatne, ale jednak, stanowiąc konsekwencję powszechności i przymusowości wspólnoty ryzyka, nabrała tak istotnych cech szczególnych, że stała się „kategorią prawną o nowej jakości”²⁰⁰.

Odmienne zapatrywania w tym przedmiocie ma K. Ślebzak, który twierdzi, że składki na ubezpieczenia społeczne nie są dochodem publicznym ani dochodem podmiotu publicznego i dlatego nie są one daniną publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPublU. W uzasadnieniu tej teorii wskazano, że redystrybucja składki odbywa się bowiem wyłącznie w obrębie określonej grupy ryzyka i tylko na rzecz osób, w przypadku których ziściło się dane ryzyko, co uzasadnia traktowanie FUS inaczej niż pozostałe fundusze celowe. Nie występuje w jego przypadku, zdaniem Autora, typowa redystrybucja znana systemom podatkowym czy daninowym, polegająca na tym, że przez płatnika odprowadzana jest określona należność, z której mogą korzystać potencjalnie wszyscy inni, o ile znaleźli się w określonej sytuacji objętej zakresem regulacji prawnych. Tym niemniej Autor uważa, że składka ubezpieczeniowa ma charakter publiczny, ponieważ nie można mówić ani o własności składki, ani o prawie podmiotowym do swobodnego dysponowania nią przez samych ubezpieczonych²⁰¹.

Koncepcję W. Szuberta rozwinęła znacznie I. Jędrasik-Jankowska. Uzupełniła ją o stwierdzenie, że składkę na ubezpieczenie cechuje również bezzwrotność²⁰². W ocenie Autorki składka, jako element realizacji art. 67 Konstytucji RP, jest miarą w tworzeniu społecznego funduszu, z którego mają pochodzić świadczenia na pokrycie potrzeb wywołanych

¹⁹⁹ *Ibidem*, s. 30-31.

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 31.

²⁰¹ K. Ślebzak, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś...*, s. 114.

²⁰² I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 73.

zdarzeniami wskazanymi w tym artykule. Składka jest przy tym zindywidualizowana, co identyfikuje ubezpieczonego i określa rozmiar jego udziału w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego oraz rozmiar korzystania z tego funduszu. Autorka podkreśla jednak, że indywidualizacja składki nie oznacza jej prywatyzacji, czyli uznania, że składka jest częścią wynagrodzenia za pracę, które on zmuszony jest przekazać do funduszu, w którym nadal pozostaje jego własnością, a którą sobie „odbierze” po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jest to świadczenie o charakterze publicznoprawnym²⁰³.

Teorię I. Jędrasik-Jankowskiej o owych czterech cechach składki ubezpieczeniowej podzielają m.in. A. Kisielewicz²⁰⁴, T. Sowiński²⁰⁵ oraz J. Wantoch-Rekowski²⁰⁶. Ostatni z Autorów słusznie akcentuje, że obowiązek odprowadzania składek dotyczy wyłącznie osób fizycznych, podlegających chociaż jednemu ubezpieczeniu społecznemu. Ani osoby prawne, ani jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nie podlegają ubezpieczeniom społecznym²⁰⁷. Podkreśla to również m.in. G. Szpor, która, nawiasem mówiąc, określa składki mianem „wpłat ubezpieczonych na ubezpieczenia społeczne”²⁰⁸. Owo stanowisko znalazło także aprobatę Sądu Najwyższego²⁰⁹.

Według K. Antonowa i J. Jończyka składka ubezpieczeniowa stanowi cenę gwarancji ubezpieczeniowej, tzn. należy się za ponoszenie ryzyka przez ubezpieczyciela. Istota tego ryzyka polega na zapewnieniu gwarancji wypłaty świadczenia w razie zajścia określonego ryzyka po stronie ubezpieczającego się²¹⁰. W podobnym tonie wypowiadają się R. Pacud i T. Szumlicz. Pierwszy z Autorów podnosi, że *w metodzie ubezpieczenia składka jest ustalana jako cena za przyjęcie ryzyka ubezpieczeniowego przez ubezpieczyciela lub też jako cena za udzielenie gwarancji ubezpieczeniowej. Nie inaczej ma się sprawa z ubezpieczeniem społecznym, przy czym ze względu na polityczno-społeczne mechanizmy jego kształtowania, nieobecne przy ustalaniu składek w ubezpieczeniach rynkowych, zawsze zachodzi obawa, że tak*

²⁰³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 43.

²⁰⁴ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i ubezpieczeń...*, s. 370.

²⁰⁵ T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń społecznych...*, s. 246-247.

²⁰⁶ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy...*, s. 81-82.

²⁰⁷ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 99.

²⁰⁸ G. Szpor, *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych [w:] System ubezpieczeń społecznych...*, s. 73.

²⁰⁹ Por. wyrok SN z dnia 14 września 2017 r., V CSK 666/16, Legalis.

²¹⁰ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 112; J. Jończyk, *op. cit.*, s. 86.

rozumiana cena może być za niska, a gwarancja za wysoka²¹¹. T. Szumlicz dowodzi zaś, że składka to koszt ochrony ubezpieczeniowej, ponoszony przez ubezpieczającego (na rzecz ubezpieczonego), oraz równocześnie przychód zakładu ubezpieczeń, przejmującego finansowe skutki zaistnienia określonego ryzyka²¹². G. Uścińska zauważa przy tym, że w przeciwieństwie do ubezpieczeń komercyjnych ubezpieczenia społeczne zakładają wyjątki od tej ogólnej reguły – zwłaszcza gdy idzie o okresy składkowe w ubezpieczeniu emerytalnym²¹³.

Aktualnie w doktrynie prawa ubezpieczenia społecznego nie budzi wątpliwości, że składka ubezpieczeniowa jest świadczeniem odrębnym od podatku. Nie jest to jednak, jak się wydaje, stanowisko powszechnie aprobowane w piśmiennictwie prawnofinansowym i ekonomicznym. Tytułem przykładu, M. Góra uważa składki za „podatek socjalny”²¹⁴, zaś H. Kuzińska za „obciążenie parafiskalne”²¹⁵.

Po zaprezentowaniu przeglądu stanowisk doktrynalnych przejść należy do wyjaśnienia, co rozumie się pod poszczególnymi pojęciami, którymi posłużono się powyżej.

Jak wskazano, składka ubezpieczeniowa jest rodzajem świadczenia pieniężnego. Lektura poglądów przedstawianych w doktrynie prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że brak jest powszechnie uznanej administracyjnoprawnej definicji świadczenia czy ciężaru publicznego. Jak podaje M. Szalewska, która dokonała syntezy obecnych w piśmiennictwie koncepcji w przedmiocie istoty świadczeń publicznych, świadczeniem takim w ujęciu materialnym jest wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa zachowanie się podmiotu administrowanego, polegające na czynieniu lub daniu czegoś na rzecz dobra wspólnego i interesu publicznego. Z kolei w znaczeniu formalnym są to natomiast świadczenia osobiste i rzeczowe, wprost przez ustawodawcę nazywane takimi świadczeniami i zasadniczo mieszczą się one w pojęciu świadczeń w ujęciu materialnym. Ciężarem publicznym jest zaś obowiązek świadczenia publicznego, rozumianego jako wynikający z przepisów prawa sposób zachowania się podmiotu administrowanego, polegający na

²¹¹ R. Pacud, *Różnicowanie wysokości składki...*, s. 74.

²¹² T. Szumlicz, *Solidaryzm i indywidualizm w ubezpieczeniu społecznym [w:] Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś...*, s. 156-157.

²¹³ G. Uścińska, *op. cit.*, s. XXV.

²¹⁴ M. Góra, *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 31 i n.

²¹⁵ H. Kuzińska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 34.

czynieniu lub daniu czegoś dla dobra wspólnego i w interesie publicznym²¹⁶. Autorka stoi jednak na stanowisku, że świadczenia publiczne dzielą się na świadczenia osobiste i rzeczowe, względnie, również na świadczenia o charakterze mieszanym, zaś brak jest tu mowy o świadczeniach pieniężnych. Widać tu pewną niekonsekwencję, którą wyjaśnić można tylko w ten sposób, że świadczenie publiczne o charakterze pieniężnym określa się zwykle mianem daniny publicznej.

Powszechnie jednak zamiennie używa się takich pojęć, jak ciężar publiczny, świadczenie publiczne oraz danina publiczna. Wynika to z tego, że od początków państwowości jako takiej wyróżniano trzy rodzaje danin: osobowe, rzeczowe i pieniężne. Dla jasności wyводу przyjąć wypada, pozostawiając doktrynie prawa administracyjnego dalsze rozważania w rzeczonym przedmiocie, że składka ubezpieczeniowa jest daniną publiczną owego trzeciego typu. Jednocześnie, w ślad za M. Szalewską, podać należy, że *daniną publiczną są „wszelkie formy przejmowania wartości materialnych bądź usług przez państwo od mieszkańców jego terytorium oraz różnego rodzaju organizacji, działających bądź mających siedzibę na tym terytorium”*. Tak szeroki sposób ujmowania zakresu danin publicznych jest adekwatny do historycznego wykształcenia się trzech podstawowych ich form, tj. danin osobistych, danin rzeczowych oraz danin pieniężnych. Rozwój stosunków społecznych i gospodarczych determinujący dominację danin pieniężnych, w sposób pośredni wpłynął również na swoiste zmiany w zakresie siatki pojęciowej, sprzyjając zawężaniu pojęcia daniny publicznej wyłącznie do jej formy pieniężnej oraz zastąpieniu pojęcia daniny publicznej, w jej szerokim znaczeniu, przez pojęcie ciężarów i świadczeń publicznych²¹⁷.

Jak podkreśla J. Wantoch-Rekowski, prawo do ustalania obowiązków składkowych przysługuje jedynie władzy państwowej i jest związane z działalnością podmiotu publicznego w sferze imperium, właśnie z powodu daninowego charakteru składek²¹⁸. Zaznaczyć trzeba, że Autor ten wyraźnie odwołuje się do nomenklatury przyjętej na gruncie ustawy o finansach publicznych – która *notabene* nawiązuje do klasycznego ujęcia pieniężnych świadczeń publicznych jako danin. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 FinPublU stanowi bowiem, że środkami publicznymi są m.in. dochody publiczne. Do dochodów publicznych, po myśli art. 5 ust. 2 pkt 1

²¹⁶ M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 546.

²¹⁷ *Ibidem*, s. 534.

²¹⁸ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy...*, s. 83.

FinPublU, zalicza się m.in. daniny publiczne, w tym składki. W piśmiennictwie dominuje pogląd, że idzie tu również o składki ubezpieczeniowe w ubezpieczeniu powszechnym i rolniczym²¹⁹.

Podobny pogląd głosi M. Szalewska. Autorka podkreśla, że istoty ciężarów i świadczeń publicznych należy poszukiwać również w ich zakresie podmiotowym. Zauważa, że przymiotnik „publiczny” przy określeniach: ciężar, świadczenie czy danina wskazuje, iż ich beneficjentem jest podmiot dzierżący władzę – państwo, samorząd terytorialny bądź inny podmiot, który w myśl funkcjonujących w określonym historycznie czasie reguł organizacji społeczeństwa sprawuje funkcje władcze. Z kolei samo świadczenie musi być związane z koniecznością poniesienia go celem realizacji zadań publicznych – jak na przykład zadań związanych z ubezpieczeniem społecznym²²⁰.

Jakkolwiek koncepcje W. Sanetry i K. Ślebzaka zasługują na uwagę ze względu na ich nowatorski charakter, podkreślić trzeba, że są to poglądy mniejszościowe. Moim zdaniem nie sposób zakwestionować tego, co zauważają ci Autorzy, a to chociażby realizowania przez składki ubezpieczeniowe (także) interesu prywatnego oraz silnego zakorzenienia składki we wspólnocie ubezpieczonych. Wydaje się jednak, że skoro przepisy prawa publicznego regulują w całości problematykę składek, to należy przyjąć, że mają one charakter klasycznie publicznoprawny i daninowy. Stoję na stanowisku, że na gruncie obydwu systemów ubezpieczeniowych żadna z instytucji odnosząca się do problematyki składek nie ma *de lege lata* charakteru wyłącznie prywatnoprawnego (niezależnie od swej nazwy). Stąd też wypada podzielić dominujące zapatrywania doktryny w tym zakresie i uznać, że składka

²¹⁹ Tak m.in. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, *op. cit.*, s. 29; E. Konrberger-Sokołowska, *Komentarz do art. 5 FinPublU [w:] Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C. H. Beck, Warszawa 2017, Legalis; R. Bucholski, *Komentarz do art. 5 FinPublU [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, LEX; A. Mierzwa, *Komentarz do art. 5 FinPublU [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C. H. Beck, Warszawa 2014, Legalis; L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 5 FinPublU [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX; C. Kosikowski, *Komentarz do art. 5 FinPublU [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011, LEX; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny [w:] Gdańskie studia prawnicze. Studia prawno-finansowe. Tom XVI*, red. A. Drwiłła, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 358.

²²⁰ M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia...*, s. 535.

ubezpieczeniowa ma daninową, publicznoprawną naturę. Słusznie zauważa to J. Wantoch-Rekowski, który podkreśla, że w zasadzie o charakterze prawnym składek przesądził ustawodawca, zaliczając je do kategorii danin publicznych²²¹.

Przy założeniu, iż składka ubezpieczeniowa jest daniną publiczną w owym klasycznym rozumieniu (spójnym z art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPublU), tradycyjna, prawnofinansowa definicja pojęcia „danin publicznych” może nie przystawać do definicji samej składki ubezpieczeniowej, generalnie niekwestionowanej w doktrynie prawa ubezpieczenia społecznego. Otóż, jak podaje L. Lipiec-Warzecha, w nauce prawa finansowego pod pojęciem danin rozumie się klasyczne ciężary finansowe nakładane na gospodarstwa domowe i przedsiębiorców, których charakterystycznymi cechami są jednostronność i nieekwiwalentność, bowiem podmiot ponoszący ciężar daniny nie otrzymuje w zamian bezpośrednio żadnego świadczenia wzajemnego²²². W doktrynie sporne jest jednak, jaki ma charakter katalog środków publicznych z art. 5 FinPublU. Już chociażby A. Mierzwa zauważa, że zawiera on środki o niejednorodnych cechach – przymusowe i dobrowolne, zagraniczne i krajowe itd., ale też odpłatne i nieodpłatne²²³. Prowadzi to do konkluzji, że danina może mieć jednak charakter odpłatny, podczas gdy owa podstawowa definicja środków daninowych wyklucza z jej zakresu znaczeniowego środki posiadające taką cechę.

To właśnie ten przymiot – odpłatność składki ubezpieczeniowej – odróżnia ją w największej mierze od podatku. Przymiotnik „odpłatny” oznacza w języku potocznym *taki, za który trzeba zapłacić pewną sumę pieniędzy, zwrócić koszty; płatny*²²⁴. Odpłatność pojmuje się zaś w doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych jako *związek pomiędzy obowiązkiem uiszczenia składek a prawem do świadczenia, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń*²²⁵. Nieodpłatność podatku wywodzi się z tego, że podatnikowi

²²¹ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter...*, s. 358. G. Uścińska, *op. cit.*, s. XXV.

²²² L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 5 FinPublU...*, LEX.

²²³ A. Mierzwa, *Komentarz do art. 5 FinPublU...*, Legalis.

²²⁴ *Słownik...*, s. 661.

²²⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 73.

nie przysługuje z tytułu uiszczenia go żadne roszczenie publicznoprawnego świadczenia wzajemnego ze strony podmiotu publicznego, który jest beneficjentem podatku²²⁶.

Zauważyć jednak wypada, że odpłatność nie równa się ekwiwalentności, choć niektórzy autorzy utożsamiają te pojęcia²²⁷. Na gruncie języka potocznego termin „ekwiwalentny” oznacza *posiadający tę samą wartość; równoważny, równorzędny*²²⁸. Słusznie poszczególni przedstawiciele doktryny, opisując cechy składki, odwołują się do „związku” składki z należnym świadczeniem. Jak wywodzi J. Wantoch-Rekowski, na gruncie ubezpieczenia powszechnego wyłącznie ubezpieczenie emerytalne zakłada pełną ekwiwalentność składki i emerytury²²⁹. K. Ślęzak poddał wnikliwej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zapatrywań Trybunału na wzajemność świadczeń z ubezpieczenia społecznego, co naturalnie wiąże się z problematyką odpłatności i ekwiwalentności składek. Nie powielając w tym miejscu całego wywodu Autora, podać należy, że zdaniem Trybunału zasada wzajemności polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych i jest to podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. W ocenie Trybunału w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny – nie jest ona bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. *składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych*. Dodano przy tym, że absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności międzypokoleniowej²³⁰.

Jak się wydaje, odmienne zapatrywanie na to, czy składka winna być świadczeniem ekwiwalentnym, prezentuje T. Szumlicz. Autor twierdzi, że składka ubezpieczeniowa netto

²²⁶ Por. np. R. Lipniewicz, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2011, s. 7 i przytaczana przez Autora literatura.

²²⁷ Tak na przykład T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń społecznych...*, s. 246; M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 39.

²²⁸ *Słownik...*, s. 233.

²²⁹ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy...*, s. 84.

²³⁰ K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP...*, Legalis oraz *Geneza, pojęcie, metody realizacji i funkcje zabezpieczenia społecznego* [w:] *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, C. H. Beck, Warszawa 2015, Legalis.

powinna stanowić ekwiwalentny wkład pieniężny (stąd też określenie „ryzyko-składka”), wnoszony przez i na rzecz wszystkich członków wspólnoty ryzyka, do funduszu ubezpieczeniowego netto, z którego powinny być kompensowane straty wynikłe z określonych zdarzeń losowych, doświadczanych tylko przez niektórych członków tej wspólnoty²³¹. Niezależnie zaś od postulatów *de lege ferenda*, ubezpieczony nie otrzymuje po ziszczeniu się ryzyka ubezpieczeniowego świadczenia w kwocie, która odpowiada w pełni wysokości uiszczonych składek. Z tej przyczyny składka ma charakter odpłatny, lecz już nie ekwiwalentny.

Kolejna cecha składki, którą akcentuje się w piśmiennictwie – przymusowość – wynika z przymusowego charakteru ubezpieczenia społecznego jako takiego. Przejawia się ona powszechnością obowiązku jej uiszczania oraz zinstytucjonalizowanymi formami i sposobami egzekwowania jej odprowadzania. W doktrynie podkreśla się, że przymusowość ma wpływ na to, że owo egzekwowanie następować ma w trybie odpowiednim dla danin publicznoprawnych²³². A. Mierzwa dodaje, że obligatoryjny charakter składki związany jest też z powszechnością jej ponoszenia, a ta z kolei z ustawowo określonym trybem wymiaru i poboru – te cechy świadczą zaś o jednostronności ustalania składek²³³.

Gdy idzie o publicznoprawny charakter składek, kwestia ta wymaga szerszego wyjaśnienia odnośnie do jednej z nich – składki emerytalnej przekazywanej do OFE. Przez lata w doktrynie panował spór w tym przedmiocie. Z jednej strony podnoszono, że *nastąpiła prywatyzacja ryzyka starości, a składki przekazywane do otwartego funduszu emerytalnego nie są zobowiązaniami publicznoprawnymi obywatela, lecz jego własnymi, prywatnymi i przymusowymi oszczędnościami*, a z drugiej – że *składka przekazywana do OFE jest składką na ubezpieczenie emerytalne, a nie wkładem oszczędnościowym (...). [S]kładka ta (...) nie stanowi własności ubezpieczonego i zachowuje nadal swój publicznoprawny charakter i podlega zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie emerytalne*²³⁴.

²³¹ T. Szumlicz, *op. cit.*, s. 156-157.

²³² T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń społecznych...*, s. 246 i cytowana przez Autora literatura.

²³³ A. Mierzwa, *Komentarz do art. 5 FinPublU...*, Legalis.

²³⁴ Por. przegląd stanowisk w tym przedmiocie autorstwa S. Jakubowskiego, *Problem własności środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym* [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2017, s. 179.

Ostatecznie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r.²³⁵ przesądził, że składka emerytalna, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, posiada publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jej części do OFE.

Wypada przytoczyć najważniejsze argumenty, które legły u podstaw stanowiska Sądu Najwyższego, ponieważ odnoszą się one – moim zdaniem – również do innych składek ubezpieczeniowych. Sąd ten odwołał się w dużej mierze do wyników wykładni systemowej badanych przepisów. Przyjął, że przy ocenie charakteru prawnego składki na ubezpieczenie emerytalne nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że system emerytalny, oparty na zasadach ubezpieczeniowych, charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik, i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne. Zakład pełni wobec funduszu w istocie rolę płatnika części składki przekazywanej mu przez właściwego płatnika składek, ponieważ z art. 22 ust. 3 SysUbSpołU wynika roszczenie funduszu do Zakładu o nakazanie przekazania części składki, sankcjonowane odpowiedzialnością za odsetki, przy czym obowiązek Zakładu przekazania części składki emerytalnej wynika z ustawy systemowej i jest częścią złożonego stosunku emerytalnego ubezpieczenia społecznego. Wszystko to prowadzi do wniosku, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej Zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Składka emerytalna zatem, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, ma publicznoprawny, ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład jej części do funduszu²³⁶.

²³⁵ II UK 12/08, Legalis.

²³⁶ *Ibidem*.

Zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej celowość składki należy rozumieć jako obowiązek przeznaczenia funduszy pochodzących ze składek wyłącznie na wypłatę świadczeń²³⁷. W podobnym tonie wypowiadał się W. Szubert, twierdząc, że idzie tu o przeznaczenie składki na pokrycie ciężaru świadczeń, łagodzących skutki zdarzeń losowych²³⁸. Celowość składki jest jedną z cech odróżniających ją od podatku. Podatek ma bowiem charakter ogólny, ma finansować ogół zadań państwa lub samorządu, z kolei składka finansuje zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych²³⁹. Zresztą warto wskazać, w ślad za D. Dzienisiuk i M. Supera-Markowską, że zgodnie z definicją słownikową słowo „składka” oznacza „zbiórkę pieniędzy na jakiś cel”²⁴⁰.

Ostatnia cecha składki, którą jako pierwsza w swej definicji wymieniła I. Jędrasik-Jankowska, to bezzwrotność. Należy pod tym pojęciem rozumieć to, że danina publiczna zapłacona przez właściwy podmiot w prawidłowej wysokości i zgodnie z przepisnymi warunkami nie podlega zwrotowi i stanowi definitywne przekazanie środków pieniężnych na rzecz organu władzy publicznej²⁴¹. Z. Ofiarski uważa jednak, że ze względu na częściową zależność wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego od wysokości wnoszonej składki można w niej dostrzegać formę odpłatności i zwrotności, co odróżnia składki ubezpieczeniowe od podatków, które są podstawową formą daniny publicznej²⁴². W mojej ocenie ową częściową zależność świadczeń ubezpieczeniowych od składek należy raczej rozpatrywać wyłącznie odnośnie do cechy odpłatności oraz kwestii wzajemności bądź ekwiwalentności, o czym już była mowa. Nadto, niekiedy podnosi się, że dopiero uiszczenie określonego świadczenia na rzecz uprawnionego beneficjenta skutkuje nabyciem przez to świadczenie statusu daniny publicznej²⁴³, co wydaje się nie znajdować podstawy w przepisach obowiązujących. Tak bezzwrotność, jak daninowy charakter określonych świadczeń wynikają wszakże wprost z przepisów ustawy.

²³⁷ Tak I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 73.

²³⁸ W. Szubert, *op. cit.*, s. 217.

²³⁹ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 112.

²⁴⁰ D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, *op. cit.*, s. 29.

²⁴¹ Por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy...*, s. 83.

²⁴² Z. Ofiarski, *Przesłanki pozytywne umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, PBPiS 2014, Nr 2(2), s. 10-11.

²⁴³ Por. R. Lipniewicz, *op. cit.*, s. 7 i przytaczana tam literatura.

W świetle zaprezentowanych teorii skonkludować należy, że składka ubezpieczeniowa jest świadczeniem:

- 1) pieniężnym,
- 2) przymusowym,
- 3) celowym,
- 4) odpłatnym,
- 5) bezzwrotnym,
- 6) publicznoprawnym,
- 7) dotyczącym wyłącznie osób fizycznych,
- 8) będącym daniną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPublU.

Na marginesie warto zaznaczyć, że owe cechy składki odnośnie do składki emerytalnej w części finansowej przez ubezpieczonego wymienia również Trybunał Konstytucyjny: *składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w tym wypadku urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji*²⁴⁴.

²⁴⁴ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, LEX i powoływane weń poglądy orzecznicze.

Rozdział II. Zgoda na opłacenie składki po terminie

1. Uwagi ogólne

Instytucja zgody na opłacenie składki po terminie, którą normuje art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, nie jest na ogół traktowana jako ułatwienie w opłacaniu składek przez płatników. Tymczasem, jak zostanie zaprezentowane, jej naczelnym celem jest oczywiście umożliwienie kontynuowania podlegania ubezpieczeniom społecznym, lecz poprzez uchylenie się przez ubezpieczonego od skutków uchybienia terminowi w płatności składki i zrealizowanie obowiązku płatniczego w sytuacji, w której nie sprostano mu z uzasadnionych przyczyn²⁴⁵. Jest to zaś zbieżne z *ratio legis* innych omawianych w niniejszym opracowaniu ułatwień.

Art. 14 ust. 1 SysUbSpołU głosi, że objęcie dobrowolnie ubezpieczeniami emerytalnym, rentowymi i chorobowym następuje od dnia wskazanego we wniosku o objęcie tymi ubezpieczeniami, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony, z zastrzeżeniem ust. 1a. Z kolei ustęp 2 tego artykułu stanowi, że ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe, o których mowa w ust. 1, ustają od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie składki należnej na to ubezpieczenie – w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, duchownych oraz osób wymienionych w art. 7. W uzasadnionych przypadkach Zakład, na wniosek ubezpieczonego, może wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie, z zastrzeżeniem ust. 2a.

Omawiana instytucja jest więc ułatwieniem, z którego skorzystać mogą jedynie ubezpieczeni nieobjęci obowiązkowym tytułem do ubezpieczenia, stąd przed przejściem do analizy przesłanek wyrażenia tej zgody i poczynieniem dalszych uwag należy skupić się na podstawowych cechach ubezpieczenia dobrowolnego. Następnie omówione zostaną przesłanki jej zastosowania o charakterze materialnym, a także zagadnienia proceduralne.

²⁴⁵ Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2017 r., III AUa 2211/16, LEX.

2. Objęcie ubezpieczeniem dobrowolnym

Ubezpieczenie społeczne dobrowolne w systemie powszechnym jest instytucją prawa ubezpieczeń społecznych, przewidującą możliwość dobrowolnego przystąpienia do systemu ubezpieczeń społecznych przez osoby niepodlegające ubezpieczeniom obowiązkowo²⁴⁶. Z kolei ubezpieczenie społeczne obowiązkowe definiuje się jako instytucję wspomnianej gałęzi prawa, która reguluje obowiązek przynależności do systemu ubezpieczeń społecznych przez wyszczególnione w ustawie systemowej podmioty w razie wystąpienia określonych tytułów ubezpieczenia społecznego²⁴⁷. Przepisy art. 6-6a SysUbSpołU wskazują tytuły do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowego. Katalogi tytułów obu ubezpieczeń są generalnie identyczne²⁴⁸. O ubezpieczeniu dobrowolnym traktuje zaś w pierwszej kolejności art. 7 SysUbSpołU, zgodnie z którym prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo. Ubezpieczeni podlegający dobrowolnemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu nie są objęci ubezpieczeniem wypadkowym, a ponadto nie mogą zgłosić się do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Sytuacja, o której mowa w art. 7 SysUbSpołU, określana jest w doktrynie mianem dobrowolności pierwotnej²⁴⁹. Kwestię dobrowolnego podlegania tym dwóm rodzajom ubezpieczeń społecznych w przypadku zbiegu obowiązkowych tytułów do ubezpieczenia normują poszczególne ustępy art. 9 SysUbSpołU. Ten rodzaj dobrowolności nazywany jest natomiast wtórnym²⁵⁰ bądź równoległym²⁵¹, ponieważ takie ubezpieczenie istnieje obok obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, wynikającego z innego tytułu ubezpieczenia

Do ubezpieczenia chorobowego odwołuje się art. 11 SysUbSpołU, który stanowi w ust. 1 i 2, że obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają osoby wymienione w art.

²⁴⁶ R. Babińska-Górecka, *Ubezpieczenie społeczne dobrowolne* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 318.

²⁴⁷ R. Babińska-Górecka, *Ubezpieczenie społeczne obowiązkowe* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 318-319.

²⁴⁸ Wyjątkowa jest sytuacja osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, a które nie spełniają warunków do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, o których mowa w art. 6a SysUbSpołU. Wówczas osoby te mają obowiązkowy tytuł do ubezpieczenia emerytalnego, zaś ustawa nie stanowi o obowiązkowym ubezpieczeniu rentowym (por. art. 6b ust. 1 SysUbSpołU).

²⁴⁹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 97.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 97.

²⁵¹ Cyt. za Ł. Prasółkiem, *Komentarz do art. 7 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

6 ust. 1 pkt 1, 3 i 12, zaś dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7b, 8 i 10. Do pojęcia tytułu ubezpieczenia chorobowego odnosi się art. 3 pkt 1 ŚwiadPUbSpołU, który stanowi, że jest to zatrudnienie lub inna działalność, których podjęcie rodzi obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia tym ubezpieczeniem na zasadach dobrowolności w rozumieniu przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zakres ubezpieczonych obowiązkowo ustalono zatem wąsko, dobrowolne ubezpieczenie chorobowe zależne jest zaś od istnienia tytułu obowiązkowego do ubezpieczeń emerytalnego i rentowego, stąd w doktrynie podaje się, że w art. 11 SysUbSpołU mowa jest o tzw. dobrowolności związanej²⁵².

Co istotne, w okresie zawieszenia działalności gospodarczej ubezpieczenia emerytalne i rentowe są dobrowolne (art. 36a ust. 1a SysUbSpołU). Oznacza to, że przedsiębiorca musi złożyć stosowny wniosek, aby im wówczas podlegać. W zdaniu drugim tego przepisu ustawodawca nieprecyzyjnie wskazał, że w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca nie opłaca ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Unormowanie to zostało poddane w doktrynie słusznej krytyce, która nie przyniosła rezultatu w postaci interwencji ustawodawczej. D. Wajda podnosi, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „nie opłaca ubezpieczenia” nie jest prawidłowe ani pod względem lingwistycznym (nie „opłaca się” ubezpieczenia jako takiego, ale „opłaca się” – w znaczeniu „uiszcza się” – składki na to ubezpieczenie), ani normatywnym. Powstaje bowiem pytanie, czy przedsiębiorca w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej podlega ubezpieczeniom chorobowym i wypadkowym, lecz z woli ustawodawcy został jedynie zwolniony z obowiązku opłacania składki, czy też w ogóle okres zawieszenia wykonywania działalności jest traktowany jako okres niebędący okresem ubezpieczenia (ani obowiązkowego, ani dobrowolnego) w zakresie tych dwóch rodzajów ubezpieczeń społecznych²⁵³. Dominuje pogląd, że okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej nie jest okresem ubezpieczenia chorobowego ani wypadkowego, skoro obowiązek objęcia ubezpieczeniami wypadkowym i chorobowym uzależniony jest od podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w sposób

²⁵² I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 97.

²⁵³ D. Wajda, *Komentarz do art. 36a SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

obowiązkowy²⁵⁴. Takie stanowisko znajduje również aprobatę w orzecznictwie²⁵⁵. Już jednak sporne jest, czy dla wywołania skutku z art. 36a ust. 1a SysUbSpołU konieczne jest dopełnienie procedur przewidzianych w Prawie przedsiębiorców, czy też zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej w sposób faktyczny. Wydaje się, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowało się, iż kwestie związane z formalnym zarejestrowaniem, wyrejestrowaniem czy zgłaszaniem przerw w działalności mają ewentualnie znaczenie w sferze dowodowej i nie przesądzają same w sobie o podleganiu obowiązkowi ubezpieczenia społecznego²⁵⁶. Bardzo liberalnej wykładni tych przepisów dokonał na przykład Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 października 2012 r.²⁵⁷, stwierdzając, że zawieszenie działalności gospodarczej można traktować jako przerwę lub przestój w jej prowadzeniu, wymuszone przez okoliczności, które uniemożliwiają jej dalsze prowadzenie w sposób zorganizowany i ciągły, a pojęcie to odnosi się do prowadzonej działalności, nie zaś do działalności nieprowadzonej, lecz mimo to figurującej w stosownej ewidencji. Powołany przepis, zdaniem tego sądu, w żaden sposób nie nakłada na osoby nieprowadzące faktycznie działalności gospodarczej obowiązku opłacania składek, pomimo że nie zawiesiły działalności gospodarczej jedynie formalnie, chociaż ich działalność nie została wykreślona z ewidencji. Jest to jednak, moim zdaniem, stanowisko błędne. Nie ma żadnych podstaw, aby na gruncie różnych aktów prawnych (Prawa przedsiębiorców i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) różnicować warunki zawieszenia działalności gospodarczej i początkowej daty wywoływania przez tę czynność skutków prawnych. Przeciwnie, postulowane jest ujednolicenie zarówno nazewnictwa, którym posługują się ustawy, jak i poszczególnych procedur. Skoro art. 24 ust. 1 PrPrz głosi, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej oraz jej wznowienie następują na wniosek przedsiębiorcy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej, to faktyczne nieprowadzenie tej działalności nie skutkuje jej zawieszeniem zgodnie z przepisami prawa. W przypadku przedsiębiorcy wpisanego do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej okres zawieszenia

²⁵⁴ *Ibidem*, Legalis. A. Kaczmarek, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ubezpieczenia chorobowe*, red. A. Malaka, B. Wagner, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Iwonicz Zdrój 2010, s. 44. M. Bartoszevska [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 424.

²⁵⁵ Por. np. wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2018 r., III AUa 729/17, LEX; wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 marca 2017 r., III AUa 1820/16, Legalis.

²⁵⁶ Por. np. wyroki SN: z dnia 14 września 2007 r., III UK 35/07, Legalis; z dnia 19 marca 2007 r., III UK 133/06, Legalis; z dnia 15 marca 2007 r., I UK 300/06, Legalis.

²⁵⁷ III AUa 1376/12, Legalis. Podobnie np. wyrok SA w Gdańsku z dnia 18 maja 2016 r., III AUa 59/16, LEX.

wykonywania działalności gospodarczej rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej i trwa do dnia wskazanego w tym wniosku albo do dnia wskazanego we wniosku o wznowienie wykonywania działalności gospodarczej, zaś w przypadku przedsiębiorców wpisanych do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku, i trwa do dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej, który nie może być wcześniejszy niż dzień złożenia wniosku (art. 24 ust. 2 i 3 PrPrz). Co więcej, art. 24 ust. 7 PrPrz stanowi, że w przypadku zobowiązań o charakterze publicznoprawnym zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wywiera skutki prawne od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej. Przepis art. 36a ust. 2 SysUBSpołU jest analogiczny – zgodnie z nim zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej powoduje ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej. Od przedsiębiorcy należy wymagać więcej, aniżeli od innego ubezpieczonego. Winien on orientować się na tyle w regulacjach dotyczących działalności gospodarczej, by wiedzieć, że faktyczne przerwanie prowadzenia działalności gospodarczej powinno skutkować jej formalnym zawieszeniem. Dokonywanie tak dalece liberalnej wykładni powołanego unormowania ustawy systemowej nie znajduje normatywnego uzasadnienia. Jedynie w sytuacji przeciwnej (faktycznego prowadzenia działalności wbrew jej zawieszeniu) należałoby obciążyć przedsiębiorcę obowiązkiem składkowym, nie zaś odwrotnie.

Na podobnym stanowisku stoi m.in. Zakład czy, jak się wydaje, D. Wajda²⁵⁸ oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Sąd ten w wyroku z dnia 18 stycznia 2017 r.²⁵⁹ słusznie wywiódł, że nawet faktyczne niewykonywanie działalności gospodarczej w czasie oczekiwania na kolejne zamówienia lub w czasie ich poszukiwania nie oznacza zaprzestania prowadzenia takiej działalności i nie powoduje uchylenia obowiązku

²⁵⁸ D. Wajda, *Komentarz do art. 36a SysUBSpołU...*, Legalis i przytaczane tam stanowisko Zakładu. Podobnie, jak się wydaje, M. Sieradzka (*Komentarz do art. 14a SwobDziałGospU [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, M. Sieradzka, M. Zdyb, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Legalis).

²⁵⁹ VI SA/Wa 3280/15, Legalis.

ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Zaprzestanie prowadzenia działalności oznacza ostateczne zakończenie jej prowadzenia i nie może być utożsamiane z „przerwą” w prowadzeniu tej działalności. Specyfika prowadzenia działalności gospodarczej sprawia, że przedsiębiorca sam dysponuje swoim czasem i może go przeznaczyć na jej bezpośrednie wykonywanie albo na sprawy prywatne, rodzinne, leczenie lub wypoczynek. Istotą działalności gospodarczej jest jej prowadzenie w sposób ciągły i zorganizowany, na własny rachunek i ryzyko. Jej prowadzenie występuje zarówno w okresach faktycznego wykonywania usług, jak też w czasie podejmowania innych czynności związanych z działalnością – oczekiwaniem na kolejne zamówienia, szukanie klientów czy pracowników. Faktyczne zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, które nie znalazło odzwierciedlenia w ewidencji działalności gospodarczej, nie powoduje wyłączenia przedsiębiorcy prowadzącego tę działalność z ubezpieczenia zdrowotnego, a w razie braku innego tytułu do ubezpieczeń społecznych także z ubezpieczenia społecznego. Jeżeli bowiem przedsiębiorca nie prowadził działalności gospodarczej, powinien zadbać o odzwierciedlenie tego faktu w ewidencji działalności gospodarczej.

Przechodząc zaś do ostatniego rodzaju ubezpieczeń, czyli wypadkowego, to podleganie mu normuje art. 12 SysUbSpołU. W myśl ust. 1 obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W ust. 2 przewidziano zaś wyłączenia od ubezpieczenia wypadkowego – nie podlegają mu bezrobotni pobierający zasiłek dla bezrobotnych lub świadczenie integracyjne, posłowie do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 11, 19-22, art. 6a i art. 7 SysUbSpołU. I. Jędrasik-Jankowska tłumaczy, że z art. 12 SysUbSpołU wynika zasada, że ubezpieczeniu wypadkowemu albo się podlega, jeśli tytuł łączy się z zagrożeniem zajścia wypadku, albo jest się wyłączonym, gdy takiego zagrożenia nie ma, przy czym Autorka dostrzega, że owa reguła doznaje wyłomu w razie zbiegu tytułów ubezpieczenia, ponieważ wówczas jeden ze zbiegających się tytułów może zostać zwolniony z obowiązku opłacania (drugiej) składki²⁶⁰. Reasumując, dobrowolnie można podlegać ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu i chorobowemu. Wykluczone jest zaś podleganie ubezpieczeniu wypadkowemu dobrowolnie.

²⁶⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 67.

Do objęcia ubezpieczeniem dobrowolnym niezbędny jest wniosek ubezpieczonego. W tym celu należy wypełnić i złożyć w jednostce Zakładu druk ZUS ZUA. Jak podaje P. Kostrzewa, Zakład prezentuje pogląd, że do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego można również przystąpić w drodze tzw. dorozumianego wniosku, który przejawia się w tym, że ubezpieczony, pomimo że nie przekazał do ZUS odpowiednio wypełnionego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, opłaca terminowo i w pełnej wysokości składki na ubezpieczenie chorobowe²⁶¹. Jest to zbieżne z poglądami orzecznictwa. Generalnie dopuszcza się taką formę objęcia ubezpieczeniem, o ile z okoliczności sprawy wynika taka wyraźna wola ubezpieczonego, a wystarczającym zachowaniem ubezpieczonego w tym zakresie będzie najczęściej przystąpienie do opłacania składek²⁶². Istnieje jednak również pogląd przeciwny, zgodnie z którym złożenie wniosku o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym jest warunkiem *sine qua non* powstania dobrowolnego tytułu tego ubezpieczenia, natomiast nie wystarcza samo opłacanie składek na ubezpieczenie, które bez wniosku ubezpieczonego nie może powstać²⁶³. Z kolei co do ponownego objęcia dobrowolnymi ubezpieczeniami społecznymi Sąd Najwyższy kategorycznie stwierdził, że wymaga to złożenia nowego wniosku przez zainteresowanego. Pogląd ten został wyrażony w stanie faktycznym, w którym dobrowolne ubezpieczenie chorobowe ubezpieczonego ustało z mocy prawa wskutek niedotrzymania przez niego ustawowego terminu zapłaty należnych składek na ten rodzaj ubezpieczenia. Stwierdzono, że samo (ponowne) opłacanie składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne po ustaniu z mocy prawa dobrowolnego tytułu ubezpieczenia nie powoduje dalszego trwania ochrony ubezpieczeniowej z wygasłego stosunku ubezpieczenia społecznego²⁶⁴. Jak jednak zauważa A. Radziśław²⁶⁵, Zakład stoi na stanowisku, że jeśli osoba, która została wyłączona z ubezpieczenia dobrowolnego *ipso iure* wskutek nieopłacenia składki należnej, będzie następnie opłacać za siebie składki na ubezpieczenia społeczne, to

²⁶¹ P. Kostrzewa, *Komentarz do art. 14 SysUbSpołU* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz online*, LEX/el 2014.

²⁶² Por. np. wyrok SN z dnia 27 czerwca 2001 r., II UKN 439/00, Legalis oraz wyrok SN z dnia 16 sierpnia 2005 r., I UK 376/04, Legalis.

²⁶³ Por. np. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2001 r., II UKN 518/00, Legalis.

²⁶⁴ Por. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2001 r., II UKN 518/00, Legalis oraz Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 14 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

²⁶⁵ A. Radziśław [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 165.

ubezpieczeniem tym zostanie objęta od 1 dnia miesiąca, za który składki opłaciła terminowo, na zasadzie dorozumianego wniosku.

Sądzę, że pogląd, zgodnie z którym możliwe jest konkludentne przystąpienie do dobrowolnego ubezpieczenia społecznego wskutek realizowania obowiązku składkowego jest zbyt daleko idący i aż nazbyt liberalny. Przy szeregu bardzo restrykcyjnych obowiązków formalnych, jakimi obciąża płatnika ustawodawca, uznanie, że można przystąpić do ubezpieczenia nie realizując właściwie jedynej przesłanki, o której ustawa stanowi wprost, czyli nie składając stosownego wniosku, stawia pod znakiem zapytania wszelkie twierdzenia o tym, że prawo ubezpieczeń społecznych stanowi *ius strictum*. Jest mało prawdopodobne, że w dobie powszechnego dostępu do internetu czy innych źródeł informacji osoba chętna dobrowolnie przystąpić do ubezpieczenia społecznego nie jest w stanie wcześniej na tyle rozeznąć się w obowiązujących regulacjach prawnych, by złożyć wniosek w przewidzianej procedurze. Twierdzenie to jest zwłaszcza uzasadnione w świetle licznych akcji informacyjnych Zakładu oraz szeroko opisanych procedur załatwiania spraw na stronie internetowej Zakładu. Zainteresowany posiada wszelkie możliwe środki, by dowiedzieć się, iż wymaga się od niego wystąpienia ze stosownym wnioskiem – zwłaszcza, że w kapitalnej mierze mowa o osobach prowadzących pozarolniczą działalność, czyli takich, od których wymaga się wysokiej staranności w prowadzeniu swoich spraw.

Ubezpieczony ma możliwość wskazania daty rozpoczęcia objęcia go dobrowolnie ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym i chorobowym. Wyłom od tej zasady przewidziano w art. 14 ust. 1a SysUbSpołU, zgodnie z którym objęcie dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym następuje od dnia wskazanego we wniosku tylko wówczas, gdy zgłoszenie do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zostanie dokonane w terminie określonym w art. 36 ust. 4 SysUbSpołU, czyli w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia, przy czym odnosi się to osób wymienionych w art. 36 ust. 2 i 3 SysUbSpołU. Generalnie jednak osoby, które są obejmowane ubezpieczeniami społecznymi na zasadach dobrowolności, zgłaszają wniosek o objęcie ich ubezpieczeniem w terminie przez nie wybranym, co wynika z art. 36 ust. 5 SysUbSpołU. Jak podkreśla się w doktrynie, wniosek ten jest jednocześnie zgłoszeniem do ubezpieczenia, które ma charakter kształtujący, przy czym wydawana przez organ rentowy decyzja o objęciu ubezpieczeniem ma charakter deklaratoryjny²⁶⁶. Wszakże

²⁶⁶ *Ibidem*, Legalis i cytowana przez Autora literatura.

dobrowolne ubezpieczenie społeczne powstaje na mocy jednostronnego oświadczenia woli osoby, która była lub jest aktywna zawodowo i spełnia kryteria definicyjne ściśle określone w ustawie, wyznaczające krąg podmiotów upoważnionych *ex lege* do dobrowolnego przystąpienia do określonego działu ubezpieczenia społecznego, a Zakład, w przypadku spełnienia przesłanek przewidzianych prawem, nie może odmówić zainteresowanemu objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem²⁶⁷. W braku wskazania przez wnioskodawcę daty początkowej ubezpieczenia dobrowolnego, zaczyna ono swój bieg nie wcześniej niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony (art. 14 ust. 1 SysUbSpołU). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono to nie dość dokładnie unormowanie – w takim wypadku objęcie ubezpieczeniem dobrowolnym nastąpi po prostu od dnia złożenia wniosku do Zakładu²⁶⁸.

Dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe ustają od dnia wskazanego we wniosku o wyłączenie z tych ubezpieczeń, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został złożony (mowa o wniosku ZUS ZUWA), bądź od dnia ustania tytułu podlegania tym ubezpieczeniom (art. 14 ust. 2 pkt 1 i 3 SysUbSpołU). W przypadku ustania tytułu do ubezpieczeń nie jest konieczne wyrejestrowywanie się w prawem przewidzianej procedurze²⁶⁹. Ubezpieczenie ustaje wówczas *ex lege* z datą ustania tytułu. Z kolei w razie złożenia wniosku o wyrejestrowanie z ubezpieczeń nie jest możliwe ustanie ubezpieczenia z datą wsteczną²⁷⁰. Te przesłanki ustania ubezpieczeń nie budzą wątpliwości. Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy najistotniejsza jest jednak sytuacja unormowana w art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU. Otóż, jak słusznie przypomina Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r.²⁷¹, koniecznym warunkiem objęcia tym rodzajem ubezpieczenia i podlegania mu jest nie tylko złożenie wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem, lecz także terminowe opłacanie składek należnych. Wynika to właśnie z przywołanego przepisu. Powtórzmy, że w przypadku wymienionych w nim kategorii ubezpieczonych ubezpieczenia dobrowolne ustają od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie składki należnej na to ubezpieczenie.

²⁶⁷ A. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 43 i cytowana przez Autorkę literatura.

²⁶⁸ Por. wyrok z dnia 8 sierpnia 2001 r., II UKN 518/00, Legalis.

²⁶⁹ Tak A. Radziszew [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 164.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ III AUa 1946/17, Legalis.

Należy zaznaczyć, że według art. 52 ust. 1 UbSpołRoIU wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy systemowej. Tymczasem ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników samodzielnie i wyczerpująco reguluje przystąpienie do dobrowolnego ubezpieczenia rolniczego oraz enumeratywnie wylicza okoliczności, których zaistnienie skutkuje jego ustaniem. Podobnie w doktrynie podnosi m.in. I. Jędrasik-Jankowska²⁷².

Ubezpieczeniu podlega się bowiem z mocy ustawy albo na wniosek (art. 3 ust 1 UbSpołRoIU). Jeżeli ustawa przewiduje objęcie ubezpieczeniem na wniosek, z wnioskiem o objęcie ubezpieczeniem może wystąpić zainteresowana osoba lub rolnik, na którego rachunek ta osoba pracuje (art. 3 ust. 2 UbSpołRoIU). Jak głosi art. 3 ust. 2a UbSpołRoIU, objęcie ubezpieczeniem na wniosek następuje od dnia wskazanego we wniosku o objęcie ubezpieczeniem, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został złożony. Osoba podlegająca ubezpieczeniu na wniosek może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia, składając oświadczenie w tej sprawie, a równoznaczne z odstąpieniem od ubezpieczenia na wniosek jest nieopłacenie w terminie składki, chyba że rolnik obowiązany do jej opłacenia, przed upływem terminu płatności, wystąpił o jego odroczenie albo nieopłacenie składki w terminie było skutkiem siły wyższej – co wynika z art. 3 ust. 3 i 4 UbSpołRoIU.

W orzecznictwie wskazuje się, że w przypadku przystąpienia przez rolnika do ubezpieczenia dobrowolnego bierze on na siebie bezwzględny obowiązek terminowego uiszczania składek, a uchybienie temu obowiązkowi – nawet niezawinione – powoduje skutek wynikający z mocy samego prawa. W tej sytuacji, pouczenie osoby objętej dyspozycją art. 3 ust 4 UbSpołRoIU o jego treści nie ma znaczenia dla wystąpienia skutku, gdyż ten następuje *ipso iure*²⁷³. Z powyższych względów w ubezpieczeniu rolniczym nie znajduje odpowiedniego zastosowania instytucja z art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, a ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zawiera analogicznego, aczkolwiek autonomicznego unormowania.

²⁷² I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do art. 3 UbSpołRoIU* [w:] *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.

²⁷³ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 r., III AUa 310/12, LEX.

3. Pojęcie składki należnej i konsekwencje jej nieopłacenia w terminie

W pierwszej kolejności należy ustalić, jak rozumieć pojęcie „składki należnej”, o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU. Chociaż nie jest to jedyny przepis tej ustawy, w którym się nim posłużono (por. np. art. 4 pkt 5 czy art. 19 ust. 6), ustawodawca nie wprowadził jego definicji. W doktrynie wskazuje się, że należna składka to ta, która powinna być zapłacona²⁷⁴. Twierdzenie to opiera się powszechnie na wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2012 r., gdzie wyjaśniono, że *określenie „składki należnej” nie jest (...) przypadkowe, gdyż odnoszący się do składki przymiotnik oznacza, że chodzi o należną składkę, czyli pełną składkę, a więc nie wystarcza jej część. Należna składka to ta, która powinna być zapłacona, tak jak wartość należna czy należna opłata od pisma (art. 126² § 1 KPC). Jeżeli składka nie była należna, a więc mniejsza niż należna, to dobrowolne ubezpieczenie chorobowe ustawało z mocy ustawy²⁷⁵. Jak zaś stwierdził Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 2 marca 2017 r., interesujący nas przepis odnosi się wyłącznie do przypadków, w których na skutek nieopłacenia składki w terminie ustało ubezpieczenie chorobowe, zatem nie ma zastosowania w sytuacji, gdy płatnik chciałby opłacić wyższą składkę²⁷⁶.*

Skutki przewidziane w art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU ustawodawca wiąże z nieopłaceniem składki należnej „w terminie”. Na tym tle piśmiennictwo²⁷⁷ powszechnie cytuje poglądy wyrażone w judykaturze, m.in. przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku²⁷⁸ i Sąd Apelacyjny w Białymstoku²⁷⁹, zgodnie z którymi mowa jest o:

- 1) nieopłaceniu w ogóle w terminie składki za dany miesiąc,
- 2) opłaceniu składki w terminie, ale w niepełnej wysokości,
- 3) opłaceniu składki w pełnej wysokości, lecz po terminie.

²⁷⁴ Tak m.in. K. Kwapisz, *Komentarz do art. 14 SysUbSpołU* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz online*, LEX.el/ 2013; S. Koczur, *Granice swobody ZUS w wyrażeniu zgody na opłacenie składki po terminie w dobrowolnych ubezpieczeniach społecznych*, *Palestra* 2013, Nr 11-12, s. 139.

²⁷⁵ II UK 188/11, Legalis.

²⁷⁶ III AUa 1006/16, LEX.

²⁷⁷ Tak m.in. K. Kwapisz, *Komentarz do art. 14...*, LEX; M. Niemiec, *Determinanty uznania administracyjnego ZUS przy wydawaniu zgody na opłacenie składki po terminie*, *PBSiS* 2017, Nr 1(5), s. 87.

²⁷⁸ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2016 r., III AUa 2058/15, LEX.

²⁷⁹ Wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., III AUa 647/17, LEX.

Należy przypomnieć, że według cytowanego powyżej orzecznictwa po ustaniu ubezpieczenia dobrowolnego nie jest możliwe ponowne do niego przystąpienie bez złożenia stosownego wniosku, jedynie poprzez opłacanie składek należnych. Innymi słowy, jeśli po uchybieniu terminowi opłacenia składki należnej płatnik opłaci ją, nie spowoduje to ponownego objęcia go dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym.

Wymaga jednak wyraźnego podkreślenia, że choć powyższe poglądy są, jak się wydaje, najpowszechniejsze, to jednak głoszone są w tym zakresie również inne teorie. *De lege lata* wydawać by się mogło, że wyłącznym skutkiem nieopłacenia składki należnej w terminie jest ustanie dobrowolnych ubezpieczeń społecznych. Tymczasem, jak dowodzi lektura poglądów doktryny i judykatury, kwestia ta nastrocza istotnych wątpliwości. Napotkać można bowiem różne stanowiska w tym przedmiocie.

Po pierwsze, brzmienie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU pozwala części piśmiennictwa przyjąć, że nieuiszczenie składki należnej w terminie bezwzględnie skutkuje ustaniem dobrowolnego ubezpieczenia społecznego z mocy samego prawa i ma to miejsce niezależnie od woli ubezpieczonego²⁸⁰. Zważyć należy przy tym na art. 14 ust. 2a SysUbSpołU, który głosi, że jeśli za część miesiąca został pobrany zasiłek, ubezpieczenie chorobowe ustaje od dnia następującego po dniu, za który zasiłek ten przysługuje.

Po drugie, głoszony jest pogląd, że ze skutkiem w postaci ustania dobrowolnego ubezpieczenia mamy do czynienia wyłącznie w wariantach nieopłacenia składki w ogóle bądź po czasie. Ubezpieczenie miałoby nie ustać, jeśli składkę opłacono w części. Jednym z argumentów, który ma przemawiać za takim stanowiskiem, jest literalne brzmienie powołanego przepisu. Mowa jest o nieopłaceniu składki, co ma według niektórych Autorów oznaczać brak zapłaty w ogóle, a nie w części. W omawianej sytuacji, aktualizuje się podstawa zastosowania wobec ubezpieczonego sankcji przewidzianych na gruncie art. 24 SysUbSpołU²⁸¹. Nad tą kwestią pochylał się m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 grudnia 2015 r.²⁸². Wskazano, że tylko zaniechanie zapłaty składki w terminie wyraża wolę zaprzestania podleganiu ubezpieczeniu, opłacenie zaś składki wiąże się zawsze z wolą jego kontynuowania,

²⁸⁰ Tak np.: wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2012 r., II UK 188/11, LEX; wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., III AUa 647/17, LEX; wyrok SA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2017 r., III AUa 2211/16, LEX.

²⁸¹ Przegląd stanowisk w tym zakresie zaprezentował Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 14 SysUbSpołU...*, Legalis.

²⁸² II UK 443/14, Legalis.

dlatego opłaceniu składki w niższej od należnej wysokości nie należy nadawać znaczenia powodującego ustanie ubezpieczenia wbrew woli ubezpieczonego. Jeżeli taka jest wola ubezpieczonego, to nie może jej być przeciwstawiona decyzja organu ubezpieczeń społecznych o odmowie przyjęcia uzupełnienia składki w późniejszym terminie. Decyzja Zakładu w przedmiocie zgody na późniejsze opłacenie składki, której skutek polega na zniwelowaniu faktu ustania ubezpieczenia, w tym wypadku jedynie potwierdza uprawnienia danej osoby. Innymi słowy, Zakład powinien nie tyle wyrazić zgodę w trybie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, lecz zająć stanowisko potwierdzające, że mimo uchybień ubezpieczenie nie ustało. Jak widać, w cytowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zmienił swoje stanowisko co do interpretacji pojęcia „składka należna”, ponieważ wcześniej, jak zaprezentowano, restrykcyjnie uznawał, iż odnosi się ono tylko i wyłącznie do składki w prawem przewidzianej wysokości. Tym samym, jeśli się uzna argumentację Sądu Najwyższego za słuszną, sytuację z art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSPołU odnosić można jedynie do dwóch ze wskazanych powyżej sytuacji, a mianowicie nieopłacenia w ogóle w terminie składki za dany miesiąc oraz opłacenia składki w pełnej wysokości, lecz po terminie.

Sąd Najwyższy w przytoczonym wyroku odwołał się w największej mierze do tego, co manifestowało zachowanie ubezpieczonego, który odprowadził składkę tylko w części – a mianowicie wolę podlegania ubezpieczeniom społecznym, mimo że nie wywiązano się w pełni z obowiązku płatniczego. W doktrynie wywód poczyniony przez ten Sąd podzielił w szczególności J. Witkowski, który uzupełnił go o następującą uwagę. Przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą ustanie dobrowolnego ubezpieczenia jest faktem niemogącym ulec zmianie. *To z kolei prowadzi do wniosku, że przepis ten należy wyklądać zawężająco – jako wyjątek oraz normę kompetencyjną. W konsekwencji należy uznać, że organ rentowy na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU w ogóle nie jest upoważniony do wyrażania zgody na dopłacenie składki po terminie, gdyż takie działanie ZUS nie ma oparcia w tej regulacji prawnej*²⁸³.

W tym miejscu podać należy za A. Radziśławem, że Zakład stoi na stanowisku, iż jeśli niedopłata jest niższa od 6,60 zł, to dobrowolne ubezpieczenie chorobowe nie ustaje, ale w takim przypadku różnica powinna zostać uregulowana przez płatnika²⁸⁴. Wynika to

²⁸³ J. Witkowski, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2015 r., II UK 443/14 – opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w niepełnej wysokości*, PiZS 2016, Nr 6, s. 42.

²⁸⁴ A. Radziśław [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 166.

m.in. z tego, że po myśli art. 23 ust. 1a SysUbSpołU odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałyby wskazanej kwoty.

Po trzecie, istnieje także stanowisko wyłączające skutek powołanego przepisu w niektórych innych niż wyżej zasygnalizowane przypadkach. W kontekście zgody Zakładu na opłacenie składki po terminie (o czym szerzej poniżej), w orzecznictwie wyrażono nie dość jasne zapatrywanie, zgodnie z którym przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU nie powinien być interpretowany z nadmiernym rygoryzmem, tak aby każde uchybienie terminowi opłacenia składki prowadziło niejako automatycznie do wyłączenie z ubezpieczenia, bez względu na zaistniałe okoliczności²⁸⁵. Co więcej – niekiedy podnosi się, że z tego przepisu wynika, iż *tylko w uzasadnionych przypadkach możliwe jest nieuwzględnienie przekroczenia terminu do opłacenia składki i uznanie, że mimo przekroczenia nie ustało dobrowolne ubezpieczenie chorobowe*²⁸⁶. Wydaje się jednak, że odnosi się to przede wszystkim do kwestii możliwości wyrażenia zgody przez Zakład we wskazanym trybie, co powoduje kontynuowanie ubezpieczenia dobrowolnego, a nie do skutków nieopłacenia składki w terminie.

Według mnie prawidłowy jest pogląd, zakładający, że tylko brak opłacenia składki w ogóle bądź terminowo skutkuje ustaniem ubezpieczenia dobrowolnego. Przekonuje przy tym argumentacja, zgodnie z którą gdyby skutkiem dokonania zaległej wpłaty było nieprzerwane trwanie ubezpieczenia od daty zgłoszenia, nie można by było mówić o ustaniu ubezpieczenia, lecz o jego zawieszeniu do czasu uregulowania należności, czego konsekwencją byłaby niepewność co do stanu prawnego, czemu stoi na przeszkodzie wyraźne sformułowanie przepisu o ustaniu ubezpieczenia²⁸⁷. Konieczne jest zatem podjęcie przez ubezpieczonego stosownych działań celem odwrócenia skutków swego zaniechania poprzez wydanie pozytywnego orzeczenia przez Zakład. Z kolei w razie opłacenia składki tylko częściowo nie ma mowy o nieopłaceniu składki wcale, toteż ubezpieczenie nie ustaje.

Pytanie jednak – czy jest to rozwiązanie słuszne i prawidłowe. *De lege ferenda* należy postulować nowelizację tej regulacji. Jest ona bowiem nieracjonalnie restrykcyjna. Trzymając

²⁸⁵ Wyrok SA w Łodzi z dnia 19 września 2013 r., III AUa 1875/12, LEX, wyrok SN z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 35/15, LEX, wyrok SA w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2017 r., III AUa 623/17, LEX, wyrok SA w Lublinie z dnia 19 lipca 2017 r., III AUa 1434/16, LEX.

²⁸⁶ Tak np. wyrok SA w Łodzi z dnia 22 stycznia 2013 r., III AUa 889/12, LEX.

²⁸⁷ Wyrok SN z dnia 17 maja 2001 r., II UKN 363/00, LEX.

się literalnej wykładni powołanego przepisu (a tylko taka jest właściwa, skoro nie ma żadnego odwołania w ustawie systemowej np. do zasad współżycia społecznego), dojść należy do przekonania, że każdy błąd płatnika, za wyjątkiem niepełnego opłacenia składki, wiąże się z wykluczeniem ze wspólnoty ubezpieczonych, nawet jeśli wcześniej sumiennie realizowano obowiązki związane z odprowadzaniem składek czy choćby nastąpiło to wskutek okoliczności całkowicie niezależnych od płatnika. Godzi to, w mojej ocenie, w zasadę budowania zaufania obywateli do państwa. Narosłe w tym przedmiocie orzecznictwo nie skłoniło ustawodawcy do stosownej reakcji i wprowadzenia mechanizmów wykluczających rozmaite interpretacje przesłanek i skutków opisanych w art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, co jedynie mnoży wątpliwości w praktyce stosowania tych przepisów. Jest to o tyle istotne, że choć Sąd Najwyższy w powołanym wyżej judykacie orzekł, jakie są skutki częściowej realizacji obowiązku płatniczego, to jednak nie zawsze wydawane są orzeczenia zgodne z tą linią orzeczniczą, o czym będzie jeszcze mowa.

Na podobnym stanowisku stoi J. E. Drzewiecka. Autorka, poddając analizie przepis art. 14 SysUbSpołU, nazwała omawiane regulacje niezyciowymi i negatywnie je oceniła. *W ocenie autorki pracy naturalną konsekwencją niedotrzymania terminu powinien być obowiązek zapłacenia składki wraz z odsetkami, a nie ustanie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Przyjęcie takiego rozwiązania nie różnicowałoby adresatów normy art. 14 ust. 2 pkt 2 z osobami w odniesieniu do których ubezpieczenie chorobowe ma również charakter fakultatywny. (...) Na marginesie już należy dodać, że zaniebdania w przekroczeniu terminu nie zawsze leżą po stronie ubezpieczonych. Wystarczy wskazać na sytuacje tych przedsiębiorców, którym klienci zalegają z zapłatą należności za wykonane usługi. W kontekście tych okoliczności nie powinien mieć znaczenia fakt, że np. zleceniobiorcy czy nakładcy nie mają wpływu na terminowość opłacania składek (obowiązek ten spoczywa na płatniku)*²⁸⁸. Autorka sformułowała zasługującą na aprobatę propozycję nowelizacji omawianej instytucji, odnoszącą się do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą: *Wzorem nieobowiązującej już ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, należałoby wprowadzić przepis – w miejsce art. 14 ust. 2 pkt 2 – określający, że jeżeli osoba wymieniona w art. 6 ust. 1 pkt 5 zalega z opłatą na*

²⁸⁸ J. E. Drzewiecka, *Pozarolnicza działalność gospodarcza jako tytuł ochrony w ubezpieczeniu społecznym*, Łódź 2015, s. 194, <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/18034?locale-attribute=pl>, [dostęp 11.11.2018 r., godz. 19:03].

kwotę przekraczającą na przykład dwumiesięczną składkę, nie ma prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego do czasu opłacenia w całości zaległych należności. Można też przyjąć, że naturalną konsekwencją niedotrzymania terminu będzie obowiązek opłacenia składek wraz z odsetkami²⁸⁹.

4. Przesłanki udzielenia ułatwienia

Art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU nie tylko przewiduje, kiedy ustaje ubezpieczenie dobrowolne, lecz także wprowadza rozwiązanie, łagodzące ten rygor, czyli możliwość wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie. Zakład ma to uczynić „w uzasadnionych przypadkach”. Jest to niedookreślona ustawowo przesłanka o charakterze materialnym do zastosowania wskazanej instytucji.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wyrażając ową zgodę Zakład działa w granicach uznania administracyjnego²⁹⁰. Rzutuje to w sposób istotny na ocenę przesłanek jej wyrażenia, czy raczej – umożliwia przekonywująco stwierdzić, że ustawodawca żadnych przesłanek, poza rzeczonymi „uzasadnionymi przypadkami”, nie wprowadził²⁹¹. Judykatura podkreśla zatem, że chociaż wyłączono Zakład z klasycznego administracyjnego związania, organ rentowy nie ma dowolności w podejmowaniu decyzji²⁹². Lektura orzecznictwa, narosłego na gruncie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, pozwala przyjąć, że to, czy przepis ten wprowadza jakiegokolwiek przesłanki – a jeśli tak, to jakie – jest różnie postrzegane. Przykładowo, w wyroku z dnia 27 października 2016 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie stwierdził, że w ustawie systemowej *nie określono przesłanek uzasadniających „wyrażenie zgody” na opłacenie składek po terminie. Nie budzi jednak wątpliwości, że ocena tej przesłanki musi być dokonana według sprawdzalnych i sprawiedliwych kryteriów*²⁹³. Są to, jak widać, twierdzenia

²⁸⁹ J. E. Drzewiecka, *Propozycje zmian przepisów z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2016, Nr 2(21), s. 106.

²⁹⁰ Tak np. S. Koczur, *op. cit.*, s. 138.

²⁹¹ W judykaturze taki pogląd wyrażono np. w wyrok SA w Gdańsku z dnia 6 października 2017 r., III AUa 498/17, LEX.

²⁹² Por. uchwała SN z dnia 8 stycznia 2007 r., I UZP 6/06, Legalis.

²⁹³ III AUa 253/16, LEX.

ewidentnie sprzeczne. Z kolei w wyroku z dnia 19 stycznia 2016 r. Sąd Najwyższy, przyjmując, że w ustawie nie wyrażono *expressis verbis* przesłanek zgody Zakładu, uznał w przypadku ubezpieczenia chorobowego, iż *jednak należy przyjąć, że przesłankami tymi są okoliczności związane z przebiegiem samego ubezpieczenia chorobowego i przyczynami uchybienia terminu do opłacenia składki*²⁹⁴. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 marca 2015 r. słusznie skonkludował, że Zakład wyposażony w kompetencję wyrażania zgody na opłacenie składki po terminie winien jest ujawnić, jakimi przesłankami kierował się odmawiając jej, a następnie sąd rozpoznający kwestie podlegania ubezpieczeniu czy odmowy przyznania świadczeń z tego ubezpieczenia poddaje ocenie te przesłanki²⁹⁵. Nie należy jednak, moim zdaniem, wywodzić z tego sformułowania, że przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUBSpołU ustanawia jakikolwiek katalog przesłanek. Sądzę, że nie jest uzasadnione wykraczanie poza brzmienie przepisu i sztuczne kreowanie warunków wykorzystania tego rozwiązania, których ustawodawca nie wprowadził. Wykładni i stosowaniu tego unormowania nie stoi na przeszkodzie wskazanie, że do wyrażenia zgody konieczne jest zaistnienie uzasadnionego przypadku. Tym niemniej niezbędne jest, by Zakład wyjaśnił, co legło u podstaw jego rozstrzygnięcia i takie jest sedno wskazanego judykatu.

Niejasne pojęcie „uzasadnionych przypadków” można, jak widać, rozumieć wielorako. W orzecznictwie analizowano, czy w tym wypadku mowa jest o sytuacji wyjątkowej, szczególnej. I tak, Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 kwietnia 2014 r.²⁹⁶ stwierdził, że jakkolwiek ustawodawca nie podaje definicji pojęcia uzasadnionego przypadku, to należy przez to rozumieć nadzwyczajne zdarzenia, na które ubezpieczony nie ma wpływu, a przekroczenie terminu do zapłaty składek nastąpiło bez jego winy. Ten pogląd podzieliły m.in. Sąd Apelacyjny w Szczecinie²⁹⁷ oraz Sąd Apelacyjny w Lublinie²⁹⁸, wskazując w swym orzecznictwie na okoliczności nadzwyczajne i wyjątkowe, które jednak muszą podlegać ocenie indywidualnie w każdej sprawie²⁹⁹. Wydaje się jednak, że dominuje stanowisko, zgodnie z którym przypadki uzasadniające wyrażenie zgody przez Zakład wcale nie muszą mieć

²⁹⁴ I UK 35/15, LEX.

²⁹⁵ III AUa 380/14, LEX.

²⁹⁶ III AUa 1150/13, LEX.

²⁹⁷ Wyrok z dnia 1 lutego 2018 r., III AUa 468/17, LEX.

²⁹⁸ Wyrok z dnia 19 lipca 2017 r., III AUa 1434/16, LEX.

²⁹⁹ Tak również np. M. Zajchowska, *Wyrażenie zgody przez organ rentowy na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie*, PiZS 2018, Nr 6, s. 32.

charakteru wyjątkowego. Słusznie dostrzeżono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że wniosek o wyrażenie zgody na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne po terminie może być uwzględniony przez organ rentowy nie tylko w wyjątkowych i szczególnych okolicznościach, lecz w każdym przypadku, gdy nieopłacenie składki w terminie jest generalnie usprawiedliwione³⁰⁰. Widać zatem, że Sądowi Najwyższemu bliżej jest do obiektywizowania podstaw pozytywnego rozstrzygnięcia Zakładu, aniżeli do doszukiwania się w zachowaniu płatnika nadzwyczajności. Ta linia orzecznicza zakłada również, że do wyrażenia zgody nie jest wymagane, aby wnioskodawca pozostawał bez winy w swoim uchybieniu w obowiązkach płatniczych. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyrokach z dnia 27 października 2016 r.³⁰¹ i 16 maja 2018 r.³⁰² uznał, że *de lege lata* brak jest obowiązku wykazania braku winy, gdyż ustawa wymaga jedynie, aby był to przypadek uzasadniony, czyli taki, który obiektywnie usprawiedliwia i tłumaczy, dlaczego składka nie została zapłacona w terminie. Stojąc na podobnym stanowisku, Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r.³⁰³ odwołał się w swej argumentacji również do przytaczanego już wcześniej poglądu, że nie jest zasadne, aby uchybienie obowiązkom płatniczym „niejako automatycznie prowadziło do wyłączenia z ubezpieczenia”. W doktrynie podobny głos zabrała m.in. M. Zajchowska, która uważa, że skoro w art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpoU mowa jest o przypadku uzasadnionym, to brak jest podstaw, aby przydawać mu walorów nadzwyczajności³⁰⁴.

Jak zauważa M. Niemiec, przepisy obowiązujące z jednej strony wyznaczają podstawy uznania stanowiące minimum, które powinno zostać uwzględnione przy rozpatrywaniu wniosku, a z drugiej nie zamykają możliwości uznania innych sytuacji za przypadki uzasadnione³⁰⁵. Jednocześnie Autor twierdzi, że *warunkiem uwzględnienia wniosku musi być uznanie zachowania ubezpieczonego za niezawinione, względnie uznanie za zachowanie, któremu można przypisać cechy lekkomyślności lub lekkiego niedbalstwa, ale będącego obiektywnie usprawiedliwionym. (...) [W] każdym przypadku organ rentowy powinien zbadać stopień zawinienia i przyczynienia się do nieopłacenia składki w terminie przez samego*

³⁰⁰ Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 35/15, LEX.

³⁰¹ III AUa 253/16, LEX.

³⁰² III AUa 953/17, LEX.

³⁰³ III AUa 623/17, LEX.

³⁰⁴ M. Zajchowska, *op. cit.*, s. 33.

³⁰⁵ M. Niemiec, *op. cit.*, s. 94.

wnioskodawcę³⁰⁶. Rygorystyczna ocena zachowania wnioskodawcy doprowadziła Sąd Apelacyjny w Warszawie do sformułowania w wyroku z dnia 4 października 2000 r. uwagi, że skoro prowadzący działalność pozarolniczą nie jest w stanie wywiązać się z obowiązku terminowego opłacenia składek, to nie musi do tego ubezpieczenia przystąpić³⁰⁷. Tymczasem prędzej należy odwoływać się do woli samego ubezpieczonego i niedopuszczalne jest aprioryczne interpretowanie na niekorzyść jego zachowania, wskutek czego zostanie on wykluczony z systemu ubezpieczenia³⁰⁸. Z tego względu opowiadam się za tym, że dla pozytywnego rozstrzygnięcia Zakładu nie jest konieczny brak zawinienia ubezpieczonego.

Niewątpliwie jednak nie może być to sytuacja uzasadniona wyłącznie subiektywnym i nieusprawiedliwionym przekonaniem wnioskodawcy³⁰⁹ – na uwagę zasługują jedynie obiektywne okoliczności związane z przebiegiem samego ubezpieczenia i przyczynami uchybienia terminu do opłacenia składki³¹⁰. Wyrażenie zgody przez Zakład nie jest uzależnione od okresu podlegania ubezpieczeniom przez wnioskodawcę³¹¹. Natomiast, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z wyroku z dnia 31 lipca 2014 r.³¹², uzasadnione jest wyrażenie zgody na opłacenie przez osobę ubezpieczoną składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie, gdy z dotychczasowego przebiegu ubezpieczenia wynika, że przez długi już okres uiszcza ona składki ubezpieczeniowe z tytułu działalności gospodarczej i jest rzetelną płatniczką składek, nie dopuszczającą do powstawania zaległości z tytułu składek wobec Zakładu. Co do kwestii rzetelności w odprowadzeniu składek wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r., stwierdzając, że posiadanie przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie może być determinującym argumentem uzasadniającym odmowę wyrażenia zgody przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie, zwłaszcza jeżeli został zawarty układ ratalny dotyczący spłaty zaległości³¹³. Tym niemniej

³⁰⁶ *Ibidem*, s. 97.

³⁰⁷ III AUa 1514/99, LEX.

³⁰⁸ Por. rozważania S. Koczura, *op. cit.*, s. 140.

³⁰⁹ Tak wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 września 2015 r., III AUa 473/15, Legalis.

³¹⁰ Wyrok SA w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2018 r., III AUa 1065/17, LEX.

³¹¹ Tak wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., II UK 90/12, LEX.

³¹² III AUa 1960/13, LEX.

³¹³ III AUa 916/14, Legalis.

problemy z płynnością finansową są bez znaczenia dla realizacji wynikającego z ustawy obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne i nie mogą stanowić podstawy zastosowania omawianej instytucji³¹⁴.

Niejednolicie przedstawia się orzecznictwo na gruncie sytuacji, w której za zaległość składkową winić należy nie tyle samego płatnika, co raczej osoby czy program, którymi posługuje się on w realizacji swoich obowiązków względem Zakładu. Kategoryczne stanowisko zajął w tym przedmiocie Sąd Apelacyjny w Białymstoku, podnosząc w wyroku z dnia 13 czerwca 2014 r.³¹⁵, że nie można usprawiedliwiać nieterminowego opłacenia składki w pełnej wysokości błędem przy wypełnianiu zgłoszenia do Zakładu przy wykorzystaniu programu. Wywiedziono, że system, który posługuje się płatnik, jest jedynie środkiem technicznym umożliwiającym wypełnienie deklaracji oraz ułatwiającym wyliczenie wysokości składek. Ewentualne nawet niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu, takie jak konieczność ręcznego wpisania podstawy wymiaru na ubezpieczenie chorobowe, bądź usunięcia zera w rubryce dotyczącej podstawy wymiaru składek na ten rodzaj ubezpieczenia i ponownego przeliczenia wysokości składek, w sytuacji składania deklaracji za miesiąc następujący po miesiącu, gdy zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe wynosiła zero, nie usprawiedliwiają zaniechania osoby ubezpieczonej w prawidłowym wypełnieniu deklaracji oraz wyliczeniu i opłaceniu wysokości składki. Podobne stanowisko tego sądu legło u podstaw wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r.³¹⁶ Stwierdzono w nim mianowicie, że nie można usprawiedliwić zaniechania skarżącej terminowego opłacenia składki w pełnej wysokości błędem biura rachunkowego pośredniczącego w jej rozliczeniach z Zakładem, ponieważ opłacanie składek obciąża wyłącznie ubezpieczonego, który nie może powoływać się na błąd w działaniu swojego biura rachunkowego.

Nieco liberalniejszy pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 19 września 2013 r.³¹⁷. Podniesiono bowiem, że przy ocenie zaistnienia przesłanek wyrażenia zgody przez Zakład trzeba wziąć pod uwagę te szczególne wypadki, gdy z przyczyn niezależnych w danym miesiącu uiszczenie składki nie następuje. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdy dochodzi jedynie do zaniżenia wysokości tej składki, niedopatrzanie to

³¹⁴ Wyrok SA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2018 r., III AUa 449/17, LEX.

³¹⁵ III AUa 2056/13, LEX.

³¹⁶ III AUa 1067/12, LEX.

³¹⁷ III AUa 1875/12, LEX.

zostaje niezwłocznie naprawione, nie ma ono charakteru działania specjalnego, mającego niejako „oszukać” system ubezpieczeń społecznych. Sąd ten wyjaśnił, że zgoda ta winna zostać wyrażona, jeśli przeoczenie było wynikiem stanu zdrowia płatnika czy trudnej sytuacji rodzinnej. Dla tego sądu przekonywujące było, że błąd tego rodzaju może zdarzyć się nawet osobie prowadzącej biuro rachunkowe, o ile znajduje się ona w szczególnym stanie psychofizycznym. We wskazanym judykacie u odwołującej rozpoznano zaburzenia depresyjno-adaptacyjne, które zdaniem Sądu mogły w niemałym stopniu osłabić jej możliwość należytego dbania o własne sprawy. Dodatkowo uznano, że nie był to stan chwilowy, ograniczony jedynie do czasu zwolnienia lekarskiego, lecz założyono, że rozciągał się on także na okres przed i po tym momencie.

Wskazane orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi dowodzi tego, jak była mowa wcześniej, że nie wszystkie sądy podzielają argumentację, zgodnie z którą nieodprowadzenie składki w pełnej wysokości wcale nie skutkuje ustaniem ubezpieczenia społecznego. Roztrząsane jest wówczas, czy zostały zrealizowane przesłanki do wyrażenia zgody przez Zakład w omawianym trybie – *de facto* na dopłacenie składki. Na takim stanowisku stanął także między innymi Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r.³¹⁸. Podniesiono jednak, że błąd polegający na opłaceniu zaniżonej składki nie powinien prowadzić do odmowy wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie, zwłaszcza kiedy bez zwłoki podjęto czynności zmierzające do opłacenia składki we właściwej wysokości. Niemniej jednak w sytuacji, kiedy działania podejmowane przez ubezpieczonego wskazują na jego biegłość w zakresie wykorzystywania instrumentów formalnoprawnych, zmierzających do uzyskania świadczeń nieproporcjonalnie wysokich do ryzyka ubezpieczeniowego, organ rentowy może postawić wyższe wymogi do oceny czy zachodzi usprawiedliwiony przypadek, zwłaszcza kiedy błąd wynika z błędnej oceny skutków prawnych działań podejmowanych w ramach tego ubezpieczenia. Sąd ten wskazał wprost, że na gruncie rozpoznawanej przez siebie sprawy nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego z wyroku z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt: II UK 443/14, a przecież wyrok ten w sposób zasadniczy zmienił dotychczasowe zapatrywania Sądu Najwyższego w tym zakresie.

Taka niejednolitość orzecznictwa przemawia za potrzebą dokonania nowelizacji omawianej instytucji. Skoro bowiem ubezpieczony nie może przewidzieć, jaki skutek prawny

³¹⁸ III AUa 325/17, LEX.

wywrze jego zachowanie – to jest czy opłacenie składki w niepełnej wysokości spowoduje ustanie jego ubezpieczenia społecznego *ipso iure*, czy też nie, a w konsekwencji, jakie kroki powinien podjąć celem wyjścia z takiej sytuacji (złożyć wniosek w trybie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU czy też o wydanie decyzji potwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym – to powstaje tym samym chaos prawny i spora niepewność co do prawa. Winno to skutkować interwencją ustawodawczą i przesądzeniem skutków częściowej realizacji obowiązku przez płatnika.

Jak wskazano, zaistnienie „uzasadnionych przypadków” stanowi przesłankę materialną do wyrażenia zgody przez Zakład na zastosowanie ułatwienia z art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU. Tymczasem przesłanką o charakterze formalnym jest opłacenie zaległości składowej, bądź – jeśli przyjmie się, że brak zapłaty części składki również skutkuje ustaniem ubezpieczenia dobrowolnego – jej dopłacenie³¹⁹.

5. Zagadnienia proceduralne

Zgoda Zakładu na opłacenie składki po terminie zostaje wyrażona w ramach uznania administracyjnego, o czym była mowa powyżej. Pozostawiając Zakładowi szeroką swobodę co do treści orzeczenia, ustawodawca nie miał bynajmniej na celu równie swobodnego potraktowania kwestii proceduralnych. Orzekanie w granicach uznania administracyjnego nie wyłącza wszakże przepisów postępowania administracyjnego. Jak podkreśla się w doktrynie, nawet *jeśli norma prawna wyposaża organ w pewien zakres samodzielności (uznanie administracyjne) – jest to samodzielność związana normami prawa, zasadami i wartościami uznanymi w systemie prawa*³²⁰. Szczególnie istotne jest to, że jeśli Zakład działa w granicach administracyjnego uznania, to i tak wynika to z pewnej normy kompetencyjnej, zatem w dalszym ciągu organ administracji publicznej obowiązany jest działać na podstawie i w granicach prawa. Nie jest możliwe orzekanie w tym trybie, jeżeli dany przepis wyraźnie nie

³¹⁹ Tak również m.in. M. Niemiec, *op. cit.*, s. 96. Podobnie M. Zajchowska, *op. cit.*, s. 32. Por. także wyr. SN z dnia 18 kwietnia 2012 r., II UK 188/11, LEX.

³²⁰ Cyt. za R. Raszewską-Skałęcką, *Zasady konstytucyjne a prawo administracyjne* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, s. 178.

przewiduje takiego upoważnienia³²¹. Tym samym brak jest podstaw do domniemania luzu decyzyjnego, a także luzu w samym procedowaniu. Druga z tych sytuacji jest w zasadzie rodzimemu porządkowi prawnemu nieznaną.

Orzeczenie Zakładu musi przybrać formę decyzji administracyjnej. Efektem rozstrzygnięcia Zakładu jest kontynuowanie ubezpieczenia dobrowolnego, a w zasadzie – „uznanie, że mimo nieopłacenia składki w terminie ubezpieczenie nie ustało”³²². M. Niemiec słusznie zauważył, że w orzecznictwie nieprawidłowo porównuje się niekiedy ów akt administracyjny Zakładu do instytucji przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej na gruncie procedury cywilnej. Tymczasem, co wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 kwietnia 2016 r.³²³, termin wskazany w art. 14 ust. 1 SysUBSpołU jest terminem zawitym prawa materialnego, który charakteryzuje się tym, że po jego upływie czynność zmierzająca do objęcia dobrowolnymi ubezpieczeniami staje się bezskuteczna, a zatem, w odróżnieniu od niektórych terminów proceduralnych, nie podlega przywróceniu³²⁴. Efekt „zlewania się” tych dwóch odmiennych instytucji dostrzegalny jest na gruncie nomenklatury, którą posługują się sądy ubezpieczeń społecznych. Wspomniany Autor trafnie odnotował, że w judykatach napotkać można następujące nieprawidłowe sformułowania: „wyrażenie zgody na przywrócenie terminu do opłacenia składki”, „możliwość przywrócenia terminu”, „decyzja w przedmiocie przywrócenia terminu do opłacenia składek” czy „ZUS może przywrócić termin do opłacenia składek”³²⁵.

Stwierdzenie, że rozstrzygnięcie Zakładu musi przybrać formę decyzji administracyjnej, prowadzi do oczywistej, jak mogłoby się wydawać, konstatacji, iż Zakład obowiązany jest przeprowadzić postępowanie administracyjne, którego owa decyzja będzie zwińczeniem. Pod pojęciem postępowania administracyjnego rozumieć należy regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak też ciąg czynności procesowych

³²¹ Szerzej M. Jaśkowska [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C. H. Beck, Warszawa 2015, s. 229.

³²² Uchwała SN z dnia 8 stycznia 2007 r., I UZP 6/06, Legalis.

³²³ III AUa 1223/15, Legalis.

³²⁴ M. Niemiec, *op. cit.*, s. 91.

³²⁵ *Ibidem*, s. 91-92.

podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej³²⁶. Postępowanie administracyjne (a takim jest postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w rozumieniu przepisów ustawy systemowej, wobec odesłania z art. 123 SysUbSpołU) może być wszczęte bądź to na wniosek uprawnionego podmiotu, bądź to z urzędu (art. 61 § 1 KPA). Wszczęcie postępowania w sprawie wyrażenia zgody na opłacenie składek po terminie następuje wyłącznie na wniosek ubezpieczonego. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a gdy żądanie wniesiono drogą elektroniczną – dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3 i 3a KPA). Każdorazowo zatem wniosek ubezpieczonego inicjuje postępowanie administracyjne, które musi przejść trzy stadia, by zakończyć się autorytatywną konkretyzacją jego praw i obowiązków³²⁷. Każde postępowanie administracyjne ma bowiem trzy etapy: stadium wstępne (obejmujące czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe mające na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w danej sprawie), stadium postępowania wyjaśniającego (mające na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego) i stadium podjęcia decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną konkretnej osoby, będącą przedmiotem postępowania³²⁸.

Wszczęcie postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 61 § 3 KPA, nie jest przecież uzależnione od woli urzędnika czy też uznania organu, gdyż ma miejsce z mocy prawa w dniu złożenia żądania³²⁹. Co więcej, jak prawidłowo zauważył Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 7 kwietnia 2016 r.³³⁰, brak jest nawet podstaw prawnych do wycofania wniosku o przywrócenie terminu do opłacenia składki na ubezpieczenie chorobowe (zwłaszcza gdy organ rentowy wyraził już zgodę na uiszczenie składki po terminie).

Z tej przyczyny wyłącznie zdumienie budzi powszechna praktyka Zakładu, polegająca na tym, że decyzja administracyjna nie jest wydawana, zaś wnioskodawcę zawiadamia się

³²⁶ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje*, [w:] Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, s. 102.

³²⁷ Por. w tym zakresie P. Dobrowolski, *Kilka uwag na temat układów ratalnych zawieranych z ZUS*, MOPR 2017, Nr 12, Legalis.

³²⁸ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego...*, s. 104.

³²⁹ Cyt. za R. Stankiewiczem, *Komentarz do art. 61 KPA* [w:] Hauser, Wierzbowski, *Komentarz*, Legalis.

³³⁰ III AUa 1305/15, Legalis.

o „decyzji” (nie o akcie administracyjnym, a o „stanowisku” organu) w drodze zwykłego pisma. W piśmie takim – w razie niewyrażenia zgody w omawianym trybie – poucza się stronę, że może wystąpić z wnioskiem o wydanie przez Zakład zaskarżalnej decyzji administracyjnej. Takie procedowanie organu administracji publicznej jest rażąco niewłaściwe i sprzeczne z elementarnymi zasadami postępowania administracyjnego (mowa chociażby o art. 6 i 7 KPA), a może przede wszystkim, z zasadą praworządności, ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wywodzić należy nakaz działania przez wskazane organy wyłącznie w „formach prawem przypisanych”, ponieważ nie wystarczy do jej zrealizowania działanie „na podstawie prawa” i „w trybie prawem przewidzianym”³³¹ (choć akurat w omawianym wypadku nawet o właściwym trybie nie ma mowy). Jak była mowa, na skutek wystąpienia przez ubezpieczonego ze stosownym podaniem, wszczęcie postępowania administracyjnego następuje *ipso iure*. Od tej chwili organ administracji publicznej – czy chce, czy nie – jest bezsprzecznie zobowiązany podjąć szereg czynności, mających na celu przeprowadzenie postępowania administracyjnego przez wszelkie jego stadia, bacząc przy tym, ażeby zmieścić się w rozmaitych granicach wyznaczonych przez ustawę procesową, odwołujących się m.in. do terminów wiążących organ czy zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu³³².

Niewątpliwie zatem Zakład jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, co wynika z art. 77 ust. 1 KPA. Orzekanie w warunkach uznania administracyjnego nie zwalnia Zakładu z tego obowiązku. W piśmiennictwie napotkać można słuszny pogląd, według którego obowiązki organu w takiej sytuacji są nawet większe niż przy ustawowym skrępowaniu, gdy się zważy na szczególną w decyzji uznaniowej rolę jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela, skoro uznanie jest możliwością wyboru konsekwencji prawnej³³³. Tym niemniej, niestety, nie w pełni można zgodzić się z S. Koczurem, że zaniechanie przez Zakład podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, „zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności”, jest uchybieniem przepisom proceduralnym, co

³³¹ Por. np. I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXXVIII 2016, Nr 4, s. 42 i n.

³³² Por. P. Dobrowolski, *Terminowe opłacenie składek na dobrowolne ubezpieczenia społeczne w niepełnej wysokości – glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 15.11.2017 r. (III AUa 325/17)*, Pałestra 2020, Nr 9, s. 122 i n.

³³³ S. Koczur, *op. cit.*, s. 143.

skutkuje wadliwością decyzji³³⁴. Wynika to z faktu przyjętego modelu kognicji sądu ubezpieczeń społecznych. Rację ma bowiem A. Wróbel, który zauważa, że *podstawowy problem polega (...) na tym, że sprawą cywilną rozpoznawaną przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych nie jest sprawa kontroli legalności decyzji, jak ma to miejsce w przypadku kognicji sądów administracyjnych, lecz zasadność roszczenia o ustalenie lub przyznanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. (...) Niewątpliwie marginalizuje to znaczenie wad proceduralnych decyzji organu rentowego*³³⁵.

Tym niemniej nawet tak oczywiście sprzeczne z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego procedowanie Zakładu nie stawia strony w sytuacji bez wyjścia, i to przy założeniu, że na gruncie procesu cywilnego sąd ubezpieczeń cywilnych ma ograniczone spektrum badania czynności tego organu. W pierwszej kolejności trzeba zaznaczyć, że nie budzi w literaturze sporu, iż decyzja odmowna Zakładu podlega zaskarżeniu do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w trybie art. 83 SysUbSpołU³³⁶. W następstwie odwołania ubezpieczonego sąd ma obowiązek zbadać podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia Zakładu, jak też skierowane przeciwko zaskarżonej decyzji zarzuty merytoryczne, co skutkuje koniecznością odniesienia się do tego, co jest przedmiotem sporu. Jeśli nie zostanie to uczynione, to oznacza, że sąd nie rozpoznał istoty sprawy³³⁷. Tym niemniej do wszczęcia postępowania sądowego nie jest konieczne, by Zakład w swym mniemaniu rozstrzygnął sprawę w formie decyzji administracyjnej. Innymi słowy, aby odwołać się do sądu ubezpieczeń społecznych, nie jest wymagane wydanie przez Zakład pisma, które bezsprzecznie stanowiłoby decyzję administracyjną, w tym sensie, że przede wszystkim zostanie ono nazwane właśnie decyzją. Otóż, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r.³³⁸, pismo organu rentowego, zawierające m.in. rozstrzygnięcie, oznaczenie organu, datę wydania i oznaczenie strony, mimo uchybień co do formy określonej w art. 107 KPA, ma charakter decyzji, która – wobec braku pouczenia o środkach odwoławczych – może być zaskarżona

³³⁴ *Ibidem*, s. 142.

³³⁵ A. Wróbel, *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Gniezno 2008, s. 48.

³³⁶ Tak np. wyrok SN z dnia 7 listopada 2001 r., II UKN 577/00, LEX czy Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 14 SysUbSpołU...*, Legalis.

³³⁷ Tak wyrok SA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2015 r., III AUa 438/14, LEX.

³³⁸ II UK 90/12, LEX.

w każdym czasie. Takie stanowisko zbieżne jest z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie z zakresu prawa postępowania administracyjnego oraz z ugruntowanym orzecznictwem sądownictwa administracyjnego³³⁹. Niewydawanie (jedynie w ocenie organu administracji publicznej) decyzji administracyjnej trafnie piętnuje B. Adamiak, która pisze, że *w praktyce administracyjnej daje się zauważyć zjawisko – nienagminne – ucieczki od stosowania skodyfikowanej procedury i prowadzenia ze stroną wymiany korespondencji w sprawie, bez wydania decyzji lub postanowienia wymaganych prawem. Jest w tym coś ze strusiej polityki, wadliwości takiego działania są bowiem oczywiste, a unikanie czynności sformalizowanych nie prowadzi do uchylecia ich spod kontroli sądowej. (...) Postępowanie w sprawie zakończonej takim „pismem” będzie wadliwe, sam akt administracyjny kryjący się w nim też będzie wadliwy, ale adresat takiej ułomnej decyzji administracyjnej może uzyskać ochronę sądową swych praw, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie przywrócenia działania administracji publicznej do stanu zgodności z prawem*³⁴⁰. Oczywiście w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych badanie kwestii procedowania organu rentowego jest znacznie ograniczone, ale mimo zaniechania wydania decyzji administracyjnej ubezpieczony nie jest pozbawiony możliwości poszukiwania ochrony prawnej na torach procesu cywilnego.

Taka praktyka Zakładu zdaje się jednak znajdować pełną aprobatę władzy wykonawczej. Tytułem przykładu, w odpowiedzi Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 czerwca 2012 r. na interpelację poselską nr 4973 przeczytać można, że: *w przypadku odmowy wyrażenia zgody na opłacenie powyższych składek po terminie terenowa jednostka organizacyjna zakładu prowadząca sprawę powinna pisemnie uzasadnić swoje rozstrzygnięcie, wskazując na przyczyny odmowy wyrażenia zgody. W przypadku kwestionowania rozstrzygnięcia zakładu w przedmiocie złożonego wniosku o wyrażenie zgody na opłacenie składek po terminie ubezpieczony może zażądać wydania decyzji w sprawie okresów podlegania dobrowolnym ubezpieczeniom, od której przysługuje mu prawo wniesienia*

³³⁹ Por. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, Legalis.

³⁴⁰ B. Adamiak, *Komentarz do art. 107 KPA* [w:] Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, Legalis. P. Dobrowolski, *Strusia polityka czy zwycięstwo pragmatyzmu, czyli o formach załatwiania spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „Edukacja Prawnicza” 2020/2021, Nr 2, s. 41 i n.

odwołania do sądu³⁴¹. Nie może zatem dziwić, że Zakład załatwia sprawy w opisanej „procedurze”, skoro jest to powszechnie akceptowane.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem nie ma znaczenia czy Zakład wydaje odrębną decyzję w trybie art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU, czy też rozstrzyga daną kwestię jako przesłankę wydania decyzji o określonej treści (np. o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu). W tym drugim przypadku, w razie poddania decyzji kontroli sądowej, badanie obejmuje wszystkie okoliczności – także te, które stanowiły przesłanki zaskarżonego rozstrzygnięcia³⁴². Sąd Najwyższy wyjaśnił w uchwale z dnia 8 stycznia 2007 r.³⁴³, że wyłączenie pewnych przesłanek spod kontroli sądowej (definitywne lub czasowe) jest możliwe, jednakże jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego, nie zaś w oparciu o upoważnienie skonstruowane w drodze wykładni. *Rozpoznanie sprawy obejmuje, co do zasady, jej meritum, czyli rozstrzygnięcie wszystkich spornych okoliczności. Meritum sprawy o przyznanie zasiłku chorobowego może obejmować różnorodne okoliczności sporne. W rozważanym przypadku sporne jest podleganie ubezpieczeniu chorobowemu. Dla ustalenia tej okoliczności istotne jest przesądzenie, czy ubezpieczenie nie wygasło z powodu nieopłacenia składki w terminie. A zatem sądowa kontrola decyzji o odmowie przyznania zasiłku nie może pomijać kwestii zachowania terminu ani zasadności odmowy wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie*³⁴⁴.

Tabela 1 obrazuje liczbę wniosków o wyrażenie zgody na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie, które zostały rozpatrzone przez ZUS w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r.³⁴⁵ Zestawienie uwzględnia dane odnoszące się do spraw rozpatrywanych przez poszczególne Oddziały ZUS oraz podległe im jednostki. Wynika z niego, że w 2017 roku rozpoznano w sumie 151 735 wniosków, z czego 141 287 pozytywnie, a 10 448 negatywnie. W 2018 roku liczba rozpoznanych wniosków wzrosła do 156 786, z czego w 145 805 przypadkach wyrażono zgodę, a w 10 981 jej

³⁴¹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4973, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=04824A57>, [dostęp 25.10.2020 r., godz. 09:32].

³⁴² Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 września 2016 r., III AUa 684/16, LEX; wyrok SA w Katowicach z dnia 1 marca 2018 r., III AUa 2167/17, Legalis.

³⁴³ I UZP 6/06, Legalis.

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ Informacja publiczna ZUS z dnia 12.05.2020 r.

odmówiono. Natomiast w 2019 roku liczba wniosków spadła do 143 529. Pozytywnie rozpoznano 131 479 wniosków, a odmówiono udzielenia ułatwienia w 12 050 przypadkach.

Tabela 1

Oddział ZUS	2017			2018			2019		
	zgoda	brak zgody	suma	zgoda	brak zgody	suma	zgoda	brak zgody	suma
BIALYSTOK	4 050	158	4 208	4 389	235	4 624	4 314	231	4 545
BIELSKO-BIAŁA	2 732	170	2 902	3 238	220	3 458	3 266	160	3 426
BILGORAJ	1 663	333	1 996	1 740	261	2 001	1 509	254	1 763
BYDGOSZCZ	3 274	239	3 513	4 136	326	4 462	3 895	446	4 341
CHORZÓW	2 231	251	2 482	1 913	415	2 328	1 432	251	1 683
CHRZANÓW	1 932	244	2 176	1 953	185	2 138	1 709	175	1 884
CZĘSTOCHOWA	3 118	80	3 198	3 025	195	3 220	2 699	213	2 912
GDAŃSK	5 747	597	6 344	5 657	564	6 221	5 525	601	6 126
GORZÓW WIELKOPOLSKI	1 716	152	1 868	1 762	157	1 919	1 695	115	1 810
JASŁO	2 116	179	2 295	1 989	215	2 204	1 417	310	1 727
KIELCE	8 457	168	8 625	7 748	172	7 920	8 300	159	8 459
KOSZALIN	2 707	159	2 866	2 411	130	2 541	2 048	226	2 274
KRAKÓW	5 287	521	5 808	6 065	456	6 521	5 801	487	6 288
LEGNICA	2 358	196	2 554	2 385	360	2 745	1 783	302	2 085
LUBLIN	4 539	189	4 728	4 628	287	4 915	4 071	361	4 432
I ŁÓDŹ	2 262	275	2 537	2 644	297	2 941	2 242	321	2 563
NOWY SĄCZ	3 757	113	3 870	3 731	177	3 908	2 792	343	3 135
OLSZTYN	2 904	471	3 375	2 841	437	3 278	2 696	491	3 187
OPOLE	3 655	190	3 845	3 830	174	4 004	2 857	225	3 082
OSTRÓW WIELKOPOLSKI	1 374	270	1 644	2 071	347	2 418	2 071	374	2 445
PIŁA	741	401	1 142	806	351	1 157	765	263	1 028
PŁOCK	1 703	534	2 237	2 732	398	3 130	2 598	359	2 957
I POZNAŃ	2 527	397	2 924	2 722	484	3 206	2 440	482	2 922
RADOM	3 771	130	3 901	3 827	232	4 059	3 300	204	3 504
RYBNIK	3 542	407	3 949	3 728	455	4 183	3 535	477	4 012
RZESZÓW	6 075	152	6 227	6 350	278	6 628	5 478	394	5 872
SIEDLCE	2 230	200	2 430	2 105	296	2 401	1 645	231	1 876
ŚLĄPSK	2 106	105	2 211	2 302	125	2 427	2 076	105	2 181
SOSNOWIEC	2 920	277	3 197	3 135	274	3 409	2 998	307	3 305
SZCZECIN	4 681	285	4 966	3 733	150	3 883	4 722	187	4 909
TOMASZÓW MAZOWIECKI	3 365	16	3 381	3 771	15	3 786	3 602	52	3 654
WAŁBRZYCH	5 461	178	5 639	5 302	190	5 492	4 568	243	4 811
I WARSZAWA	3 020	192	3 212	3 437	181	3 618	2 686	217	2 903
II WARSZAWA	3 873	179	4 052	4 373	147	4 520	3 828	122	3 950
WROCLAW	6 088	134	6 222	5 604	120	5 724	4 989	175	5 164
ZABRZE	3 689	118	3 807	3 544	233	3 777	2 746	282	3 028
ZIELONA GÓRA	2 016	171	2 187	2 082	222	2 304	1 687	252	1 939

ELBLĄG	665	92	757	896	162	1 058	703	171	874
II ŁÓDŹ	3 466	78	3 544	3 733	137	3 870	3 570	185	3 755
II POZNAŃ	3 352	687	4 039	2 952	627	3 579	1 748	942	2 690
III WARSZAWA	3 405	364	3 769	3 080	289	3 369	2 628	322	2 950
TORUŃ	3 428	241	3 669	3 770	242	4 012	3 529	353	3 882
TARNÓW	3 250	60	3 310	3 637	57	3 694	3 623	97	3 720

Rozdział III. Umorzenie należności z tytułu składek

1. Uwagi ogólne

Na gruncie ustawy systemowej instytucję umorzenia należności z tytułu składek reguluje przede wszystkim art. 28, który w ust. 1 stanowi, że należności te mogą być co do zasady umarzone przez Zakład w całości lub w części. W tym miejscu należy zaznaczyć, że innymi instytucjami są stypizowane w art. 84 SysUbSpołU ułatwienia w zakresie zwrotu nienależnego świadczenia. Według ust. 8 tego artykułu Zakład może odstąpić od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin ich płatności albo rozłożyć je na raty, a ust. 8b precyzuje, że rozłożenie na raty kwot należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń albo odroczenie terminu ich płatności następuje w formie umowy.

Na inne rozwiązanie legislacyjne postawiono w systemie ubezpieczenia rolniczego. W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników wszystkie ulgi i umorzenia zostały stypizowane w art. 41a. W ust. 1 i 2 tego artykułu mowa jest o możliwości:

- odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie,
- rozłożenia ich spłaty na raty lub umorzenia w całości lub w części,
- umorzenia należności Kasy z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części,
- umorzenia części lub całości należności z tytułu składek.

Jak zatem widać, instytucje ustawy systemowej w zakresie ułatwień w opłacaniu składek nie mają lustrzanego odbicia w ustawie o ubezpieczeniu rolniczym. Przesłanki ich stosowania określono jednak w dużej mierze podobnie – o czym szerzej w dalszej części pracy. Wskazać należy, że co do zasady umorzenie może stanowić – w obu systemach – pomoc publiczną.

2. Przedmiot umorzenia

W ustawie systemowej umorzeniu podlegać mogą „należności z tytułu składek”. Pod tym pojęciem należy rozumieć składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę, co wynika z art. 24 ust. 2 SysUbSpołU. Podobnie kwestia ta została ujęta w ubezpieczeniu rolniczym. Jak stanowi art. 6 pkt 13b UbSpołRolU, wyrażenie ustawowe „należności z tytułu składek” oznacza składki, należne od nich odsetki i koszty upomnienia.

Zgodnie z art. 30 SysUbSpołU, do składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie stosuje się art. 28 SysUbSpołU. W orzecznictwie *ratio legis* tę regulację wytłumaczono w następujący sposób: *płatnikowi składek w ogóle nie przysługuje prawo domagania się ich umorzenia, gdyż to nie on, a ubezpieczony poniósł rzeczywisty ciężar finansowy tych składek. Płatnik jest jedynie pośrednikiem, który odprowadza składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a zatrzymanie tych składek lub rozporządzenie nimi stanowi w istocie naruszenie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Rola jaką pełni pracodawca będący płatnikiem składek finansowanych przez ubezpieczonych wyklucza powoływanie się przez niego na własną trudną sytuację majątkową jako przesłankę uzasadniającą rezygnację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z egzekwowania składek, których realny ciężar finansowy ponieśli ubezpieczeni*³⁴⁶.

W literaturze³⁴⁷ podkreśla się, że owo ograniczenie stosuje się jedynie do składek, a nie do innych świadczeń, które zawierają się w pojęciu „należności z tytułu składek”. Tym samym Zakład ma możliwość umorzenia odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych i upomnienia oraz dodatkowej opłaty. Jest to zbieżne z przepisem art. 24 ust. 9 SysUbSpołU, który stanowi, że odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne oraz dodatkowa opłata finansowane są w całości z własnych środków przez płatnika składek.

Już jednak orzecznictwo nie przedstawia się w tym zakresie jednolicie. W powszechnie cytowanym wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 października 2007 r.³⁴⁸ wyrażono pogląd odpowiadający powyższemu zapatrywaniu przedstawicieli doktryny i wydaje się, że zgodna

³⁴⁶ Tak np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SA/Go 154/18, Legalis.

³⁴⁷ Tak np. M. Bartoszevska [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 286-287; J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 28 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

³⁴⁸ V SA/Wa 1816/07, Legalis.

z tym judykatem linia orzecznicza dominuje, o czym świadczy wielokrotne powoływanie się na tezy tego uzasadnienia w rozstrzygnięciach sądów administracyjnych³⁴⁹. Taka wykładnia powoływanych przepisów znalazła aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵⁰, który podkreśla, że umorzenie innych niż składki należności z tytułu składek nie jest możliwe nie tylko w wypadku umorzenia samych składek, lecz nawet wtedy, gdy umorzenie składek jest niedopuszczalne, a zachodzą, odnośnie do pozostałych świadczeń, ustawowe warunki umorzenia.

Odmienne poglądy wyraził jednak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 maja 2018 r.³⁵¹. Podniesiono, że należności uboczne, między innymi w postaci odsetek, dzielą los należności głównej. Skoro zaś z mocy art. 30 SysUbSpołU do składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie stosuje się art. 28 tej ustawy, to umorzenia nie można również stosować do należności ubocznych w postaci odsetek od nich. Podstaw do umorzenia należności, o których mowa w art. 30 SysUbSpołU nie można wywodzić – zdaniem tego Sądu – z art. 64 FinPublU, który mówi o umarzaniu należności wskazanych w art. 60 tego aktu, ponieważ wśród nich nie ma składek na ubezpieczenia społeczne. Jest to, jak się wydaje, stanowisko nie tylko odosobnione, ale i nieprawidłowe. Sąd ten dokonał niedopuszczalnej, rozszerzającej wykładni wyjątku z art. 30 SysUbSpołU, która nie znajduje uzasadnienia normatywnego, a przede wszystkim jest sprzeczna z ustawową definicją należności z tytułu składek.

Wystąpienie z wnioskiem o umorzenie tych należności, które objęte są zakazem z art. 30 SysUbSpołU, zgodnie z dominującym poglądem powinno skutkować umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego, co wywodzi się z braku przedmiotu postępowania w tym znaczeniu, że nie istnieją należności, do których mógłby mieć zastosowanie art. 28 SysUbSpołU³⁵². Jak podkreśla J. Strusińska-Żukowska, gdy wniosek obejmuje zarówno należności podlegające umorzeniu, jak i należności określone w art. 30 SysUbSpołU, należy

³⁴⁹ Por. np. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2017 r., I SA/Bd 864/16, Legalis; WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., I SA/Ke 46/18, Legalis; WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2011 r., III SA/Gl 631/10, Legalis.

³⁵⁰ Tak np. wyroki: z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 679/08, Legalis; z dnia 30 marca 2017 r., II GSK 5146/16, Legalis; z dnia 27 kwietnia 2017 r., II GSK 26/17, Legalis.

³⁵¹ I SA/Rz 278/18, Legalis.

³⁵² Por. M. Bartoszewska, *op. cit.*, s. 286-287 i przywoływane przez Autorkę orzecznictwo.

umorzyć postępowanie w zakresie tych ostatnich. *Chociaż umorzenie postępowania, jak i odmowa umorzenia należności z tytułu składek oznaczają w rezultacie brak pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia (umorzenia składek), to jednak nie mogą być podejmowane niejako zamiennie. Przynajmniej dlatego, że jest to równoznaczne z niewłaściwym zastosowaniem przepisu prawa, ale również z tego względu, że strona powinna uzyskać od organu jednoznaczną informację o powodach, dla których uwzględnienie jej wniosku nie było możliwe*³⁵³. Należy jednak zauważyć, że w judykaturze wyrażono mniejszościowy pogląd o konieczności merytorycznego rozpoznania sprawy i niedopuszczalności wydania decyzji umarzającej postępowanie³⁵⁴, który jednak, jak dowodzi lektura orzeczeń sądów administracyjnych, nie został szerzej podzielony.

3. Przesłanki udzielenia ułatwienia

Na gruncie ustawy systemowej umorzenie należności z tytułu składek możliwe jest w dwóch sytuacjach:

- całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek (art. 28 ust. 2 i 3 SysUbSpołU);
- braku całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek, lecz przy zaistnieniu uzasadnionych przypadków, gdy idzie o ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek (art. 28 ust. 3a SysUbSpołU).

Art. 28 ust. 3b SysUbSpołU ustanawia delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, przy wzięciu pod uwagę ważnego interesu osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

³⁵³ J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 30 SysUbSpołU...*, Legalis.

³⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., V SA/Wa 485/07, Legalis.

Także w ubezpieczeniu rolniczym umorzenie może nastąpić w dwóch sytuacjach, a dokładnie:

- zaistnienia przypadków uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, przy uwzględnieniu możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszów emerytalno-rentowego i składowego (art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoU);
- całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek (art. 41a ust. 2 UbSpołRoU).

W pewnym uogólnieniu można przyjąć, że na gruncie obydwu ustaw umorzyć należności z tytułu składek można bądź to w razie całkowitej ich nieściągalności, bądź też w pozostałych „uzasadnionych przypadkach”.

3.1. Całkowita nieściągalność

Ustawodawca nie wprowadził definicji pojęcia „całkowitej nieściągalności” i w tym zakresie postanowił wyliczyć sytuacje, gdy ona zachodzi. W obydwu analizowanych porządkach ustawowych są to podobnego rodzaju okoliczności.

Ustawa systemowa w art. 28 ust. 3 wskazuje, że mowa o przypadkach, gdy:

- 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 i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;
- 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 (Dz.U. 2017 r. poz. 2344, z późn. zm.);

- 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 Ordynacji podatkowej;
- nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;
- wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
- nie nastąpiło zaspokojenie należności w umorzonym postępowaniu upadłościowym;
- naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;
- jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Art. 41a ust. 2 UbSpółRoIU precyzuje zaś, że całkowita nieściągalność ma miejsce, gdy:

- w wyniku postępowania egzekucyjnego lub na podstawie posiadanych dokumentów stwierdzono, że dłużnik nie posiada źródeł dochodu i majątku, z którego można dochodzić należności, oraz brak jest możliwości przeniesienia odpowiedzialności;
- dłużnik zmarł, nie pozostawiając majątku, z którego można by dochodzić należności, i jednocześnie nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności;
- kwota należności nie przekracza pięciokrotnej wartości upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
- jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty postępowania egzekucyjnego.

Katalogi przesłanek zaistnienia całkowitej nieściągalności z obydwu przytoczonych przepisów są zamknięte. Podzielam pogląd, który stanowi, że zaistnienie co najmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 28 ust. 3 SysUbSpołU (oraz, analogicznie, w art. 41a ust. 2 UbSpołRolU) pozwala już na stwierdzenie całkowitej nieściągalności składek, ponieważ należy je traktować rozłącznie³⁵⁵.

Trafnie w zakresie podstawy materialnoprawnej orzeczenia w przedmiocie umorzenia należności składkowych wypowiedział się WSA w Łodzi w wyroku z dnia 2 listopada 2017 r.³⁵⁶. Stwierdzono mianowicie, że niedopuszczalne jest orzekanie odrębnie co do każdej z przesłanek umorzenia, ale w odniesieniu do tych samych składek. Orzekając w stosunku do każdej z należności organ jest obowiązany rozpoznać żądanie wniosku w oparciu o wszystkie znajdujące zastosowanie do tej należności przesłanki umorzenia. Oznacza to, że co do części należności należy ustalić wyłącznie czy zachodzi przesłanka całkowitej nieściągalności, natomiast co do innych należności należy zbadać czy zachodzi przesłanka całkowitej nieściągalności oraz przesłanka ważnego interesu zobowiązanego. Rodzaj należności decyduje o tym, ile przesłanek należy zbadać w postępowaniu w sprawie ich umorzenia. Organ powinien orzec w przedmiocie umorzenia należności, a nie w przedmiocie umorzenia w oparciu tylko o jedną z przesłanek, ponieważ nie ma sprawy administracyjnej, której załatwienie ogranicza się do orzekania w oparciu o jedną przesłankę umorzenia w przypadku, gdy do rozpatrywanej należności należy rozpoznać istnienie więcej niż jednej takiej przesłanki. W sytuacjach, gdy mają zastosowanie dwie przesłanki umorzenia, brak jest podstaw prawnych do wydawania dwóch orzeczeń w stosunku do tej samej należności (każdego odrębnie co do każdej z przesłanek umorzenia).

Choć ustawodawca sformułował definicje wyliczające całkowitej nieściągalności, to w orzecznictwie podjęto próbę sformułowania innego, bardziej generalnego sposobu rozumienia tego pojęcia. W wyroku WSA w Kielcach z dnia 3 listopada 2016 r.³⁵⁷ podano, że mowa o przypadku, w którym stwierdzono, że dłużnik nie posiada źródeł dochodu i majątku,

³⁵⁵ Por. Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 14; J. Myszkowski, *Przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne określone w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, USTiP 2016, Nr 4(131), s. 90.

³⁵⁶ I SA/Łd 741/17, Legalis.

³⁵⁷ I SA/Ke 549/16, LEX.

z którego można efektywnie dochodzić należności oraz brak jest możliwości potrącenia zadłużenia ze świadczeń.

Sytuacje, w których zachodzi całkowita nieściągalność, można w obydwu komentowanych porządkach ustawowych podzielić na te, które odnoszą się bezpośrednio do postępowania egzekucyjnego i podstaw jego prowadzenia (art. 28 ust. 3 pkt 1, 3, 4a, 5, 6 SysUbSpołU oraz art. 41a ust. 2 pkt 1, 3, 4 UbSpołRoIU) oraz na pozostałe, odnoszące się bądź do przypadków zaprzestania funkcjonowania płatnika w obrocie gospodarczym, bądź do efektów postępowania insolwencyjnego (art. 28 ust. 3 pkt 2, 4, 4b SysUbSpołU i art. 41a ust. 2 pkt 2 UbSpołRoIU).

Gdy idzie o pierwszą grupę przesłanek, to – jak zauważa J. Myszkowski – umorzenie zadłużenia z powodu nieściągalności należności jest podyktowane przede wszystkim interesem wierzyciela, ponieważ zmuszanie organu rentowego do generowania dodatkowych kosztów związanych z egzekucją tego rodzaju należności byłoby nieracjonalne³⁵⁸.

Zgodnie z powszechnie cytowanym orzecznictwem, postępowanie egzekucyjne, które nadal jest w toku, wyklucza zaistnienie przesłanki całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek. Dopóki postępowanie trwa, nie można definitywnie stwierdzić bezskuteczności egzekucji³⁵⁹. Całkowita nieściągalność musi cechować się trwałością, stanem nieprzemijalności³⁶⁰. Jeśli organ dostrzega jakiegokolwiek możliwości wyegzekwowania długu, czy z obecnego majątku dłużnika, czy też w dalszej perspektywie czasowej, to wówczas nie ma mowy o zaistnieniu wzmiankowanej przesłanki³⁶¹. W sytuacjach, w których nie występuje całkowita nieściągalność składek, mamy do czynienia z tzw. decyzją związaną w przedmiocie odmowy umorzenia należności, nie zaś decyzją wydaną w ramach uznania administracyjnego w przedmiocie umorzenia tych należności. Wydanie takiej decyzji nie jest możliwe, bowiem naruszałaby ona prawo materialne³⁶². Umorzenie należności z tytułu składek stanowi wszakże wyraz definitywnej rezygnacji uprawnionego organu z możliwości ich wyegzekwowania, więc biorąc pod uwagę publicznoprawny charakter należności z tytułu składek na ubezpieczenia

³⁵⁸ J. Myszkowski, *Przesłanki umorzenia należności...*, s. 90.

³⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r., V SA/WA 969/09, Legalis.

³⁶⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 marca 2018 r., I SA/Bk 58/18, Legalis.

³⁶¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 1146/17, Legalis.

³⁶² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2018 r., I SA/Kr 1017/17, Legalis.

społeczne oraz uwzględniając cele, na które są one przeznaczane, organy odpowiedzialne za ich pobór zobligowane są do szczególnej staranności i ostrożności w dysponowaniu nimi³⁶³. Warto wskazać, że bezskuteczność egzekucji musi zostać stwierdzona przez naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Jak podkreśla J. Strusińska-Żukowska, stanowisko zakładające, że o bezskuteczności egzekucji można mówić tylko wówczas, gdy potwierdzi ją w sposób formalny jedynie urząd skarbowy, jest nieuprawnione, ponieważ przeczy przepisowi art. 28 ust. 3 pkt 5 SysUbSpołU³⁶⁴.

Przechodząc zaś do tych przypadków całkowitej nieściągalności, które nie odnoszą się *expressis verbis* do przebiegu postępowania egzekucyjnego, to przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że nie jest tak, iż przesłanki te są oderwane od kwestii związanych z prowadzoną egzekucją. Przeciwnie, jak już była mowa, wprawdzie każda z podstaw umorzenia należności z tytułu składek ma samodzielny byt, lecz jednak organ obowiązany jest rozważyć sytuację dłużnika generalnie, biorąc pod uwagę wszystkie sytuacje wyliczone w katalogu całkowitej nieściągalności. Zwrócił na to uwagę m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 7 marca 2007 r.³⁶⁵, podnosząc, że oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości zobowiązanej spółki nie oznacza, iż Zakład nie uzyska zaspokojenia swoich roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym, tym bardziej gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie stanowi potwierdzenie, iż czynności egzekucyjne podejmowane przez komornika z wniosku innych wierzycieli nie pozostały bezskuteczne, a jednocześnie ustawowe regulacje egzekucji administracyjnej zakładają ograniczenia w prowadzeniu egzekucji i przewidują daleko posuniętą ochronę dłużnika. Stwierdzony przez sąd powszechny brak majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania nie jest równoznaczny z brakiem jakiegokolwiek majątku. W innym judykacie sąd ten słusznie zresztą podkreślił, że na postanowienie o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości nie można powoływać się w nieograniczonym czasie, tym bardziej gdy zobowiązany nadal funkcjonuje, zatrudnia pracowników i zawiera nowe kontrakty. Przesłanka do umorzenia zaległości powinna zaistnieć bowiem w okresie bezpośrednio związanym z wydaniem decyzji³⁶⁶.

³⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2018 r., I SA/Gl 989/17, Legalis.

³⁶⁴ J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 28 SysUbSpołU...*, Legalis.

³⁶⁵ V SA/Wa 166/07, Legalis.

³⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., III SA/Wa 2448/06, Legalis.

Jako interesująca jawi się kwestia umorzenia długu składowego z uwagi na szeroko rozumiane zaprzestanie funkcjonowania zobowiązanego w obrocie gospodarczym. O ile w razie śmierci dłużnika i niemożności dochodzenia dłużnych należności z tytułu składek czy przeniesienia odpowiedzialności na inny podmiot sytuacja jest klarowna (brak jest wówczas możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń przez właściwy organ), o tyle inaczej kwestia ta wygląda w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez zobowiązanego. Zakończenie postępowania likwidacyjnego podmiotu gospodarczego oznacza tyle, co w przypadku osoby fizycznej jej śmierć. W tym zakresie mowa o ustaniu bytu prawnego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, co wiąże się z wynikającym z przepisów prawa obowiązkiem przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, którego celem jest między innymi zaspokojenie wierzycieli i podział pozostałego majątku. W przypadku osoby fizycznej, która kończy działalność gospodarczą, wprawdzie powinno nastąpić rozliczenie wynikłych z tej działalności rachunków, ale nie przeprowadza się żadnego postępowania likwidacyjnego. Nie mamy bowiem do czynienia z ustaniem bytu prawnego osoby fizycznej. Stąd też, jak słusznie zauważył WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 13 sierpnia 2009 r.³⁶⁷, zakończenie prowadzenia działalności gospodarczej osoby fizycznej nie skutkuje niejako automatycznie umorzeniem niezaspokojonych zobowiązań przedsiębiorcy – do tej sytuacji nie odnosi się przepis art. 28 ust. 3 pkt 4 SysUbSPoU. Wykreślenie danej osoby z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej nie jest zakończeniem postępowania likwidacyjnego³⁶⁸.

Warto także przytoczyć interesujący przypadek orzecznicy, nad którym pochylił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt: V SA/Wa 1531/07³⁶⁹. Mianowicie wnioskodawca zwrócił się do Zakładu o umorzenie jego długu składkowego, powołując się na trudną sytuację życiową (m.in. występujące w wieloosobowej rodzinie choroby i bezrobocie) oraz całkowitą nieściągalność. Wnioskodawca podlegał ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Następnie wnioskodawca podlegał ubezpieczeniom społecznym w systemie rolniczym i w ramach tego ubezpieczenia zawarł układ ratalny w związku z powstałym zadłużeniem, który realizował. Po tym, jak wnioskodawca został wyłączony z podlegania

³⁶⁷ I SA/Gd 312/09, Legalis.

³⁶⁸ Por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II GSK 498/10, Legalis.

³⁶⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2007 r., V SA/Wa 1531/07, LEX.

ubezpieceniom rolniczym i powrócił do systemu powszechnego, Zakład wydał odmowną decyzję w przedmiocie umorzenia długu składkowego w systemie powszechnym. Po odwołaniu się strony do sądu administracyjnego, wyrokiem z dnia 18 października 2007 r. skargę oddalono. W uzasadnieniu orzeczenia zwrócono uwagę, że realizacja przez stronę układu ratalnego w zakresie należności z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników świadczy o zdolności do podjęcia spłaty co do długu powstałego w systemie powszechnym. W takiej sytuacji nie można mówić o zaistnieniu całkowitej nieściągalności, a jednocześnie nie stwierdzono zaistnienia jakiegokolwiek innej przesłanki umorzenia.

3.2 Pozostałe przypadki uzasadniające umorzenie

Brak zaistnienia całkowitej nieściągalności długu składkowego nie jest bezwzględną przeszkodą w umorzeniu należności składkowych – jest to bowiem dopuszczalne, jak była mowa, gdy zaistnieje „uzasadniony przypadek” (art. 28 ust. 3a SysUbSpołU), czy też, jak to określono w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego” (art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoU). Co ciekawe, w przypadku ubezpieczonych rolników ustawodawca dał prymat tej przesłance umorzenia należności, sytuując ją w pierwszym ustępie art. 41a, podczas gdy w art. 28 SysUbSpołU w pierwszej kolejności omawiane są przypadki całkowitej nieściągalności, zaś ów „uzasadniony przypadek” ma stanowić wyjątek od reguły – wszakże umorzenie na tej podstawie może nastąpić, wedle art. 28 ust. 3a *in fine* SysUbSpołU, dopiero pomimo braku całkowitej nieściągalności.

Jak już wspomiano, na mocy upoważnienia z art. 28 ust. 3b SysUbSpołU minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ma obowiązek określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Podstaw do pozytywnego załatwienia podania wnioskodawcy należy poszukiwać w § 3 UmNaSKLR. W ubezpieczeniu rolniczym brak jest analogicznego przepisu – całość przesłanek umorzenia umiejscowiono w art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoU, wskazując, że w tym trybie umorzenie może nastąpić na wniosek zainteresowanego, przy uwzględnieniu możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszy emerytalno-rentowego i składkowego. Jak

widać, w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników nie powiązano możliwości umorzenia należności składkowych we wzmiankowanym trybie od braku stwierdzenia ich całkowitej nieściągalności.

Wspólnym mianownikiem na gruncie obydwu porządków prawnych jest odwołanie się przez ustawodawcę do, odpowiednio, stanu finansów ubezpieczeń społecznych oraz stanu finansów funduszy emerytalno-rentowego i składkowego, a także do interesu zobowiązanego. Są to kwestie szeroko dyskutowane w piśmiennictwie.

Zgodnie z art. 9 pkt 8 FinPublU Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego tworzą sektor finansów publicznych. J. Wantoch-Rekowski podkreśla jednak, że nie jest uprawnione zrównywanie „stanu finansów ubezpieczeń społecznych” ze „stanem finansów publicznych”. Jak wyjaśnia, *nie można przecież wykluczyć, że stan finansów ubezpieczeń społecznych będzie wskazywał na istnienie nadwyżek składek nad wydatkami na świadczenia, a jednocześnie stan finansów publicznych będzie zły (duży deficyt budżetowy, państwowy dług publiczny na poziomie przekraczającym 3/5 PKB), czy też sytuacji odwrotnej. Finanse ubezpieczeń społecznych można łączyć z finansami publicznymi, ale nie można ich utożsamiać*³⁷⁰. Z tej przyczyny Autor trafnie postuluje, aby „stan finansów ubezpieczeń społecznych” interpretować wyłącznie w kontekście sytuacji głównego funduszu z zakresu ubezpieczeń społecznych, czyli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego przychody (głównie: składki) pokrywają wydatki na świadczenia ubezpieczeniowe³⁷¹. Przepis art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU nie budzi z kolei podobnych wątpliwości terminologicznych, ponieważ odwołuje się wprost do konkretnych funduszy – emerytalno-rentowego i składkowego. Warto jednak postawić pytanie, czy stan tych funduszy jest przesłanką umorzenia należności, czy też odgrywa w danym postępowaniu administracyjnym inną rolę – a jeśli tak, to jaką.

Po pierwsze wykładnia gramatyczna przepisów art. 28 ust. 3a i 3b SysUbSpołU oraz art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU powinna, moim zdaniem, raczej prowadzić do wniosku, że „stan finansów ubezpieczeń społecznych” i „stan finansów funduszy emerytalno-rentowego

³⁷⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ułatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, PBPiS 2013, Nr 1(1), s. 30.

³⁷¹ *Ibidem*, s. 33.

i składkowego” nie stanowią przesłanek materialnoprawnych wyrażenia zgody na umorzenie. Przepis art. 28 ust. 3b SysUbSpołU wskazuje bowiem, że *minister (...) określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę (podkr. P.D.) ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych*. Z brzmienia art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRolU wynika zaś, że właściwy organ może umorzyć w całości lub w części należności z tytułu składek *w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszy emerytalno-rentowego i składkowego*. „Biorąc” oraz „uwzględniając” są imiesłowami przysłówkowymi współczesnymi. Ta bezosobowa formy czasownika wyraża czynność (określmy ją jako czynność B) trwającą równocześnie z inną czynnością (czynność A). W interesujących nas przepisach czynnościami A są, odpowiednio:

- 1) określenie szczegółowych zasad umarzania przez ministra z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie oraz
- 2) umorzenie należności z tytułu składek przez właściwy organ.

Z kolei czynnościami B są:

- 1) uwzględnienie stanu finansów ubezpieczeń społecznych oraz
- 2) uwzględnienie stanu funduszy emerytalno-rentowego i składkowego.

Skoro na gruncie ustawy systemowej wprost postanowiono, że minister ma określić zasady umarzania z uwzględnieniem przesłanek ku temu, a jednocześnie posłużono się przy tym imiesłowem przysłówkowym współczesnym dla nazwania przedmiotu, który organ ten ma określić przy ustanawianiu rzeczonych zasad, to oznacza, że ani ważny interes zobowiązanego, ani stan finansów ubezpieczeń społecznych nie są przesłankami udzielenia omawianego ułatwienia. Są one prędyż wyznacznikami ustalania treści samej pozytywnej decyzji umorzeniowej, czyli że właściwy organ musi je wziąć pod uwagę, nie tyle wyrażając zgodę na udzielenie tego ułatwienia, co ustalając jego warunki. Wszakże wprost z art. 28 ust. 3a SysUbSpołU wynika, że w braku całkowitej nieściągalności Zakład ma przeanalizować wystąpienie uzasadnionego przypadku, co jest jedyną podstawą materialnoprawną do

wyrażenia zgody na umorzenie. Sądzę zatem, że zarówno „ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek”, jak i „stan finansów ubezpieczeń społecznych” powinny być traktowane przez Zakład jako dyrektywy kształtowania treści decyzji. Z kolei inaczej sformułowany przepis art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoU pozwala na wyciągnięcie wniosku, że jedyną przesłanką wyrażenia zgody na wnioskowane przez rolnika ułatwienie jest zaistnienie przypadku uzasadnionego ważnym interesem zainteresowanego, zaś stan odnośnych funduszy ma być przy wydawaniu decyzji wzięty pod uwagę. Stąd też stan funduszy trafnie określa się niekiedy w doktrynie „wytycznymi”³⁷². Podobne (aczkolwiek nie identyczne) stanowisko przedstawił WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 4 marca 2009 r.³⁷³ stwierdzając, że zawarta w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych dyrektywa uwzględniania stanu finansów ubezpieczeń społecznych, jako jednej z przesłanek, obok ważnego interesu zobowiązanego, ustalenia szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zaadresowana została nie do organu orzekającego w indywidualnej sprawie, lecz do prawodawcy upoważnionego do określenia tych zasad i przez tego prawodawcę uwzględniona przy ich kształtowaniu. Chociaż więc – moim zdaniem – niesłusznie przyjęto, że jest to przesłanka wydania decyzji w sprawie, to przy tym stwierdzono, iż ma charakter kryterium, którym kierować ma się prawodawca, a nie organ rentowy. Taki pogląd jest wewnętrznie sprzeczny, bowiem prawodawca nie rozstrzyga w przedmiocie podania wnioskodawcy o umorzenie długu składkowego, stąd o przydaniu stanowi jakichkolwiek finansów statusu przesłanki materialnoprawnej nie może być mowy.

Po drugie, umorzenie należności z tytułu składek to definitywne zrzeczenie się przez dany organ określonych przychodów. Takie postrzeżenie omawianej instytucji pozwala przyjąć, że zawsze wyrażenie zgody na takowe ułatwienie dla zobowiązanego powoduje zmniejszenie aktywów określonego funduszu, co jest oczywiście niekorzystne z punktu widzenia ogólnego rozrachunku. Słusznie zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2006 r.³⁷⁴, że „nie najlepszy” stan finansów ubezpieczeń społecznych jest faktem powszechnie znanym. Nie wymaga pogłębionego dowodzenia to, że dla nadwyrężonych funduszy ubezpieczeniowych każdy wpływ ma znaczenie, o czym świadczy na przykład powszechne wszczynanie przez Zakład kontroli względem płatników składek. Mimo to

³⁷² Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 17.

³⁷³ I SA/Sz 697/08, Legalis.

³⁷⁴ III SA/Wr 685/08, Legalis.

ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu instytucji ułatwiających płatnikowi realizację obowiązków związanych z odprowadzaniem składek, które nie są korzystne dla finansów publicznych w ujęciu krótkofalowym. Słusznie podniósł WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 15 marca 2017 r.³⁷⁵, że skoro sam prawodawca uznał, iż stan finansów publicznych pozwala na to, aby ze względu na ważny interes zobowiązanego dokonać umorzenia długu składkowego, to oparcie indywidualnego rozstrzygnięcia o odmowie umorzenia tychże należności na trosce o stan finansów ubezpieczeń społecznych uznać należy za wyjście przez rozstrzygający o tej odmowie organ administracyjny poza przyznane mu kompetencje, a zatem niezgodne z prawem materialnym. Wszakże permanentnie niezadowolający stan finansów ubezpieczeń społecznych (czy też funduszy emerytalno-rentowego i składkowego w ubezpieczeniu rolniczym) nie może powodować, że przepisy o umorzeniach będą regulacjami martwymi³⁷⁶.

Wymaga jednak podkreślenia, że wyżej zaprezentowana przeze mnie propozycja interpretacji powyższych regulacji jest odosobniona. Na ogół przyjmuje się, że stan finansów ubezpieczeń społecznych stanowi przesłankę pozytywnego załatwienia wniosku o umorzenie należności składkowych, a nie innego rodzaju dyrektywę, którą należy wziąć pod uwagę, ustalając treść decyzji umorzeniowej. W tym kontekście orzecznictwo szczególną wagę przykłada do określenia relacji pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym (czy też publicznym) przy rozpatrywaniu wniosku zobowiązanego. Określenie przez właściwego ministra zasad umarzania należności – z mocy normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 28 ust. 3b SysUbSpołU – ma wszakże nastąpić z uwzględnieniem ważnego interesu osoby zobowiązanej, zaś art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRolU wprost wskazuje na przypadek uzasadniony ważnym interesem zainteresowanego. Przed przejściem do wykazania owej zależności pomiędzy dwiema wspomnianymi wartościami, należy rozważyć, jak rozumieć „uzasadnione przypadki”, które mają być podstawą wydania decyzji umorzeniowej.

Przede wszystkim w systemie powszechnym uszczegółowiono tę przesłankę w § 3 ust. 1 pkt 1-3 UmNaSKLR. Przepis ten stanowi, że Zakład 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, w szczególności w przypadku:

³⁷⁵ I SA/Sz 9/17, Legalis.

³⁷⁶ Por. J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ułatwień...*, s. 35 i n.

- gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę³⁷⁷ możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności³⁷⁸;
- przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

W orzecznictwie przyjmuje się, że ww. przesłanki uzasadniające umorzenie należności z tytułu składek mają charakter przykładowy. Okoliczności niewymienione w tym katalogu powinny zostać wzięte przez Zakład pod uwagę celem rozważenia, czy w wykazanej przez zobowiązanego trudnej sytuacji, opłacenie należności nie pociągnęłoby zbyt ciężkich skutków dla niego i jego rodziny, a w szczególności czy nie pozbawiłoby tych osób możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. Tym samym zaprezentowany katalog przesłanek umorzenia należności nie jest zamknięty³⁷⁹. Wynika to zresztą wprost z użycia w rozporządzeniu zwrotu „w szczególności”.

Jak wspomniano, w systemie rolniczym brak jest delegacji ustawowej do wydania analogicznego rozporządzenia. Tym niemniej aktualnie obowiązuje Zarządzenie nr 31 Prezesa KRUS z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń³⁸⁰, które wydano na

³⁷⁷ Zgodnie z § 3 ust. 2 UmNalSKLR za rodzinę, o której mowa w ust. 1 pkt 1, uważa się wspólnie zamieszkujące i gospodarujące z zobowiązanym osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające z zobowiązanym w faktycznym związku.

³⁷⁸ Zgodnie z § 3 ust. 3 UmNalSKLR za działalność, o której mowa w ust. 1 pkt 2, uważa się pozarolniczą działalność w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

³⁷⁹ Por. N. Szczęch, *Praktyka decyzyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie umorzenia należności składekowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] Czuryk, Naumowicz, *Prawo*, s. 102 i cytowane przez Autora orzecznictwo.

³⁸⁰ Dz. Urz. PKRUS 2011 Nr 1, poz. 31.

podstawie art. 36 ust. 1 pkt 10, art. 41a oraz art. 41b ust. 1 UbSpołRoU. Po myśli § 7 ust. 3 pkt 1-7 Zarządzenia, umorzenie należności na wniosek dłużnika może być dokonane, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, w przypadku, gdy zachodzi co najmniej jedna z następujących przesłanek:

- brak jest możliwości potrącenia zadłużenia ze świadczeń,
- nie zachodzą okoliczności do orzeczenia o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek,
- z rozeznania o możliwościach płatniczych dłużnika wynika brak źródeł dochodu oraz majątku, z którego można by efektywnie dochodzić należności,
- sytuacja finansowa zobowiązanego uniemożliwia uregulowanie całości zadłużenia nawet przy udzieleniu dogodnych ulg w spłacie,
- opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych,
- zobowiązany poniósł straty materialne w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia, powodujące że opłacanie należności z tytułu składek stanowiłoby w tej sytuacji znaczne obciążenie finansowe dla zobowiązanego i jego rodziny,
- zaistnienie przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczność sprawowania przez niego opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, co pozbawia zobowiązanego możliwości uzyskania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Częściowo zatem Zarządzenie powtarza regulacje art. 41a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1-4 UbSpołRoU. Nadto, zbieżne jest w wielu miejscach z regulacją systemu powszechnego – mowa jest wszakże m.in. o stratach materialnych poniesionych wskutek zaistnienia klęski żywiołowej, niemożności zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych czy zaistnieniu przewlekłej choroby zobowiązanego bądź członka jego rodziny.

Ocena występowania „uzasadnionego przypadku” musi być naturalnie czyniona *ad casum*, a orzecznictwo, w mojej ocenie, nie przynosi istotnych wskazówek, które ułatwiałyby właściwemu organowi podjęcie prawidłowego rozstrzygnięcia. Wykształciły się wszakże w tym zakresie co najmniej dwie odmienne linie orzecznicze. Pierwsza z nich zakłada, że podstawa umorzenia należności składowych została stworzona dla sytuacji wyjątkowych, a nawet drastycznych, powstałych z przyczyn całkowicie obiektywnych (niezależnych od dłużnika)³⁸¹. Drugie stanowisko zmierza raczej w kierunku obiektywizacji oceny ziszczenia się tej przesłanki. Przykładowo, WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 1 marca 2018 r.³⁸² podniósł, że podstawy odmowy umorzenia nie może stanowić wyłącznie brak klęsk żywiołowych i niezależnych od skarżącego zdarzeń losowych.

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań o socjalnym wsparciu realizowanym w drodze umorzenia należności składowych, wrócić wypada do problematyki ważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego przy rozpatrywaniu podania przez organ rentowy. Rację ma WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 11 lutego 2009 r.³⁸³, że sytuacja, w której zapłata zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy powoduje konieczność sięgania przez zobowiązanego, pozbawionego możliwości zaspokojenia swoich niezbędnych potrzeb materialnych, do środków pomocy państwa, nie jest zgodna z interesem tego obywatela, jednocześnie nie jest również zgodna z interesem publicznym. Przeciwno umorzeniu należności może w szczególności przemawiać, pomimo istnienia „ważnego interesu zobowiązanego”, możliwość uregulowania przez skarżącego należności w przyszłości. Korzystanie przez wnioskodawcę z pomocy finansowej państwa świadczy o trudnej sytuacji finansowej tej osoby, braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych i stanowi dodatkową okoliczność mogącą przemawiać za uwzględnieniem jej żądania o umorzenie zadłużenia. Trudno nawet przyjąć, że wyegzekwowanie od wnioskodawcy, znajdującego się w trudnej sytuacji bytowej, zaległych należności, nawet jeżeli byłoby realnie możliwe, może pozostawać w zgodzie z interesem publicznym i słusznym interesem obywatela³⁸⁴. Ustalenie relacji pomiędzy oboma interesami

³⁸¹ Por. wyroki NSA z dni: 5 marca 2013 r., II GSK 2269/11, LEX; 16 kwietnia 2013 r., II GSK 2406/11, LEX.

³⁸² I SA/Rz 63/18, LEX.

³⁸³ I SA/OI 552/08, Legalis.

³⁸⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Kr 1176/14, Legalis.

stanowi trzon decyzji uznaniowej organu rentowego – o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

4. Zagadnienia proceduralne

Artykuł 28 SysUbSpołU nie wymaga wniosku zobowiązanego do wszczęcia postępowania w przedmiocie umorzenia należności składkowych. W postępowaniu wszczętym z urzędu jedyne merytoryczne rozstrzygnięcie, jakie może zapaść, jest umorzenie należności³⁸⁵. W ubezpieczeniu rolniczym wszczęcie postępowania z urzędu może nastąpić jedynie w sytuacjach opisanych w art. 41a ust. 2 UbSpołRolU, czyli gdy zaistnieje całkowita nieściągalność. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, które miałyby uzasadnić umorzenie długu składkowego, niezbędne jest złożenie podania przez zainteresowanego (art. 41a ust. 1 UbSpołRolU).

Jak już była mowa, na gruncie obydwu ustaw organy rentowe orzekają w warunkach uznania administracyjnego. Dodać należy, że wykazanie istnienia którejś z ustawowych przesłanek pozwala organowi na zastosowanie wnioskowanego ułatwienia, co nie jest jednak równoznaczne z obowiązkiem pozytywnego załatwienia sprawy. W tym właśnie momencie organ korzysta z przypisanego mu uprawnienia do zastosowania uznania administracyjnego – nie musi, lecz może umorzyć takie należności³⁸⁶.

Ciężar wykazania którejś z przesłanek uzasadniających umorzenie należności spoczywa na wnioskodawcy, który (działając we własnym interesie) powinien dowodzić swojej trudnej sytuacji materialnej, rodzinnej czy zdrowotnej³⁸⁷. W orzecznictwie podnoszone są rozbieżne twierdzenia co do tego, jakie obowiązki leżą w tej materii po stronie organu rentowego. Dominujący pogląd zakłada, że w sytuacji, gdy skarżący nie złożył do akt sprawy dowodów (dokumentów) potwierdzających zaistnienie danych okoliczności, sąd dokonujący kontroli zaskarżonej decyzji ma podstawy uznać zgromadzony w sprawie materiał dowodowy za kompletny, a postępowanie dowodowe organu rentowego za prawidłowe. Tym niemniej

³⁸⁵ J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 28 SysUbSpołU...*, Legalis i cytowane przez Autorkę orzecznictwo.

³⁸⁶ Por. wyroki: NSA z dnia 29 sierpnia 2007 r., II GSK 141/07, Legalis; WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2006 r., III SA/WA 2927/06, Legalis.

³⁸⁷ Tak wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2011 r., III SA/GI 2046/10, Legalis.

napotkać można także stanowisko przeciwne, głoszące, że brak przedstawienia dokumentów potwierdzających przesłankę, na którą powołuje się zobowiązany, nie może prowadzić do uznania jej przez organ za niewykazaną, a zatem organ rozpatrujący podanie zobowiązany jest do wezwania strony do uzupełnienia materiału dowodowego³⁸⁸. Wskazuje się przykładowo, że ustalenia w zakresie przesłanki „całkowitej nieściągłości” dokonuje organ rozpoznający wnioski, bez względu na zakres inicjatywy dowodowej skarżącego w tym przedmiocie³⁸⁹. Słuszność mają M. Bosak i P. Majka, którzy podnoszą, że istota postępowania administracyjnego wyklucza obowiązek dowodzenia przez wnioskodawcę jakichkolwiek okoliczności faktycznych, jakkolwiek strona postępowania, nie przedstawiając dowodów, musi liczyć się z ewentualnym negatywnym skutkiem orzecznym³⁹⁰. Zgodnie przy tym z art. 79a § 1 KPA w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Tyle tylko, że przepis art. 79a KPA nie stanowi podstawy prawnej do uzupełniania braków formalnych żądania wszczęcia postępowania, w szczególności braków polegających na niedołączeniu przez stronę wymaganych przez prawo materialne dokumentów czy innych załączników³⁹¹. Tym samym organ rentowy jest obciążony powinnością poinformowania strony o tym, jaka jest jego ocena zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, lecz już inicjatywa dowodowa leży po stronie samego wnioskodawcy.

Odstąpienia od administracyjnego związania organu rentowego nakłada na organ obowiązek szczególnie wnikliwego stosowania norm prawa materialnego i procesowego, łącznie z wyrażoną w art. 7 KPA zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. *Interes publiczny czy słuszny interes strony muszą być interesami prawnymi, muszą być oparte na prawie. W przeciwnym razie, zwłaszcza w odniesieniu do interesu publicznego, istnieje niebezpieczeństwo rozmycia tego pojęcia. Jeśli wziąć pod uwagę, że*

³⁸⁸ Por. N. Szczęch, *op. cit.*, s. 92-93 i cytowane przez Autora orzecznictwo.

³⁸⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2019 r., I SA/Gd 152/19, LEX.

³⁹⁰ M. Bosak, P. Majka, *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PBPiS 2014, Nr 2(4), s. 41-42.

³⁹¹ R. Kędziora, *Komentarz do art. 79a KPA* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, Legalis.

*interes publiczny stanowi wielokrotnie przesłankę ingerencji administracji w sferę praw jednostki, staje się jasne, jak niebezpieczna jest płynność tego kryterium*³⁹². Jak wyjaśnia F. Elżanowski, art. 7 KPA nie określa wzajemnej relacji dwóch wskazanych wartości ani nie przesądza, która z nich jest bardziej relewantna. Takie uregulowanie powoduje, że organ sam we własnym zakresie musi każdorazowo dokonać wartościowania obu interesów i podjąć słuszne rozstrzygnięcie, co następnie musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji³⁹³. W orzecznictwie³⁹⁴ podkreśla się, że w przypadku postępowań umorzeniowych interesy wnioskodawcy i społeczny z zasady nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz niejednokrotnie pozytywne załatwienie wniosku o umorzenie długu składkowego zaspokaja interes indywidualny, co w konsekwencji czyni zadość obowiązkowi uwzględnienia interesu publicznego. Przykładowo, WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 1 marca 2018 r.³⁹⁵ zauważa, że spłata zaległości, która spowoduje konieczność sięgania przez zobowiązanego, pozbawionego możliwości zaspokojenia swoich niezbędnych potrzeb materialnych, do środków pomocy państwa (korzystanie z pomocy społecznej) nie jest zgodna z interesem tego obywatela, jednocześnie nie jest zgodna również z interesem publicznym. Pozbawione racjonalności byłoby takie działanie organów państwa, które egzekwując powstałe zadłużenie z tytułu ubezpieczenia doprowadzi do konieczności korzystania z pomocy społecznej przez dłużnika czy też zmusi do korzystania z tej pomocy w szerszym zakresie.

Przepis art. 7 KPA i wyrażona w nim zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli ma właśnie przymiot zasady postępowania administracyjnego wyniku. Jak podaje S. Rozmaryn, z tego wynika, że zasada ogólna powinna być realizowana przy pomocy istniejących instytucji, a przede wszystkim instytucji postępowania administracyjnego, uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego³⁹⁶. W kontekście wzmiankowanej zasady i interesujących nas postępowań umorzeniowych jest to szczególnie istotne, gdyż mowa nie tylko o procedurze, którą art. 7 KPA ma kształtować, ale i o stosowaniu przepisów prawa materialnego. Otóż z tej zasady wynikają dyrektywy interpretacyjne nie tylko prawa procesowego. Ze sformułowania „do załatwienia sprawy”

³⁹² J. Parchomiuk, *Zasada uwzględniania interesu publicznego oraz słusznego interesu strony (art. 7 KPA)* [w:] *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018, Legalis.

³⁹³ F. Elżanowski, *Komentarz do art. 7 KPA* [w:] Hauser, Wierzbowski, *Komentarz*, Legalis.

³⁹⁴ Por. orzecznictwo cytowane przez N. Szczęcha, *op. cit.*, s. 87-89.

³⁹⁵ I SA/Rz 63/18, Legalis.

³⁹⁶ Cyt. za B. Adamiak, *Rozdział 2. Zasady ogólne* [w:] Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, Legalis.

wywieść trzeba, że dotyczą również stosowania prawa materialnego³⁹⁷. W orzecznictwie ową zależność zasady z art. 7 KPA oraz orzekania przez organ rentowy w warunkach uznania administracyjnego wyjaśniono następująco. W sytuacji wykazania przez stronę ustawowej przesłanki umorzenia wnioskowanej należności składkowej uznaniowy charakter decyzji administracyjnej mógłby tylko wówczas prowadzić do odmowy uwzględnienia wniosku, gdyby żądaniu strony organ przeciwstawił i należycie umotywował zaistnienie ważnego interesu społecznego, który przemawia za odmową uwzględnienia wniosku strony, mimo wykazania przez nią ustawowej przesłanki dla umorzenia wnioskowanej należności. Bez wykazania przez organ ważnego interesu, który przemawiałby za odmową uwzględnienia należycie umotywowanego wniosku strony o umorzenie należności składkowej, obarczone dowolnością jest powoływanie się przez organ jedynie na uznaniowy charakter omawianej decyzji, jako podstawę odmowy uwzględnienia wniosku strony o umorzenie należności składkowych³⁹⁸.

W razie uzyskania rozstrzygnięcia niezadowolającego wnioskodawcę, w systemie powszechnym od decyzji Zakładu nie przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, a prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 83 ust. 4 SysUbSpołU). Wymaga podkreślenia, że orzeczenie w I instancji nie wydaje Prezes Zakładu, a sam Zakład, wbrew mogącemu wprowadzać w błąd brzmieniu powołanego przepisu³⁹⁹. Także w przypadku ubezpieczenia rolniczego od decyzji Prezesa KRUS lub upoważnionego przez niego pracownika Kasy przysługuje w pierwszej kolejności wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z mocy art. 127 § 3 KPA⁴⁰⁰. Następnie zaś od decyzji obydwu tych organów służy skarga do właściwego sądu administracyjnego.

W kontekście poddania tej kategorii spraw kognicji sądownictwa administracyjnego warto wskazać, że w judykaturze panuje spór co do tego, czy dopuszczalne jest prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie umorzenia należności z tytułu zaległości

³⁹⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 KPA* [w:] Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, Legalis.

³⁹⁸ Por. wyroki NSA: z dnia 14 marca 2012 r., II GSK 203/11, LEX; z dnia 21 listopada 2012 r., II GSK 1625/11, Legalis.

³⁹⁹ Por. np. wyrok NSA z dnia 14 marca 2007 r., II GSK 339/06, Legalis

⁴⁰⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r., III SA/Wa 3496/05, Legalis.

w opłacaniu składek w sytuacji ich przedawnienia. Poddawane jest rozważeniu, czy organ rentowy winien wziąć pod uwagę jedynie kwestię zaistnienia całkowitej nieściągalności bądź zaistnienia „uzasadnionego przypadku”, czy też również oceniać kwestię przedawnienia. Według jednej linii orzeczniczej NSA⁴⁰¹ przedmiotem postępowania o umorzenie należności jest ustalenie istnienia materialnoprawnej podstawy umorzenia, jaką jest całkowita nieściągalność, a w przypadku jej braku – zaistnienie uzasadnionego przypadku w stosunku do płatnika składek. Przedawnienie nie jest przesłanką, której zaistnienie uzasadnia wniosek o umorzenie zaległości, a zatem nie mieści się ono w granicach sprawy dotyczącej umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek. Dodaje się przy tym, że decyzja w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu zaległych składek nie rozstrzyga kwestii związanych z ich wysokością, lecz przesądza o braku podstaw do umorzenia kwoty wynikającej z zaległości⁴⁰². Poza zakresem sprawy dotyczącej umorzenia należności pozostaje zatem co do zasady ustalenie okoliczności związanych z wymagalnością tych należności. Jeśli więc kwestia wysokości należności objętych wnioskiem o umorzenie i ich wymagalności jest sporna, Zakład w ramach prowadzonego postępowania nie ma kompetencji do rozstrzygania tej kwestii. Kontrola decyzji rozstrzygających o wymagalności należności, w tym także przedawnieniu, została co do zasady zastrzeżona dla właściwości sądów powszechnych jako sprawa z zakresu ubezpieczenia społecznego w znaczeniu materialnoprawnym. Pozostaje ona zatem poza zakresem sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 i 2 PostAdmU dotyczącej umorzenia należności. W tego rodzaju postępowaniu ewentualne wątpliwości dotyczące wymagalności obowiązku opłacenia należności, objęcia czy wyłączenia z ubezpieczeń społecznych, a także przedawnienia, mogłyby być podstawą zainicjowania przez zainteresowanego odrębnego postępowania w zakresie ustalenia obowiązku, określenia wysokości tych należności i okresów ich powstania⁴⁰³.

Wyrażany jest także inny, większościowy pogląd, zakładający, że zobowiązanie z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne wygasa wskutek przedawnienia, a inną przyczyną skutkującą wygaśnięciem przedmiotowego zobowiązania jest jego umorzenie (art. 31 SysUbSpołU w zw. z art. 59 § 1 pkt 8 OrdPU). Zatem rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek może zapaść jedynie wówczas, kiedy należności nie uległy

⁴⁰¹ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II GSK 646/17, Legalis.

⁴⁰² Por. postanowienie NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GZ 167/09, Legalis.

⁴⁰³ Por. również wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., II GSK 324/17, Legalis.

przedawnieniu. W sytuacji stwierdzenia przedawnienia należności, bezprzedmiotowe staje się orzekanie w przedmiocie ich umorzenia, co skutkować winno w takim przypadku umorzeniem postępowania w sprawie⁴⁰⁴. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r.⁴⁰⁵ wyjaśnia, że przedawnienie należności z tytułu składek nie stanowi przesłanki skutkującej ich umorzeniem, lecz kwestia przedawnienia mieści się w granicach sprawy o umorzenie należności składowych. Rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek może bowiem zapaść jedynie wówczas, kiedy należności nadal są wymagalne, a więc nieprzedawnione.

Tabele 2-4 przedstawiają liczbę złożonych do ZUS wniosków o umorzenie należności z tytułu składek w okresie od dnia 01 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. (dotyczą wniosków, które wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym) oraz sposób załatwienia sprawy z rozbiorem na poszczególne Oddziały ZUS (dotyczą rozpatrzenia wniosków, które wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym oraz w okresach wcześniejszych). Inny sposób załatwienia sprawy oznacza, że wniosek rozpatrzono w części pozytywnie i w części negatywnie, albo doszło do umorzenia postępowania, albo pozostawiono wniosek bez rozpoznania, albo odmówiono wszczęcia postępowania⁴⁰⁶. Natomiast Tabela 5 podaje informację o liczbie złożonych wniosków i podjętych decyzji w zakresie umorzenia należności z tytułu składek w latach 2017-2019 w ubezpieczeniu rolniczym⁴⁰⁷. W tym wypadku załatwienie sprawy w inny sposób oznacza wydanie decyzji o uchybieniu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy bądź udzielenie informacji pisemnej. Osobno wskazano liczbę podjętych decyzji o odmowie wznowienia postępowania, pozostawienia wniosku bez rozpoznania oraz umorzenia postępowania.

⁴⁰⁴ Tak m. in. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GSK 15/09, Legalis i z dnia 17 listopada 2017 r., II GSK 2181/17, Legalis.

⁴⁰⁵ I SA/Bd 62/18, Legalis.

⁴⁰⁶ Informacja publiczna ZUS z dnia 07 kwietnia 2020 r.

⁴⁰⁷ Informacja publiczna KRUS z dnia 24 marca 2020 r., znak: 0000-BS.0157.1.2020.

Tabela 2.

ODDZIAŁ ZUS	2017 rok			
	suma	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	214	45	106	64
BIELSKO-BIAŁA	318	137	130	36
BŁGORAJ	101	34	52	21
BYDGOSZCZ	340	54	220	82
CHORZÓW	428	28	268	114
CHRZANÓW	193	91	52	51
CZĘSTOCHOWA	174	37	99	33
ELBLĄG	76	12	30	33
GDAŃSK	553	107	312	178
GORZÓW WLKP.	67	4	44	23
JASŁO	138	45	83	32
KIELCE	333	91	126	119
KOSZALIN	225	64	121	49
KRAKÓW	769	42	404	308
LEGNICA	194	23	118	44
LUBLIN	368	86	162	112
ŁÓDŹ I	340	70	222	91
ŁÓDŹ II	251	41	115	100
NOWY SĄCZ	210	42	100	55
OLSZTYN	255	51	79	120
OPOLE	218	8	143	82
OSTRÓW WLKP.	211	56	79	69
PIŁA	102	13	68	22
PŁOCK	182	32	76	63
POZNAŃ I	399	47	199	179
POZNAŃ II	328	22	169	117
RADOM	153	30	87	33
RYBNIK	333	41	200	121
RZESZÓW	320	119	150	73
SIEDLCE	102	26	30	46
SŁUPSK	88	31	43	22
SOSNOWIEC	161	14	109	47
SZCZECIN	371	13	190	155
TARNÓW	103	11	63	27
TOMASZÓW MAZOWIECKI	147	23	99	30
TORUŃ	166	19	112	48

WAŁBRZYCH	365	37	247	87
WARSZAWA I	331	15	134	159
WARSZAWA II	359	12	149	206
WARSZAWA III	340	28	150	160
WROCŁAW	446	51	239	171
ZABRZE	226	25	131	81
ZIELONA GÓRA	196	54	105	28
SUMA	11 194	1 831	5 815	3 691

Tabela 3.

ODDZIAŁ ZUS	2018 rok			
	suma	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	150	17	87	48
BIELSKO-BIAŁA	168	43	109	33
BIŁGORAJ	81	19	32	29
BYDGOSZCZ	253	22	177	60
CHORZÓW	346	18	213	154
CHRZANÓW	96	8	44	41
CZĘSTOCHOWA	131	17	68	33
ELBLĄG	63	9	26	27
GDAŃSK	486	18	276	170
GORZÓW WLKP.	80	5	47	20
JASŁO	106	7	71	26
KIELCE	273	71	124	86
KOSZALIN	179	58	93	33
KRAKÓW	765	30	454	278
LEGNICA	191	37	121	38
LUBLIN	321	51	128	118
ŁÓDŹ I	283	37	163	79
ŁÓDŹ II	182	3	105	77
NOWY SĄCZ	185	29	100	64
OLSZTYN	231	33	83	97
OPOLE	219	0	128	75
OSTRÓW WLKP.	136	7	69	58
PIŁA	96	1	64	21
PŁOCK	131	9	74	54
POZNAŃ I	260	16	133	118

POZNAŃ II	320	13	188	132
RADOM	116	10	59	43
RYBNIK	264	22	151	133
RZESZÓW	225	20	145	60
SIEDLCE	67	8	36	25
SŁUPSK	63	10	35	25
SOSNOWIEC	143	7	100	34
SZCZECIN	397	7	216	169
TARNÓW	101	3	67	32
TOMASZÓW MAZOWIECKI	121	27	64	30
TORUŃ	188	18	110	52
WAŁBRZYCH	376	46	220	100
WARSZAWA I	355	12	142	167
WARSZAWA II	293	19	111	159
WARSZAWA III	384	14	206	156
WROCLAW	410	43	195	161
ZABRZE	217	18	105	77
ZIELONA GÓRA	172	14	106	46
SUMA	9 624	876	5 245	3 438

Tabela 4.

ODDZIAŁ ZUS	2019 rok			
	suma	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	206	29	88	74
BIELSKO-BIAŁA	174	26	94	37
BIŁGORAJ	64	3	28	33
BYDGOSZCZ	236	25	137	77
CHORZÓW	334	12	177	109
CHRZANÓW	79	3	34	35
CZĘSTOCHOWA	109	4	64	52
ELBLĄG	68	2	29	34
GDAŃSK	434	17	239	189
GORZÓW WLKP.	88	2	61	30
JASŁO	79	6	49	23
KIELCE	230	6	103	98
KOSZALIN	126	8	63	47
KRAKÓW	628	23	349	239

LEGNICA	119	6	76	43
LUBLIN	271	35	123	88
ŁÓDŹ I	253	10	139	80
ŁÓDŹ II	157	4	94	69
NOWY SĄCZ	148	5	92	42
OLSZTYN	183	9	101	79
OPOLE	194	5	106	92
OSTRÓW WLKP.	153	4	76	61
PIŁA	100	6	76	21
PŁOCK	170	8	83	67
POZNAŃ I	314	9	139	145
POZNAŃ II	290	12	174	137
RADOM	121	13	77	29
RYBNIK	202	6	93	105
RZESZÓW	188	10	116	67
SIEDLCE	69	3	30	32
SŁUPSK	58	6	27	30
SOSNOWIEC	142	4	95	42
SZCZECIN	429	6	172	203
TARNÓW	74	3	52	27
TOMASZÓW MAZOWIECKI	124	7	85	23
TORUŃ	202	4	116	79
WAŁBRZYCH	309	11	193	92
WARSZAWA I	379	10	173	164
WARSZAWA II	396	14	149	209
WARSZAWA III	361	9	192	144
WROCLAW	348	3	165	172
ZABRZE	223	6	124	92
ZIELONA GÓRA	184	2	116	60
SUMA	9 016	396	4 769	3 571

Tabela 5.

Lp.	Oddział Regionalny	Liczba złożonych wniosków o umorzenie			Liczba wniosków pozostałych z poprzedniego okresu odpowiednio dla każdego roku stan na koniec:			Rozpatrzono															Zalutwiono w inny sposób (decyzja o uchybieniu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, informacja pisemna)			Liczba podjętych decyzji o odmowie wznowienia postępowania			Pozostawiono bez rozpoznania			Umorzono postępowanie		
								Ogółem (pozytywnie i negatywnie)			Pozytywnie (podjęto decyzję o umorzeniu)			Negatywnie (nie umorzono)																				
														Ogółem			w tym udzielono ulgi zamiennej wobec umorzenia																	
																	odroczenie			układ ratalny														
2017	2018	2019	IV kw. 2016	IV kw. 2017	IV kw. 2018	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
1	BIAŁYSTOK	95	347	355	7	4	22	76	275	334	39	188	263	37	87	71	1	0	2	4	14	3	0	0	0	0	0	0	2	7	4	20	47	32
2	BYDGOSZCZ	431	1 387	1 634	6	4	11	402	1 289	1 578	366	1 137	1 497	36	152	81	0	0	3	2	6	6	0	0	0	0	0	0	3	3	31	88	61	
3	CZĘSTOCHOWA	72	85	111	3	4	1	60	80	90	34	63	74	26	17	16	0	0	0	6	3	3	0	0	0	0	0	0	0	2	11	8	16	
4	GDAŃSK	102	237	149	0	0	3	90	213	145	77	196	124	13	17	21	0	0	0	5	3	4	0	0	0	0	0	3	2	4	9	19	2	
5	KIELCE	246	167	112	12	25	11	201	138	91	40	35	27	161	103	64	1	0	0	17	8	7	3	0	0	0	0	0	5	10	4	24	33	25
6	KOSZALIN	326	1 138	1 359	19	37	39	269	1 030	1 335	240	986	1 313	29	44	22	0	0	0	10	3	3	0	0	0	0	0	12	42	25	27	64	35	
7	KRAKÓW	389	257	339	16	17	12	360	238	321	259	158	240	101	80	81	0	0	0	39	13	20	0	0	0	1	0	5	4	2	22	20	24	
8	LUBLIN	1 266	1 162	1 144	14	16	25	1 217	1 071	1 101	1 119	933	998	98	138	103	2	1	0	27	25	22	0	0	0	0	1	0	11	12	6	36	69	52
9	ŁÓDŹ	2 081	1 917	1 417	20	11	5	2 059	1 861	1 339	2 016	1 819	1 294	43	42	45	0	0	0	9	10	4	0	0	0	0	0	1	3	2	30	59	79	
10	OLSZTYN	47	513	206	5	2	5	43	474	198	28	425	175	15	49	23	0	0	0	2	1	3	0	2	0	0	0	2	1	2	5	33	9	
11	OPOLE	22	61	77	1	0	5	19	45	71	6	30	49	13	15	22	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	4	11	5	

12	POZNAŃ	380	866	2 461	14	22	36	349	735	2 378	318	681	2 348	31	54	30	0	0	0	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0	3	12	7	19	105	98
13	RZESZÓW	165	134	185	7	6	12	148	114	172	60	71	119	88	43	53	2	2	0	40	23	22	0	0	0	0	0	0	2	0	0	16	14	20	
14	WARSZAWA	770	1 001	1 504	17	20	14	716	905	1 411	574	734	1 272	142	171	139	0	0	1	18	12	14	0	0	1	0	0	0	7	9	5	44	93	74	
15	WROCŁAW	43	289	657	1	2	4	37	274	642	27	243	617	10	31	25	1	0	1	3	6	3	0	0	0	0	0	0	1	9	9	4	4	6	
16	ZIELONA GÓRA	17	264	661	0	0	2	14	247	628	12	232	600	2	15	28	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	15	31	
Razem		6 452	9 825	12 371	142	170	207	6 060	8 989	11 834	5 215	7 931	11 010	845	1 058	824	7	3	7	185	131	119	4	2	1	1	1	0	54	114	79	305	682	569	

Rozdział IV. Układ ratalny i odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 29 ust. 1 SysUbSpołU ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie Zakład może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

Z kolei w ubezpieczeniu rolniczym wielokrotnie już cytowany art. 41a ust. 1 UbSpołRolU w punkcie 1 przewiduje analogiczne możliwości odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie lub rozłożenia ich spłaty na raty przez Prezesa Kasy lub upoważnionego przez niego pracownika Kasy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, przy uwzględnieniu możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszy emerytalno-rentowego i składkowego.

Zauważyć należy, że w obydwu regulacjach mowa jest o dwóch rodzajach ułatwień. Po pierwsze – o odroczeniu terminu płatności należności składkowych, a po drugie – o rozłożeniu ich na raty. To drugie ułatwienie zwane jest skrótowo układem ratalnym. Szczególnie interesujące jest ułatwienie przewidziane w systemie powszechnym. Instytucja unormowana w przepisie art. 29 ust. 1 SysUbSpołU stanowi wieloletni przedmiot dyskusji piśmiennictwa z uwagi na kwestie proceduralne. Mianowicie pomimo jej długiego funkcjonowania w rodzimym ustawodawstwie, w dalszym ciągu sporne jest, jaki jest charakter prawny rozstrzygnięcia organu rentowego oraz jakie postępowanie poprzedza jego wydanie.

Omawiane ułatwienie może stanowić co do zasady rodzaj pomocy publicznej⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ Szerzej na ten temat M. Kozłowska, *Udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu składek jako pomoc publiczna* [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, M. Culepa i in., LEX/el. 2013.

2. Przedmiot ułatwienia

Z powołanych przepisów wynika, że przedmiotem ułatwienia na gruncie obu systemów są należności z tytułu składek. Wyjaśnienie tego terminu zostało zaprezentowane w rozdziale III punkcie 2. niniejszej pracy. Odroczenie terminu płatności odnosi się do należności bieżących bądź przyszłych. Układ ratalny dotyczy natomiast długu składkowego. W literaturze wyrażono pogląd, że wcześniej odroczone lub rozłożone na raty należności z tytułu składek mogą być przedmiotem ponownego odroczenia lub rozłożenia na raty. Zdaniem M. Ślifirczyka nie ma przeszkód, aby nastąpiło zatem na przykład odroczenie terminu płatności określonej raty, a – co więcej – w takim przypadku odroczeniu może podlegać nie tylko płatność kwoty głównej, ale również ustalonej od tej kwoty opłaty prolongacyjnej⁴⁰⁹.

Z racji obecnego brzmienia art. 30 SysUbSpołU przyjąć należy, że chodzi także o składki finansowane przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek. Wyjaśnić bowiem trzeba, że do czasu wejścia w życie nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴¹⁰, art. 30 miał brzmienie „Do składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie stosuje się art. 28 i 29”. Po wykreśleniu art. 29 z tego przepisu owo ograniczenie odnosi się jedynie do ułatwienia w postaci umorzenia. Powstaje pytanie, jakie znaczenie ma rzeczona zmiana dla bytu prawnego wzmiankowanych ułatwień.

Problematyka ta została w doktrynie poddana interesującej analizie autorstwa J. Szyjewskej-Bagińskiej. Dla porządku nakreślić trzeba, że mowa o sytuacji, w której płatnik składek nie jest jednocześnie osobą ubezpieczoną. Płatnik uzyskał zatem, z mocy wzmiankowanej nowelizacji, ustawową legitymację do zawierania umów (bowiem, o czym będzie mowa dalej, ułatwienie udzielane jest w takiej właśnie formie z mocy art. 29 ust. 1a SysUbSpołU) odnoszących się zarówno do składek finansowanych przez niego samego, jak i opłacanych przez ubezpieczonych. W takiej sytuacji posiada on, zdaniem Autorki, uprawnienia „quasi-właścicielskie” co do należności finansowanych przez ubezpieczonego.

⁴⁰⁹ M. Ślifirczyk, *Konstrukcja prawna należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, cz. II, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 1999, Nr 1(24), LEX.

⁴¹⁰ Dz. U. 2015, poz. 689.

Podniesiono zatem, że jest to swego rodzaju forma powiernictwa, a nadto, że działania płatnika przejawiają cechy działań zastępcy pośredniego⁴¹¹.

Poddajmy zatem rozważce, czym są powiernictwo i zastępstwo pośrednie. Według definicji A. Doliwy *powiernikiem jest ten, kto wykonując określone uprawnienia, występuje w stosunkach z osobami trzecimi (na zewnątrz) jako samodzielny podmiot prawa, jednakże na mocy porozumienia z inną osobą (stosunek wewnętrzny) jest obowiązany realizować powierzone mu uprawnienia w określony, celowy sposób bądź nie wolno mu w oznaczonym zakresie z tych uprawnień korzystać*⁴¹². W literaturze powiernictwo najszerszej ujmuje się jednak jako korzystanie z cudzego majątku we własnym imieniu i wyróżnia się jego różne odmiany⁴¹³. Tymczasem zastępstwo pośrednie, jako instytucja o zbliżonej funkcji do przedstawicielstwa, polega na dokonywaniu czynności prawnej we własnym imieniu, lecz na rachunek innej osoby. W ostatecznym rozrachunku gospodarcze skutki działania zastępcy (korzyści lub straty) ponosi osoba zastąpiona. Sensu takiej konstrukcji upatruje się w ukryciu osoby gospodarczo zainteresowanej w ekonomicznym rezultacie dokonanej czynności prawnej, np. zawartej umowy komisji⁴¹⁴. Nie zawsze jednak zastępstwo pośrednie jest czynnością powierniczą. Oto bowiem powiernik występuje w stosunku do osób trzecich zgodnie z przysługującym mu prawem jako (jak) wyłączny dysponent tego prawa, a więc w zakresie tego prawa działa we własnym imieniu, lecz dopiero z charakteru jego zobowiązania w stosunku do powierzającego może wynikać, że działa on na rachunek powierzającego – wówczas będzie pośrednio zastępować powierzającego⁴¹⁵.

Rozważenia wymaga zatem, czy płatnik składek, korzystając z dobrodziejstwa instytucji z art. 29 ust. 1 SysUBSpołU w części należności składkowej, której nie opłaca, działa „na rachunek” ubezpieczonego. Jak była mowa we wcześniejszej części pracy, płatnik składek jest wykonawcą zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Niewątpliwie pomiędzy płatnikiem składek a ubezpieczonym zachodzi jeden ze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego.

⁴¹¹ J. Szyjewska-Bagińska, *Umowa o rozłożenie należności z tytułu składek na raty – pozycja prawna dłużnika (płatnika składek)*, PZiS 2018, Nr 10, s.27-28.

⁴¹² A. Doliwa, *Zastępstwo pośrednie i powiernictwo*, MOP 2000, Nr 7, Legalis.

⁴¹³ A. Kappes, W. J. Kocot, M. Romanowski, *Umowy powiernicze [w:] Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, System Prawa Prywatnego tom 9*, red. W. J. Katner, Warszawa 2018, C.H. Beck, Legalis.

⁴¹⁴ A. Olejniczak, Z. Radwański, *op. cit.*, s. 325.

⁴¹⁵ Cyt. za A. Doliwa, *op. cit.*, Legalis.

Aby przyjąć, że płatnik składek w takiej sytuacji jest zastępcą pośrednim ubezpieczonego, należałoby wykazać, że ekonomiczny ciężar skorzystania płatnika z tego ułatwienia ponosi ubezpieczony. Dowodząc swojego stanowiska, J. Szyjewska-Bagińska wskazuje, że po upływie ustawowego terminu płatności składek finansowanych przez ubezpieczonych stają się one ich własnością⁴¹⁶. Jednocześnie Autorka zwraca uwagę na brzmienie art. 40 ust. 1 SysUbSpołU i zasady ewidencjonowania składek na kontach ubezpieczonych. Stanowi on, że na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a:

- 1) należnych – w przypadku ubezpieczonych niebędących płatnikami składek;
- 2) wpłaconych – w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność lub z osobami fizycznymi wskazanymi w art. 18 ust. 1 PrPrz.

M. Łabanowski wyjaśnia, że w tej pierwszej kategorii mamy do czynienia z zasadą memoriałową, tj. ewidencjonowane są składki w wysokości wykazanej w deklaracji ubezpieczeniowej, bez względu na to, czy zostały opłacone, zaś w przypadku ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek zaewidencjonowaniu podlegają wyłącznie informacje o składkach wpłaconych, a zatem w tej sytuacji zastosowano zasadę kasową⁴¹⁷. Owa regulacja dotycząca ewidencjonowania składek na koncie ubezpieczonego tworzy system, w którym należne ubezpieczonemu świadczenia powiązane są co prawda z wysokością osiągniętych przychodów, lecz ryzyko nieopłacenia składek w każdym przypadku spoczywa na FUS, którego dysponent, tj. Zakład, obowiązany jest podjąć wszelkie działania zmierzające do wyegzekwowania nieopłaconych składek i słuszne jest, aby ubezpieczony nie ponosił negatywnych konsekwencji nieskuteczności podejmowanych przez Zakład działań egzekucyjnych⁴¹⁸. Trzeba jednak zaakcentować, że Zakład może odmówić zewidencjonowania na koncie ubezpieczonego nieopłaconej składki na ubezpieczenie emerytalne, o której mowa w ust. 1 pkt 1, a zewidencjonowaną anulować, w razie współdziałania ubezpieczonego

⁴¹⁶ J. Szyjewska-Bagińska, *Umowa o rozłożenie...*, s. 32.

⁴¹⁷ M. Łabanowski, *op. cit.*, s. 437-438.

⁴¹⁸ *Ibidem*, s. 440.

z płatnikiem składek w celu uniknięcia obowiązku opłacania składek (art. 40 ust. 8 SysUbSpołU).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 2007 r.⁴¹⁹ zaznaczył, że wykonywanie obowiązku płatniczego jest niezależne od ubezpieczonego, zatem np. zaleganie pracodawcy ze składkami lub uchylanie się od ich opłacania powodowałoby brak środków na indywidualnym koncie pracownika, co miałoby wpływ na wysokość przyszłych świadczeń. W związku z tym w art. 40 ust. 1 SysUbSpołU zostało wprowadzone rozwiązanie chroniące ubezpieczonego przed skutkami niezależnego od niego zaniechania. I chociaż Sąd Najwyższy wypowiedział się w tym orzeczeniu o nieobowiązującym już mechanizmie uzupełnienia nieopłaconej składki należnej, usytuowanym niegdyś w art. 40 ust. 3 SysUbSpołU⁴²⁰, to jego uwagi mają charakter uniwersalny. Ustawodawca wszakże dostrzegł, że ubezpieczony nie może ponosić ujemnych skutków z tytułu niewykonywania obowiązków płatnika składek, ale też z racji nieskuteczności czynności egzekucyjnych podejmowanych przez Zakład⁴²¹. J. Szyjewska-Bagińska słusznie konstatuje zatem, że udzielenie płatnikowi składek ulgi z art. 29 ust. 1 SysUbSpołU w części niefinansowanej przez niego nie rzutuje na ekspektatywy ubezpieczeniowe ubezpieczonych⁴²². Na marginesie warto zaznaczyć, że Sąd Najwyższy niejednokrotnie wskazywał w orzecznictwie, że ubezpieczony nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku realizacji obowiązków związanych z odprowadzaniem składek przez płatnika⁴²³.

O ile więc w mojej ocenie trafne jest stanowisko J. Szyjewskiej-Bagińskiej, że przy tego typu dokonywanej czynności można mówić o formie powiernictwa ustawowego – płatnik korzysta wszakże z nieswojego majątku, w swoim własnym imieniu, z mocy kompetencji przydanych mu z mocy regulacji ustawy systemowej – to jednak dyskusyjne jest, czy pośrednio zastępuje przy tym ubezpieczonego. Skoro bowiem jego działania nie mają wpływu w tym zakresie na prawo do świadczenia ubezpieczonego, ponieważ ustawa operuje metodą memoriałową, to wątpliwe jest, czy płatnik działa na rachunek ubezpieczonego. Jak

⁴¹⁹ II UK 185/06, Legalis.

⁴²⁰ Dz.U. 2001 Nr 8, poz. 64 zm. Przepis ten brzmiał następująco: „Ubezpieczony, który w ciągu 3 miesięcy od otrzymania wynagrodzenia stwierdził, że płatnik składki nie płacił należnej składki na ubezpieczenie emerytalne, może wystąpić z wnioskiem o uzupełnienie tej składki”. Aktualnie ten przepis nie obowiązuje.

⁴²¹ Na ten aspekt zwraca uwagę D. Wajda, *Komentarz do art. 40 SysUbSPołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

⁴²² J. Szyjewska-Bagińska, *Umowa o rozłożenie...*, s. 33.

⁴²³ Tak np. w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r., II UK 415/17, Legalis.

wskazywałem powyżej, cechą zastępstwa pośredniego jest ponoszenie ekonomicznych skutków czynności zastępcy przez zastępowanego. W opisywanej sytuacji przedsiębrane przez płatnika składek czynności odnoszą jednak skutek w sferze jego własnego majątku – dzięki zastosowaniu wzmiankowanego ułatwienia w odprowadzaniu składek płatnik może uniknąć w pewnym zakresie odpowiedzialności majątkowej czy nawet konsekwencji na gruncie prawa karnego, umożliwiając sobie zrealizowanie swych prawem przepisanych obowiązków, a przede wszystkim uzyskuje sposobność, aby racjonalnie zarządzać swymi aktywami i pasywami. Przykładowo, brak zewidencjonowania składek należnych na koncie ubezpieczonego to innego rodzaju kwestia, która nie odnosi się do ułatwień z art. 29 ust. 1 SysUbSpołU, a prędeż do ustalenia istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego, z mocy którego winno nastąpić zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych, z kolei zaś faktyczne nieopłacenie składek może wiązać się z obowiązkiem naprawienia szkody wyrządzonej ubezpieczonemu przez płatnika czy sprawą o zasądzenie wynagrodzenia⁴²⁴.

3. Przesłanki udzielenia ułatwienia

W art. 41a ust. 1 UbSpołRoIU jako przesłankę udzielenia ułatwienia wskazano „przypadki uzasadnione ważnym interesem zainteresowanego”. Wedle cytowanego już Zarządzenia nr 31 Prezesa KRUS z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, podejmowane decyzje dotyczące ulg w spłacie należności powinny mieć charakter wyjątkowy, a powodem ich podjęcia powinny być przyczyny gospodarczo uzasadnione, powstałe przede wszystkim wskutek zdarzeń losowych lub inne wyjątkowe okoliczności niezależne od płatnika, zasługujące na uwzględnienie (§ 4 ust. 3 Zarządzenia). Jak wskazuje się w orzecznictwie⁴²⁵, art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU jest materialnoprawną podstawą rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenie, a zatem brak jest możliwości uzależnienia układu ratalnego obejmującego określone kwoty od jakichkolwiek dodatkowych warunków. Wskazany przepis tego typu rozwiązania nie przewiduje, a zatem organ nie może

⁴²⁴ Por. K. Ślęzak, *Odpowiedzialność płatnika składek...*, s. 103.

⁴²⁵ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., V SA/Wa 569/07, LEX oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 28 listopada 2012 r., III AUa 371/12, LEX.

uzależniać skuteczności wydanego w tym przedmiocie rozstrzygnięcia (układu ratalnego) od spełnienia przesłanek, których przepisy prawa nie ustanawiają, w tym np. od warunku spłacania bieżących składek ubezpieczeniowych. W tej sytuacji bezpodstawne jest również twierdzenie, że w przypadku niedotrzymania warunków, na jakich zostanie zawarty układ ratalny, decyzja w sprawie rozłożenia straci moc. Określenie innych, pozaustawowych warunków w decyzji o rozłożeniu zaległych należności składkowych na raty narusza art. 41a UbSpołRoIU i jej postanowienia w tym zakresie są bezskuteczne.

Z kolei w ustawie systemowej posłużono się zwrotami niedookreślonymi „względów gospodarczych” oraz „innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie”. Zwrot „względy gospodarcze” odnosi się ogólnie do kwestii związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Natomiast „inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie” to, jak pisze L. Klat-Wertelecka, m.in. upadłość banku, w którym płatnik posiadał rachunek, trudna sytuacja materialna, bytowa lub osobista płatnika czy zdarzenia losowe (jak klęski żywiołowe)⁴²⁶. Zdaniem przedstawicieli doktryny, Zakład za „względy gospodarcze lub inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie” uważa w szczególności: klęski żywiołowe, śmierć dłużnika, sytuację materialną i rodzinną dłużnika, sytuację gospodarczą np. kryzys gospodarczy, zawarcie przez dłużnika sądowego postępowania układowego, ugodowego lub bankowego, objęcie dłużnika postępowaniem naprawczym, nieskuteczność lub małą efektywność prowadzonego postępowania egzekucyjnego, upadłość banku, w którym dłużnik posiadał środki pieniężne na rachunku bankowym⁴²⁷.

Z tych samych względów, co w przypadku umorzenia należności składkowych, stoję na stanowisku, że struktura gramatyczna powołanych przepisów eliminuje zarówno „możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszu emerytalno-rentowego i składkowego” w ubezpieczeniu rolniczym (art. 41a ust. 1 UbSpołRoIU), jak i „możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych” (art. 29 ust. 1 SysUbSpołU) z zakresu przesłanek materialnoprawnych wyrażenia zgody na ułatwienie. „Uwzględniając” (obydwa organy rentowe mają wszakże ustawowy obowiązek uwzględnić powyższe kwestie) jest imiesłowem przysłówkowym współczesnym, czyli że określa on czynność, mającą mieć miejsce dopiero po

⁴²⁶ L. Klat-Wertelecka, *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 475.

⁴²⁷ P. Kostrzewa, *Umarzanie i odraczanie terminu płatności składek ZUS* [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, M. Culepa i in., opubl. LEX/el. 2013.

udzieleniu ułatwienia (a więc po pozytywnym załatwieniu wniosku o odroczenie terminu płatności bądź zawarcie układu ratalnego). Za forsowaną koncepcją przemawia także brzmienie § 4 ust. 4 wzmiankowanego Zarządzenia nr 31 Prezesa KRUS – wskazano bowiem, że okres spłaty należności w ratach bądź odroczeń terminów płatności powinien uwzględniać możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes Kasy.

4. Zagadnienia proceduralne

Wspólnym mianownikiem omawianych ułatwień w obu systemach ubezpieczeniowych jest to, że mogą zostać udzielone wyłącznie na wniosek. Świadczy o tym posłużenie się w przepisach art. 29 ust. 1 SysUbSpołU oraz art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU sformułowaniem „na wniosek”. Postępowanie nie może zostać wszczęte przez organ rentowy z urzędu⁴²⁸. Zwrócić należy uwagę na zgoła niefortunne sformułowanie, którym posłużono się w ustawie systemowej. Otóż wedle powołanego przepisu z wnioskiem może wystąpić „dłużnik”. Tymczasem dłużnikiem na gruncie ustawy systemowej staje się dopiero ten podmiot, który we właściwym terminie nie opłaci składek we właściwej wysokości. Skoro tak, to w przypadku odroczenia terminu płatności należności składkowej wnioskodawca nie posiada jeszcze statusu dłużnika⁴²⁹. Językowo trafniejsze jest sformułowanie, którego użyto na gruncie ubezpieczenia rolniczego – otóż wedle art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRoIU z podaniem może wystąpić „zainteresowany”. Według jednak J. Szyjewskiej-Bagińskiej każdy podmiot z chwilą, gdy staje się płatnikiem składek, uzyskuje jednocześnie status dłużnika w rozumieniu art. 29 SysUbSpołU. Autorka odwołuje się w tym zakresie do koncepcji cywilistycznych – umowa reguluje zobowiązanie pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem⁴³⁰. Koncepcja Autorki nie jest jednak zbieżna z jej dalszymi wnioskami odnośnie do braku cywilnoprawnego charakteru umowy z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU, o czym będzie szerzej w dalszej części pracy.

Naturalnie wraz z wnioskiem konieczne jest przedstawienie dowodów na okoliczności w nim przytaczane, mające uzasadnić wyrażenie zgody na zastosowanie ułatwienia. W braku wyraźnej ustawowej dyspozycji w tym zakresie od wnioskodawcy wymaga się, w zależności

⁴²⁸ Por. np. L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 474.

⁴²⁹ Por. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 197.

⁴³⁰ J. Szyjewska-Bagińska, *Umowa odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek zawierana z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, Nr 3(19), s. 34.

od różnych czynników (jednym z nich jest np. jego status prawny), dokumentów potwierdzających podstawę prawną i zakres prowadzonej działalności, określających status prawny wnioskodawcy czy dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej płatnika składek, wyciągi z księgi przychodów i rozchodów bądź z ewidencji przychodów za ostatnie trzy lata oraz prognozy finansowe dotyczące jego działalności⁴³¹. Konieczne jest również przedłożenie stosownych dokumentów, celem zbadania przesłanek udzielenia pomocy publicznej. W przypadku ubiegania się o odroczenie terminu płatności składek, zdaniem J. Wantocha-Rekowskiego podanie musi zostać złożone najpóźniej w dniu, w którym upływa termin zapłaty należności, które mają podlegać odroczeniu, a warunkiem niezbędnym do jego pozytywnego rozpatrzenia przez Zakład jest nieposiadanie zaległości w opłacaniu składek bieżących (przez płatnika aktualnie zobowiązanego do ich opłacania), powstałych po dniu złożenia podania⁴³².

W przypadku ubezpieczenia rolniczego niewątpliwie wniesienie podania inicjuje wszczęcie postępowania administracyjnego. Następnie, z mocy art. 36 ust. 1 pkt 10 UbSpołRoU, w ramach uznania administracyjnego przedmiotowy wniosek rozstrzyga Prezes KRUS, zaś od jego (lub upoważnionego przez niego pracownika Kasy) decyzji przysługuje w pierwszej kolejności wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z mocy art. 127 § 3 KPA, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Poza sporem pozostaje rodzaj postępowania, które poprzedza wydanie decyzji. Jest to postępowanie administracyjne, zwieńczone autorytatywną konkretyzacją praw i obowiązków wnioskodawcy na podstawie decyzji administracyjnej.

Zgoła odmiennie kwestia ta wygląda w systemie powszechnym. *Punctum saliens* dyskusji piśmiennictwa jest brzmienie przepisu art. 29 ust. 1a SysUbSpołU, wedle którego odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Ów przepis został wprowadzony w drodze nowelizacji ustawy systemowej przeprowadzonej w 2001 r.⁴³³. *Ratio legis* nowelizacji wyjaśniła J. Strusińska-Żukowska, wskazując, że stanowiło to konsekwencję praktyki Zakładu, który do momentu wejścia w życie powyższego unormowania postanawiał w formie umowy (ugody) co do warunków określonego układu ratalnego, zgodnie z którym dłużnik realizował swoje

⁴³¹ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 475; J. Wantoch-Rekowski, Wantoch-Rekowski, *Komentarz*, s. 224.

⁴³² J. Wantoch-Rekowski, [w:] Wantoch-Rekowski, *Komentarz* s. 224.

⁴³³ Dodano go na podstawie art. 1 pkt 8 ustawy z 11.1.2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 Nr 8, poz. 64).

niewątpliwe zobowiązanie z tytułu zaległych składek, ustalone decyzją organu wydaną na podstawie art. 83 ust. 1 SysUbSpołU⁴³⁴. Jak jednak trafnie zauważył J. Wantoch-Rekowski, nie istnieje logiczne wytłumaczenie, dlaczego w tym wypadku ustawodawca posłużył się konstrukcją umowy⁴³⁵. Oto bowiem już odmowa zawarcia układu ratalnego musi nastąpić w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Podkreśla się wszakże, że jeśli Zakład nie przychylił się do wniosku płatnika, to zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie administracyjne na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zgodnie z odesłaniem z art. 123 SysUbSpołU), a niewydanie decyzji odmownej i brak stosownego pouczenia (przy poprzestaniu wyłącznie na „zawiadomieniu” wnioskodawcy o negatywnym rozpatrzeniu jego podania) pozbawia go możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia Zakładu według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego⁴³⁶. Należy zatem odpowiedzieć na pytania, jaki charakter prawny ma rzeczona umowa, jakie postępowanie poprzedza jej zawarcie i czy w związku z tym przysługuje jakiś środek zaskarżenia.

Według L. Klat-Werteleckiej procedura wywołana złożeniem wniosku o udzielenie omawianego ułatwienia nie jest regulowana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego ani ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³⁷. Postępowanie to jest odrębnym postępowaniem pozakodeksowym o charakterze administracyjnym, zwanym „postępowaniem wyjaśniającym”. Dłużnikowi nie przysługuje wobec zawartej umowy żaden środek zaskarżenia – ani na drodze sądowej, ani w postępowaniu administracyjnym – gdyż jego zobowiązanie względem Zakładu, objęte umową, ustalono już w drodze decyzji administracyjnej. Umowa ta jest umową publicznoprawną, stanowiącą alternatywę dla decyzji administracyjnej. Posiada przy tym cechy charakterystyczne dla umowy, to jest ekwiwalentność wzajemnych świadczeń, chociaż mamy do czynienia ze znacznie ograniczoną swobodą kontraktowania. Jeśli Zakład nie uwzględni

⁴³⁴ J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 29 SysUbSpołU...*, Legalis.

⁴³⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 200.

⁴³⁶ Por. m.in.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2009 r., I SA/Po 1477/08, LEX; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 661/10, Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2017 r., I SAB/Gd 1/17, Legalis; P. Dobrowolski, *Kilka uwag...*, s. 636; *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 4 kwietnia 2017 r., I SAB/Gd 1/17 [o układach ratalnych zawieranych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych]*, „Palestra” 2018, Nr 4, s. 100.

⁴³⁷ Dz.U. 2017, poz. 1201 ze zm.

wniosku, odmawia zawarcia umowy w drodze zawiadomienia, będącego czynnością materialno-techniczną⁴³⁸. Podobne stanowisko, zbieżne zresztą z poglądami Zakładu, zajmują P. Kostrzewa, M. Kozłowska i M. Łabanowski⁴³⁹.

Jednak J. Wantoch-Rekowski zauważa, że sformułowanie art. 29 ust. 1a SysUbSpołU jest nieprecyzyjne i nie wiadomo, o jakim rodzaju czynności prawnej mowa – czy o umowie cywilnoprawnej, czy o kontrakcie innego typu. Zgodnie z art. 104 § 1 KPA załatwienie sprawy następuje w formie decyzji, chyba że ustawa stanowi inaczej – i ową odmienną regulację przewiduje omawiane unormowanie ustawy systemowej. Twierdzi natomiast, że negatywne rozstrzygnięcie Zakładu zapaść musi w formie decyzji administracyjnej, od której stronie przysługiwać będzie odwołanie do sądu powszechnego. Takie rozwiązanie, zdaniem Autora, zapewnia w pełni realizację uprawnień dłużników, a także poddaje Zakład stosownej kontroli⁴⁴⁰. W podobnym tonie wypowiada się także J. Strusińska-Żukowska⁴⁴¹.

W doktrynie sformułowano też stanowisko, zgodnie z którym interesująca nas umowa stanowi „instytucję na pograniczu ugody administracyjnej i cywilnej”⁴⁴². M. Cholewa-Klimek uważa, że jej treść koresponduje z przesłankami wynikającymi z przepisu art. 114 KPA, zgodnie z którym zawarcie ugody w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalne wówczas, gdy przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Zdaniem Autorki w tym sensie umowa ta zbliża się do prawa administracyjnego, natomiast jej forma właściwa jest dla regulacji stosunków cywilnoprawnych⁴⁴³. Podobnego zdania jest K. Antonów, nazywający tę umowę „quasi-ugodą materialnoprawną”, w której strony (płatnik i Zakład) czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie przysługujących im praw i obowiązków. Jednocześnie Autor podnosi, że nie jest to ugoda administracyjna w rozumieniu przepisów art. 114–122 KPA, ponieważ wykluczone jest zawieranie porozumienia między stronami w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Autor uważa, że negatywne rozstrzygnięcie organu musi zapaść

⁴³⁸ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 472, 476 i 480.

⁴³⁹ P. Kostrzewa, M. Kozłowska i M. Łabanowski, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych 2016 z komentarzem*, Infor, Warszawa 2016, s. 62 i n.

⁴⁴⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Komentarz do art. 29 SysUbSpołU...*, s. 224.

⁴⁴¹ J. Strusińska-Żukowska, *Komentarz do art. 29 SysUbSpołU...*, Legalis.

⁴⁴² M. Cholewa-Klimek, *Zasada ochrony słusznego interesu ubezpieczonego* [w:] *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, LEX.

⁴⁴³ *Ibidem*, LEX.

w formie decyzji administracyjnej, lecz przy tym *zastrzeżenie wzbudza trafność poglądu, że od odmownej decyzji w omawianych sprawach płatnikowi powinno przysługiwać odwołanie do sądu powszechnego na zasadach określonych w art. 83 SysUbSpołU* i że ochrona prawna w tym zakresie powinna zostać powierzona sądom administracyjnym⁴⁴⁴.

J. Szyjewska-Bagińska uważa zaś, że umowa, którą zawiera dłużnik z Zakładem, nie jest „czystą” umową cywilnoprawną i nie tworzy między stronami stosunku cywilnoprawnego. Autorka wyjaśnia, że taki kontrakt jedynie modyfikuje istniejący stosunek o charakterze publicznoprawnym, wynikający z przepisów o charakterze bezwzględnie wiążącym. Z racji tego, że strony umowy są wykonawcami zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, zdaniem Autorki można w tej instytucji mimo wszystko dostrzec elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego, lecz i tak nie jest to czynność prawna, a jedynie „czynność swoista”. J. Szyjewska-Bagińska konkluduje, że umowa z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU stanowi czynność *quasi-procesową*, podejmowaną w postępowaniu toczonym przed Zakładem, wywierającą jednocześnie skutek w zakresie prawa materialnego⁴⁴⁵.

Lektura orzeczeń sądów administracyjnych prowadzi do konkluzji, że udzielenie płatnikowi ułatwienia z art. 29 ust. 1 SysUbSpołU nie stanowi obowiązku Zakładu, gdyż działa on w ramach uznania, które to jednak nie może być dowolne. Rozstrzygnięcie pozytywne zapada w formie umowy, które Zakład „obowiązany jest uzasadnić”, jak twierdzi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi⁴⁴⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniu z dnia 13 lutego 2012 r. słusznie zauważył, że rozstrzygnięcie Zakładu w postaci umowy – układu ratalnego nie jest podejmowane w warunkach równorzędności stron, właściwej stosunkom cywilnoprawnym, lecz przez podmiot działający w sposób władczy i jednostronnie orzekający o obowiązkach i uprawnieniach strony⁴⁴⁷. NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2003 r. podniósł, że zgodnie z przepisami ustawy systemowej, a przede wszystkim jej art. 83 ust. 2 i 3, w indywidualnych sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych, przykładowo wymienionych w art. 83 ust. 1 SysUbSpołU, właściwe są sądy powszechne, w tym także w zakresie niewydania decyzji. Skoro zaś rozłożenie spłaty zaległości składkowych na raty następuje w drodze umowy zawartej między stronami, to sądy te są

⁴⁴⁴ Por. K. Antonów, *Uznaniowość decyzji organu rentowego* [w:] *Sprawy z zakresu...*, LEX.

⁴⁴⁵ J. Szyjewska-Bagińska, *Umowa odroczenia terminu...*, s. 31-32.

⁴⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2009 r., I SA/Łd 1463/08, Legalis.

⁴⁴⁷ I SA/Gl 197/12, Legalis.

właściwe również w tych sprawach⁴⁴⁸. Z kolei w innych orzeczeniach⁴⁴⁹ wskazano, że działalność Zakładu w przedmiocie zawierania i zrywania umowy z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej, a zatem nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej – właściwa jest z kolei droga postępowania cywilnego.

W sądownictwie administracyjnym ugruntował się także pogląd, że odmowa zawarcia omawianej umowy musi nastąpić w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Jeżeli Zakład nie przychylił się do wniosku płatnika, to zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie administracyjne na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zgodnie z odesłaniem z art. 123 SysUbSpołU), a niewydanie decyzji odmownej i brak właściwego pouczenia pozbawia wnioskodawcę możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia Zakładu według zasad określonych na gruncie procedury cywilnej⁴⁵⁰. Uzasadniając zaistnienie drogi sądowej w tej kategorii spraw, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r.⁴⁵¹ słusznie podkreślił, że decyzja odmawiająca rozłożenia na raty należności z tytułu niezapłaconych składek nie jest żadną z wymienionych w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU, zatem nie stosuje się do niej trybu określonego tym przepisem. Oznacza to, że stronie nie przysługuje od takiej decyzji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym od wskazanej decyzji ma służyć, na zasadzie art. 83 ust. 2 SysUbSpołU, odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w procedurze cywilnej. Nadto, w powoływanych orzeczeniach sądownictwo negatywnie wypowiedziało się o praktyce Zakładu, polegającej na zawiadamianiu strony o nieprzychyleniu się do jej wniosku o udzielenie żądanego ułatwienia, bez określenia takiego pisma mianem decyzji administracyjnej i – co oczywiste – bez zawarcia w nim wszelkich niezbędnych składników orzeczenia organu administracji publicznej⁴⁵².

Już jednak sądy powszechne mają w tym zakresie inne poglądy. Dominuje wszakże stanowisko, że od wzmiankowanej umowy nie przysługuje odwołanie do sądu. Warto

⁴⁴⁸ III SAB 59/03, Legalis.

⁴⁴⁹ Por. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 1 czerwca 2006 r., III SAB/Łd 23/06, Legalis; postanowienie NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 1273/06, Legalis.

⁴⁵⁰ Por. m.in.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2009 r., I SA/Po 1477/08, Legalis; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 661/10, Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2017 r., I SAB/Gd 1/17, Legalis.

⁴⁵¹ I SAB/Gd 1/17, Legalis

⁴⁵² Por. również P. Dobrowolski, *Glosa do wyroku...*, s. 100 i nast.

przytoczyć fragment wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2014 r., w którym stwierdzono, że *kwestie umowne, dotyczące ratalnej spłaty zaległych należności składkowych, uregulowane w umowie zawartej pomiędzy organem rentowym a jego dłużnikiem (...) nie należą do właściwości sądów ubezpieczeń społecznych. Dochodzenie przed sądem prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, które nie było przedmiotem decyzji organu rentowego, jest niedopuszczalne, z wyjątkiem przewidzianym w art. 477⁹ § 4 KPC (...) oraz że kwestionowanie umowy ratalnej może być co najwyżej rozpatrywane na płaszczyźnie ewentualnych wad oświadczeń woli, lecz w tej mierze niewątpliwie nie orzekają sądy ubezpieczeń społecznych⁴⁵³. Tendencja do postrzegania umowy z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU jako umowy regulowanej przepisami Kodeksu cywilnego wydaje się być stała. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2017 r.⁴⁵⁴ podkreślono, że odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy, do której to umowy winny mieć zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, w tym te, które odnoszą się do chwili zawarcia umowy – między innymi art. 70 § 1 KC, wedle którego w razie wątpliwości umowę poczytuje się za zawartą w chwili otrzymania przez składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu, a jeżeli dojdzie do składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu nie jest wymagane – w chwili przystąpienia przez drugą stronę do wykonania umowy. Z tej przyczyny wskazano, że udzielenie danego ułatwienia następuje w chwili zawarcia umowy, a nie zaś już wtedy, gdy zostaje złożony wniosek.*

Zaprezentowane powyżej poglądy piśmiennictwa w dużej mierze są co najmniej niespójne. O ile – w ślad za praktyką orzecniczą sądów administracyjnych – przyjmuje się zgodnie, że odmowa udzielenia ułatwienia ma przybrać formę decyzji administracyjnej, poprzedzonej postępowaniem administracyjnym (co oczywiste), o tyle już to, jak określić czynności podejmowane przez Zakład przed zawarciem umowy, jest wysoce wątpliwe. Była już mowa, że postępowaniem administracyjnym jest regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji

⁴⁵³ III AUa 1048/13, Legalis. Por. również postanowienie SA w Warszawie z dnia 26 marca 2003 r., III AUa 2016/01, Legalis.

⁴⁵⁴ III AUa 1488/15, LEX.

administracyjnej. Postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w rozumieniu przepisów ustawy systemowej, wobec odesłania z art. 123 SysUbSpołU, regulowane jest przepisami procedury administracyjnej i stanowi postępowanie administracyjne, zgodnie z powyższą definicją. Nie budzi to wątpliwości w sytuacji, gdy Zakład odmawia udzielenia ułatwienia. Przepis art. 104 § 1 KPA ustanawia zasadę, że sprawa administracyjna winna zostać załatwiona przez organ w drodze decyzji administracyjnej, chyba że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej. Moim zdaniem nie sposób przyjąć, że przychylenie się do wniosku przez Zakład i udzielenie ułatwienia w formie umowy nie jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, tylko postępowaniem pozakodeksowym, nienormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵⁵. Przyjęcie odmiennego założenia prowadzi do absurdalnego wniosku, że już w momencie złożenia podania wiadome jest po stronie Zakładu, jakie rozstrzygnięcie zapadnie (pozytywne czy negatywne), a przecież wówczas postępowanie znajduje się dopiero na swym pierwszym etapie (czyli, jak była mowa wcześniej, w tak zwanym stadium wstępnym, obejmującym czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe mające na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w danej sprawie)⁴⁵⁶. Truizmem jest twierdzenie, że Zakład obowiązany jest przeprowadzić szereg czynności, których celem jest ustalenie stanu faktycznego danej sprawy. Dopiero w ich następstwie – to jest po zakończeniu stadium drugiego, czyli postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego⁴⁵⁷ – możliwe jest załatwienie sprawy zgodnie z wnioskiem płatnika albo odmówienie zawarcia tej umowy. Przyjmując odmiennie, należałoby dojść do wniosku, że gdy decyzja Zakładu jest odmowna, to był on uprzednio zobowiązany przeprowadzić postępowanie administracyjne po myśli przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale gdy organ przychyliła się do wniosku płatnika, to jego wcześniejsze czynności mogły być zasadniczo dowolne. Pytanie zatem, jak wówczas potraktować owe czynności stadiów pierwszego i drugiego. Nie można przecież uznać ich za niebyłe, czy w trybie następczym przyjąć, że procedura administracyjna nie została wszczęta. Przepis art. 61 § 1 KPA musi być interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale i normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku

⁴⁵⁵ P. Dobrowolski, *Kilka uwag...*, s. 636 i n.; *Glosa do wyroku...*, s. 100 i n.

⁴⁵⁶ Tak B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego...*, s. 104.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, s. 104.

materialnoprawnego, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁵⁸. *Jeśli zatem przepisy szczególne wyraźnie określają przypadki wszczęcia postępowania na wniosek bądź też z urzędu, organ jest związany tymi postanowieniami*⁴⁵⁹. Skoro zatem złożenie podania przez dłużnika w konsekwencji prowadzi każdorazowo do wszczęcia postępowania administracyjnego, to wzmiankowana umowa musi być traktowana jako alternatywna wobec aktu administracyjnego forma załatwienia sprawy administracyjnej.

Z konstytucyjnej zasady praworządności wypływa nakaz działania przez organy władzy państwowej wyłącznie w formach i trybie prawem przypisanych. W piśmiennictwie na ogół podnosi się, że załatwienie sprawy w innej prawnej formie działania administracji publicznej aniżeli decyzja administracyjna może nastąpić w drodze ugody, milczącego załatwienia sprawy bądź postanowienia⁴⁶⁰. Zauważono przy tym w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2015 r.⁴⁶¹, zarówno we wcześniejszym orzecznictwie, jak i w aktualnych orzeczeniach sądów administracyjnych obu instancji, że w określonych sprawach administracyjnych dopuszcza się, aby pozytywne załatwienie sprawy nastąpiło poprzez podjęcie czynności materialno-technicznej, jednak odmowa dokonania takiej czynności winna być dokonana w drodze decyzji⁴⁶². Orzecznictwo rozważało także przypadki, w których z mocy ustawy organ administracji publicznej ma kompetencję do zawarcia umowy. Otóż art. 29 ust. 1a SysUbSpołU to nie jedyny przepis, który stanowi o zawieraniu umów, nie zaś o wydawaniu decyzji czy o innej formie załatwienia sprawy. Wskażmy tutaj na brzmienie art. 12a ust. 1 ZatrNiepU, zgodnie z którym osoba niepełnosprawna, o której mowa w art. 11 ust. 1 ZatrNiepU, może otrzymać ze środków PFRON jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na podjęcie działalności w formie spółdzielni

⁴⁵⁸ Wyrok z dnia 28 października 2015 r., II OSK 2465/15, Legalis.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

⁴⁶⁰ Por. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 104 KPA* [w:] Adamiak, Borkowski, *Komentarz*, Legalis.

⁴⁶¹ I OSK 2912/13, Legalis.

⁴⁶² Wskazano na następujące judykaty: postanowienie NSA z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 230/09 – w sprawie odmowy wydania dowodu osobistego; wyrok NSA z dnia 8 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 850/06 – dotyczący odmowy wydania zezwolenia zagranicznego; wyrok NSA z dnia 10 października 2007 r., sygn. akt II SA 1719/03 – dotyczący odmowy udostępnienia danych z ewidencji pojazdów; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2007r, sygn. akt I OSK 509/06; wyrok NSA z dnia 25 lutego 1983 r., sygn. akt II SA 2083/82 w sprawie odmowy dokonania wpisu w akcie stanu cywilnego; postanowienie WSA w Gdańsku z 8 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/GD 262/07 – dotyczące odmowy dokonania czynności ustawienia znaku drogowego; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt I SA/KR 1210/05 (cyt. za uzasadnieniem orzeczenia).

socjalnej na jednego członka założyciela spółdzielni oraz na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu, w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą. W sprawie o sygn. akt: II GPS 1/12⁴⁶³ Naczelny Sąd Administracyjny pochylił się w składzie siódmkowym nad problematyką formy odmowy przyznania osobie niepełnosprawnej środków z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej. Wydanie uchwały w tej sprawie w dniu 24 maja 2012 r. miało zakończyć rozbieżności w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w przedmiotowej kwestii⁴⁶⁴. Wskazując, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ZatrNiepU⁴⁶⁵ w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej⁴⁶⁶ następuje w formie zaskarżalnej decyzji administracyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się także co do kwestii postępowania wywołanego złożeniem podania w tej sprawie. Jak zauważono, procedura przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej jest procedurą dwuetapową. Do takiego wniosku doprowadziła ten Sąd analiza odnośnych przepisów wzmiankowanych aktów prawnych, z których wynika, że najpierw powinno zapaść rozstrzygnięcie przesądzające czy wnioskodawca „może otrzymać” środki, natomiast w przypadku uwzględnienia wniosku kolejnym etapem jest „określenie wysokości” środków, co następuje w umowie zawartej ze starostą. Ustawowo określony model procedury przyznawania środków został rozwinięty oraz uszczegółowiony w ww. rozporządzeniu, gdzie wskazano, że na procedurę przyznawania środków składa się etap rozpatrzenia wniosku przez starostę (§ 4 i 5 rozporządzenia) oraz – w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku – etap negocjacji i zawarcia umowy z wnioskodawcą (§ 6 rozporządzenia). Skład uchwałodawczy zauważył, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtował się pogląd, że prowadzona przed organem administracji procedura poprzedzająca zawarcie umowy cywilnoprawnej i kończąca się odmową zawarcia umowy jest procedurą administracyjną,

⁴⁶³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, Legalis.

⁴⁶⁴ Por. M. Krudysz, *Forma „rozpatrzenia wniosku” o udzielenie środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, LEX/el. 2014.

⁴⁶⁵ W brzmieniu tekst jedn. Dz.U. 2008 Nr 14, poz. 92 ze zm.

⁴⁶⁶ Dz.U. 2007 Nr 194, poz. 1403 ze zm.

podlegającą kontroli sądu administracyjnego⁴⁶⁷. Jednocześnie uznano w uzasadnieniu uchwały, że w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez starostę, po stronie wnioskodawcy pojawia się roszczenie o podjęcie negocjacji, a w następstwie roszczenie o zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata środków, o jakich mowa w art. 12a ZatrNiepU. W ten sposób pomiędzy wnioskodawcą a starostą nawiązuje się stosunek cywilnoprawny. Źródłem tego stosunku prawnego jest właśnie pozytywne rozpatrzenie wniosku. Ewentualny spór wynikający z takiego stosunku prawnego jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 KPC, a więc jego merytoryczne rozstrzygnięcie podlega kognicji sądów powszechnych. W sytuacji niezawarcia umowy przez starostę, po wyrażeniu na to zgody, Sąd ten uznał, że wnioskodawcy przysługuje roszczenie o zastępcze złożenie oświadczenia woli na drodze sądowej w trybie art. 64 KC.

M. Romańska poddała stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego częściowej krytyce⁴⁶⁸. Podniosła między innymi, że nie ma podstaw ku temu, by osobie, której odmówiono przyznania środków na podstawie art. 12a ust. 1 ZatrNiepU, wskazać drogę procesu cywilnego jako właściwą dla udzielenia jej ochrony prawnej oraz że możliwość skutecznego wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 KC nie powstaje nie tylko wtedy, gdy negatywnie zostanie rozpatrzony wniosek złożony na podstawie art. 12a ZatrNiepU, ale także wtedy, gdy wniosek taki zostanie pozytywnie rozpatrzony, dlatego że ustawa pozostawia stronom swobodę w ukształtowaniu postanowień umowy, którą mają zawrzeć. Ponadto, Autorka trafnie zauważa, że stanowisko, wedle którego sprawa załatwiana w postępowaniu jurysdykcyjnym istnieje jedynie wtedy, gdy organ administracji publicznej zamierza negatywnie odnieść się do wniosku strony, może budzić wątpliwości. Autorka podkreśla, że *logicznie poprawniej byłoby w takich sytuacjach przyjmować, że ustawodawca po zakończeniu postępowania jurysdykcyjnego, gdy okazuje się, że strona zasadnie ubiegała się o przyznanie uprawnień, zezwala na dopełnienie czynności realizującej jej interes (wpis do rejestru czy inna czynność materialno-techniczna), bez konieczności wydawania decyzji pozytywnej. Byłoby to jednak równoznaczne z dopuszczeniem możliwości zakończenia postępowania jurysdykcyjnego inaczej niż przez wydanie decyzji. Jeśli natomiast wynik tego postępowania*

⁴⁶⁷ W tym zakresie powołano się na uchwałę Składu Siedmiu Sędziów NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, Legalis.

⁴⁶⁸ Szerzej: M. Romańska, *Procedura rozpatrzenia wniosku o udzielenie niepełnosprawnemu środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej – negatywne rozpatrzenie wniosku - decyzja administracyjna. Glosa do uchwały NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, OSP 2013/2/12, LEX.*

wskazuje na bezzasadność żądania, to organ administracji publicznej obowiązany jest wydać decyzję negatywną dla strony. Jeśli takie podejście się odrzuci, to konsekwentnie należy przyjmować, że zarówno przyznanie, jak i odmowa przyznania wnioskowanego przez określoną osobę uprawnienia jest innym niż decyzja aktem administracyjnym, zapadającym poza postępowaniem jurysdykcyjnym⁴⁶⁹.

M. Dyl dostrzegł, że w obrocie regulacyjnym mogą istnieć normy stanowiące o załatwieniu sprawy w drodze umowy i braku wyodrębnienia etapu postępowania lub kwestii do rozstrzygnięcia w trybie postępowania administracyjnego przez wydanie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, co determinuje drogę prywatnoprawną kształtowania i realizacji stosunku prawnego⁴⁷⁰. Mowa jest np. o art. 14 ust. 1-5 GospNierU, który zawiera szczególnego rodzaju unormowanie odnoszące się do obrotu nieruchomościami między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego i pomiędzy tymi jednostkami. Jak podkreśla M. Dyl, konieczne jest odróżnienie sytuacji, w których organ administracji publicznej działa w ramach swego władztwa, od tych, gdy jest podmiotem w ramach stosunku cywilnoprawnego. Jako przykład zaproponowano sprawy z zakresu stosunków między emitentem obligacji a ich właścicielem, które należą do sfery stosunków zobowiązaniowych, a Minister Finansów, reprezentujący Skarb Państwa (emitent obligacji) występuje jako podmiot stosunku cywilnoprawnego, a nie jako organ administracji publicznej. W tych sprawach Minister Finansów nie wydaje więc decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 104 KPA, a w konsekwencji „niedopuszczalne jest stosowanie środków prawnych przewidzianych w Kodeksie”, zaś rozstrzyganie sporów w tym zakresie nie należy do właściwości sądów administracyjnych. *W związku z powyższym, rozpatrując omawiane kwestie w ujęciu bardziej ogólnym, żądanie o charakterze cywilnoprawnym skierowane do organu administracji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 KPA*⁴⁷¹.

Organy administracji publicznej umocowane są do zawierania różnego rodzaju umów. Ów impas proceduralny występuje w sytuacjach, gdy zawarcie umowy przez organ administracji publicznej nie poprzedza rozstrzygnięcie o zasadności żądania strony w formie decyzji administracyjnej czy czynności materialno-technicznej, ani też gdy nie ma mowy

⁴⁶⁹ M. Romańska, *Komentarz do art. 104 KPA* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.

⁴⁷⁰ M. Dyl, *Komentarz do art. 104 KPA* [w:] Hauser, Wierzbowski, *Komentarz*, Legalis.

⁴⁷¹ *Ibidem*, Legalis i powoływane przez Autora orzecznictwo.

niewątpliwie o stosunkach prawa prywatnego. Omawiana problematyka odnosi się do szeroko rozumianej kwestii form działania administracji publicznej, rozumianych jako typy uzewnętrzniionych i prawnie doniosłych czynności, którym prawo nadaje określoną treść i znaczenie, podejmowanych w celu wykonywania nałożonych na administrację publiczną zadań w sposób świadomy spośród kilku prawnie dopuszczalnych rodzajów czynności albo jako jedyny możliwy rodzaj⁴⁷². Piśmiennictwo prezentuje różny katalog owych form, lecz – w nawiązaniu do koncepcji J. Starościaka – przyjmuje się na ogół, że mowa jest o: akcie administracyjnym, akcie normatywnym, czynności cywilnoprawnej, czynności faktycznej, porozumieniu administracyjnym czy umowie publicznoprawnej⁴⁷³. To właśnie umowne postaci działania organów administracji publicznej stanowią przedmiot największych sporów doktryny. Przez lata piśmiennictwo zaprezentowało szereg poglądów na temat funkcjonowania umów w szeroko rozumianym prawie administracyjnym. Zdaniem P. Steca, największe znaczenie ma kwestia umów jako dwustronnych i niewładczych form działania administracji, obejmujących umowy cywilnoprawne, umowy administracyjne, ugody i porozumienia (co, jak zauważa sam Autor, nie jest podziałem wyczerpującym)⁴⁷⁴. Jak stwierdziła L. Klat-Wertelecka, umowa z art. 29 ust. 1a SysUBSpołU jest właśnie „umową administracyjną”, rozumianą jako alternatywa dla aktu administracyjnego o charakterze umowy publicznoprawnej, do której zawarcia dochodzi z *pominięciem lub znacznym ograniczeniem elementu jednostronności działania, charakterystycznym dla aktu administracyjnego (...), a podmioty konkretyzujące normę ustawową za pomocą umowy, działają w granicach znacznie szerszej samodzielności prawnej*⁴⁷⁵. W doktrynie jednak na ogół wskazuje się, iż w rodzimym porządku prawnym brak jest upoważnienia dla organów władzy państwowej do zawierania umów administracyjnych. E. Ochendowski wyjaśnia, że taka forma działania administracji jak „umowa administracyjna” może powodować nawiązywanie, zmianę bądź znoszenie stosunków administracyjnoprawnych i jest czynnością odmienną niż umowy zawierane przez organy administracji publicznej z innymi podmiotami np. w sferze stosunków majątkowych (gdy administracja nabywa lub zbywa określone składniki majątku) czy też celem racjonalnego dysponowania środkami

⁴⁷² Zam. wielu por. R. Bulejak, *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCCXV/1 2013, Nr 3508, s. 59.

⁴⁷³ *Ibidem*, s. 60.

⁴⁷⁴ Por. P. Stec, *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Difin, Warszawa 2013, s. 15 i n. Autor przedstawia szereg pozycji, traktujących o rzeczonym zagadnieniu, nie ma więc potrzeby powtarzać ich w tym miejscu.

⁴⁷⁵ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 480 i cytowany przez Autorkę J. Boć.

publicznymi⁴⁷⁶. Jeżeli umowa administracyjna ma być równoległą wobec aktu administracyjnego formą działania organów administracji publicznej i organów administrujących, której nie będzie cechować zwierzchność i podporządkowanie, lecz większa dyspozytywność i kontrydiktoryjność⁴⁷⁷, to trudno uznać, że umowa z art. 29 ust. 1a SysUBSpołU w pełni realizuje te warunki, skoro często wnioskodawca ma niewielki wpływ na jej treść i nie ma możliwości jej weryfikacji poprzez wniesienie środka odwoławczego⁴⁷⁸. Oczywiście jest, że dłużnik, wnosząc o zawarcie umowy, powinien wskazać Zakładowi swe możliwości finansowe i propozycję wysokości rat oraz terminów płatności, lecz jednak możliwości negocjacji postanowień umownych w tym zakresie są często mocno ograniczone. Równie oczywiste jest, że jeśli treść umowy nie jest dla wnioskodawcy satysfakcjonująca, ponieważ Zakład nie przystał na jego propozycje, to wówczas nie ma obowiązku jej zawierania. Oznacza to jednak, że *de facto* dłużnik stoi przed prostym wyborem – albo zawrzeć umowę na warunkach Zakładu, albo nie ma mowy o jakimkolwiek ułatwieniu w opłacaniu składek. W konsekwencji nie sposób uznać umowy z art. 29 ust. 1a SysUBSpołU za klasyczną umowę cywilnoprawną, czy nawet umowę normowaną prawem cywilnym i administracyjnym, której treść zasadniczo ustala się jako efekt dojścia przez jej strony do pewnego konsensusu. Prędzej – mimo nazwy „umowa” – jest to akt z zakresu imperium Zakładu. To bowiem, że wnioskodawca musi stawić się w siedzibie Zakładu w celu zawarcia takiej umowy (podpisania dokumentu), nie wpływa na proces jego „rokowań” z Zakładem i w konsekwencji na ostateczną treść postanowień umownych. Właśnie z tej przyczyny zastrzeżenie budzi pogląd K. Antonowa, że układ ratalny jest efektem rokowań stron⁴⁷⁹. Negocjacje umowne zakładają wszakże dojście przez strony do pewnego konsensusu poprzez czynienie sobie wzajemnie ustępstw, podczas gdy w przypadku omawianych umów jest to dalece ograniczone czy niekiedy nieistniejące.

Jak była mowa, jedną z form zakończenia postępowania administracyjnego jest ugoda. Zgodnie z art. 114 KPA w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony

⁴⁷⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania. „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 224–225.

⁴⁷⁷ Zwraca na to uwagę Z. Cieślak (*Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 17).

⁴⁷⁸ P. Dobrowolski, *Kilka uwag...*, s. 636 i nast.

⁴⁷⁹ Por. K. Antonów, *Uznaniowość decyzji...*, LEX.

mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Przesłanki jej zawarcia są następujące:

- 1) ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze decyzji;
- 2) sprawa musi być zawisła przed organem administracji publicznej (*lis pendens*);
- 3) za zawarciem ugody przemawia charakter sprawy, a także nie sprzeciwia się temu przepis prawa⁴⁸⁰.

Zawarcie ugody przed organem administracji jest dopuszczalne, gdy w sprawie występują co najmniej dwie strony, których interesy prawne lub obowiązki są sporne, w związku z tym nie jest to możliwe, gdy skarżący jest jedyną stroną postępowania⁴⁸¹. B. Adamiak podaje też, że wobec tego, iż ugodę administracyjną można zawrzeć jedynie wówczas, gdy sprawa ma zostać załatwiona w formie decyzji administracyjnej, ugoda nie jest dopuszczalna, gdy przepis prawa materialnego jako pierwszą formę w sprawie przyjmuje umowę, a w razie braku skuteczności w jej zawarciu wprowadza decyzję administracyjną, ponieważ ugoda nie może wejść w miejsce czynności cywilnoprawnej umowy⁴⁸².

Wspominano już, że pogląd K. Antonowa, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym z zakresu ubezpieczeń społecznych zawieranie ugód administracyjnych jest wykluczone. O zakazie zawierania ugód sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przed sądem powszechnym stanowi wprost i jednoznacznie art. 477¹² KPC. Trafnie zauważa T. Wojciechowski, że jeśli ustawodawca formułuje wyraźną regulację zakazującą zawierania ugód sądowych, to – zakładając jego racjonalność przejawiającą się w celowości stanowienia przepisów – w ten sposób przesądza, że w sprawach danego rodzaju z samej istoty ugody sądowej nie wynikają przeciwwskazania do jej zawarcia, wszak w przeciwnym razie zakaz byłby zbędny⁴⁸³. To słuszne twierdzenie odnosi się jednak do ugody sądowej, a nie ugody administracyjnej, która – choć też jest przejawem swoistego konsensualizmu procesowego – jest zgoła odmienną instytucją. I chociaż w doktrynie za

⁴⁸⁰ K. Zalańska, *Komentarz do art. 114 KPA* [w:] Hauser, Wierzbowski, *Komentarz*, Legalis.

⁴⁸¹ *Ibidem*, Legalis. Tak też wyr. WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 487/07, Legalis.

⁴⁸² B. Adamiak, *Komentarz do art. 114 KPA* [w:] *KPA. Komentarz...*, Legalis.

⁴⁸³ T. Wojciechowski, *Charakter prawny ugody sądowej*, „Przegląd Sądowy” 2001, Nr 6(36), LEX.

możliwością zawierania ugód w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych na etapie postępowania administracyjnego opowiedzieli się m.in. D. E. Lach, B. Wagner i M. Cholewa-Klimek w szczególności odnośnie do ułatwień z art. 28 i 29 SysUbSpołU⁴⁸⁴, to nie sposób odmówić racji K. Antonowowi. Zakład na etapie postępowania administracyjnego nie ma statusu strony – występuje jako organ administracji publicznej. Po złożeniu podania przez dłużnika o ułatwienie z art. 29 SysUbSpołU jedynie wnioskodawca jest stroną postępowania administracyjnego. Skoro zatem jest tylko jedna strona postępowania, to ze względów czysto „konstrukcyjnych” nie może dojść do zawarcia ugody. Ugoda administracyjna nie wiąże bowiem strony i organu, a co najmniej dwie strony o spornych interesach.

Czy w takim razie umowa z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU to umowa cywilnoprawna, jak postrzegają ją sądy ubezpieczeń społecznych? Kodeks cywilny nie definiuje tego pojęcia. Umowa obejmuje zgodny zamiar stron (konsens) doprowadzenia do powstania, zmiany lub ustania skutków prawnych. Skutkiem zdarzenia prawnego – zawarcia umowy – może być ukształtowanie między jej stronami stosunku cywilnoprawnego i jego treści, przekształcenie istniejącego już stosunku lub jego zniesienie⁴⁸⁵. Niezbędnymi elementami każdego stosunku cywilnoprawnego są: z jednej strony prawo podmiotowe, a z drugiej – sprzężony z nim korelatywnie obowiązek⁴⁸⁶. Powołując się na poglądy P. Machnikowskiego, podać należy, że stosunek cywilnoprawny, o którym mówi art. 1 KC, to taki złożony stosunek prawny, w którym podmioty zachowują autonomiczną względem siebie pozycję; nie występuje zatem w tym układzie uprawnień i obowiązków zjawisko władczego określania przez jedną ze stron sytuacji prawnej drugiej strony⁴⁸⁷. Autor zauważa przy tym, że kryterium braku cech władztwa i podporządkowania nie zawsze pozwala bez wątpliwości rozstrzygnąć o charakterze łączącej strony więzi prawnej, lecz przy tym lepszego dotąd nie znaleziono. Jednocześnie akt prawny, regulujący dany stosunek prawny czy też źródło owego stosunku mogą stanowić wyłącznie kryteria uzupełniające dla ustalenia, czy mamy do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym,

⁴⁸⁴ Por. D.E. Lach, *Komentarz do art. 123 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska, *Komentarz*, Legalis.

⁴⁸⁵ A. Brzozowski, *Pojęcie umowy w prawie polskim, funkcje umów. Źródła prawa regulując umowy* [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5*, red. E. Łętowska, C.H. Beck, Warszawa 2012, Legalis.

⁴⁸⁶ A. Olejniczak, Z. Radwański, *op. cit.*, s. 83.

⁴⁸⁷ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 1 KC* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, C. H. Beck, Warszawa 2017, Legalis.

a nie innego rodzaju⁴⁸⁸. R. Szczepaniak, poddając analizie, jakie stosunki regulować będą przepisy prawa cywilnego, zauważa, że jest to na pewno wykluczone, gdy dany stosunek ewidentnie podlega regulacji prawa publicznego, a nadto jedna z jego stron realizuje zadania przewidziane prawem publicznym – chociaż oczywiście aktualnie absolutyzacja podziału prawa na publiczne i prywatne jest niezasadna⁴⁸⁹. Zyskuje to na znaczeniu w sytuacji, gdy dane zdarzenie prawne ma nastąpić z udziałem podmiotu prawa publicznego – czyli na przykład Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Sądzę, że klarowne (choć – co oczywiste – niedoskonałe, bowiem nie da się stworzyć idealnego modelu stosunku cywilnoprawnego w obliczu mnogości zdarzeń prawnych życia codziennego) kryterium pozwalające na odróżnienie stosunku cywilnoprawnego w takim wypadku od innych stosunków prawnych wprowadził A. Doliwa. Zgodnie z poglądami Autora, cechą przesądzającą o tym, że mamy do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym, którego stroną jest podmiot prawny, którego osobowość prawna obejmuje imperium i dominium, jest relacja prawna między stronami polegająca na równorzędności i wzajemnej autonomii, nie zaś na władczym podporządkowaniu⁴⁹⁰.

W konsekwencji powyższych uwag trzeba przyjąć, że umowa z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU nie stanowi ugody administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest to również, jak się wydaje, umowa administracyjna, gdy podzieli się większościowy pogląd o braku takowych w polskim porządku prawnym. Nie można jednak, stawiając taką tezę, uniknąć postawienia pytania, co w takim razie jest ową umową administracyjną, skoro kontrakt z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU nie realizuje jej cech. Stanowi to przedmiot sporu doktryny prawa administracyjnego od lat i nie podejmuję się go rozstrzygnąć. Wydaje się natomiast, że nie jest to możliwe, jeśli ustawodawca nie ureguluje tej kwestii, wprost przewidując, czym owa umowa jest oraz jakie przepisy miałyby ją regulować. Tymczasem, moim zdaniem, nie sposób uznać umowy z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU za umowę cywilnoprawną, skoro zawierana jest przez Zakład, który działa w ramach swego władztwa, przedmiotem umowy są obowiązki prawa publicznego, a nadto proces jej zawarcia nie jest oparty na równorzędności podmiotów. Zakład z oczywistych względów stoi w tym procesie na

⁴⁸⁸ *Ibidem*, Legalis.

⁴⁸⁹ R. Szczepaniak, *Komentarz do art. 1 KC [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, C.H. BECK, Warszawa 2018, Legalis.

⁴⁹⁰ A. Doliwa, *Komentarz do art. 1 KC [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis

stanowisku uprzywilejowanym pod kątem wpływu na treść umowy. Wobec niewprowadzenia przez ustawodawcę procedury jej zawarcia (jak chociażby etapów negocjacji) i przy jednoczesnym uznaniu, że odmowa udzielenia ułatwienia następuje w formie decyzji administracyjnej, nie można skonstatować, że wniesienie podania przez dłużnika nie inicjuje postępowania administracyjnego. Każdy wniosek o udzielenie ułatwienia z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego, niezależnie od formy jego zakończenia. Wydaje się więc, że umowa z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU stanowi inną formę załatwienia sprawy administracyjnej. Od decyzji odmownej przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Z kolei w odniesieniu do umowy należałoby wprowadzić ustawowe mechanizmy kontroli jej treści na drodze sądowej. Jak wspominałem, oczywiste jest, że dłużnik może nie zawrzeć umowy, na której treść się nie godzi, tym niemniej wobec tego, że stanowi ona zwieńczenie postępowania administracyjnego, a nie rokowań stron, konieczne jest poddanie działalności Zakładu rewizji ze strony organu sądowego. Powinno być tak zwłaszcza z uwagi na to, aby umowa ta zawarta została faktycznie adekwatnie do kryteriów wprowadzonych przez ustawę. Dłużnik może przecież podpisać stworzony przez Zakład kontrakt, by chociaż częściowo zaspokoić swoje żądanie, zaś w pozostałym zakresie może dochodzić swych roszczeń przed wyspecjalizowanym sądem cywilnym.

Razić może jednak sztuczność takiego rozwiązania, skoro do sądu ubezpieczeń społecznych przysługuje odwołanie od decyzji organu rentowego. Innego problemu dostarcza zaś długość postępowań sądowych wywołanych odwołaniem od decyzji organu rentowego, podczas gdy w przypadku ułatwień dla dłużników prędkość załatwienia ich sprawy odgrywa pierwszorzędną rolę. Sądzę więc, że możliwe byłoby potraktowanie umowy nie jako innej formy załatwienia sprawy administracyjnej, lecz jako dwustronnej czynności prawnej, której dokonanie skutkowałoby bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego. Według art. 105 § 1 KPA, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Mowa wówczas o tak zwanej bezprzedmiotowości wtórnej (następczej). Wtórna bezprzedmiotowość postępowania ma miejsce w sytuacji, gdy przeszkoda uniemożliwiająca rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty powstaje w toku postępowania przed organem administracji publicznej. Może mieć miejsce w następstwie między innymi zmiany stanu prawnego czy okoliczności faktycznych sprawy⁴⁹¹.

⁴⁹¹ R. Kędziora, *Komentarz do art. 105 KPA* [w:] *Kodeks....*, Legalis.

Wydaje się, że zawarcie umowy prawa prywatnego przez wnioskodawcę z organem rentowym może uzasadniać uznanie postępowania za następczo bezprzedmiotowe, skoro ustąpiła potrzeba władczego rozstrzygnięcia sprawy.

Nie można powstrzymać się jednak od konkluzji, że wprowadzenie formy umowy jest rozwiązaniem gorszym, aniżeli przewidziane w ubezpieczeniu rolniczym, w którym o udzieleniu ułatwienia rozstrzyga się w drodze decyzji administracyjnej, zaskarżalnej do sądu administracyjnego. Konsensualizm i odformalizowanie procedury zawarcia umowy z art. 29 ust. 1a SysUbSpołU są pozorne, w istocie dostarczając więcej wątpliwości, niż to konieczne, skoro – jak punktuje J. Wantoch-Rekowski – dla płatnika w zasadzie obojętna jest forma udzielenia zgody na ułatwienie (decyzja, umowa czy nawet informacja)⁴⁹². Z kolei potraktowanie owej umowy jako formy zakończenia postępowania administracyjnego czy podstawy do umorzenia postępowania nie jest wolne od wątpliwości, co jednak dowodzi słabości rozwiązań legislacyjnych.

Kończąc tę część rozważań, wypada zacytować interesującą myśl J. Bocia o współczesnych formach działania administracji publicznej: *Administracja inteligentna nie odchodzi z pól dotąd zajmowanych wyłącznie dlatego, by odejść, bo na przykład nowa doktryna ustrojowa widzi w tym miejscu usługi oparte na stosunkach cywilnoprawnych. Jeśli natomiast stosunki cywilnoprawne lepiej zapewnią realizację publicznych interesów obywateli inteligencja administracji objawi się w gruntowaniu takiego przejścia*⁴⁹³. Możliwość poddania rozstrzygnięcia organu administracji publicznej kontroli ze strony sądu – administracyjnego bądź powszechnego – jawi się jednak jako wartość nie do przecenienia w demokratycznym państwie prawnym, czego przy wzmiankowanej instytucji wyraźnie zabrakło. Gruntowanie przejścia z aktu administracyjnego na akt pozornie niewładczy nie może zatem zostać ocenione pozytywnie.

Gdy idzie o konsekwencje udzielenia omawianego ułatwienia, to zawarcie układu ratalnego – po pierwsze – zgodnie z art. 29 ust. 2 SysUbSpołU skutkuje tym, że od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia

⁴⁹² J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne...*, s. 201.

⁴⁹³ Cyt. za J. Supernatem, *Administracja jako splot umów* [w:] *Umowy w administracji...*, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_62_2_Administracja_jako_splot_umow.pdf, [dostęp 18.08.2019 r., godz. 17:51].

po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg. Podobną regulację odnajdujemy w art. 41a UbSpołRoIU, wedle którego od należności z tytułu składek, których spłatę rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę, począwszy od następnego dnia po wpływie wniosku. Po drugie, udzielenie czy to układu ratalnego, czy odroczenia terminu płatności, wiąże się z tym, że Zakład ustala opłatę prolongacyjną na zasadach i w wysokości przewidzianej w ustawie - Ordynacja podatkowa dla podatków stanowiących dochód budżetu państwa (art. 29 ust. 4 SysUbSpołU). Po trzecie, zawarcie wzmiankowanej umowy wywiera wpływ na bieg terminu przedawnienia. Otóż zgodnie z art. 24 ust. 5a SysUbSpołU nie rozpoczyna się on, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty. Wywiązanie się z umowy ratalnej wywołuje zatem taki stan rzeczy, jakby w chwili jej zawarcia zadłużenia w ogóle nie było, a więc w konsekwencji, po uregulowaniu przez wnioskodawcę w ramach układu ratalnego wszystkich zaległych składek, przedawnienie traci swój substrat w postaci istnienia zaległości składkowej⁴⁹⁴. W ubezpieczeniu rolniczym owa kwestia została uregulowana analogicznie. Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia podjęcia decyzji o rozłożeniu należności na raty lub odroczeniu terminu płatności, do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty, z zastrzeżeniem ust. 4 (art. 41b ust. 3). Z kolei ust. 4 tego artykułu stanowi, że jeżeli w ustalonym terminie dłużnik nie zapłacił którejkolwiek z rat, na jakie została rozłożona należność, bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia podjęcia decyzji o rozłożeniu należności na raty, do dnia podjęcia decyzji o wygaśnięciu decyzji o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek.

W obu ustawach podobnie zostały ujęte następstwa niewywiązania się przez zobowiązanego z postanowień udzielonego ułatwienia. Po myśli art. 41a ust. 5 UbSpołRoIU jeżeli dłużnik nie opłaci w terminie odroczonej składki lub ustalonych przez Kasę rat, kwota niezapłaconych składek staje się wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę liczonymi od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin płatności wynikający z art. 40. W razie dokonywania wpłat na poczet rat, na jakie została rozłożona należność z tytułu składek, wpłatę zalicza się na poczet składek o najwcześniejszym terminie płatności i należnych od nich odsetek za zwłokę (art. 41a ust. 6 UbSpołRoIU). Nadmienić należy, że przepis art. 41a ust. 5

⁴⁹⁴ Tak A. Kurzych, *Bieg przedawnienia określonego w art. 6 ust. 3 tzw. ustawy wypadkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 118/08, PiP 2011, Nr 1, LEX.*

UbSpołRoIU w żaden sposób nie odnosi się do umorzonej części składek, jako że skutkiem umorzenia jest wygaśnięcie należności⁴⁹⁵. Z kolei zgodnie z art. 29 ust. 3 SysUbSpołU jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w ustawie - Ordynacja podatkowa. Natychmiastowa wymagalność z art. 29 ust. 3 SysUbSpołU oznacza, że wierzyciel może od razu prowadzić egzekucję, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 2019 r.⁴⁹⁶.

Tabele 6-8 przedstawiają liczbę złożonych do ZUS wniosków o odroczenie terminu płatności składek oraz wniosków o rozłożenie na raty należności z tytułu składek w okresie od dnia 01 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. (dotyczy wniosków, które wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym) oraz sposób załatwienia sprawy z rozbiem na poszczególne Oddziały ZUS (dotyczy rozpatrzenia wniosków, które wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym oraz w okresach wcześniejszych). Inny sposób załatwienia sprawy oznacza, że wniosek rozpatrzono w części pozytywnie i w części negatywnie albo doszło do umorzenia postępowania, albo pozostawiono wniosek bez rozpoznania, albo odmówiono wszczęcia postępowania⁴⁹⁷. Tabela 9. prezentuje informację KRS w przedmiocie liczby złożonych wniosków i podjętych decyzji w zakresie odroczenia terminu płatności składek w latach 2017-2019, zaś Tabela 10. odnosi się do liczby złożonych wniosków i podjętych decyzji w zakresie rozkładania na raty spłaty należności z tytułu składek w latach 2017-2019⁴⁹⁸. W tym wypadku załatwienie sprawy w inny sposób oznacza wydanie decyzji o uchybieniu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy bądź udzielenie informacji pisemnej. Osobno wskazano liczbę podjętych decyzji o odmowie wznowienia postępowania, pozostawienie wniosku bez rozpoznania oraz umorzenie postępowania.

⁴⁹⁵ Por. wyr. WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., III SA/Wa 1022/05, LEX.

⁴⁹⁶ III UK 178/18, LEX.

⁴⁹⁷ Informacja publiczna ZUS z dnia 07 kwietnia 2020 r.

⁴⁹⁸ Informacja publiczna KRUS z dnia 24 marca 2020 r., znak: 0000-BS.0157.1.2020.

Tabela 6.

ODDZIAŁ ZUS	2017 rok							
	Odroczenie terminu płatności składek				Rozłożenie na raty należności z tytułu składek			
	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	30	6	3	18	1 189	853	38	298
BIELSKO-BIAŁA	85	60	3	22	1 374	995	9	249
BIŁGORAJ	33	16	5	9	526	435	3	76
BYDGÓSZCZ	122	71	2	41	2 697	2 121	36	486
CHORZÓW	340	183	7	86	2 420	1 531	124	551
CHRZANÓW	29	19	1	7	725	515	25	140
CZĘSTOCHOWA	80	18	44	12	822	571	43	135
ELBLĄG	39	22	3	20	690	539	25	116
GDAŃSK	241	113	25	93	3 302	2 430	89	788
GORZÓW WLKP.	51	38	6	8	890	672	20	197
JASŁO	96	68	20	5	586	441	0	89
KIELCE	50	41	1	14	1 462	1 081	13	325
KOSZALIN	29	21	0	8	1 095	804	18	277
KRAKÓW	171	35	6	118	3 754	2 626	50	1 091
LEGNICA	16	4	0	4	1 101	827	22	189
LUBLIN	86	37	4	44	1 326	910	62	297
ŁÓDŹ I	87	55	7	24	1 984	1 537	49	332
ŁÓDŹ II	91	51	5	32	1 521	1 185	35	246
NOWY SĄCZ	55	20	7	29	1 100	728	1	327
OLSZTYN	60	14	2	39	1 539	1 229	29	280
OPOLE	83	23	23	39	1 560	1 218	26	303
OSTRÓW WLKP.	54	28	2	19	1 604	1 197	35	316
PIŁA	5	0	0	6	623	473	7	138
PŁOCK	47	12	3	31	1 062	863	32	150
POZNAŃ I	112	49	3	54	2 896	2 175	58	630
POZNAŃ II	79	53	5	28	2 027	1 555	62	367
RADÓM	32	19	1	10	1 177	897	3	215
RYBNIK	96	34	17	44	2 099	1 363	96	581
RZESZÓW	214	179	0	29	1 485	1 217	20	243
SIEDLCE	8	4	0	3	582	444	8	110
SŁUPSK	39	33	3	6	800	656	5	159

SOSNOWIEC	21	12	0	5	936	721	25	151
SZCZECIN	24	7	2	16	2 164	1 813	53	318
TARNÓW	37	27	1	8	640	476	9	141
TOMASZÓW MAZOWIECKI	22	16	2	6	725	594	9	117
TORUŃ	80	43	2	26	1 664	1 406	7	229
WAŁBRZYCH	144	20	3	96	1 623	1 140	27	440
WARSZAWA I	122	76	1	35	2 734	2 189	27	427
WARSZAWA II	121	77	9	23	3 344	2 678	3	470
WARSZAWA III	126	71	5	55	2 411	1 793	8	459
WROCLAW	62	23	15	32	2 825	2 174	51	559
ZABRZE	196	163	5	26	1 857	1 570	17	226
ZIELONA GÓRA	34	3	13	21	996	740	46	183
SUMA	3 549	1 864	266	1 251	67 937	51 382	1 325	13 421

Tabela 7.

ODDZIAŁ ZUS	2018 rok							
	Odroczenie terminu płatności składek				Rozłożenie na raty należności z tytułu składek			
	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	41	13	5	17	1 174	785	115	303
BIELSKO-BIAŁA	120	82	7	21	1 455	1 089	23	371
BIŁGORAJ	59	47	0	4	573	500	4	86
BYDGÓSZCZ	192	147	11	37	2 515	2 203	77	362
CHORZÓW	384	294	12	111	2 357	1 690	141	692
CHRZANÓW	91	63	6	12	758	597	36	136
CZĘSTOCHOWA	104	22	17	36	955	721	36	203
ELBLĄG	47	25	9	6	706	576	25	125
GDAŃSK	229	91	40	97	3 601	2 632	170	822
GORZÓW WLKP.	64	37	9	21	924	684	45	223
JASŁO	205	152	8	27	691	573	25	84
KIELCE	70	36	2	27	1 374	1 196	14	267
KOSZALIN	59	41	0	18	948	744	13	257
KRAKÓW	245	63	55	123	3 976	3 001	42	936
LEGNICA	54	17	13	23	1 023	819	60	197
LUBLIN	138	50	13	59	1 535	1 073	127	316
ŁÓDŹ I	144	79	19	35	1 975	1 500	57	373
ŁÓDŹ II	120	67	10	34	1 364	1 092	72	246
NOWY SĄCZ	61	28	5	25	1 214	986	57	186
OLSZTYN	91	39	5	44	1 520	1 245	25	296
OPOLE	102	53	16	34	1 683	1 352	77	273
OSTRÓW WLKP.	76	26	17	21	1 568	1 116	103	369
PIŁA	15	0	5	11	492	390	30	100
PŁOCK	65	32	3	26	1 214	1 028	21	159
POZNAŃ I	179	73	13	59	2 659	2 171	65	441
POZNAŃ II	126	62	31	30	2 178	1 734	29	449
RADOM	267	238	1	25	1 151	983	9	166
RYBNIK	172	53	18	56	1 852	1 399	172	391
RZESZÓW	370	272	13	57	1 488	1 205	33	289
SIEDLCE	26	17	1	6	667	601	12	100
SŁUPSK	66	48	1	20	817	667	5	140

SOSNOWIEC	76	44	7	16	1 007	794	54	167
SZCZECIN	45	19	0	14	2 536	1 938	91	436
TARNÓW	64	20	1	26	682	565	9	126
TOMASZÓW MAZOWIECKI	64	30	10	16	713	559	23	130
TORUŃ	86	59	4	19	1 801	1 488	19	281
WAŁBRZYCH	190	67	1	128	1 888	1 398	14	489
WARSZAWA I	131	71	14	28	3 293	2 462	79	582
WARSZAWA II	123	89	5	18	3 170	2 712	9	431
WARSZAWA III	140	74	5	36	2 876	2 333	18	532
WROCLAW	111	41	17	35	2 866	2 318	51	584
ZABRZE	357	288	23	39	2 176	1 897	82	271
ZIELONA GÓRA	66	30	3	29	1 298	954	43	315
SUMA	5 435	3 099	455	1 526	70 713	55 770	2 212	13 702

Tabela 8.

ODDZIAŁ ZUS	2019 rok							
	Odroczenie terminu płatności składek				Rozłożenie na raty należności z tytułu składek			
	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób	wpływ wniosków	zgoda	odmowa	inny sposób
BIAŁYSTOK	81	23	16	25	1 043	641	158	237
BIELSKO-BIAŁA	161	127	9	21	1 334	1 004	31	283
BIŁGORAJ	73	52	3	5	569	464	4	79
BYDGÓSZCZ	177	107	19	45	2 340	2 002	68	291
CHORZÓW	501	388	29	89	2 248	1 526	174	574
CHRZANÓW	92	81	7	12	695	537	36	116
CZĘSTOCHOWA	85	43	26	29	922	671	34	203
ELBLĄG	68	44	6	19	650	492	9	125
GDAŃSK	171	71	27	69	3 708	2 614	240	833
GORZÓW WLKP.	88	54	9	15	856	594	37	205
JASŁO	229	158	30	48	839	707	50	83
KIELCE	123	85	3	31	1 260	981	27	242
KOSZALIN	87	50	10	16	934	689	15	199
KRAKÓW	241	68	32	127	3 915	2 951	65	900
LEGNICA	63	28	9	21	940	695	79	171
LUBLIN	152	86	14	39	1 470	1 188	110	220
ŁÓDŹ I	189	96	19	56	1 824	1 416	114	355
ŁÓDŹ II	82	44	13	33	1 198	905	59	222
NOWY SĄCZ	60	44	4	10	1 129	956	32	132
OLSZTYN	83	37	8	34	1 359	1 024	82	270
OPOLE	115	50	22	33	1 494	1 110	122	283
OSTRÓW WLKP.	134	83	10	41	1 397	1 006	136	332
PIŁA	22	13	0	5	520	374	24	103
PŁOCK	91	56	11	27	1 254	1 071	44	139
POZNAŃ I	127	49	20	64	2 688	2 037	239	411
POZNAŃ II	102	44	11	42	2 008	1 641	41	420
RADOM	51	27	3	13	1 094	885	20	179
RYBNIK	111	33	64	57	1 722	1 117	266	376
RZESZÓW	166	99	22	59	1 528	1 198	46	298
SIEDLCE	25	16	0	7	622	508	13	76
SŁUPSK	70	56	1	13	748	630	18	97

SOSNOWIEC	70	34	12	29	1 024	752	67	184
SZCZECIN	73	19	0	34	2 405	1 771	87	572
TARNÓW	109	68	11	37	649	518	31	116
TOMASZÓW MAZOWIECKI	68	50	8	15	721	562	44	122
TORUŃ	146	105	15	18	1 690	1 375	46	246
WAŁBRZYCH	190	90	9	75	1 700	1 211	15	412
WARSZAWA I	182	75	9	78	3 245	2 516	153	641
WARSZAWA II	97	63	11	38	3 576	2 953	29	521
WARSZAWA III	158	95	2	58	2 720	2 290	21	500
WROCLAW	133	70	19	38	2 662	2 073	79	536
ZABRZE	351	284	11	46	1 891	1 644	87	178
ZIELONA GÓRA	106	41	13	54	1 261	871	71	309
SUMA	5 503	3 206	577	1 625	67 852	52 170	3 123	12 791

Tabela 9.

Lp.	Oddział Regionalny	Liczba złożonych wniosków o odroczenie terminu płatności			Liczba wniosków pozostałych z poprzedniego okresu odpowiednio dla każdego roku stan na koniec:			Rozpatrzone									Zalutwiono w inny sposób			Liczba podjętych decyzji o odmowie wznowienia postępowania			Pozostawiono bez rozpoznania			Umorzono postępowanie		
								Ogółem (pozytywnie i negatywnie)			Pozytywnie			Negatywnie														
		2017	2018	2019	IV kw. 2016 r.	IV kw. 2017 r.	IV kw. 2018 r.	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
1	BIALYSTOK	369	379	352	5	6	0	361	375	347	352	373	345	9	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	10	4
2	BYDGOSZCZ	347	327	264	0	0	0	344	316	255	333	313	252	11	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	11	9
3	CZĘSTOCHOWA	47	42	39	0	0	0	47	42	39	47	42	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	GDAŃSK	82	65	32	0	0	0	80	64	32	78	64	32	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0
5	KIELCE	193	172	144	0	1	1	189	169	143	182	164	133	7	5	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	2
6	KOSZALIN	64	46	37	1	0	0	64	43	36	61	43	31	3	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1
7	KRAKÓW	279	251	191	0	0	1	278	248	191	269	239	187	9	9	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0
8	LUBLIN	347	293	236	0	0	0	341	292	233	331	283	227	10	9	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	3
9	ŁÓDŹ	324	220	194	0	1	0	322	219	194	322	217	194	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
10	OLSZTYN	71	62	43	0	0	0	70	59	43	65	56	42	5	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0
11	OPOLE	54	42	24	0	0	0	50	40	22	49	38	20	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	2
12	POZNAŃ	457	406	324	0	0	0	450	397	318	436	396	316	14	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	9	4
13	RZESZÓW	99	80	64	0	0	0	99	80	64	99	80	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	WARSZAWA	505	356	321	0	1	0	500	353	320	496	348	317	4	5	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	4	1
15	WROCŁAW	99	80	52	0	1	1	97	77	51	94	77	49	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	3	1
16	ZIELONA GÓRA	11	9	3	0	0	0	11	9	3	10	9	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Razem	3 348	2 830	2 320	6	10	3	3 303	2 783	2 291	3 224	2 742	2 250	79	41	41	0	0	0	1	0	0	2	0	3	38	54	27

Tabela 10.

Lp.	Oddział Regionalny	Liczba złożonych wniosków o udzielenie ulgi w formie układu ratalnego			Liczba wniosków pozostałych z poprzedniego okresu odpowiednio dla każdego roku stan na koniec:			Rozpatrzone									Zalutowano w inny sposób			Liczba podjętych decyzji o odmowie wznowienia postępowania			Pozostawiono bez rozpoznania			Umorzono postępowanie			
								Ogółem (pozytywnie i negatywnie)			Pozytywnie			Negatywnie															
		2017	2018	2019	IV kw. 2016	IV kw. 2017	IV kw. 2018	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
1	BIAŁYSTOK	1 520	1 275	1 102	10	12	5	1 510	1 269	1 090	1 486	1 253	1 081	24	16	9	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	7	13	8
2	BYDGOSZCZ	1 275	1 224	1 098	8	2	2	1 274	1 208	1 083	1 237	1 169	1 048	37	39	35	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7	14	11	
3	CZĘSTOCHOWA	355	320	229	6	2	1	354	321	227	348	319	222	6	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	2	
4	GDAŃSK	312	276	285	0	3	0	308	277	282	305	275	282	3	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	1	
5	KIELCE	2 483	2 013	1 672	5	5	5	2 477	2 006	1 671	2 413	1 958	1 574	64	48	97	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	7	4
6	KOSZALIN	436	389	294	5	7	1	433	394	286	414	380	272	19	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	
7	KRAKÓW	1 598	1 264	1 050	3	4	7	1 586	1 254	1 050	1 558	1 220	1 018	28	34	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	7	4	
8	LUBLIN	5 187	4 469	3 871	14	20	14	5 163	4 460	3 860	5 114	4 422	3 825	49	38	35	0	1	0	0	0	0	0	0	0	18	14	14	
9	ŁÓDŹ	2 100	1 700	1 502	21	12	4	2 096	1 699	1 495	2 063	1 676	1 467	33	23	28	0	0	2	0	0	0	0	2	0	13	7	5	
10	OLSZTYN	880	718	611	2	0	2	880	711	610	865	702	603	15	9	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5	2	
11	OPOLE	231	170	136	1	4	6	225	167	134	220	159	127	5	8	7	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	2	5	
12	POZNAŃ	1 662	1 422	1 236	5	11	9	1 648	1 407	1 224	1 611	1 383	1 202	37	24	22	0	0	0	0	0	0	2	3	2	6	14	13	
13	RZESZÓW	1 629	1 199	1 080	8	6	4	1 624	1 193	1 072	1 599	1 173	1 061	25	20	11	0	0	0	0	0	0	1	2	1	6	6	8	
14	WARSZAWA	3 330	2 709	2 402	9	16	6	3 310	2 702	2 382	3 284	2 683	2 371	26	19	11	0	0	2	0	0	0	2	4	1	11	13	12	
15	WROCŁAW	467	386	377	3	2	0	464	385	374	454	381	366	10	4	8	2	0	0	0	0	0	1	1	0	1	2	0	

Rozdział V. Istota i funkcje indywidualnych ulatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych

1. Uwagi ogólne

Jednym z wniosków rozważań z Rozdziału I było uznanie składki na ubezpieczenia społeczne za świadczenie o charakterze daninowym i publicznoprawnym. Wielokrotnie podkreślono, że jest to konstrukt, który leży u podstaw ubezpieczeń społecznych i je współdefiniuje. Należy zatem postawić pytanie o miejsce indywidualnych ulatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne w systemie prawa. Konieczne jest także ustalenie ich funkcji.

2. Miejsce ulatwień indywidualnych w systemie prawa

Daniny publiczne *wyróżnia to właśnie spośród wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych, że są (...) stałym elementem ustrojowym państwa – opozycją wobec wolności i praw obywatelskich, nie zaś wyjątkiem od nich*⁴⁹⁹. Doniosłość danin w świetle funkcjonowania państwa skłoniła prawodawcę konstytucyjnego do umiejscowienia w ustawie zasadniczej poświęconych im przepisów. Unormowaniem o znaczeniu fundamentalnym jest art. 84 KRP, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Przedstawiciele doktryny podnoszą, że traktaty europejskie nie zawierają regulacji, która stanowiłaby odpowiednik tego przepisu lub obejmowałaby materię w nim unormowaną⁵⁰⁰. Jak już była mowa, klasyfikacja owych ciężarów i świadczeń jest rozmaita. Wynika to w dużej mierze z niekonsekwencji ustawodawczej. Niejednokrotnie konieczne jest nie tyle odwoływanie się do nazwy danego obowiązku, co

⁴⁹⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2009, s. 110.

⁵⁰⁰ T. Dębowska-Romanowska, T. Nowak, *Komentarz do art. 84 KRP* [w:] Bosek, Safjan, *Komentarz*, Legalis.

prędzej analizowanie jego podstaw prawnomaterialnych, aby rozsądzić, czy mamy do czynienia z kategorią konstytucyjną⁵⁰¹.

T. Dębowska-Romanowska podkreśla, że w art. 84 KRP ustanowiono zasadę powszechności utrzymywania państwa⁵⁰². Realizacja celów istotnych z punktu widzenia państwowości nie jest jednak nieograniczona. Dla ciężaru danin istotne ograniczenia stanowią prawa i wolności obywatelskie, stąd konieczne jest odnalezienie równowagi pomiędzy potrzebami publicznymi a prawami majątkowymi i osobistymi obywatela⁵⁰³. Kapitalne znaczenie ma w tym zakresie przepis art. 217 KRP, który pozostaje w ścisłym związku z przepisem art. 84 KRP, pełniąc funkcję gwarancyjną. Głosi on, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Obydwa powołane przepisy ustanawiają granice władztwa daninowego państwa, rozumianego jako władza stanowienia i pobierania danin publicznych⁵⁰⁴.

Zwróćmy uwagę, że według art. 217 KRP rangę ustawową muszą zachować regulacje, które odnoszą się do dwóch grup: 1) nakładania podatków i innych danin publicznoprawnych; 2) określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W grupie pierwszej wyraźnie odróżniono podatek od innych danin publicznoprawnych. Z kolei w grupie drugiej mowa jest, jak mogłoby się wydawać, jedynie o podatkach. Doktryna podkreśla zresztą, że z art. 84 i 217 KRP wynika zasada wyłączności ustawy w dziedzinie obciążeń podatkowych⁵⁰⁵. Czy spod obowiązku ustawowego określenia wyłączono zatem kwestie

⁵⁰¹ Por. B. Banaszak i cytowana przez Autora literatura (*Komentarz do art. 84 KRP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, Legalis).

⁵⁰² T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych...*, s. 114.

⁵⁰³ *Ibidem*, s. 115. M. Durczyńska, *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym* [w:] Dzwonkowski, Kulicki, *Dylematy*, s. 440 i cytowana przez Autorkę literatura.

⁵⁰⁴ Por. J. Kulicki, *Obecny i pożądaný zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] Dzwonkowski, Kulicki, *Dylematy*, s. 27. K. Działocha, A. Łukaszcuk, *Komentarz do art. 84 KRP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, LEX.

⁵⁰⁵ Por. A. Michalak, *Konstytucyjne zasady tworzenia prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, MOPOD 2017, Nr 7, Legalis.

analogiczne – podmiot, przedmiot i stawki innych danin publicznych, a także zasady przyznawania wobec nich ulg i umorzeń oraz kategorię podmiotów zwolnionych od innych danin publicznych?

Doktryna stoi na stanowisku, że wspomniane przepisy regulują nie tylko wyłączność ustawową w zakresie podatków, ale i szerzej – także zasadniczo co do innych danin prawa publicznego. Różnica pomiędzy podatkami a innymi daninami publicznymi polega głównie na tym, że te inne daniny są celowe. Ich przeznaczeniem może być, w drodze wyjątku, finansowanie jednego, a nie wszystkich zadań publicznych państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰⁶. Gdyby przyjąć, że art. 217 KRP nie odnosi się do danin publicznych innych niż podatki co do wyżej wymienionej drugiej grupy regulacji, to owe inne daniny publiczne zostałyby pozostawione *całkowitej swobodzie politycznej władzy ustawodawczej – byle ich nałożenie następowało w drodze ustawy*⁵⁰⁷. Jak dowodzi T. Dębowska-Romanowska, gdyby ustawodawca chciał ograniczyć wyłączność ustawy jedynie do nakładania innych danin publicznych, wówczas art. 217 KRP byłby zbędny. Taki obowiązek wynika przecież już z ogólnych zasad nakładania obowiązków na obywateli. Z tej przyczyny *art. 217 wprowadza jeszcze inne dodatkowe treści niż wyrażone przez art. 92 ust. 1 Konstytucji*⁵⁰⁸. Należy więc w zasadniczej mierze podzielić pogląd, że przepis ten wprowadza wymóg ustawowego określenia elementów konstrukcji podatków oraz innych danin publicznych – tj. podmiot, przedmiot i stawkę, a także ulgi i umorzenia oraz podmioty zwolnione⁵⁰⁹.

Powyższe stanowisko znajduje również podstawę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do sfery praw związanych z ponoszeniem ciężarów publicznych w wyroku z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie o sygn. akt: K 4/03⁵¹⁰ podniesiono, że *wymóg ustawowego określenia podstawowych elementów konstrukcyjnych podatków i innych danin publicznych konkretyzuje w tej sferze życia gospodarczego zasadę określoności przepisów prawa, stanowiącą element składowy zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa. Owa określoność nabiera ogromnego znaczenia w sferze*

⁵⁰⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych...*, s. 116.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, s. 116.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, s. 116.

⁵⁰⁹ Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 217 KRP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, C.H. Beck, Legalis.

⁵¹⁰ Legalis.

stosunków daninowych, w których obywatel ze szczególną wyrazistością narażony jest na zetknięcie się z władcym działaniem organów władzy publicznej. I choć dalsza część wyводу Trybunału odnosi się *stricto* do stosunku podatkowego, to jednak z tych słów należy wywieść, że przepis art. 217 KRP w sposób ogólny odnosi się także do składek na ubezpieczenia społeczne. Mowa przecież również o sferze regulacji daninowych.

Na gruncie powołanych unormowań konstytucyjnych na pierwszym planie widnieje podatek i powiązane z nim instytucje. Była już mowa o tym, że składkę ubezpieczeniową od podatku odróżniają w największej mierze jej odpłatność i celowość. Zgodnie z art. 6 OrdPU podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. W przeciwieństwie zatem do składek ubezpieczeniowych, podatek doczekał się ustawowej definicji, która zbieżna jest z poglądami piśmiennictwa, przy czym – zdaniem H. Dzwonkowskiego i M. Dzwonkowskiego – najpoważniejszą wadą legalnej definicji podatku jest brak cechy ustanawiania podatku w sposób ogólny (generalny). Generalność podatków należy rozumieć w ten sposób, że ustanawia się je przez normy prawne, które są ogólne ze względu na adresata i abstrakcyjne ze względu na sposób wyznaczenia zachowania⁵¹¹.

Ani ustawowa, ani doktrynalna definicja podatku nie odnosi się do zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, o czym stanowi art. 217 KRP. Te pojęcia związane są z elementami konstrukcyjnymi podatków, inaczej zwanymi „elementami technicznymi” czy „cechami zmiennymi podatków”. Stanowią one elementy regulacji poszczególnych podatków, które są im wspólne. Na ogół zalicza się do nich podmiot podatku, przedmiot opodatkowania, podstawę opodatkowania, stawkę podatkową, termin i sposób płatności⁵¹². Jak zauważa doktryna, ulgi podatkowe i zwolnienia podatkowe są formą zmniejszenia kwantytatywnych elementów konstrukcji podatku. Oznacza to, że *poza ulgą polegającą na obniżeniu wysokości podatku, nie istnieją w oderwaniu od innych elementów konstrukcyjnych podatków. Należy je bowiem zaliczyć do elementów fakultatywnych, których brak w konstrukcji podatku nie wpływa na wadliwość tej konstrukcji, nie są one niezbędne dla*

⁵¹¹ H. Dzwonkowski, M. Dzwonkowski, *Komentarz do art. 6 OrdPU* [w:] Dzwonkowski, *Komentarz*, Legalis.

⁵¹² K. Święch, *Konstytucyjne podstawy regulacji elementów konstrukcyjnych podatku* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa podatkowego*, red. P. Lewkowicz, J. Stankiewicz, TEMIDA 2, Białystok 2010, s. 150-151.

bytu samego podatku⁵¹³. Jak to ujmuje K. Świąch, związane są one ze wszelkimi usankcjonowanymi przez prawodawcę rozwiązaniami prowadzącymi do zmniejszenia obciążenia podatkowego bądź jego wyeliminowania w ogóle⁵¹⁴.

Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 6 OrdPU, pod pojęciem ulg podatkowych rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, z wyjątkiem obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, oraz innych odliczeń stanowiących element konstrukcji tego podatku. Ta definicja ustawowa rozbiega się z poglądami piśmiennictwa. Zauważono chociażby, że do ulg zalicza ona zwolnienia podatkowe, co jest niespójne np. z art. 217 KRP, który te dwie instytucje wyraźnie rozdziela (podobnie jak umorzenia). Dlatego też owej definicji zawartej w Ordynacji podatkowej odmawia się waloru uniwersalnego, wskazując, że została ona stworzona na potrzeby tego aktu prawnego w celach porządkujących i technicznych⁵¹⁵. Jak podaje W. Morawski, ustawodawca podatkowy odwołał się w tym zakresie do określenia skutków, jakie ma wywołać dana instytucja, aby móc określić ją mianem ulgi w rozumieniu tej ustawy – ma być to zmniejszenie ciężaru podatkowego⁵¹⁶.

Wydaje się, że w piśmiennictwie z zakresu prawa podatkowego nie panuje ogólna zgoda co do doktrynalnej klasyfikacji ulg, zwolnień i umorzeń. Przede wszystkim jednak wyraźnie odróżnia się zwolnienia podatkowe od ulg podatkowych. Pod pojęciem zwolnień podatkowych rozumie się definitywne wyłączenia z zakresu podmiotowego w danym podatku określonej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub przedmiotu danego podatku określonej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienie przedmiotowe)⁵¹⁷. Zwolnienie podatkowe nie jest „krańcowym” przypadkiem ulgi podatkowej, chyba że przyjmie się, iż mowa o obniżeniu podstawy opodatkowania lub wysokości podatku do zera. Taka interpretacja,

⁵¹³ M. Durczyńska, *op. cit.*, s. 436-437 i powoływana przez Autorkę literatura.

⁵¹⁴ K. Świąch, *op. cit.*, s. 160.

⁵¹⁵ Por. M. Durczyńska, *op. cit.*, s. 447-448. M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 3 OrdPU* [w:] Babiarz, Dauter i in., *Komentarz*, LEX.

⁵¹⁶ Cyt. za M. Durczyńską, *op. cit.*, s. 448.

⁵¹⁷ Por. M. Cienkowski, T. Wołowicz, *Preferencje w lokalnych podatkach majątkowych a zachowania podmiotów gospodarczych*, *Studia prawno-ekonomiczne*, t. XCVIII, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2016, s. 321 i cytowania przez Autorów literatura.

zdaniem K. Radzikowskiego, miałyby uzasadniać zaliczenie zwolnień podatkowych do ulg podatkowych na gruncie art. 3 pkt 6 OrdPU⁵¹⁸. Zaznaczyć należy, że tym przepisem nie są objęte również zwolnienia podmiotowe. *W przypadku takich zwolnień, w przeciwieństwie do zwolnień przedmiotowych, nie dochodzi bowiem do obniżenia podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, ale do uwolnienia określonych podmiotów z obowiązku zapłaty określonej daniny*⁵¹⁹.

Ulg podatkowe dzieli się na ulgi systemowe i ulgi indywidualne. Te pierwsze uregulowano w przepisach dotyczących konkretnego podatku i mają charakter generalny. W tym przypadku z mocy samego prawa podatnik uzyskuje prawo do korzystania z nich, jako że przepisy określają sytuację faktyczną lub prawną zawężającą zakres podmiotowy lub przedmiotowy prawopodatkowego stanu faktycznego⁵²⁰. Ich rolą jest bądź wyłączenie z podstawy opodatkowania lub nienaliczanie od niej określonych kwot, bądź obniżanie samego podatku⁵²¹. Są one zatem powiązane z mechanizmem obliczania podatku⁵²². Wyróżnia się spośród nich ulgi polegające na zmniejszeniu podstawy opodatkowania, obniżeniu stawki podatkowej lub zmniejszenia kwoty podatku⁵²³. Przyznaje się je na wniosek podatnika bądź podatnik powinien samodzielnie zastosować je w toku wyliczenia wysokości podatku⁵²⁴.

Z kolei ulgi indywidualne mają na ogół charakter uznaniowy i podlegają zastosowaniu, *gdy ustalony w wyniku postępowania podatkowego, a związany z danym podmiotem, stan faktyczny daje organom podatkowym prawo do zastosowania pewnych nadzwyczajnych środków w postaci ulg lub zwolnień*⁵²⁵. Niektórzy Autorzy nie zaliczają ulg indywidualnych do ulg podatkowych, wskazując, że są to, precyzyjnie mówiąc, ulgi w zapłacie podatku, bowiem przyznaje się je na mocy decyzji administracyjnej właściwego organu i nie mają wpływu na kształt przedmiotu opodatkowania, lecz dopiero na sferę wykonywania zobowiązań

⁵¹⁸ K. Radzikowski, *Regulacje prawa pomocowego a udzielenie przedsiębiorcom ulg w zapłacie podatków i charakter decyzji administracyjnej w tej sprawie*, MOPOD 2011, Nr 1, Legalis.

⁵¹⁹ M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, LEX i cytowana przez Autorkę literatura.

⁵²⁰ M. Dureczyńska, *op. cit.*, s. 446.

⁵²¹ M. Cienkowski, T. Wołowicz, *op. cit.*, s. 321.

⁵²² Pot. M. Niezgódka-Medek, *op. ci.*, LEX.

⁵²³ M. Dureczyńska, *op. cit.*, s. 448.

⁵²⁴ K. Świąch, *op. cit.*, s. 161-162.

⁵²⁵ M. Dureczyńska, *op. cit.*, s. 446 i cytowany przez Autorkę R. Mastalski.

podatkowych⁵²⁶. Do tej grupy należą odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty podatku, zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, a także umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej. Dlatego też art. 3 pkt 6 OrdPU nie obejmuje takich działań organów podatkowych, jak zaniechanie poboru podatków (art. 22 § 1 OrdPU), zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania podatku (art. 22 § 2 OrdPU), odroczenie niektórych terminów przewidzianych przepisami prawa podatkowego (art. 48 § 1 OrdPU), a także ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (dział III rozdział 7a – art. 67a–67e OrdPU). *Stanowią one bowiem formę definitywnej (zaniechanie, umorzenie) lub czasowej (odroczenie terminu zapłaty, rozłożenie na raty) rezygnacji związku publicznoprawnego z przysługujących mu należności podatkowych, a nie służą obliczeniu podatku*⁵²⁷. M. Durczyńska podkreśla przy tym, że nie są one również ulgami, o których mowa w Konstytucji⁵²⁸. W podobnym tonie, jak się wydaje, wypowiedziała się również na przykład M. Niezgódka-Medek⁵²⁹. Odmienne stanowisko zabrali H. Dzwonkowski i M. Kurzac⁵³⁰. Ulgi indywidualne, zdaniem tych Autorów, są kategorią konstytucyjną. H. Dzwonkowski twierdzi jednak, że art. 217 KRP tyczy się wyłącznie ulg indywidualnych, ponieważ skoro w tym artykule wymienia się „przyznawanie ulg i umorzeń”, to mowa jest o stosowaniu prawa podatkowego – nie zaś o skutkach prawnych, następujących *ipso iure*⁵³¹. Pogląd ten został poddany krytyce ze strony A. Mariańskiego i W. Nykiela⁵³². Zdaniem Autorów, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że termin „przyznawanie” musi odnosić się do stosowania prawa. *Przecież może tu chodzić i chodzi o przyznawanie przez akt wykonawczy ulg, których zasady przyznawania (a więc ogólne reguły) są określone ustawowo. Ponadto jeśli w tym przepisie mówi się o zasadach przyznawania ulg i umorzeń, a – jak wiadomo – umorzenia należą właśnie do kategorii ulg w zapłacie podatku, to ulgi nie mogą być rozumiane jako ulgi w zapłacie podatku*⁵³³. Trudno jednak skonstatować, czy zdaniem Autorów art. 217 KRP obejmuje zarówno ulgi systemowe, jak i indywidualne, bowiem choć z początku rozważań Autorów

⁵²⁶ Por. K. Radzikowski, *op. cit.*, Legalis.

⁵²⁷ M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, LEX i cytowana przez Autorkę literatura.

⁵²⁸ M. Durczyńska, *op. cit.*, s. 446.

⁵²⁹ M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, LEX.

⁵³⁰ H. Dzwonkowski, M. Kurzac, *Komentarz do art. 67a OrdPU* [w:] Dzwonkowski, *Komentarz*, Legalis.

⁵³¹ H. Dzwonkowski, *Elementy konstrukcyjne podatku w świetle art. 217 Konstytucji*, „Glosa” 1999, Nr 6, s. 2.

⁵³² A. Mariański, W. Nykiel, *Komentarz do art. 217 KRP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁵³³ *Ibidem*, Legalis.

można wyprowadzić taki wniosek, to kończą je kategorycznym twierdzeniem – *nie ma więc uzasadnienia pogląd, że termin „ulgi” użyty w komentowanym przepisie oznacza „ulgi w zapłacie podatku”*⁵³⁴.

Wracając na grunt przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, warto postawić pytanie, jak art. 217 KRP ma się do tej dziedziny prawa. O ile bowiem ustawodawca podatkowy wprost posługuje się nazewnictwem konstytucyjnym, o tyle już na pierwszy rzut oka przepis wydaje się nie być zbieżny z nomenklaturą używaną na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Z pewnością ustawowe ustanawianie składek ubezpieczeniowych oraz określanie podmiotów, przedmiotów oskładkowania i stawek składek ma odzwierciedlenie w ustawach ubezpieczeniowych. Jest to jednak zgoła inaczej ujęte, aniżeli opodatkowanie danych podmiotów i przedmiotów.

Przede wszystkim zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 1-2 KRP obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustęp 2 tego artykułu głosi, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. K. Ślebzak podkreśla, że w ogólności prawa socjalne, a w tym prawo do zabezpieczenia społecznego, należą do tzw. praw uprawnień, z których wynika możliwość domagania się od podmiotu zobowiązanego określonego zachowania, polegającego na działaniu (świadczeniu) na korzyść uprawnionego⁵³⁵. Treścią prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 zd. 1 KRP jest żądanie udzielenia dostępu do systemu gwarantującego ochronę we wskazanym zakresie⁵³⁶. Z przepisu tego nie można wywieść, jaka konkretnie forma zabezpieczenia społecznego ma zostać zastosowana, aby zrealizować wymienione w nim cele, co pozostawiło ustawodawcy duży zakres swobody⁵³⁷. W wykonaniu swojego konstytucyjnego obowiązku państwo nie tylko tworzy odpowiednie instytucje, uchwalając ustawy, lecz także przymusza obywateli do uczestnictwa w systemie ubezpieczeń. Ów przymus powinien być rozumiany jako „objęcie systemem niezależnie od woli

⁵³⁴ *Ibidem*, Legalis.

⁵³⁵ K. Ślebzak, *Treść prawa do zabezpieczenia społecznego jako prawa socjalnego w doktrynie* [w:] *Prawo do zabezpieczenia...*, Legalis.

⁵³⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 64.

⁵³⁷ Por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 30-31.

ubezpieczonego i bez konieczności podjęcia działań w tym celu”⁵³⁸. Gdy więc zaś idzie o zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego, to z rządzących nim zasad przymusowości, powszechności i automatyzmu wywodzi się, że obejmuje on wszystkie osoby aktywne zawodowo, a także nieaktywne automatycznie, bez względu na ich wolę, z chwilą powstania tytułu do ubezpieczenia społecznego⁵³⁹.

I właśnie pojęcie „tytułu do ubezpieczenia społecznego” jest tutaj kluczowe. Należy pod nim rozumieć wskazane w ustawie systemowej sytuacje prawne, których wystąpienie w odniesieniu do danej osoby powoduje jej podleganie ubezpieczeniom społecznym. Jego wystąpienie powoduje bądź powstanie ubezpieczenia społecznego obowiązkowego, bądź stwarza możliwość objęcia ubezpieczeniem społecznym dobrowolnym⁵⁴⁰. Ubezpieczenie rolnicze skonstruowane jest zaś pod względem podmiotowym tak, aby uzupełniać system powszechny. W konsekwencji, co do zasady, przy ustalaniu tytułu do tego ubezpieczenia tytuły powszechne mają pierwszeństwo⁵⁴¹. Na gruncie obydwu systemów tytuł ubezpieczenia wyznacza to, jakim ubezpieczeniem podlega dany ubezpieczony. Stąd też na zakres przedmiotowy ubezpieczenia kapitalny wpływ ma zakres podmiotowy ubezpieczenia. Nie ma zaś w ubezpieczeniu społecznym odpowiednika kategorii „podmiotów zwolnionych od podatków”, o których mowa w art. 217 KRP, chyba że przyjąć, że mamy z takimi podmiotami do czynienia, gdy nie występuje tytuł do ubezpieczenia obowiązkowego. Moim zdaniem jest to jednak nie do pogodzenia z ideą zasady powszechności ubezpieczeń społecznych, która przecież rozbiega się z celem ustanawiania podatków. Jak wyjaśnia R. Babińska-Górecka, jej sensem jest objęcie zakresem obowiązkowego ubezpieczenia społecznego wszystkich, wobec których zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego⁵⁴². Ma to wszakże zapewniać szerokiemu gronu osób (głównie zarobkujących, lecz niekiedy również niezarobkujących) bezpieczeństwo socjalne.

Jak była mowa wyżej, art. 217 KRP odnosi się – na gruncie regulacji prawnopodatkowych – z pewnością do ulg podatkowych o charakterze systemowym. Czy w prawie ubezpieczeń społecznych istnieją instytucje o analogicznym charakterze – w sposób

⁵³⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 64.

⁵³⁹ G. Uścińska, *op. cit.*, s. XXIV.

⁵⁴⁰ R. Babińska-Górecka, *Tytuł ubezpieczenia społecznego* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 307.

⁵⁴¹ Szerzej M. Płonka, *op. cit.*, s. 97.

⁵⁴² R. Babińska-Górecka, *Zasady ubezpieczeń społecznych* [w:] Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 385.

generalny wyłączające określone kwoty z oskładkowania czy też obniżające wysokość składek? Odpowiedź jest twierdząca, ale zastrzec trzeba, że z pewnością nie w taki sam sposób, jak w prawie podatkowym, lecz podobnie. Należałoby zaliczyć do nich takie instytucje, które wolne są od uznaniowości organu administracji publicznej i wynikają wprost z przepisów ustawy, a nie z aktu administracyjnego czy innej formy działania administracji publicznej.

Tytułem przykładu warto wskazać, po pierwsze, na powiązane ze sobą regulacje nakierunkowane na stymulowanie rozwoju nowo założonych działalności gospodarczych. Według art. 18a ust. 1 SysUbSpołU podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 SysUbSpołU (czyli osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy - Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a SysUbSpołU, który głosi, że za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność nie uważa się w rozumieniu ustawy systemowej osoby fizycznej, o której mowa w art. 18 ust.1 PrPrz), w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30 proc. kwoty minimalnego wynagrodzenia. Przepis ten pozwala na znaczne obniżenie podstawy oskładkowania, zależnie od deklaracji ubezpieczonego przedsiębiorcy. Sposób, w jaki ubezpieczony realizuje to uprawnienie, zależy wyłącznie od decyzji tej osoby⁵⁴³. Owa preferencja składkowa, nazywana „małym ZUSem”, nie ma jednak zastosowania do osób, które prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność (art. 18a ust. 2 pkt 1 SysUbSpołU), bądź też wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej (art. 18a ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU). W doktrynie *ratio legis* tego unormowania wyjaśnia się następująco – przepisy te zaadresowano do osób, które nie miały dotychczas stałych źródeł dochodów (stałej pracy), od których byłyby opłacane składki i które decydują się na podjęcie własnej działalności. Regulacja ta ma na celu zachętę do rozpoczęcia działalności i do przeznaczania

⁵⁴³ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 17 lutego 2017 r., III AUa 1441/15, LEX.

zaoszczędzonych w ten sposób kwot na zakup maszyn bądź surowców do produkcji⁵⁴⁴. Celem wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy systemowej art. 18a ust. 1, jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 12 września 2013 r.⁵⁴⁵, było niewątpliwie ułatwienie podjęcia ryzyka rozpoczęcia po raz pierwszy działalności gospodarczej i zmniejszenie obciążenia finansowego z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, co umożliwiłoby przeznaczenie uwolnionych środków na rozwój tej działalności.

Podobnego celu należy upatrywać w tzw. „uldze na start”, wprowadzonej w drodze art. 18 ust. 1 PrPrz. Przepis ten stanowi, że przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca może jednak zrezygnować z tego uprawnienia przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 2 PrPrz). Owe ulgi nie stosuje się do przedsiębiorców spełniających warunki określone w art. 5a UbSpołRoIU (art. 18 ust. 3 PrPrz). Ma ona stanowić szczególny rodzaj korzyści i zachęty dla przedsiębiorców podejmujących działalność gospodarczą po raz pierwszy lub ponownie po upływie dłuższego czasu, zwłaszcza w przypadku działalności prowadzonej na małą skalę⁵⁴⁶. Skorzystanie z tego uprawnienia nie wyłącza następnie zastosowania preferencji składowej z art. 18 ust. 1 SysUbSpołU. Trafnie zauważa K. Brózda, że *oznacza to tym samym, że przedsiębiorca będący na starcie będzie niejako wspierany nawet przez okres pierwszych 30 miesięcy. Z perspektywy młodej osoby, rozpoczynającej swój niewielki biznes, jest to z pewnością atrakcyjna propozycja*⁵⁴⁷. Z kolei rezygnacja z niepodlegania ubezpieczeniom społecznym w omawianym trybie, która następuje poprzez

⁵⁴⁴ Por. Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 18a SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska-Żukowska, *Komentarz*, Legalis.

⁵⁴⁵ III AUa 495/13, LEX.

⁵⁴⁶ Por. B. Kotowicz, M. Słaby, *Ułatwienia dla przedsiębiorców – próba oceny nowych rozwiązań prawnych*, MOP 2018, Nr 13, LEX.

⁵⁴⁷ K. Brózda, *Nowe prawo przedsiębiorców a zamówienia publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, Nr 1, LEX.

zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych na zasadach określonych w art. 18a ust. 1 i art. 36 ustawy systemowej, skutkuje tym, że w takim przypadku okres 24 miesięcy kalendarzowych liczy się od dnia objęcia ubezpieczeniami, a przepis art. 13 pkt 4 stosuje się (*vide* art. 18aa ust. 1 SysUbSpołU).

Innego rodzaju preferencja składkowa, podobna do powyższych regulacji, została przewidziana dla osób niepełnosprawnych. Jak stanowi art. 25a ust. 1 pkt 1 ZatrNiepU, PFRON refunduje osobie niepełnosprawnej wykonującej działalność gospodarczą obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do wysokości odpowiadającej wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota określona w art. 18 ust. 8 oraz w art. 18a SysUbSpołU z zastrzeżeniem ust. 1a, który uzależnia wysokość refundacji od stopnia niepełnosprawności. Owa refundacja nie przysługuje jednak, jeśli składki zostały opłacone z uchybieniem terminów określonych art. 47 SysUbSpołU przekraczającym 14 dni (art. 25a ust. 4 ZatrNiepU).

Polskiemu ustawodawstwu znane są także unormowania o charakterze umorzeniowo-restrukturyzacyjnym⁵⁴⁸. W piśmiennictwie⁵⁴⁹ ów walor przydano przepisom znajdującym się w ustawach takich jak: z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁵⁵⁰; z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁵⁵¹; z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców⁵⁵²; z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy⁵⁵³; z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej⁵⁵⁴; z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy -

⁵⁴⁸ Takim pojęciem posługuje się M. Pogonowski, *Charakter prawny umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne – aspekty ekonomiczne i społeczne* [w:] Ślęzak, *Składki*, s. 125.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, s. 125.

⁵⁵⁰ Dz.U. 2012, poz. 1551 ze zm.

⁵⁵¹ Dz.U. 2000 Nr 84, poz. 948 ze zm.

⁵⁵² Dz.U. 2002 Nr 155, poz. 1287 ze zm.

⁵⁵³ Dz.U. 2002 Nr 213, poz. 1800 ze zm.

⁵⁵⁴ Dz.U. 2005 Nr 78, poz. 684 ze zm.

Prawo bankowe⁵⁵⁵; z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁵⁵⁶. Przykładowo, art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” przewiduje, że restrukturyzacji finansowej na zasadach określonych w ustawie podlegają m.in. zobowiązania PKP SA znane na dzień 31 grudnia 2001 r. zaległości wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek należnych do dnia 31 grudnia 1998 r. – w całości, oraz z tytułu składek należnych za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. – w części finansowanej przez płatnika, z zastrzeżeniem ust. 3, który stanowi, że nie podlegają restrukturyzacji zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie emerytalne; zaległości te podlegają spłacie w równych ratach w latach 2003-2006. Restrukturyzacja ta ma polegać na umorzeniu tych zobowiązań w całości wraz z odsetkami za zwłokę lub opłatą prolongacyjną oraz kosztami egzekucyjnymi na zasadach określonych w ustawie (art. 22b tej ustawy). Inne rozwiązanie wprowadza zaś ustawa o działalności leczniczej. W jej art. 191 pkt 2 postanowiono, że umorzeniu podlegają znane na dzień 31 grudnia 2009 r. zobowiązania podmiotu tworzącego przejęte od samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej wraz z odsetkami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez płatnika oraz na Fundusz Pracy, z wyjątkiem składek na ubezpieczenie emerytalne. Celem tych przepisów jest pomoc w restrukturyzacji określonych podmiotów, która ma polegać na zmniejszeniu bądź całkowitym umorzeniu ich zadłużenia – tak, aby stymulować ich rozwój, czy w ogóle umożliwić funkcjonowanie.

Powyższe przykłady nie są naturalnie wszystkimi regulacjami tego typu. Pokazują jednak pewien schemat: ustawodawca wprost wskazuje, jaki podmiot i w jakich warunkach może skorzystać bądź korzysta z szeroko rozumianego ułatwienia w opłaceniu składek. Jest to przy tym wolne od oceny organu rentowego. Takie konstrukcje przypominają w zasadzie ulgi podatkowe o charakterze systemowym, które opisano powyżej. Zrealizowano tym samym wymóg z art. 217 KRP, ponieważ owe unormowania określono w ustawach.

Do tej grupy instytucji nie należą jednak (podobnie jak ulgi podatkowe o charakterze indywidualnym) konstrukcje prawne, których dotyczy niniejsza praca. I. Jędrasik-Jankowska nazywa je „mechanizmami ułatwiającymi płatnikowi zapłatę składki”, zaliczając do nich odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie spłaty na raty (art. 29 SysUbSpołU), a także

⁵⁵⁵ Dz.U. 2009 Nr 71, poz. 609 ze zm.

⁵⁵⁶ Dz.U. 2011 Nr 112, poz. 654 ze zm.

umorzenie składek na zasadzie art. 28 SysUbSpołU⁵⁵⁷. Natomiast D. Dzienisiuk pisze o „ułatwieniach w spłacie składek”, do których zaliczyła jedynie odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie spłaty na raty (art. 29 SysUbSpołU), odrębnie ujmując umorzenie należności z tytułu składek⁵⁵⁸.

Nad zagadnieniem tym pochylił się J. Wantoch-Rekowski, celem zapobieżenia nieporządkowi terminologicznemu, który panuje w piśmiennictwie. Autor zauważył, że powszechnie obydwie wspomniane instytucje (z art. 28 i 29 SysUbSpołU) nazywa się ulgami, podczas gdy w art. 32 SysUbSpołU posłużono się terminami „ulgi i umorzenia”, co wyklucza uznanie umorzenia za ulgę. Autor, aprobując generalnie terminologię obraną przez I. Jędrasik-Jankowską, uprościł ją i nazwał ulgi oraz umorzenia „ułatwieniami w opłacaniu składki”. W poczet ułatwień zaliczył także, poza umorzeniami, układem ratalnym oraz odroczeniem terminu płatności składki, instytucję z art. 18a SysUbSpołU⁵⁵⁹.

„Ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych” stanowią z pewnością jedno z pojęć z zakresu teorii prawa ubezpieczeń społecznych. Jeśli przyjmiemy, że *pojęcie tworzy się, gdy zastanawiamy się nad zastanymi znaczeniami opisywanego terminu, a w razie wątpliwości ustalamy również cechy, które decydują o tym, że pewne obiekty zaliczamy do zakresu pojęcia, a inne nie*⁵⁶⁰, to każdorazowo, gdy ustawodawca wspomaga płatnika (rolnika) w realizacji obowiązków związanych z opłacaniem składek, mamy do czynienia właśnie ze wskazaną kategorią pojęciową. Uważam zatem, że ułatwienia te można podzielić na systemowe i indywidualne.

Skorzystanie z ułatwień o charakterze indywidualnym następuje na skutek przeprowadzenia stosownego postępowania przez organ rentowy. Dojść musi – co do zasady – do autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków danego podmiotu, co oparte jest o uznaniowość organu. Nie ma tu mowy o prostym wykorzystaniu przepisanej prawnie możliwości przez zainteresowanego (na przykład wskutek ujęcia jej w jakiejś deklaracji), ponieważ odstąpiono od administracyjnego związania na rzecz swobody decyzyjnej. Chociażby nawet owe regulacje były zbieżne co do celu z powyżej opisanymi instytucjami

⁵⁵⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 53-54.

⁵⁵⁸ D. Dzienisiuk [w:] *Podatki i składki...*, s. 173-174.

⁵⁵⁹ J. Wantoch-Rekowski, *Ułatwienia w opłacaniu składek...*, s. 36 i n.

⁵⁶⁰ M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 22.

ubezpieczeń społecznych, które przypominają systemowe ulgi podatkowe, to jednak znacznie bliżej im do indywidualnych ulg podatkowych. Parafrazując bowiem wcześniej przytoczone poglądy nauki prawa podatkowego, które odnosiły się do rzeczonych indywidualnych ulg podatkowych – indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne nie mają wpływu na kształt przedmiotu oskładkowania, lecz dopiero na sferę wykonywania zobowiązań składkowych. Uważam przy tym, że kryterium różnicującym ułatwienia systemowe i indywidualne jest zwłaszcza uznaniowość w przyznaniu tych drugich, podczas gdy prawo bądź obowiązek zastosowania tych pierwszych jest tego pozbawiony.

3. Funkcje ułatwień indywidualnych

Skoro mowa o zadaniach, jakie mają realizować przedmiotowe instytucje, warto rozważyć je w szerszym kontekście – a mianowicie na gruncie funkcji prawa ubezpieczeń społecznych w ogóle. Przede wszystkim odróżnić należy funkcje tej gałęzi prawa od funkcji ubezpieczeń społecznych jako takich. Nie sposób jednak pominąć ich wzajemnej zależności. Idea zabezpieczenia społecznego jako celu społecznego rozumiana jest jako struktura społeczna, w której wszyscy będą korzystać z dobrobytu zgodnie z potencjałem sił produkcyjnych danego społeczeństwa. I. Jędrasik-Jankowska zaznacza, że jej istotą jest założenie, iż każdy członek społeczeństwa jest uprawniony do korzystania – dzięki wysiłkom własnego społeczeństwa i współpracy międzynarodowej, zgodnie z możliwościami każdego państwa – z praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, które są niezbędne dla jego poczucia godności oraz swobodnego rozwoju osobowości⁵⁶¹. Jak zaś podkreśla G. Uścińska, przepisy regulujące prawo ubezpieczeń społecznych są narzędziem realizacji polityki społecznej pozostającym w gestii państwa. Ubezpieczenie społeczne jako instytucja prawna stanowi przejaw zbiorowej przeczności, która polega na organizowaniu się podmiotów zagrożonych tymi samymi zdarzeniami losowymi i na gromadzeniu przez nie funduszy, żeby następnie wypłacać z nich świadczenia tym, które dane zdarzenie faktycznie dotknęło⁵⁶².

W przedwojennej literaturze podnoszono, że nadrzędnym i pierwotnym celem ubezpieczeń społecznych było wynagradzanie szkody powstałej na skutek zajścia zdarzenia

⁵⁶¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 22.

⁵⁶² G. Uścińska, *op. cit.*, s. XXIII.

losowego, godzącego w egzystencję ubezpieczonego czy też jego rodziny. Jak pisał S. Fischlowitz, dopiero z biegiem czasu punkt ciężkości działalności świadczeniowej ubezpieczeń społecznych zaczął się przesuwac ku funkcjom również ściśle odszkodowawczym, ale zmierzającym bezpośrednio ku przywróceniu ubezpieczonego lub członków jego rodziny do stanu, w jakim się znajdowali, nim stali się ofiarami zdarzenia losowego. Dalszy etap rozwoju ubezpieczeń społecznych nacechowany był zaś *podjęciem przez nie akcji zmierzającej ku zapobieganiu zdarzeniom losowym, których skutkami ubezpieczenia społeczne zajmowały się dotychczas niemal wyłącznie*⁵⁶³. Autor zwracał uwagę na to, że ubezpieczenia te mają również na celu „korektyw podziału dochodu społecznego między pracą a kapitałem”, akcentując ich rolę w wyrównywaniu różnic społeczno-dochodowych⁵⁶⁴.

Aktualnie wyróżnia się na ogół trzy funkcje ubezpieczeń społecznych, postrzegane jako funkcje określonego systemu świadczeń mających rekompensować utratę możliwości zarobkowania i gwarantujących odpowiedni poziom bytu dla uprawnionych, którzy własną pracą nie mogą wypracować środków na utrzymanie⁵⁶⁵. Pierwsza z nich – funkcja ekonomiczna – rozumiana jest w ten sposób, że świadczenia ubezpieczeniowe mają zastępować utracone bądź ograniczone środki utrzymania spowodowane utratą lub ograniczeniem możliwości ich zdobywania⁵⁶⁶. Innymi słowy, postrzega się ją jako gwarancję dostarczania przychodu, utraconego lub ograniczonego w wyniku zajścia określonego ryzyka socjalnego⁵⁶⁷. Druga z funkcji, funkcja społeczna, polega na zapewnieniu ubezpieczonym odpowiedniego poziomu życia. Świadczenia powinny gwarantować nie tylko zaspokojenie potrzeb bytowych, lecz również tych wyższego rzędu – m.in. kulturalnych czy zdrowotnych⁵⁶⁸. Chodzi tu także o podnoszenie materialnego i kulturalnego poziomu życia, w celu usuwania różnic społecznych⁵⁶⁹. Ostatnia z funkcji – motywacyjna – jest postrzegana jako świadomość i przezorność podmiotu zaistnienia zdarzenia losowego i konieczności zabezpieczenia się przed

⁵⁶³ S. Fischlowitz, *Spoleczny charakter ubezpieczeń społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, Nr 18, s. 298, dostęp online: <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/20401>, [dostęp 28.12.2019 r., godz. 19:16].

⁵⁶⁴ *Ibidem*, s. 315.

⁵⁶⁵ A. Wypych-Żywicka, *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] Wypych-Żywicka, *Leksykon*, s. 49.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, s. 49.

⁵⁶⁷ Por. K. Ślęzak, *Funkcje zabezpieczenia społecznego* [w:] *Prawo do zabezpieczenia...*, Legalis.

⁵⁶⁸ A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁶⁹ K. Ślęzak, *Funkcje zabezpieczenia społecznego...*, Legalis.

jego skutkami⁵⁷⁰. Gdy idzie o ubezpieczenia rolnicze, to, zdaniem D. Puśleckiego, ubezpieczenia te pełnią funkcje: ochronną, gwarancyjną, kompensacyjną i prewencyjną, przy czym w istocie mowa jest o innym nazewnictwie funkcji, o których mowa powyżej⁵⁷¹.

Jak podnosi A. Wypych-Żywicka, w prawie ubezpieczeń społecznych przyjmuje się, że funkcją tego prawa jest skutek, następstwo działania w społeczeństwie i to zarówno jako efektu pożądanego, jak i niechcianego, nieplanowanego⁵⁷². W tym wypadku również wyodrębnia się na ogół trzy funkcje – rozdzielczą, organizatorską i wychowawczą. Nadmienić należy, że niektórzy Autorzy proponują inną klasyfikację owych funkcji. Na przykład W. Muszalski proponuje dzielić je na ubezpieczeniowe i pozaubezpieczeniowe, a w tej drugiej podgrupie wyróżnia funkcje: rozdzielczą, zatrudnienia, polityki ludnościowej oraz fiskalno-ekonomiczną⁵⁷³.

Funkcja rozdzielcza jest jedną z form podziału dochodu narodowego i polega na dzieleniu środków pomiędzy grupy osób, które są uprawnione. Związana jest także z umową międzypokoleniową, czyli podziałem pomiędzy pokoleniem przedprodukcyjnym, pracującym oraz poprodukcyjnym⁵⁷⁴. Realizuje się w sprawiedliwym podziale świadczeń w wypadku zaistnienia ryzyka socjalnego za pomocą dwóch formuł: „według pracy” i „według potrzeb”. Te kryteria różnicują wysokość i zakres świadczeń⁵⁷⁵. Jednocześnie rozdzielczość oparta na składce na ubezpieczenia społeczne jako daninie publicznonprawnej ma charakter przymusowy. W konsekwencji redystrybucja przymusowa polega na odpowiednio większym udziale w finansowaniu systemu obywateli lepiej sytuowanych pod względem materialnym⁵⁷⁶. W systemie rolniczym redystrybucja odnosi się także do dwóch innych aspektów: wyrównywania dochodów pomiędzy rolnikami i pozostałą częścią społeczeństwa oraz redystrybucji pomiędzy samymi rolnikami na linii: rolnictwo – budżet państwa – rolnictwo⁵⁷⁷.

⁵⁷⁰ A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁷¹ Por. D. Puślecki, *Istota i funkcje...*, s. 110.

⁵⁷² A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 48.

⁵⁷³ Cyt. za J. Król, *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, Nr 1(27), s. 96.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, s. 96.

⁵⁷⁵ A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁷⁶ Por. rozważania T. Szumlicza, *op. cit.*, s. 158.

⁵⁷⁷ Por. J. Król, *op. cit.*, s. 97 i cytowana przez Autorkę literatura.

Funkcja organizatorska jest zaś powiązana z ustalonym porządkiem prawnym. Ustawowe określenie instytucji tej dziedziny prawa i to przy użyciu norm *iuris cogentis* ma dawać potencjalnie uprawnionym poczucie bezpieczeństwa socjalnego oraz stanowić środek kontroli społecznej ich realizacji⁵⁷⁸. Jest z tym silnie złączona zasada formalizmu normatywnego prawa ubezpieczeń społecznych, *czyli ścisłość prawa (...), jego pełność i kompleksowość oraz nakaz stosowania zgodnie z literą prawa. Przy jego stosowaniu nie sięga się do zasad współżycia społecznego czy klauzuli społeczno-gospodarczego poszanowania prawa. Zresztą ten formalizm jest powiązany ze schematyzmem czy też formalizmem prawa do świadczeń. Nie ma tutaj uznaniowości*⁵⁷⁹. G. Uścińska słusznie zauważa, że ten element omawianej dziedziny prawa jest najczęściej narażony na krytykę przez uprawnionych⁵⁸⁰. Nie ma tutaj przecież mowy o indywidualnym potraktowaniu każdego przypadku⁵⁸¹.

Natomiast funkcja wychowawcza (inaczej nazywana motywacyjną) prawa ubezpieczeń społecznych ma kształtować określone postawy społeczne we wspólnocie ubezpieczonych. Kładzie się tutaj nacisk na solidarność społeczną⁵⁸². *Tylko poprzez rozłożenie ciężaru ponoszenia kosztów w przypadku nastąpienia określonego zdarzenia losowego, możliwa była i jest bowiem wypłata świadczeń, pozwalająca na pokrycie powstałej potrzeby. Możliwość zabezpieczania się własnymi siłami jest w wysokim stopniu ograniczona i niepewna. Zabezpieczenie społeczne spełnia w życiu jednostek funkcję motywacyjną, ponieważ skłania ich do uczestnictwa w systemie gwarantującym zaspokojenie podstawowych potrzeb, w przypadkach gdy nie są oni sami w stanie im sprostać*⁵⁸³. Warto odnotować w ślad za J. Król, że prawo ubezpieczeń społecznych w systemie rolniczym odgrywa ponad to, co już napisano powyżej, rolę restrukturyzacyjną – związaną z oddziaływaniem uregulowań prawnych w zakresie ubezpieczenia społecznego na strukturę agrarną i wiekową w rolnictwie, zwłaszcza w kontekście dochodów rolników⁵⁸⁴.

⁵⁷⁸ A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁷⁹ G. Uścińska, *op. cit.*, s. XXIV-XXV.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, s. XXV.

⁵⁸¹ Por. R. Babińska-Górecka, *Prawo ubezpieczeń społecznych...*, s. 205.

⁵⁸² A. Wypych-Żywicka, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁸³ K. Ślęzak, *Funkcje zabezpieczenia...*, Legalis.

⁵⁸⁴ J. Król, *op. cit.*, s. 98.

W tym miejscu należy postawić pytanie, jakie są funkcje instytucji prawnych, które można zaliczyć do indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych, i czy są one zbieżne z funkcjami ubezpieczeń społecznych oraz prawa ubezpieczeń społecznych. W doktrynie prawa podatkowego podkreśla się, że ulgi i zwolnienia podatkowe traktowane są jako przywileje podatkowe będące bodźcem do angażowania kapitału, regulowania popytu i podaży, rozwoju regionów gospodarczo zacofanych, promocji zatrudnienia oraz jako instrument łagodzenia dysproporcji dochodów⁵⁸⁵. Wskazuje się przy tym najczęściej na dwie ich funkcje: gospodarczą i społeczną, a względnie gospodarczo-społeczną. Funkcja gospodarcza polegać ma np. na wspieraniu działań inwestycyjnych, popieraniu pożądanej działalności gospodarczej, korygowaniu wymiaru podatku z uwagi na okoliczności osłabiające zdolności płatnicze podatnika bądź charakter wykonywanej działalności. Natomiast funkcja społeczna uwydatnia się w skierowaniu danej preferencji do uprawnionego podmiotu przez wzgląd na takie wartości, jak charakter działalności wykonywanej przez podatnika, polityka prorodzinna, ochrona niepełnosprawnych czy podwyższanie kwalifikacji zawodowych podatnika⁵⁸⁶. To, jaką pełni funkcję dana instytucja, uzależnione jest od realizacji konstytucyjnego celu. Na przykład można mówić o spełnieniu funkcji społecznej, jeśli preferencja ma na celu konieczność ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, zgodnie z art. 71 KRP. Z kolei funkcja gospodarcza realizowana jest w tych instytucjach, które przykładowo zapobiegają nieuczciwym praktykom rynkowym, stosownie do art. 76 KRP⁵⁸⁷.

Nie są to jednak jedyne funkcje tych konstrukcji prawnych, które można napotkać w literaturze. Kreuje się je niekiedy w odniesieniu do podziału funkcji samych podatków na fiskalne i pozafiskalne⁵⁸⁸. W szczególności w zakresie ulg podatkowych podkreśla się ich podział na ulgi stymulacyjne i niestymulacyjne. Ujmując tę kwestię najprościej, te pierwsze mają kształtować w podatnikach pożądane przez ustawodawcę postawy, zaś te drugie – skłonić

⁵⁸⁵ Tak H. Dzwonkowski, *Prawo podatkowe*, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 10.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁵⁸⁷ Por. M. Durczyńska, *op. cit.*, s. 443-444.

⁵⁸⁸ Por. P. Kasprzak, W. Wyrzykowski, *Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2016, Nr 1(4), s. 18-20.

dany podmiot do zachowania określonego w hipotezie normy prawnej, co w konsekwencji pozwoli zrealizować zakładany efekt redystrybucyjny⁵⁸⁹.

Indywidualnym ułatwieniom w opłacaniu składek ubezpieczeniowych można przypisać dwie funkcje: gospodarczą i społeczną. Funkcja gospodarcza sprowadza się do wspierania zarobkowej działalności rolniczej lub pozarolniczej. Mowa tu zarówno o umożliwieniu kontynuowania jej prowadzenia, jak i o stymulowaniu jej rozwoju. Każdorazowo jednak chodzi o sytuację, gdy płatnik boryka się z problemami finansowymi. W przeciwnym razie – kiedy płatnik ma zdolność do uregulowania swoich zobowiązań składkowych – zastosowanie ułatwień traci rację bytu, o czym będzie jeszcze mowa. Zastosowanie danego ułatwienia, w przypadku realizowania funkcji gospodarczej, jest często elementem szerszego procesu restrukturyzacyjnego, zarówno pod kątem zobowiązań publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych. Mowa tutaj przykładowo o sytuacji płatnika, który, znajdując się w sytuacji zbliżonej do niewypłacalności, podejmuje starania celem uzyskania indywidualnych ulg podatkowych oraz indywidualnych ułatwień, gdy idzie o zobowiązania składkowe, a jednocześnie podejmuje negocjacje ze swoimi wierzycielami co do konsolidacji pożyczek lub kredytów.

Z kolei funkcja społeczna indywidualnych ułatwień realizuje się we wspieraniu płatników w trudnych, nadzwyczajnych sytuacjach życiowych, powiązanych przykładowo z ubóstwem, chorobami czy znaczną zmianą sytuacji rodzinnej lub bytowej. Warto zaznaczyć, że przy kształtowaniu przesłanek zastosowania ułatwień indywidualnych, wbrew generalnej zasadzie formalizmu prawa ubezpieczeń społecznych, ustawodawca posługuje się szeregiem zwrotów nieostrych. Jest tak dlatego, że owe instytucje oparte są o uznaniowość organu rentowego, któremu w związku z tym pozostawiono wiele swobody w ocenie sytuacji objętej podaniem uprawnionego. To od oceny właściwego organu zależy, czy dany stan faktyczny realizować będzie określoną przesłankę – np. „niezbędnych potrzeb życiowych” czy „uzasadnionego przypadku”. Przy stosowaniu tych przepisów zacierają się niekiedy granice pomiędzy funkcją gospodarczą a społeczną ułatwień. Jeśli bowiem uzasadnieniem jego zastosowania będzie splot danych okoliczności (na przykład w przypadku osoby, która prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą i traci płynność finansową w następstwie przebytej choroby), to wówczas można mówić o zrealizowaniu obydwu tych funkcji,

⁵⁸⁹ Por. M. Durczyńska, *op. cit.*, s. 445.

a względnie – funkcji społeczno-gospodarczej. Sądę też, że nie sposób abstrakcyjnie wskazać, jakie funkcje ubezpieczeń społecznych oraz funkcje prawa ubezpieczeń społecznych są spełniane przy wykorzystaniu indywidualnych ułatwień w zapłacie składek. Można to oceniać kazuistycznie, na gruncie konkretnego przypadku.

W kontekście funkcji społecznej ułatwień indywidualnych należy zwrócić uwagę na to, że owe instytucje prawa ubezpieczeń społecznych wykazują powiązania z regulacjami innych dziedzin prawa socjalnego. Jednocześnie z racji tego, że o udzieleniu ułatwienia decyduje organ wyspecjalizowany nie w świadczeniu pomocy społecznej, a w problematyce ubezpieczeń społecznych, praktyka orzecznicza organów rentowych niejednokrotnie zaskakuje niezrozumieniem pewnych pojęć ustawowych czy też ich wykładnią, oderwaną od sytuacji bytowej wnioskodawcy. *W konsekwencji, wiele decyzji uznaniowych ignoruje nawet elementarne potrzeby ludzkie składające się na minimum egzystencji. Tymczasem z norm ustawowych i wykonawczych oraz z orzecznictwa sądowego wyprowadzić można istnienie dalej idącej zasady zachowania minimum socjalnego*⁵⁹⁰. Jest tak również dlatego, że organ rentowy, orzekając na przykład w przedmiocie umorzenia należności składkowych, na ogół w największej mierze dba o stan finansów ubezpieczeń społecznych, zamiast skupić się na sytuacji konkretnego wnioskodawcy, co nie jest zresztą szczególnie zadziwiające, gdy weźmie się pod uwagę „permanentnie niezadowolający” stan finansów ubezpieczeń społecznych. Dystynkcja pomiędzy „minimum egzystencjalnym” i „minimum socjalnym”, którą słusznie akcentuje N. Szczęch, odznacza się pod względem zakresu potrzeb uwzględnianych w obliczeniach oraz „zawartości koszyka”, czyli zakresu branych pod uwagę dóbr i usług. Minimum egzystencji ma zapewnić zaspokojenie potrzeb elementarnych w sposób pozwalający na regenerację sił życiowych, zdobycie wykształcenia, podjęcie pracy. Minimum socjalne jest zaś linią ubóstwa, której osiągnięcie pozwala także na udział w życiu społecznym, lepsze wyżywienie, warunki mieszkaniowe i wypoczynek⁵⁹¹.

Gdy przyjmie się, że dane rozstrzygnięcie co do udzielenia ułatwienia ma raczej na celu pozwolić danej osobie na utrzymanie minimum socjalnego, a nie egzystencji, wówczas skutki tego typu decyzji mogą być postrzegane jako zbieżne z celami świadczeń socjalnego wsparcia. Jak wyjaśnia M. Lewandowicz-Machnikowska, określenie „socjalny” w odniesieniu do pomocy udzielanej osobie zwykle ma wskazywać na to, że pomoc ta ma charakter materialny,

⁵⁹⁰ N. Szczęch, *op. cit.*, s. 96.

⁵⁹¹ *Ibidem*, s. 97.

pochodzi ze wspólnych środków i udzielana jest dla zaspokojenia dotyczących jej potrzeb⁵⁹². Świadczenia te, wedle Autorki, nie są z założenia adresowane do najuboższych, lecz jedynie w przypadku niektórych świadczeń do osób o niskich dochodach. *Ich celem nie jest zapewnienie zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb bytowych. Nie jest ich podstawowym zadaniem zwalczanie ubóstwa, ale zaspokajanie potrzeb, które znajdują społecznie uzasadnienie. Chodzi więc raczej o polepszenie sytuacji materialnej w taki sposób, by odpowiadała ona społecznie akceptowanemu standardowi. Oczywiście, w ten sposób dochodzi również do zwalczania biedy, jednak nie przez zwalczanie jej skutków, działania ratunkowe, ale raczej przez zapobieganie jej wystąpieniu*⁵⁹³.

Tyle tylko, że do tej kategorii pojęciowej zalicza się zwykle świadczenia o charakterze pieniężnym, podczas gdy na gruncie interesujących nas instytucji mamy do czynienia w istocie ze świadczeniami o charakterze majątkowym, lecz niepieniężnym. Przykładowo, umorzenie zmniejsza pasywa zobowiązanego, co stanowi przysporzenie majątkowe po jego stronie, lecz nie zwiększa jego aktywów poprzez przekazanie określonej sumy pieniężnej (jak np. w przypadku dodatków mieszkaniowych, stypendiów czy zasiłków związanych z rodzicielstwem). Świadczenie jako takie może przybrać rozmaite formy – zarówno czynienia, jak i nieczynienia czy w końcu świadczenia pieniężnego bądź rzeczowego etc. Nie stoi to na przeszkodzie poszukiwaniu podobieństw między ułatwieniami indywidualnymi a świadczeniami socjalnego wsparcia bądź innymi regulacjami spoza modelowo postrzeganego ubezpieczenia społecznego.

W judykaturze wyrażono na przykład mniejszościowy pogląd, który zakłada, że do świadczeń z pomocy społecznej zaliczyć należy także niewymienione w art. 36 PomSpołU „świadczenia o charakterze specyficznym”⁵⁹⁴, podlegające zwolnieniu od podatku na zasadzie art. 21 ust. 1 pkt 79 PDOFizU. Do świadczeń tego typu zakwalifikowano kwotę należności z tytułu zwrotu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, która została przez właściwy organ umorzona przez wzgląd na trudną sytuację socjalno-bytową dłużnika oraz kwotę

⁵⁹² M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 21.

⁵⁹³ *Ibidem*, s. 39

⁵⁹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., IV SA/Po 143/16, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2011 r., IV SA/Po 108/11, Legalis.

należności z tytułu umorzenia należności czynszowych przez wzgląd na trudną sytuację socjalno-bytową dłużnika.

W uzasadnieniach tych wyroków położono nacisk nie na definicje wyliczające ustaw, a *ratio legis* danych regulacji. Podobnie – w interesującej nas kwestii – skoncentrować należy się raczej na funkcji takich świadczeń w porównaniu z funkcjami ułatwień indywidualnych. Otóż przyznawane są one na ogół celem zwiększenia równości uprawnionych i ułatwiania dostępu do praw obywatelskich poprzez uprzywilejowanie wyrównawcze. *Świadczenia te służą zatem wyrównaniu deficytów socjalnych w przypadkach, gdy istnieje dysproporcja między dochodami a uzasadnionymi potrzebami, ewentualnie umożliwiają zaspokojenie określonych potrzeb na właściwym, społecznie akceptowanym poziomie*⁵⁹⁵. Budzi wątpliwości, czy decyzja umorzeniowa zawsze zmierza do realizacji takich celów. Jest to z pewnością zależne od konkretnej sytuacji. O ile w przypadku np. obiektywnie niezamożnego rolnika może ona być w ten sposób pożytywana, o tyle w przypadku osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą umorzenie na przykład często odgrywa rolę restrukturyzacyjną, a nie zapewniającą podstawy socjalne. W odniesieniu do przedsiębiorcy spełni zatem prędeż funkcję gospodarczą, aniżeli społeczną, ewentualnie – społeczno-gospodarczą.

Nie bez znaczenia pozostaje też to, że świadczenia socjalnego wsparcia wyrosły między innymi z klasycznie ujmowanej pomocy społecznej, wykształcając swą samodzielną naturę, zaś pomoc ta pomyślana jest jako *nisko umieszczona siatka zabezpieczenia społecznego, która chroni przed twardym upadkiem na dno w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i niezatrzymania się na wyższych poziomach ochrony, tj. na poziomie ubezpieczeń społecznych i kolejnych odrębnych uregulowań*⁵⁹⁶. Tu z kolei mamy do czynienia z instytucjami klasycznie przewidzianymi na gruncie ustawy systemowej i ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a zatem przynależnych genetycznie właśnie do ubezpieczenia społecznego. Tym niemniej wzmiankowana kategoria świadczeń jest ze swej natury międzygałęziowa i niejednolita, toteż umiejscowienie przepisów w danym akcie prawnym nie powinno przesądzać o ich charakterze prawnym. Prędeż jednak można dopatrywać się podobieństw pomiędzy danymi regulacjami, aniżeli poszerzać grupę świadczeń socjalnego wsparcia czy pomocy społecznej.

⁵⁹⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁵⁹⁶ Cyt. za I. Sierpowską, *Komentarz do art. 2 PomSpołU [w:] Pomoc społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, Legalis.

4. Ułatwienia indywidualne a pomoc publiczna

Odrębną kwestią jest zaliczenie tych instytucji do jednej z form pomocy publicznej. Pojęcie to jest trudne do zdefiniowania, zaś regulacje odnoszące się do tej formy wsparcia dla przedsiębiorców rozproszone zostały po licznych aktach prawnych. Według J. Germann i M. Ušáka pomoc publiczną można określić jako wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplenie ich wpływu w jakiegokolwiek formie, w celu wspierania przedsiębiorstw lub produkcji określonych towarów, stanowiące korzyść ekonomiczną dla beneficjenta (przedsiębiorcy), i jednocześnie zakłócające bądź grożące zakłóceniem konkurencji i niezgodne ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową⁵⁹⁷.

Podstawowe unormowania w tym zakresie znajdują się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 107 ust. 1 TFUE wprowadza zakaz, zgodnie z którym z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Zasadą zatem jest niedopuszczalność udzielania pomocy publicznej – może być ona stosowana jedynie na zasadzie wyjątków. Wynika to z tego, że przedsiębiorca, otrzymując wsparcie od rządu, zyskuje przewagę nad swoimi konkurentami – dlatego też, ogólnie rzecz ujmując, pomoc tego typu jest dopuszczalna, jeśli znajduje uzasadnienie z powodów ogólnego rozwoju gospodarczego⁵⁹⁸.

Z art. 107 ust. 1 TFUE wynika, że wsparcie dla przedsiębiorców należy uznać za pomoc publiczną, jeśli jednocześnie realizuje następujące warunki:

- 1) udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych;
- 2) powoduje uzyskanie korzyści przez przedsiębiorstwo na warunkach dogodniejszych niż oferowane na rynku;

⁵⁹⁷ J. Germann, M. Ušák, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, „Finanse Komunalne” 2007, Nr 5, LEX.

⁵⁹⁸ *Ibidem*, LEX.

- 3) ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów);
- 4) grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej⁵⁹⁹.

Jej beneficjentem każdorazowo jest przedsiębiorca. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zawiera definicji tego podmiotu, a badacze prawa pomocy publicznej odkodowują znaczenie tego terminu w oparciu o orzecznictwo sądów unijnych oraz Komisji Europejskiej. K. Kwapisz-Krygel wyjaśnia, że w rozumieniu przepisów TFUE przedsiębiorcą jest każdy podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą⁶⁰⁰. Na gruncie prawa Unii Europejskiej znaczenie to jest zatem szersze, niż w rodzimym porządku prawnym. Według art. 4 ust. 1 PrPrz przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Działalność gospodarcza to zaś zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 PrPrz). W regulacjach unijnych nie kładzie się nacisku na cel tej działalności (nie musi być to cel zarobkowy), formę prawną przedsiębiorstwa czy przynależność do sektora publicznego bądź prywatnego – istotne jest, czy dany podmiot prowadzi działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku, zdolną do przekroczenia reguł konkurencji⁶⁰¹. Tym samym płatnik składek może być zakwalifikowany jako przedsiębiorca nie tylko na gruncie przepisów polskich, ale także unijnych.

To, czy zastosowanie danej instytucji stanowi pomoc publiczną, podlega co do zasady ocenie właściwego organu rentowego. W braku definicji legalnej pomocy publicznej niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w których sporne jest, czy dane świadczenie ma charakter pomocy publicznej. Brak jest przy tym zamkniętego katalogu instrumentów stosowanych przy udzielaniu pomocy. Mogą one polegać zatem i na bezpośrednim transferze środków publicznych do przedsiębiorcy, i na uszczupleniu wpływów budżetowych⁶⁰². Z przepisów

⁵⁹⁹ B. Dauter, *Komentarz do art. 67b OrdPU* [w:] Babiarsz, Dauter i in., *Komentarz*, LEX.

⁶⁰⁰ K. Kwapisz-Krygel, *Komentarz do art. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* [w:] *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, LEX.

⁶⁰¹ Por. M. Ciałak, *Umorzenie należności oraz odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty płatności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jako pomoc publiczna*, *PBPiS* 2015, Nr 2(3), s. 53.

⁶⁰² K. Radzikowski, *op. cit.*, Legalis.

prawa unijnego nie wynikają podstawy do przyznania pomocy publicznej, ani też żadnego rodzaju „roszczenie o udzielenie pomocy” – wyprowadzić należy z nich jedynie określone zakazy jej udzielania czy też pewne limity. Przesłanek udzielenia pomocy upatrywać należy w konkretnych normach prawa krajowego. *Cechą charakterystyczną współobowiązywania przepisów pomocowych oraz regulujących zasady i tryb podejmowania konkretnych działań stanowiących pomoc publiczną jest zatem ustalenie przesłanek i procedury zastosowania konkretnego środka pomocowego według tych przepisów szczególnych, a następnie weryfikacja, czy jego zastosowanie nie będzie sprzeczne z zasadami udzielania pomocy publicznej (możliwa też jest odwrotna kolejność zastosowania tych dwóch regulacji). Ten drugi wymóg obejmuje badanie, czy dany środek stanowi pomoc publiczną oraz czy spełnione są przesłanki zakazu jej udzielania*⁶⁰³.

Zakład stoi na stanowisku⁶⁰⁴, że udziela trzech form pomocy publicznej:

- 1) pomocy *de minimis*,
- 2) pomocy publicznej innej niż *de minimis*, do której zalicza się:
 - a. pomoc na restrukturyzację,
 - b. pomoc na naprawę szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami.

Natomiast Prezes KRUS udziela pomocy publicznej w formie pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁶⁰⁵. Organy rentowe obowiązane są zatem nie tylko rozpatrywać, czy wnioskodawca zrealizował przesłanki o charakterze materialnoprawnym do udzielenia danego ułatwienia, ale czy przy tym zrealizowane zostały wymogi stawiane beneficjentom pomocy publicznej. Unormowania prawa pomocy publicznej, jak zauważa M. Cilak, ograniczają stosowanie interesujących nas instytucji i powoduje to, że przedsiębiorca ma w praktyce niewielki wybór. Jeżeli nie kwalifikuje się do żadnego z tych rodzajów pomocy publicznej, to

⁶⁰³ *Ibidem*, Legalis.

⁶⁰⁴ Pomoc publiczna, <https://www.zus.pl/firmy/ulgi/umorzenia/pomoc-publiczna>, [dostęp 13.04.2019 r., godz. 19:42].

⁶⁰⁵ Ulgi w spłacie należności i umorzenia, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoecznie-rolnikow/ulgi-w-splacie-naleznosci-i-umorzenia/>, [dostęp 13.04.2019 r., godz. 19:46].

nie będzie mógł z danego ułatwienia skorzystać – oczywiście jeśli w danym wypadku mowa w ogóle o pomocy publicznej⁶⁰⁶.

Pomoc udzielana przez Zakład zawsze ma charakter publiczny i opiera się o środki publicznoprawne. Ma też charakter selektywny (wybiórczy), ponieważ organ udziela pomocy konkretnym, indywidualnie oznaczonym przedsiębiorcom, a decyzja w sprawie przyznania pomocy zależna jest od uznania organu. W ocenie Zakładu zawsze stanowi ona korzyść dla przedsiębiorcy, lecz niekiedy nie zakłóca ani nie grozi zakłóceniem konkurencji oraz nie wpływa negatywnie na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W czasie badania, czy udzielana pomoc jest pomocą publiczną, Zakład koncentruje się zatem głównie na tym warunku⁶⁰⁷. Jak się wydaje, podobnie kwestia ta kształtuje się na gruncie ubezpieczenia rolniczego.

W zakresie oceny, czy dane ułatwienie stanowi formę pomocy publicznej, istotne wskazówki odnaleźć można w wyroku NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt: II FSK 2067/12⁶⁰⁸. Stwierdzono mianowicie, że nie każda ulga w spłacie podatków udzielona przedsiębiorcy może być traktowana jako pomoc publiczna. Działania organów podatkowych – mające na celu optymalizację ściągania zaległych podatków – nie stanowią pomocy publicznej, pod warunkiem, że działania te nie odbywają się na zasadach korzystniejszych niż dostępne na rynku. Wyjaśniono, że warunki udzielenia ulg nie są korzystniejsze, o ile opłata prolongacyjna nie jest niższa niż oprocentowanie ogólnodostępnych kredytów bankowych. Z kolei jeżeli przedsiębiorca mógłby otrzymać porównywalne ułatwienia od prywatnego wierzyciela, to takiego działania nie można by zakwalifikować jako pomoc publiczną⁶⁰⁹. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że powyższe twierdzenia NSA zapadły m.in. na gruncie art. 67b § 1 OrdPU, który wyraźnie odwołuje się do pojęć pomocy publicznej i pomocy *de minimis*, o których to z kolei ustawa systemowa i ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników milczą.

⁶⁰⁶ Por. M. Cilak, *op. cit.*, s. 60-61.

⁶⁰⁷ Cytat za broszurą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, *Poradnik: jak otrzymać ulgę w spłacie lub umorzenie należności wobec ZUS*, Warszawa 2015, s. 7.

⁶⁰⁸ Legalis.

⁶⁰⁹ Por. N. Tezcan, *Ułgi w spłacie zobowiązań podatkowych a pojęcie pomocy publicznej*, dodatek MOP 2018, Nr 3, Legalis.

Podobnie NSA wypowiedział się w wyroku z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt: II FSK 2066/12⁶¹⁰. Analizując, czy dana ulga stanowi pomoc publiczną, wskazano, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie podejmował próby sprecyzowania zakresu korzyści, którą uzyskuje przedsiębiorca na skutek udzielenia mu pomocy ze strony państwa. TSUE wskazywał m.in., że działania podejmowane przez publicznego wierzyciela nie stanowią pomocy publicznej, jeśli prywatny wierzyciel mógłby podjąć taką samą decyzję w celu odzyskania środków pieniężnych czy ułatwienia spłaty zobowiązań⁶¹¹. Powołano się nadto na to, że takie stanowisko zajął TSUE w sprawie DM Transport (orzeczenie TSUE z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97), stwierdzając że w sytuacji, gdy organ publiczny odpowiedzialny za wyegzekwowanie należności na ubezpieczenia społeczne zezwala na opóźnianie wpłat wymienionych świadczeń, udziela niewątpliwie korzyści dla przedsiębiorcy, łagodzi bowiem ciężary związane z wypełnianiem zobowiązań wobec systemu ubezpieczeń społecznych. Stwarzanie dogodnych warunków płatności dla określonych przedsiębiorców przez organ publiczny należy uznać zdaniem TSUE za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TFUE, jeżeli przedsiębiorca ten nie otrzymałby porównywalnych ułatwień od prywatnego wierzyciela na zasadach rynkowych. *A contrario*, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że jeżeli przedsiębiorca mógłby otrzymać porównywalne ułatwienia od prywatnego wierzyciela, to takiego działania nie można by zakwalifikować jako pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Nie można jednak odmówić racji Autorom, którzy podnoszą, że wątpliwe jest, czy działania mające na celu optymalizację długów stanowią pomoc publiczną. Jak wskazuje N. Tezcan, w doktrynie wyrażane są poglądy, że nie kwalifikują się one do pomocy publicznej, gdyż efektywnym celem działania organów podatkowych w tym przypadku jest ostateczne ściągnięcie należności, w miarę rzeczywistych możliwości płatniczych przedsiębiorcy, a za odroczenie zapłaty podatku pobiera się opłatę prolongacyjną jako formę wynagrodzenia⁶¹². K. Radzikowski zauważa jednak, że *powyższe działanie jest formą kredytowania przedsiębiorcy, którego koszty są niższe od obsługi zaległości podatkowych (opłata*

⁶¹⁰ Legalis.

⁶¹¹ W tym zakresie NSA powołał poglądy J. Rosińskiej (*Pomoc publiczna w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Glosa” 2004, Nr 5, s. 5).

⁶¹² *Ibidem*, Legalis.

*prolongacyjna wynosi zgodnie z art. 57 § 2 OrdPU połowę stawki odsetek za zwłokę) i mogą być bardzo konkurencyjne w stosunku do finansowania na zasadach komercyjnych*⁶¹³.

Ograniczenia w udzieleniu pomocy publicznej w największej mierze odnoszą się do kryteriów dochodowych. Tytułem przykładu – w przypadku pomocy *de minimis* udzielanej przez Zakład, jeśli wnioskodawca był już jej beneficjentem w ciągu ostatnich trzech lat podatkowych, to nie może ona, łącznie z kwotą pomocy *de minimis*, o którą na nowo wnioskuje, przekroczyć 200 tys. euro. Owe warunki ustanowione zostały w szeregu aktów prawnych, z których największe znaczenie mają: ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶¹⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach⁶¹⁵, z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie⁶¹⁶, z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*⁶¹⁷, z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie⁶¹⁸ i z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie⁶¹⁹, nie wspominając już w tym miejscu przepisów prawa Unii Europejskiej.

Omówienie wszelkich warunków udzielenia pomocy publicznej przekracza ramy niniejszej pracy. Warto jednak odnieść się do niektórych interesujących rozwiązań, przewidzianych na gruncie Prawa restrukturyzacyjnego. Zgodnie z art. 139a ust. 1 PrRestr przedsiębiorcy może być udzielona pomoc publiczna na restrukturyzację, przeznaczona na realizację procesu restrukturyzacji. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że przed wszczęciem postępowania restrukturyzacyjnego przedsiębiorcy może być udzielona pomoc publiczna na ratowanie z przeznaczeniem na umożliwienie przedsiębiorcy prowadzenia działalności

⁶¹³ K. Radzikowski, *op. cit.*, Legalis.

⁶¹⁴ Dz.U. 2018, poz. 362.

⁶¹⁵ Dz.U. 2018, poz. 461.

⁶¹⁶ Dz.U. 2018, poz. 350.

⁶¹⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 311 ze zm.

⁶¹⁸ Dz.U. Nr 53, poz. 312 ze zm.

⁶¹⁹ Dz.U. Nr 121, poz. 810.

gospodarczej przez czas niezbędny do dokonania koniecznych analiz oraz opracowania planu restrukturyzacji albo likwidacji działalności lub tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne w celu umożliwienia małemu i średniemu przedsiębiorcy prowadzenia działalności gospodarczej przez czas niezbędny do wdrożenia działań restrukturyzacyjnych prowadzących do przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku. Z kolei pomoc publiczna, o której mowa w ust. 1, udzielana przedsiębiorcy, wobec którego jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne, musi spełniać warunki określone w przepisach niniejszego działu (art. 139a ust. 3 PrRestr). Na gruncie tych przepisów wyróżnia się dwa rodzaje pomocy na restrukturyzację:

- 1) przeznaczoną dla przedsiębiorców objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym w rozumieniu Prawa restrukturyzacyjnego,
- 2) przeznaczoną dla przedsiębiorców, wobec których takie postępowanie nie jest prowadzone (tzw. pomoc na ratowanie lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego)⁶²⁰.

Jakkolwiek nie wynika to wprost z przepisów Prawa restrukturyzacyjnego, pomoc na ratowanie lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego udzielana jest jedynie w formie pożyczki⁶²¹. Nie dotyczą jej przepisy Działu V PrRestr. Natomiast przepis art. 140 ust. 1 PrRestr, który odnosi się do pomocy przeznaczonej dla przedsiębiorców objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym, głosi, że pomoc ta może zostać udzielona w jakiegokolwiek formie, w szczególności przez zmniejszenie, w drodze układu, wysokości zobowiązań, rozłożenie spłaty na raty, odroczenie terminu wykonania zobowiązań lub zawieszenie, z mocy prawa lub na podstawie postanowienia sądu lub sędziego-komisarza, postępowań egzekucyjnych prowadzonych w celu dochodzenia wierzytelności, udzielenie pożyczek, kredytów, poręczeń lub gwarancji. Wyszczególniono zatem w treści tego unormowania takie środki pomocowe, które odpowiadają indywidualnym ułatwieniom w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne.

⁶²⁰ Por. P. Zimmerman, *Komentarz do art. 139a PrRestr* [w:] *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.

⁶²¹ *Ibidem*, Legalis.

Gdy może dojść do udzielenia takiej pomocy, wówczas zgodnie z art. 140 ust. 1 pkt 1-2 PrRestr plan restrukturyzacyjny musi dodatkowo zawierać test prywatnego wierzyciela lub test prywatnego inwestora, stanowiący ocenę, czy wsparcie udzielone w postępowaniu restrukturyzacyjnym i w trakcie wykonywania układu będzie stanowiło pomoc publiczną, a także ocenę, dokonaną na podstawie informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, czy wsparcie udzielone w postępowaniu restrukturyzacyjnym i w trakcie wykonywania układu spełnia kryteria uznania go za pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie wraz z uzasadnieniem. Przez test prywatnego wierzyciela należy rozumieć ocenę działań wierzyciela publicznego planowanych w postępowaniu restrukturyzacyjnym i w trakcie oraz w ramach wykonywania układu dokonywaną w celu stwierdzenia, czy wierzyciel publiczny zachowuje się w danym przypadku jak prywatny wierzyciel, działający w normalnych warunkach rynkowych, w szczególności czy prywatny wierzyciel zaakceptowałby przewidziane w propozycjach układowych warunki spłaty zobowiązań (art. 140 ust. 2 PrRestr). Jak wyjaśnia P. Zimmerman, *test prywatnego wierzyciela ma odpowiedzieć na pytanie, czy wymagane planem restrukturyzacyjnym (w trakcie postępowania oraz w ramach wykonywania układu) poparcie wierzyciela publicznego dla działań planowanych w postępowaniu restrukturyzacyjnym jest racjonalne, czyli innymi słowy, czy wierzyciel publiczny zachowuje się w danym przypadku jak prywatny wierzyciel, działający w normalnych warunkach rynkowych, w szczególności, czy prywatny wierzyciel zaakceptowałby przewidziane w propozycjach układowych warunki spłaty zobowiązań*⁶²². Z kolei przez test prywatnego inwestora należy rozumieć ocenę działań podejmowanych przez podmiot finansujący, dokonywaną w celu stwierdzenia, czy wsparcie nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej (art. 140 ust. 4 zd. 1 PrRestr). Wsparcie nie stanowi pomocy publicznej w przypadku, gdy jest dokonywane na warunkach akceptowalnych również dla inwestora prywatnego (art. 140 ust. 4 zd. 2 PrRestr). Jeśli dłużnik pozytywnie przeszedł test prywatnego inwestora lub test prywatnego wierzyciela, to oznacza, że wsparcie, o którym mowa w art. 140 PrRestr, nie stanowi w konkretnym przypadku pomocy publicznej na restrukturyzację⁶²³. Wprowadzenie konieczności przeprowadzenia owych testów – których wynik ma być kategoriyczny – z pewnością obiektywizuje ocenę, czy stosowanie danego ułatwienia jest pomocą publiczną, czy też nie.

⁶²² P. Zimmerman, *Komentarz do art. 140 PrRestr* [w:] *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.

⁶²³ *Ibidem*, Legalis.

Takie procedowanie odpowiada zaś wymogom, które stawia się w orzecznictwie analizie skutków danego rozstrzygnięcia pomocowego, jak wskazano w cytowanych powyżej orzeczeniach NSA.

Warto również nadmienić, że w rodzimym orzecznictwie zgłoszono postulat, aby pomoc publiczna co do zasady miała charakter niepowtarzalny. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r.⁶²⁴ pomoc publiczna w ubezpieczeniu społecznym ma charakter selektywny i może być przyznawana podmiotom, które znajdują się w przejściowo trudnej sytuacji i istnieje pozytywna prognoza co do dalszych wyników beneficjenta. Decyzje o ewentualnym umorzeniu zaległości nie mogą mieć charakteru powtarzającego się, wpływając na osiągnięcie pozytywnego wyniku gospodarczego. Gdy trudna sytuacja nie ma charakteru przejściowego, to – zdaniem tego sądu – nie kwalifikuje się do skorzystania z tej formy pomocy.

Nie jest to jednak, moim zdaniem, twierdzenie w pełni prawidłowe. Faktem jest, że pomoc publiczna zasadniczo powinna być wyjątkiem. Podobnie przecież ukształtowane są przesłanki do umorzenia długu składkowego czy zastosowaniu innej instytucji ułatwieniowej. Nie istnieje jednak przepis, który by stanowił, że jeśli zła sytuacja finansowa nie jest przejściowa, to pomocy należy odmówić. Oczywiście ograniczenia w zakresie wysokości przyznawanej pomocy istotnie wpływają na jej powtarzalność. Jednakże w razie zrealizowania przesłanek dotyczących umorzenia i dotyczących pomocy publicznej organ rentowy winien wydać decyzję pozytywną. Kwestia ta została dostrzeżona w orzecznictwie. Słusznie wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 maja 2007 r.⁶²⁵, że wniosek o umorzenie należności składkowych może być ponawiany i każdorazowo podlega ocenie organu rentowego. W szczególności w przypadku zmiany stanu faktycznego lub uzyskaniu nowych dowodów skarżący może ponownie wystąpić z wnioskiem o umorzenie należności i wówczas ponownie sprawa umorzenia będzie rozstrzygana przez organ. Wydanie bowiem decyzji w przedmiocie umorzenia należności nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej.

Podsumowując, indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych co do zasady stanowią pomoc publiczną, aczkolwiek należy to rozpatrywać na gruncie konkretnej sytuacji danego wnioskodawcy.

⁶²⁴ I SA/Bk 383/12, LEX.

⁶²⁵ V SA/Wa 588/07, Legalis.

5. Swoboda decyzyjna organów rentowych.

Z regulacji prawnych może wynikać pewna „swoboda wyboru” po stronie organów administrujących. Może ona odnosić się do różnych podmiotów czy sfer oddziaływania prawa, w tym do jego tworzenia, stosowania, realizacji czy kontroli. M. Jaśkowska określa ją mianem „władzy dyskrecjonalnej”. Autorka definiuje ją jako wszelkie dopuszczalne prawem formy swobody administracji publicznej, zaliczając do niej między innymi instytucję uznania administracyjnego⁶²⁶. Taką władzą mogą dysponować także podmioty spoza administracji publicznej, w tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy bowiem wskazać, że według art. 66 ust. 1 zd. 1 SysUbSpołU Zakład jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną. W zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68–71 SysUbSpołU, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej, co wynika z art. 66 ust. 4 SysUbSpołU. W doktrynie przyjmuje się, że oceniając Zakład przez pryzmat jego kompetencji, uznać go należy za organ administracji publicznej jako całość i zalicza się go do administracji świadczącej⁶²⁷. *De lege lata* nie jest to jednak organ administracji publicznej.

Do zakresu władzy dyskrecjonalnej należy swoboda decyzyjna, zwana również luzem decyzyjnym, powiązana ze stosowaniem prawa przez organy administrujące⁶²⁸. Przez luz decyzyjny M. Jędrzejczak i K. Ziemiński rozumieją pewien zakres swobody przyznanej podmiotowi stosującemu prawo w określonym procesie decyzyjnym, wyrażający się w możliwości wyboru jednego wariantu działania spośród danego zbioru działań określonych prawem⁶²⁹. Wydaje się, że swoboda decyzyjna odnosi się również do wypadków, gdy organ nie wydaje decyzji administracyjnej. Mowa o innych formach działania administracji publicznej, między innymi o tych niewładczych, takich jak umowa.

Na tle luzów decyzyjnych szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie uznania administracyjnego i zwrotów niedookreślonych. Należy je jednak od siebie wyraźnie odróżnić.

⁶²⁶ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 227, 317-318.

⁶²⁷ Tak np. D.E. Lach, *Komentarz do art. 66 SysUbSpołU* [w:] Gudowska, Strusińska, *Komentarz*, Legalis.

⁶²⁸ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 318.

⁶²⁹ M. Jędrzejczak, K. Ziemiński, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2015, s. 20.

Nie można utożsamiać zwrotów niedookreślonych z upoważnieniem do odstąpienia od administracyjnego związania.

Uznanie administracyjne, jako klasyczny przejaw władztwa dyskrecjonalnego organu administrującego⁶³⁰, nie doczekało się definicji ustawowej. W doktrynie i judykaturze zaprezentowano szereg definicji tego pojęcia. Ramy niniejszej dysertacji nie pozwalają na kompleksowe zaprezentowanie sporów panujących w piśmiennictwie, ani tym bardziej na podjęcie próby ich ostatecznego rozstrzygnięcia. Powołując się na poglądy M. Jaśkowskiej, wskazać jednak wypada, że uznanie, oznaczające możliwość wyboru przez organ następstwa prawnego, odnosi się wyłącznie do czynności stosowania prawa w sferze zewnętrznej. *Ich skutkiem jest wydanie aktu administracyjnego, czyli opartej na ogólnie obowiązujących przepisach prawa czynności organu administrującego państwa czy wspólnoty samorządowej, która wyrazem jego woli określa sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie*⁶³¹. Owego terminu nie sposób odnosić do zawierania umów czy porozumień administracyjnych, ani do czynności faktycznych⁶³². Źródła uznania administracyjnego należy upatrywać wyłącznie w bezpośrednim i wyraźnym upoważnieniu ustawodawcy. Tak administracyjne skrepowanie, jak uznanie administracyjne mają swą podstawę w ustawie – i nie można ich domniemywać⁶³³. Nadmienić należy, że pojęcie uznania wiąże się z wydaniem aktu konstytutywnego, gdyż przy akcie deklaratoryjnym skutek prawny następuje niejako automatycznie. Jest tak nawet jeśli w danym rozstrzygnięciu pewne elementy mogą mieć charakter konstytutywny, a pewne deklaratoryjny. Niektóre następstwa mogą być wszakże oparte na uznaniu, inne zaś związane⁶³⁴.

Niedookreśloność zaś dotyczy treści nazwy (czyli wyrazu albo wyrażenia rozumianego jednoznacznie i nadającego się na podmiot lub orzecznik orzeczenia imiennego w zdaniu)

⁶³⁰ Por. A. Pakuła, *Uznanie administracyjne (swobodne uznanie)* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 820.

⁶³¹ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 275.

⁶³² *Ibidem*, s. 275.

⁶³³ Por. K. Sagan, *Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice*, „Ius et Administratio” 2013, Nr 1, s. 68, 81.

⁶³⁴ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 275-276.

i polega na tym, że treść tej nazwy nie jest dostatecznie jasno przedstawiona⁶³⁵. Pomimo postulatu precyzyjności języka aktów prawnych, niekiedy prawodawca świadomie rezygnuje z precyzji – dzieje się tak m.in. wtedy, gdy chce ten tekst uelastyczyć „na dziś” lub „na przyszłość”. *Uelastyczenie tekstu z pierwszego z wymienionych powodów jest rezultatem dostrzeżenia przez prawodawcę niestalości sytuacji, którą poddaje regulacji prawnej, decydując się na uelastyczenie tekstu, zachowuje te właściwości. Drugi powód wiąże się z antycypowaniem przez prawodawcę zmian, które mogą nastąpić w odniesieniu do przedmiotu regulacji. Uelastyczenie tekstu z tego powodu czyni go aktualnym bez względu na nowo powstałe sytuacje*⁶³⁶. O tym, że mamy do czynienia z nazwą nieostrą, decyduje to, w jaki sposób – ostry czy nieostry – jest ona objaśniona, a więc jakie jest jej znaczenie słownikowe⁶³⁷. A. Choduń wyjaśnia, że *wykładnia w tym przypadku nie polega na doprowadzeniu do ostrości przez jednoznaczność danego zwrotu, ale na ustaleniu granic tego zakresu nazwy nieostrej, w którym będzie się poruszał interpretator, kwalifikując określone fakty (zdarzenia albo zachowania) jako podpadające albo niepodpadające pod daną normę*⁶³⁸.

W ramach zwrotów nieostrych wyróżnia się zwroty szacunkowe i klauzule generalne. Zwroty szacunkowe to nazwy niedookreślone, ujmowane w aspekcie ich właściwości kwalifikacyjnych⁶³⁹. W procesie ich interpretacji niezbędne jest ustalenie kryteriów kwalifikowania wielkości przy określeniu zakresu nazwy nieostrej, a także jej pasów nieostrości – mogą to być kryteria kwotowe, procentowe, wielkości powierzchni czy inne albo mieszane⁶⁴⁰. Mowa np. o zwrotach „niskie ryzyko”, „znaczna szkoda”. Natomiast, jak wskazują Z. Radwański i M. Zieliński, nazwa „klauzula generalna” odnosi się nie do całego przepisu, a do zwrotu niedookreślonego w nim zawartego. Za pomocą tego zwrotu niedookreślonego następuje odesłanie do przekonań, które są dostatecznie silnie żywione w społeczeństwie czy w jakiejś grupie społecznej, odnoszących się do jakichś faktów (zdarzeń czy zachowań się)

⁶³⁵ Tak A. Choduń, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone jako elementy przepisów prawnych* [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, LEX.

⁶³⁶ *Ibidem*, LEX i cytowany przez Autorkę M. Zieliński.

⁶³⁷ *Ibidem*, LEX.

⁶³⁸ *Ibidem*, LEX.

⁶³⁹ Tak M. Zieliński, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 173.

⁶⁴⁰ Tak A. Choduń, *op. cit.*, LEX.

i przypisujących im charakter wartości⁶⁴¹. Swoistą cechą klauzul generalnych jest nawiązywanie do ocen lub norm pozaprawnych, w tym do kryteriów moralnych bądź gospodarczych⁶⁴². Tym samym, jak wyjaśnia A. Choduń, *desygnatami takich klauzul generalnych, jak: „interes publiczny”, „interes państwowy”, „interes społeczny”, „interes obywateli”, „zasady współżycia społecznego”, są oceny, które bierze pod uwagę podmiot stosujący prawo w związku z jakimiś faktami*⁶⁴³.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, *przy stosowaniu pojęć nieostrych organ nie działa w granicach uznania administracyjnego, lecz w oparciu o ustalone fakty wypełnia je treścią wskazującą na sposób rozumienia określonego pojęcia. Uznanie administracyjne jest prawnie dopuszczalną przez przepis prawa materialnego możliwością alternatywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy. Nie jest to jednak to samo, co nadanie treści pojęciom niedookreślonym przez ustalenie stanu faktycznego i konkluzje wynikające z tych ustaleń*⁶⁴⁴. M. Jaśkowska słusznie podnosi, że mamy tu do czynienia z różnymi etapami w procesie stosowania prawa. Sam fakt użycia zwrotów niedookreślonych w przepisach, na podstawie których konstruuje się normę prawną, nie świadczy jeszcze o istnieniu upoważnienia do uznania, które, jak była mowa, musi być wyraźne. Autorka trafnie wskazuje, że spotkać się tu bowiem można z wykładnią (np. ustalenie treści porządku publicznego czy interesu publicznego), a następnie z oceną stanu faktycznego i sprawdzeniem, czy dany stan faktyczny odpowiada przyjętej treści pojęć, lecz w przypadku zaistnienia takiej zgodności może jednak istnieć obowiązek określonego zachowania – a zatem brak uznania⁶⁴⁵.

Konstrukcyjne cechy regulacji prawnych w zakresie świadczeń z ubezpieczeń społecznych mają realizować postulat *ius strictum*, opartego na przepisach bezwzględnie obowiązujących i nie odsyłającego do norm i zasad pozaprawnych⁶⁴⁶. Tę koncepcję uzasadnia potrzeba ochrony ustawowej gwarancji świadczeń oraz zasadność zachowania podstawowych założeń ubezpieczeń społecznych, do których należą jednorodna wspólnota ryzyka, solidarność i związana z nią redystrybucja. Ujmując tę kwestię prościej – jak pisze R. Babińska-Górecka,

⁶⁴¹ Cyt. za A. Choduń, *ibidem*, LEX.

⁶⁴² Por. M. Jaśkowska, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁴³ A. Choduń, *op. cit.*, LEX.

⁶⁴⁴ Wyr. NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., I OSK 831/09, Legalis.

⁶⁴⁵ M. Jaśkowska, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁴⁶ R. Babińska-Górecka [w:] Wypych-Żywicka, *System*, s. 461.

owa regulacja powinna być „w miarę przewidywalna”, wyrażając determinowaną wieloma obiektywnymi czynnikami wolę ustawodawcy⁶⁴⁷. Konsekwencją tak pomyślanego prawa ubezpieczeń społecznych jest dominująca rola wykładni literalnej na gruncie tej gałęzi prawa⁶⁴⁸. W prawie ubezpieczeń społecznych co do zasady nie powinno się stosować zwrotów niedookreślonych. Małeje wówczas powtarzalność i „automatyzm” rozstrzygnięć organu administracji.

W rozdziałach II-V niniejszej pracy podnoszono, że organ rentowy, udzielając indywidualnego ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych, działa w ramach swobody decyzyjnej – na podstawie ustawowych zwrotów nieostrych i najczęściej w ramach uznania administracyjnego. Owe ułatwienia to zatem przykłady odstępstw od pryncypiów prawa ubezpieczeń społecznych. Brzmienie przesłanek ich stosowania przesądza o odrębności tej kategorii pojęciowej. Użyte w tych konstrukcjach zwroty nieostre pozwalają na *przybliżenie lex (rozumianego jako wynik wykładni literalnej) do ius*, ponieważ ich wykładnię otwiera się na funkcjonalne dyrektywy interpretacyjne⁶⁴⁹.

W przypadku zgody na opłacenie składek po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU), umorzenia należności z tytułu składek (art. 28 SysUbSpołU) oraz odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia ich w całości lub w części (art. 41a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 UbSpołRoIU) mowa o wydaniu decyzji administracyjnej w ramach uznania administracyjnego, niezależnie od rodzaju rozstrzygnięcia (negatywnego czy pozytywnego). Choć mowa o tym, że wszystkie te ułatwienia udzielane są w formie decyzji administracyjnej, to służą od nich różne środki zaskarżenia.

W przypadku instytucji z art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU (czyli zgody na opłacenie składek po terminie) jest to odwołanie do sądu powszechnego. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych to sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, czyli – w odróżnieniu od spraw cywilnych ze swej natury (ze stosunków prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy) – sprawy poddane właściwości sądów powszechnych ze względów

⁶⁴⁷ *Ibidem*, s. 463.

⁶⁴⁸ *Ibidem*, s. 474.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, s. 478.

celowościowych⁶⁵⁰. Jak zauważa M. Gajda-Durlik, odwoławczy charakter postępowania sprawia, że kognicji sądu ubezpieczeń społecznych została powierzona sprawa oceny zgodności z prawem – w aspekcie formalnym i materialnym, decyzji wydanej przez organ administracji ubezpieczeniowej, z zastrzeżeniem odmiennych reguł merytorycznego orzekania – niejako w zastępstwie organu rentowego, a badanie legalności decyzji i orzekanie o niej w postępowaniu przed sądem powszechnym następuje przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania decyzji przez organ rentowy⁶⁵¹.

Odnosnie do tej instytucji, nie można zgodzić się z poglądem, iż decyzja wydana przez Zakład może mieć charakter deklaratoryjny. E. Maniewska, przytaczając stanowisko Sądu Najwyższego z powoływanego już wyroku z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie II UK 443/14, twierdzi, że *deklaratoryjna decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie zgody na późniejsze opłacenie składki, której skutek polega na zniwelowaniu faktu ustania ubezpieczenia, w tym wypadku potwierdza jedynie uprawnienia danej osoby*⁶⁵². Moim zdaniem mowa jednak o decyzji konstytutywnej, gdyż jej skutkiem jest zniwelowanie negatywnych następstw, które następują z mocy samego prawa. Przyjęcie, że uznaniowa decyzja organu rentowego miałaby być deklaratoryjna, przeczy także naczelnym cechom uznania administracyjnego i poddaje w wątpliwość, czy Zakład w ogóle dysponuje władzą dyskrecjonalną. Jeśli Zakład miałby wydawać decyzję deklaratoryjną, to na pewno nie w ramach zgody na opłacenie składki po terminie.

Z kolei co do art. 28 SysUbSpołU (czyli umorzenia należności z tytułu składek) i art. 41a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 UbSpołRołU (czyli odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia ich w całości lub w części) mowa o środkach zaskarżenia przewidzianych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do sądu administracyjnego). Jak podkreśla J. Parchomiuk, sądowa kontrola administracji jest

⁶⁵⁰ K. Antonów, *Komentarz do art. 459 KPC [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, LEX.

⁶⁵¹ M. Gajda-Durlik, *Środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądem powszechnym [w:] Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, C. H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.

⁶⁵² E. Maniewska, *Ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność gospodarczą — najnowsze orzecznictwo*, PiZS 2016, Nr 6, s. 38.

kluczowym elementem gwarancji wolności jednostki w prawie administracyjnym, ponieważ kompetencje dyskrecjonalne dają organom administrującym nader szeroki margines możliwości ingerencji w sferę prawną jednostki⁶⁵³. Zasadniczo kontrola decyzji uznaniowych ograniczana jest do szeroko lub wąsko rozumianej legalności⁶⁵⁴. Wynika to z modelu ustrojowego rodzimego sądownictwa administracyjnego. Podkreśla się, że *powinna mieć ona ograniczony zasięg, gdyż podstawową zasadą jest nieingerencja sądów w kwestie znajdujące się poza sferą legalności. Jednocześnie wskazuje się, że uznanie administracyjne nie jest sferą wolną od związania konstytucyjnego i ustawowego, a także nie jest sferą wolną od kontroli sądów administracyjnych*⁶⁵⁵.

W przypadku układu ratalnego i odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek (art. 29 SysUbSpołU), gdy organ rentowy zamierza pozytywnie rozpatrzyć podanie dłużnika, zawiera z nim umowę (art. 29 ust. 1a SysUbSpołU). Moim zdaniem owa umowa wpisuje się w szeroko rozumianą swobodę decyzyjną organu administrującego, mimo że nie mamy do czynienia z indywidualnym i konkretnym aktem administracyjnym. Z kolei w przypadku negatywnego załatwienia sprawy wnioskodawcy konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej. Jak wskazywano w rozdziale poświęconym tej instytucji, sądownictwo administracyjne uważa, iż od takiego aktu służy odwołanie do sądu powszechnego (sądu ubezpieczeń społecznych). Sądy ubezpieczeń społecznych uważają na ogół, że sprawy takie nie należą do ich właściwości, ani w ogóle do właściwości sądów powszechnych, chyba że mowa na przykład o wadach oświadczeń woli zawartej umowy (wówczas mowa o właściwości sądów cywilnych).

Trudno poszukiwać racjonalnych podstaw dla takiego rozróżnienia środków zaskarżenia. M. Gajda-Durlik podaje, że *jako uzasadnienie dla zastosowania administracyjnych – zwyczajnych środków ochrony prawnej, a także wyłączenia odwołania do sądów powszechnych na rzecz kontroli sądów administracyjnych, w literaturze przedmiotu wskazuje się w szczególności uznaniowy charakter działania organu (...). Należy jednak zauważyć, że decyzja w tej materii nie różni się, ze swej istoty, od innych decyzji opartych na uznaniu organu rentowego i służących zastosowaniu ulgi w spłacie długu, np. od decyzji*

⁶⁵³ J. Parchomiuk *Konstrukcja nadużycia prawa a legalność jako kryterium sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. BECK, Warszawa 2018, Legalis.

⁶⁵⁴ Zam. wielu por. M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 286.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, s. 297.

w przedmiocie odstąpienia od żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części. W konsekwencji przyjęte zróżnicowanie procedur w systemie zaskarżania może wzbudzać wątpliwości⁶⁵⁶. Podzielając zapatrywania Autorki, uważam, że ujednoczenie środków zaskarżenia w danej gałęzi prawa pozytywnie wpłynęłoby na odbiór społeczny jej regulacji oraz uprościłoby ich stosowanie. Jest to jednak wielce złożona kwestia, odnosząca się do zagadnień ustrojowych i roli sądów administracyjnych. Opowiadam się jednak za rozszerzeniem kognicji sądów powszechnych w kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Rację ma K. Antonów, pisząc, że *sprawiedliwe rozstrzygnięcie takiej sprawy nie powinno polegać tylko na kontroli legalności decyzji organu rentowego w rozumieniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 § 1 p.u.s.a.), niezbędne jest także dokonanie oceny, czy dane świadczenie rzeczywiście przysługuje (kwestia zasadności roszczenia), biorąc pod uwagę również inne niż językowe metody wykładni (systemową, funkcjonalną), jeżeli wynik postępowania opartego wyłącznie na tej pierwszej dyrektywie nie daje się pogodzić z konstytucyjną wytyczną „prawa każdego do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”*. Takiego efektu sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie zapewnią sądy administracyjne, które zajmują się oceną zgodności z prawem decyzji administracyjnych (zob. art. 16 § 2 k.p.a. i art. 1 § 2 p.u.s.a.) na podstawie ustaleń dokonanych przez organy administracyjne, orzekają kasatoryjnie, nie prowadzą postępowania dowodowego (chyba że, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., w celu zbadania, czy organ administracyjny ustalił stan faktyczny zgodnie z regułami procedury administracyjnej⁶⁵⁷.

Należy więc uznać, że choć najczęściej środek zaskarżenia wobec rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia indywidualnego ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych przysługuje na drodze postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, to nie jest to reguła. Świadczy to o niejednolitości omawianych instytucji.

⁶⁵⁶ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁵⁷ K. Antonów, *Komentarz do art. 459 KPC...*, LEX.

Zakończenie

W dysertacji wykazano, że indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych są niejednorodną grupą instytucji prawnych, oceniając pod kątem zarówno regulacji prawa materialnego, jak i proceduralnego. Są one jednak zbieżne w zakresie *ratio legis*, istoty oraz funkcji, co pozwala na uznanie ich za odrębną kategorię pojęciową prawa ubezpieczeń społecznych. Łączne zbadanie opisywanych w pracy rozwiązań legislacyjnych pozwala stwierdzić, że „indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych” to pojęcie typologiczne. Zakres przedmiotowy tego pojęcia wyznacza ustawodawca zwykły, wykorzystując służące mu władztwo daninowe. Dlatego też jest ono względne. Zrelatywizowano je przede wszystkim do aktualnego stanu prawnego, czyli w wymiarze czasowym⁶⁵⁸. Nie oznacza to jednak, że wskutek ewentualnej zmiany przepisów rozważania niniejszej pracy stracą na znaczeniu. Względność pojęcia została bowiem złagodzona dzięki oparciu odkodowania jego znaczenia o liczne cechy wspólne omawianych instytucji⁶⁵⁹. Z pewnością katalog ułatwień indywidualnych jest otwarty.

W niniejszej pracy dowiedziono, po pierwsze, że wspólne owym konstrukcjom jest realizowanie przez nie funkcji gospodarczej, czyli wspierania działalności gospodarczej wnioskodawcy. Najczęściej chodzi tu o umożliwienie dłużnikowi kontynuowania zarobkowania w sposób dotychczasowy przy dokonaniu częściowej restrukturyzacji jego zobowiązania. Najsilniej ta funkcja uwidacznia się w przypadku instytucji systemu powszechnego – umorzenia należności z tytułu składek (art. 28 SysUbSpołU) oraz układu ratalnego i odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek (art. 29 SysUbSpołU). W mniejszym stopniu jest ona spełniana przez zgodę na opłacenie składek po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU). Naczelnym celem tego ostatniego ułatwienia jest umożliwienie kontynuowania podlegania ubezpieczeniom społecznym, lecz poprzez uchylenie się przez ubezpieczonego od skutków uchybienia terminowi w płatności składki i zrealizowanie obowiązku płatniczego w sytuacji, w której nie sprostano mu z uzasadnionych przyczyn. Uniknięcie negatywnych następstw tego zaniechania odnosi się również do sfery majątkowej płatnika, a zatem i jego zarobkowania.

⁶⁵⁸ Por. K. Stopka, *op. cit.*, s. 236. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1982, Nr 8, s. 54.

⁶⁵⁹ K. Stopka, *op. cit.*, s. 54.

To, czy zastosowanie danej instytucji spełnia funkcję gospodarczą, należy analizować *ad casum* – w zależności od tego, jaka jest sytuacja życiowa danego wnioskodawcy. Jest to szczególnie widoczne w ubezpieczeniu rolniczym. Trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy podanie rolnika zmierza do ułatwienia mu prowadzenia działalności rolniczej, czy też do zapewnienia akceptowalnego poziomu egzystencji. W tym miejscu uwidacznia się zatem spłot funkcji gospodarczej ułatwień i ich funkcji społecznej, czyli wspierania dłużnika, który znajduje w trudnej sytuacji życiowej. Granice pomiędzy owymi funkcjami są niekiedy trudno dostrzegalne. Bywa, że przyznawane ułatwienie może jawić się jako podobne do świadczeń socjalnego wsparcia czy też przypominać tzw. „świadczenia o charakterze specyficznym” z pomocy społecznej. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że ułatwienia indywidualne spełniają funkcję społeczno-gospodarczą, bez sztucznie wykreowanego podziału na obydwie te funkcje, którego nie sposób przekonywująco dokonać. W każdym razie indywidualne ułatwienia mają charakter wspierający oraz stymulujący, niezależnie od tego, czy skutkują wspomoczeniem prowadzenia działalności gospodarczej, czy też umożliwiają płatnikowi godne bytowanie. Uwidacznia się to zwłaszcza w przypadku, gdy wnioskodawca jest osobą fizyczną, prowadzącą niewielkich rozmiarów działalność rolniczą bądź pozarolniczą, kiedy to trudno kategorycznie rozdzielić sfery życia prywatnego i zarobkowania.

Drugi ważny wniosek jest taki, że organy rentowe uważają co do zasady, że przyznawana przezeń pomoc w postaci indywidualnych ułatwień stanowi pomoc publiczną. Wskazano jednak w pracy, że ta ocena musi być czyniona indywidualnie, gdy zważy się na poglądy orzecznicze w tej materii. Najczęściej jednak wspomniane stanowisko organów rentowych o charakterze przyznanego świadczenia pomocowego będzie prawidłowe, gdyż stwarzanie dogodnych warunków płatności dla określonych przedsiębiorców przez organ publiczny następuje na zasadach korzystniejszych niż rynkowe. Trudno oczekiwać podobnego działania od wierzyciela prywatnego – chociaż, naturalnie, mogą zdarzyć się od tej reguły wyjątki.

Po trzecie, przesłanki stosowania omawianych ułatwień są podobne, choć nie tożsame. W przypadku zgody na opłacenie składek po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU), Zakład ma to uczynić „w uzasadnionych przypadkach”. Gdy idzie o umorzenia, to na gruncie ustawy systemowej jest to możliwe w dwóch sytuacjach:

- 1) całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek (art. 28 ust. 2 i 3 SysUbSpołU);

- 2) w braku całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek, lecz przy zaistnieniu uzasadnionych przypadków, gdy idzie o ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek (art. 28 ust. 3a SysUbSpołU).

Także w ubezpieczeniu rolniczym umorzenie może nastąpić w dwóch sytuacjach:

- 1) zaistnienia przypadków uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, przy uwzględnieniu możliwości płatniczych wnioskodawcy oraz stanu finansów funduszu emerytalno-rentowego i składowego (art. 41a ust. 1 pkt 1 UbSpołRolU);
- 2) całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek (art. 41a ust. 2 UbSpołRolU).

W przypadku układu ratalnego i odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek w art. 41a ust. 1 UbSpołRolU jako przesłankę udzielenia ułatwienia wskazano „przypadki uzasadnione ważnym interesem zainteresowanego”. Z kolei w ustawie systemowej posłużono się innymi zwrotami niedookreślonymi: „względami gospodarczymi” oraz „innymi przyczynami zasługującymi na uwzględnienie” (art. 29 ust. 1 SysUbSpołU). Jak zatem widać, przesłanki ułatwień, nawet jeśli sformułowane różnorodnie, podobnie odwołują się do kryteriów nieostrych i w istocie subiektywnych, z jednym wyjątkiem w postaci „całkowitej nieściągalności”. Jest to ściśle powiązane z tym, jak owe ułatwienia zostały pomyślane. Mianowicie, skoro mają charakter indywidualny, a nie generalny, to organ rentowy, decydując o ich przyznaniu, musi rozważyć konkretną sytuację danego wnioskodawcy. Ma być to wszakże wyjątek od reguły, wedle której należności publicznoprawne należy bezwzględnie uiszczać, ponieważ przemawiają za tym potrzeby tak państwa, jak wspólnoty ubezpieczonych. Jakikolwiek automatyzm w działaniu organów, które je przyznają, sprzeciwiałby się zatem *ratio legis* tych konstrukcji prawnych, a więc i to uzasadnia tak nieostre skonstruowanie przesłanek materialnoprawnych.

Kolejną wspólną cechą omawianych instytucji jest orzekanie organu rentowego w warunkach uznania administracyjnego, z wyłączeniem administracyjnego związania – mimo że w prawie ubezpieczeń społecznych należy tego unikać. Jasne jest bowiem, że przewidywalność rozstrzygnięcia maleje, im większy jest luz decyzyjny organu administracji. Pod kątem procedury przyznawania ułatwień następować ma to zawsze w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem zaskarżalnej

decyzji administracyjnej. Jest tak nawet jeśli organ rentowy stoi na stanowisku, że jego rozstrzygnięcie nie jest taką decyzją, zaś wydanie go poprzedza nie postępowanie administracyjne, lecz innego typu „postępowanie wyjaśniające”. Orzecznictwo dopuszcza poddanie kontroli na drodze sądowej aktu, który organ administracji publicznej nie nazywa decyzją administracyjną, choć w istocie jest to taka forma działania organu, albowiem wynika to z jej elementów konstytutywnych. Interesy wnioskodawców niezadowolonych z wyniku załatwienia ich sprawy są w pewien sposób zabezpieczone. Mogą bowiem w dalszym ciągu skorzystać z prawa do odwołania się do właściwego sądu. Natomiast, jak się wydaje, nie jest to wystarczające z uwagi na to, że wymaga posiadania przez dany podmiot wiedzy fachowej (do której z pewnością zaliczyć należy znajomość poglądów judykatury czy doktryny) lub co najmniej takiej zapobiegliwości, ażeby uzyskane od organu administracji informacje skonsultować u specjalisty. Stąd też, moim zdaniem, należałoby rozważyć ustawowe określenie, że organ rentowy wydaje decyzję administracyjną w danej sprawie i jaki środek zaskarżenia od niej służy. Jest to szczególnie istotne w kontekście wyrażenia zgody na opłacenie składek po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 SysUbSpołU), permanentnie udzielanej przez ZUS drogą pisma, poczytywanego nie za decyzję administracyjną, a „informację”.

Kontynuując powyższy wątek, należy zauważyć, że nie wszystkie rozstrzygnięcia o udzieleniu ułatwienia zapadają w formie decyzji administracyjnej, bowiem układ ratalny i odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek (art. 29 SysUbSpołU) przyznawane są drogą umowy dłużnika z Zakładem. Chociaż ta konstrukcja jest funkcjonalnie zbieżna z pozostałymi omawianymi instytucjami, to jednak kapitalnie się od nich różni w kwestii procedury jej stosowania. Sporny jest tryb zawarcia owej umowy, jej charakter prawny oraz czy służy od niej jakiś środek zaskarżenia. Nie jest jasne, czy stanowi inną formę załatwienia sprawy administracyjnej, ugodę administracyjną, „czystą” umowę prawa prywatnego czy też w końcu jakiś rodzaj umowy administracyjnej, zasadniczo nieznaney polskiemu porządkowi prawnemu. Jak była mowa, od ścisłości regulacji prawa ubezpieczeń społecznych istnieją wyjątki, lecz wieloznaczność zwrotów w regulacjach prawnych tej gałęzi prawa nie jest pożądana. W literaturze podnosi się, że występujące w prawie ubezpieczeń społecznych pojęcia i instytucje prawne, chociaż pierwotnie stanowiły zapożyczenia od prawa cywilnego, uległy usamodzielnieniu i tworzą odrębne, autonomiczne konstrukcje prawne. Podobne w brzmieniu i znaczeniu normy prawa ubezpieczeń społecznych i prawa cywilnego nie łączy relacja *lex*

*specialis – legi generali*⁶⁶⁰. Skoro tak, to w prawie ubezpieczeń społecznych winno dominować „autonomiczne podejście do interpretacji i stosowania terminów i instytucji”, które występują zarówno na gruncie tej gałęzi prawa, jak i w prawie cywilnym⁶⁶¹. Jeśli dana instytucja prawna, ogólnie znana innym dziedzinom prawa, w prawie ubezpieczeń społecznych jest uregulowana odmiennie, to brakuje podstaw do tego, aby przy jej stosowaniu sięgać do norm innych gałęzi prawa. Zgadzam się z twierdzeniem R. Babińskiej-Góreckiej, że niewłaściwe czy bezpodstawne stosowanie regulacji prawa prywatnego może prowadzić do wypaczenia celów prawa ubezpieczeń społecznych⁶⁶². W związku z tym kontrowersje, które od lat powstają na tle układu ratalnego i odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek, pozwalają wyprowadzić wniosek, że taka forma działania administracji nie jest prawidłowa. Bierność ustawodawcy w zakresie ustawowego uregulowania kwestii wątpliwych, na które zwraca się uwagę w niniejszej pracy, należy ocenić negatywnie. Widać bowiem, że z woli ustawodawcy przepisy prawa publicznego i prawa prywatnego przenikają się, lecz bez przemyślanego skutku takiego zabiegu. Skoro w ubezpieczeniu rolniczym możliwe jest osiągnięcie tego samego celu, załatwiają sprawę wnioskodawcy w formie decyzji administracyjnej, wolnej od problemów interpretacyjnych na gruncie procedury jej wydania, to brak jest przeszkód, aby taki tryb wdrożyć w systemie powszechnym.

Po piąte, każda z omawianych instytucji ma doniosłe znaczenie praktyczne, o czym świadczą informacje publiczne przekazane Autorowi przez ZUS i KRUS. Przemawia za tym również ich wykorzystanie w walce z negatywnymi skutkami pandemii choroby COVID-19 na terenie naszego kraju. Mowa o rozwiązaniach wprowadzonych przepisami tak zwanych Tarcz Antykryzysowych, czyli kilkakrotnie nowelizowanej ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁶³. Unormowania tego aktu prawnego przewidują ułatwienia systemowe, lecz powiązane z dotąd obowiązującymi ułatwieniami indywidualnymi. Ustawa ta zmodyfikowała też czasowo warunki udzielania niektórych ułatwień indywidualnych.

⁶⁶⁰ Por. R. Babińska-Górecka, *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, PiZS 2020, Nr 8, s. 4 i cytowany przez Autorkę K. Antonów.

⁶⁶¹ *Ibidem*, s. 5.

⁶⁶² *Ibidem*, s. 5 i 9.

⁶⁶³ Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.

Przykładem instytucji z tej pierwszej kategorii jest zwolnienie z obowiązku opłacenia nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne z art. 31zo i nast. W ustępie 1 tego artykułu wskazuje się, że na wniosek płatnika składek zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należne za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek w określonych w tym przepisie okresach oraz zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych. Kolejne ustępy przewidują rozwiązania dla innych podmiotów, w tym dla płatników, którzy zgłosili do ubezpieczeń społecznych od 10 do 49 ubezpieczonych oraz dla płatnika składek będącego osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, opłacającego składki wyłącznie na własne ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne. Zdaniem Zakładu, zwolnienie z opłacania należności z tytułu składek stanowi pomoc publiczną, a *pomoc ta może zostać przyznana przedsiębiorstwu, które na 31 grudnia 2019 r. nie znajdowało się w trudnej sytuacji w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) (...). Uwzględniając powyższe zapisy Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyjął, że przedsiębiorca znajduje się w trudnej sytuacji, jeżeli na 31 grudnia 2019 r. zalegał z opłacaniem należności z tytułu składek za okres dłuższy niż 12 miesięcy, nie wymaga przy tym podawania przez wnioskodawców takich informacji. Podmiot, który nie opłaca swoich należności przez ponad rok spełnia przesłankę do ogłoszenia upadłości wynikającą z ustawy Prawo upadłościowe. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy przedsiębiorca wprowadził na 31 grudnia 2019 r. zadłużenie za okres równy lub dłuższy niż 12 miesięcy, ale realizuje zawartą z Zakładem umowę o rozłożenie na raty należności z tytułu składek zawartą przed 31 grudnia 2019 r.*⁶⁶⁴.

Każdorazowo ustawodawca posługuje się sformułowaniem „na wniosek zwalnia się”, co pozwala przyjąć, że organ rentowy orzeka w warunkach administracyjnego związania, a uznaniowość jest wykluczona. Tym niemniej według art. 31zt obsługa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zwolnienia z obowiązku opłacania składek, o których mowa w art. 31zo, realizowana jest w trybie umorzenia składek. Owo sformułowanie rodzi jednak

⁶⁶⁴ Zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za marzec – maj 2020 r., https://www.zus.pl/web/guest/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zwolnienie-z-obowiazku-oplacenia-naleznosci-z-tytulu-skladek-za-marzec-maj-2020-r_/2551396, [dostęp 15.09.2020 r., godz. 14:06].

wątpliwość, czy w takiej sytuacji Zakład powinien badać ziszczenie się przesłanek z art. 28 ust. 2 i 3a SysUBSpołU. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być przecząca. Skoro kategorycznie art. 31zo stanowi, że zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, to oznacza, że organ rentowy nie bada owych uniwersalnych przesłanek, wyszczególnionych w ustawie systemowej. Rację ma przy tym K. Jaworska, że „innym nadzwyczajnym zdarzeniem”, które spowodowało brak możliwości lub ograniczoną możliwość opłacenia składek i uzasadniałoby umorzenie należności składkowych nawet w trybie ogólnym, a nie Tarczy Antykryzysowej, jest stan epidemii wprowadzony na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁶⁶⁵. Orzekanie w warunkach administracyjnego związania nie pozwala uznać tej instytucji za ułatwienie indywidualne. Tryb jej zastosowania nakazuje zaliczyć ją do ułatwień generalnych. Nie zmienia to faktu, że organ rentowy obowiązany jest przeprowadzić postępowanie administracyjne, zwieńczone wydaniem decyzji administracyjnej. Mimo to z praktyki Zakładu wynika, że o pozytywnym załatwieniu podania wnioskodawcę zawiadamia się drogą pisma, a nie decyzji administracyjnej, co należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Nawet jeśli takie działanie Zakładu powodowane jest nadmiarem obowiązków bądź brakami kadrowymi, to z perspektywy wnioskodawcy jest to irrelewantne. Unikanie przez organ władzy państwowej działania sformalizowanego, w prawem przepisanej procedurze, istotnie ogranicza uprawnienia i gwarancje dłużnika, choćby następowało z oczywistą korzyścią dla samego Zakładu.

Do tej kategorii instytucji Tarczy Antykryzysowej należy również zwolnienie z opłacania składek, wprowadzone w art. 31zz. Ustęp 1 tego artykułu głosi, że osoby objęte ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników zwalnia się z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na to ubezpieczenie za drugi kwartał 2020 r. Skutki finansowe w wysokości zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o których mowa w ust. 1, są finansowane ze środków Funduszu, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

⁶⁶⁵ K. Jaworska, *Komentarz do art. 31zt [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. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, LEX.

kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, lub w formie dotacji z budżetu państwa (art. 31zz ust. 2).

Natomiast modyfikację ułatwienia indywidualnego przewidziano w art. 15zb ust. 1 Tarczy Antykryzysowej, który stanowi, że w przypadku odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty, o którym mowa w art. 29 ust. 1 SysUbSpołU, dotyczącego należności z tytułu składek należnych za okres od 1 stycznia 2020 r., na podstawie wniosku złożonego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, nie nalicza się opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 29 ust. 4. W tym wypadku organ rentowy ma obowiązek zbadać wystąpienie przesłanek z art. 29 SysUbSpołU, a wyrażając zgodę na udzielenie ułatwienia i ustalając treść umowy musi wziąć pod uwagę wspomniany przepis Tarczy Antykryzysowej. Warto nadmienić, że według art. 15 zb ust. 2 wniosek, o którym mowa w ust. 1, może być złożony wyłącznie w formie dokumentu elektronicznego za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo wykorzystując sposób potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych udostępniony bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w systemie teleinformatycznym. To rozwiązanie podyktowane jest troską o zdrowie i życie pracowników administracji publicznej oraz samych wnioskodawców.

Zakład informuje nadto, że wskutek zaistnienia trudności w realizacji umowy zawartej w trybie art. 29 SysUbSpołU dopuszcza jej zawieszenie na okres trzech miesięcy oraz na taki sam okres dopuszczalne jest odroczenie płatności należności składekowych⁶⁶⁶. Jak wskazał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wystąpieniu z dnia 20 marca 2020 r., ulgi polegające na odroczeniu o 3 miesiące terminu płatności składek za okres od lutego do kwietnia 2020 r., oraz zawieszeniu na 3 miesiące realizacji umowy zawartej z ZUS, w której termin płatności rat bądź składek wyznaczono w okresie od marca do maja 2020 r., i tym

⁶⁶⁶ Zawieszenie realizacji umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty lub umowy o odroczeniu terminu płatności na 3 miesiące, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komorek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zawieszenie-realizacji-umowy-o-rozlozeniu-zadluzenia-na-raty-lub-umowy-o-odroczeniu-terminu-platnosci-na-3-miesiace/2562396>, [dostęp: 15.09.2020 r., godz. 14:41].

samym wydłużeniu o 3 miesiące terminu realizacji zawartej umowy, nie stanowią pomocy publicznej, ze względu na niespełnienie przesłanki selektywności⁶⁶⁷.

Charakter prawny ułatwień z Tarczy Antykryzysowej nie pozwala zaliczyć ich do konstrukcji indywidualnych, omawianych w niniejszej dysertacji, głównie z powodu odejścia od uznania administracyjnego na rzecz administracyjnego związania. Oczywiście, inaczej jest w przypadku wspomnianych już modyfikacji instytucji już istniejących. Natomiast wszystkie te regulacje są doraźne, odstające od zasad ogólnych, podyktowane chęcią niesienia pomocy płatnikom składek. Pokazują jednak, jak duże jest znaczenie ułatwień (generalnych i indywidualnych) w praktyce obrotu gospodarczego.

Konkludując, do cech kategoryalnych indywidualnych ułatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych można zaliczyć:

- 1) sformułowanie przesłanek materialnoprawnych ich użycia z wykorzystaniem zwrotów nieostrych,
- 2) spełnianie przez nie funkcji społeczno-gospodarczej poprzez wspomaganie płatnika składek lub rolnika w realizacji obowiązków związanych z opłacaniem składek, co pozytywnie wpływa na jego sytuację finansową lub bytową,
- 3) udzielanie ich na wniosek zainteresowanego w warunkach swobody decyzyjnej organu rentowego, przejawiającej się najczęściej wydaniem decyzji uznaniowej.

Z kolei pozostałe cechy, takie jak:

- 1) podobieństwo sformułowania przesłanek materialnoprawnych,
- 2) uznanie ułatwienia za pomoc publiczną,
- 3) doniosłość praktyczna

są drugorzędne, aczkolwiek pomocne w procesie przyporządkowania danej regulacji do omówionego typu.

Wyniki przeprowadzonych przez autora badań pozwoliły na zweryfikowanie zakreślonej we wstępie pracy hipotezy badawczej i powiązanych z nią hipotez cząstkowych.

⁶⁶⁷ Opinia dotycząca występowania pomocy publicznej – ulgi ZUS, <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19265>, [dostęp 10.01.2021 r., godz. 11:54].

Niewątpliwie omawiane instytucje mają istotne znaczenie praktyczne. Ponieważ jednak jest to grupa niejednolita i odrębna zasadny wydaje się postulat, aby ustawodawca usunął wspomniane powyżej wątpliwości i kontrowersje, ujednolicając właściwie dotyczące ich unormowania. Ważne jednak, aby nastąpiło to w sposób świadomy i przemyślany. Powyższe wywody wykazały wszakże, że odstępowanie od władztwa administracyjnego na rzecz form konsensualnych, co do zasady pożądane w państwach demokratycznych, jest niezasadne, gdy następuje bez oglądania się na skutki pomieszania terminologii prawa publicznego i prawa prywatnego. Tymczasem z perspektywy osoby zainteresowanej uzyskaniem takiego ułatwienia nie do przecenienia jest stosunkowo nieskomplikowana i przede wszystkim zrozumiała procedura umożliwiająca odzyskanie płynności finansowej czy nawet środków utrzymania. Pozostaje liczyć na to, że ustawodawca rozważy wnioski *de lege ferenda* zawarte w niniejszej pracy, a dotyczące systemowego uregulowania indywidualnych i generalnych ułatwień w opłacaniu składek ubezpieczeniowych, co może – jak sadzę – wpłynąć pozytywnie na efektywność działania organów rentowych oraz ułatwi korzystanie z ułatwień potrzebującym ich podmiotom.

Wykaz literatury

1. Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
2. Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
3. Adamiak B., Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
4. Antonów K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
5. Antonów K., *Prawo do emerytury*, Zakamycze, Kraków 2003.
6. Antonów K., *Prawo zabezpieczenia społecznego* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
7. Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
8. Babińska-Górecka R. [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
9. Babińska-Górecka R., *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 2020, Nr 8.
10. Babińska-Górecka R., *Prawo ubezpieczeń społecznych* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
11. Babińska-Górecka R., *Ryzyko socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
12. Babińska-Górecka R., *Techniki realizacji ubezpieczenia społecznego* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.

13. Babińska-Górecka R., *Tytuł ubezpieczenia społecznego* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
14. Babińska-Górecka R., *Ubezpieczenie społeczne dobrowolne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
15. Babińska-Górecka R., *Ubezpieczenie społeczne obowiązkowe* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
16. Babińska-Górecka R., *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
17. Babińska-Górecka R., *Zasady ubezpieczeń społecznych* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
18. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
19. Bartoszewska M. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
20. Bińczycka-Majewska T., *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Wrocław 2013.
21. Bińczycka-Majewska T., *Powszechność systemu ubezpieczeń społecznych – teoria i praktyka* [w:] *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, red. M. Żukowski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Warszawa-Lublin 2014.
22. Bińczycka-Majewska T., *Zabezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych* [w:] *Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, red. L. Abramowicz, U. Jackowska, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kraków 2007.

23. Błażejczyk M., *Ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych na tle powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego pracowników* [w:] M. Błażejczyk, W. Jurcewicz, B. Kordasiewicz, *Ubezpieczenie społeczne rolników. Aspekty prawno-rolne*, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1984.
24. Bosak M., Majka P., *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, Nr 4(2).
25. Brózda K., *Nowe prawo przedsiębiorców a zamówienia publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, Nr 1.
26. Brzozowski A., *Pojęcie umowy w prawie polskim, funkcje umów. Źródła prawa regulując umowy* [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5*, red. E. Łętowska, C.H. Beck, Warszawa 2012.
27. Bucholski R. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
28. Bulejak R., *Czynności techniczno-procesowe w koncepcji prawnych form działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” CCCXV/1 2013, Nr 3508.
29. Choduń A. [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczyła, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
30. Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2010.
31. Cienkowski M., Wołowicz T., *Preferencje w lokalnych podatkach majątkowych a zachowania podmiotów gospodarczych*, „Studia prawno-ekonomiczne”, t. XCVIII, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2016.
32. Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze, Kraków 2004.
33. Cilak M., *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).

34. Cycoń M., Jedynek T., *System ubezpieczeń społecznych w Polsce* [w:] *System ubezpieczeń społecznych*, red. W. Sułkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
35. Dauter B. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
36. Dębowska-Romanowska T., Nowak T., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
37. Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2009.
38. Dobrowolski P., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 4 kwietnia 2017 r., I SAB/Gd 1/17 [o układach ratalnych zawieranych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych]*, „Palestra” 2018, Nr 4.
39. Dobrowolski P., *Kilka uwag na temat układów ratalnych zawieranych z ZUS*, „Monitor Prawa Pracy” 2017, Nr 12.
40. Dobrowolski P., *Strusia polityka czy zwycięstwo pragmatyzmu, czyli o formach załatwiania spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „Edukacja Prawnicza” 2020/2021, Nr 2.
41. Dobrowolski P., *Terminowe opłacenie składek na dobrowolne ubezpieczenia społeczne w niepełnej wysokości – glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 15.11.2017 r. (III AUa 325/17)*, „Palestra” 2020, Nr 9.
42. Doliwa A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2019.
43. Doliwa A., *Zastępstwo pośrednie i powiernictwo*, „Monitor Prawniczy” 2000, Nr 7.
44. Drzewiecka J.E., *Propozycje zmian przepisów z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2016, Nr 2(21).
45. Drzewiecka J.E., *Pozarolnicza działalność gospodarcza jako tytuł ochrony w ubezpieczeniu społecznym*, Łódź 2015, s. 194,

<http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/18034?locale-attribute=pl>, [dostęp: 11.11.2018 r., godz. 19:03].

46. Dunaj B. (red.), *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, Wilga, Warszawa 1996.
47. Durczyńska M., *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym* [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
48. Dyl M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
49. Działocha K., Łukaszczyk A., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
50. Dzienisiuk D. [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
51. Dzienisiuk D. [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
52. Dzienisiuk D., *Subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów). Tom II*, red. B. M. Ćwiertniak, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2013.
53. Dzienisiuk D., *Zakres, źródła i weryfikacja danych przetwarzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2017, Nr 4.
54. Dzienisiuk D., Supera-Markowska M. [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
55. Dzwonkowski H., *Elementy konstrukcyjne podatku w świetle art. 217 Konstytucji*, „Glosa” 1999, Nr 6.
56. Dzwonkowski H., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
57. Dzwonkowski H., Dzwonkowski M. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
58. Dzwonkowski H., Kurzac M. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
59. Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.

60. Fischlowitz S., *Spoleczny charakter ubezpieczeń społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, Nr 18.
61. Gajda-Durlik M., *Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
62. Germann J., Uśák M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, „Finanse Komunalne” 2007, Nr 5.
63. Goździewicz G., *Konstrukcja prawna ubezpieczenia wypadkowego – ogólna charakterystyka* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Toruń 2015.
64. Góra M., *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
65. Graboń S., *Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe – cz. I*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, Nr 4
66. Graboń S., *Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe – cz. II*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, Nr 5.
67. Hybel J., *Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
68. Jagła W., *KRUS a funkcja wspierania rozwoju drobnej przedsiębiorczości*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 36.
69. Jakubowski S., *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
70. Jakubowski S., *Problem własności środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym* [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznica, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2017.
71. Jaśkowska M. [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2015.

72. Jaworska K. [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. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
73. Jaworska K., *Główne cechy ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016.
74. Jędynak T., *Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2017, Nr 2(133).
75. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
76. Jędrasik-Jankowska I., *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
77. Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
78. Jędrzejczak M., Ziemski K., *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2015.
79. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006.
80. Kaczmarek A., *Zakres podmiotowy ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ubezpieczenia chorobowe*, red. A. Malaka, B. Wagner, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Iwonicz Zdrój 2010.
81. Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, Nr 5-6.
82. Kalina-Prasznic U., *Finansowanie ubezpieczenia społecznego pracowników*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990.
83. Kalina-Prasznic U., *Składka emerytalna* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.

84. Kappes A., Kocot W.J., Romanowski M., *Umowy powiernicze* [w:] *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, System Prawa Prywatnego, tom 9*, red. W.J. Katner, C.H. Beck, Warszawa 2018.
85. Kasprzak P., Wyrzykowski W., *Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2016,Nr 1(4).
86. Kędziora R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
87. Kisielewicz A., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl, Rzeszów-Przemyśl 2014.
88. Klat-Wertelecka L., *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
89. Koczur S., *Granice swobody ZUS w wyrażeniu zgody na opłacenie składki po terminie w dobrowolnych ubezpieczeniach społecznych*, „Palestra” 2013, Nr 11-12.
90. Koczur W., *Geneza ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
91. Kolek A., Sobolewski O., *OFE, PPK, IKE(+)* – *Zmiany w systemie emerytalnym 2019-2021. analiza prawno-ekonomiczna (dodatek MoP 8/2020)*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, Nr 8.
92. Kolek A., Sobolewski O., *OFE, PPK, IKE(+)* – *zmiany w systemie emerytalnym 2019-2021. Analiza prawno-ekonomiczna. Część II: Pracownicze Plany Kapitałowe*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, Nr 1.
93. Konrberger-Sokołowska E. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, C.H. Beck, Warszawa 2017.
94. Kostrzewa P., *Umarzanie i odraczanie terminu płatności składek ZUS* [w:] M. Culepa i in., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, opubl. LEX/el. 2013.

95. Kostrzewa P., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz online*, LEX/el. 2014.
96. Kostrzewa P., Kozłowska M., Łabanowski M., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych 2016 z komentarzem*, Infor, Warszawa 2016.
97. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
98. Kosonoga J., Ślebzak K., *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne*, „Ius Novum” 2016, Nr 3.
99. Kotowicz B., Słaby M., *Ułatwienia dla przedsiębiorców – próba oceny nowych rozwiązań prawnych*, „Monitor Prawniczy” 2018, Nr 13.
100. Kowalski S., *Prawo karne ubezpieczeń społecznych – pojęcie i zakres*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” vol. 2, 2013, Nr 1.
101. Kozłowska M., *Udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu składek jako pomoc publiczna* [w:] M. Culepa i in., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX/el. 2013.
102. Krajewski M., *Limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe – na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 1/1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, Nr 5.
103. Krajewski M., *Wygaszanie ubezpieczenia społecznego rolników jako metoda jego reformy* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016.
104. Król J., *Funkcja restrukturyzacyjna ubezpieczenia społecznego rolników*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” 2018, Nr 1(27).
105. Krudysz M., *Forma „rozpatrzenia wniosku” o udzielenie środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, LEX/el. 2014.
106. Kurzych A., *Bieg przedawnienia określonego w art. 6 ust. 3 tzw. ustawy wypadkowej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 118/08*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 1.

107. Kulicki J., *Obecny i pożądaný zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
108. Kuzińska H., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001.
109. Kwapisz K., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz online*, LEX.el/ 2013.
110. Kwapisz-Krygel K., *Postępowanie w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
111. Lach D.E. [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020
112. Lach D.E., *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślebzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
113. Lachowski J. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
114. Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Prawnicza i ekonomiczna biblioteka cyfrowa, Wrocław 2013.
115. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
116. Lipniewicz R., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica 2011.
117. Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVIII, 2016, Nr 4.
118. Liszcz T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Zakamycze, Kraków 1997.

119. Litwiniuk P., *Ewolucja stanu prawnego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Toruń 2015.
120. Łabanowski M. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
121. Łaga M., *System ubezpieczenia społecznego* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, C.H. Beck, Warszawa 2016.
122. Machnikowski P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, C.H. Beck, Warszawa 2017.
123. Maniewska E., *Ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność gospodarczą – najnowsze orzecznictwo*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, Nr 6
124. Marciniak J., *Prawa pracownika wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego jako przedmiot ochrony z art. 218 § 1 KK*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, Nr 1.
125. Mariański A, Nykiel W. [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
126. Michalak A., *Konstytucyjne zasady tworzenia prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Monitor Podatkowy” 2017, Nr 7.
127. Mierzwa A. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa 2014.
128. Morawski W. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
129. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
130. Myszkowski J., *Oplata dodatkowa nakładana za nieopłacenie składek ubezpieczenia społecznego*, „Monitor Prawniczy” 2015, Nr 10.

131. 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(131).
132. Nawrot O., *Definicja w prawie [w:] Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, C.H. Beck, Warszawa 2017.
133. Niemiec M., *Determinanty uznania administracyjnego ZUS przy wydawaniu zgody na opłacenie składki po terminie*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, Nr 1(5).
134. Niezgódka-Medek M. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
135. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania. „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
136. Ofiarski Z., *Przesłanki pozytywne umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, Nr 2(2).
137. Olejniczak A., Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
138. Pacud R., *Różnicowanie wysokości składki ze względu na charakter i częstotliwość występowania ryzyka socjalnego [w:] Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślebzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
139. Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
140. Pakuła A., *Uznanie administracyjne (swobodne uznanie) [w:] Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, C.H. Beck, Warszawa 1999.
141. Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
142. Pastuszko R., *System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych [w:] Prawo rolne*, red. A. Oleszko, Zakamycze, Kraków 2004.

143. Pędziński A., *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 36.
144. Pławucka H., *Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2017, Nr 3(134).
145. Pławucka H., *Ryzyko niezdolności do pracy dla celów rentowych – konstrukcja i treść* [w:] *Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym*, red. A. Wypych-Żywicka, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Chorzów 2014.
146. Pławucka H., *Składki na ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
147. Pławucka H., *Systemy ubezpieczenia społecznego* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Uniwersytet Jagielloński. Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej, Kraków 1996.
148. Pławucka H., *Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym rolników* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
149. Płażek S., *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Uniwersytet Jagielloński. Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej, Kraków 1996.
150. Płonka M., *Charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych rolników* [w:] *System ubezpieczeń społecznych*, red. W. Sułkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
151. Podstawka M., *System ubezpieczenia społecznego rolników a finanse publiczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Toruń 2015.
152. Pogonowski M., *Charakter prawny umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne – aspekty ekonomiczne i społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślęzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.

153. Prasolek Ł. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. Beck, Warszawa 2014.
154. Prusinowski P., *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, Nr 6.
155. Przybyłowicz A., *Prawo socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
156. Puślecki D., *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, Nr 1(10).
157. Puślecki D., *Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, Nr 1(16).
158. Raczkowski M. [w:] *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, C.H. Beck, Warszawa 2012.
159. Radzikowski K., *Regulacje prawa pomocowego a udzielenie przedsiębiorcom ulg w zapłacie podatków i charakter decyzji administracyjnej w tej sprawie*, „Monitor Podatkowy” 2011, Nr 1.
160. Radziśław A. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
161. Raszewską-Skałeczka R., *Zasady konstytucyjne a prawo administracyjne* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
162. Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
163. Romańska M., *Procedura rozpatrzenia wniosku o udzielenie niepełnosprawnemu środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej – negatywne rozpatrzenie wniosku – decyzja administracyjna. Glosa do uchwały NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, OSP 2013/2/12.*

164. Rosińska J., *Pomoc publiczna w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Glosa” 2004, Nr 5.
165. Roszewska K., *Tytuł prawny do składki w OFE* [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
166. Rzepiński T., *Konstruowanie typologii i klasyfikacji wielowymiarowych dla potrzeb diagnostyki medycznej*, *Zagadnienia Naukoznawstwa* 2016, nr 2 (208).
167. Safjan M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I*, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
168. Sagan K., *Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice*, „Ius et Administratio” 2013, Nr 1.
169. Sanetra W., *O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślęzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
170. Siekierski C., *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
171. Sieradzka M. [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, M. Sieradzka, M. Zdyb, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
172. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
173. Sowiński T., *Finanse ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
174. Stankiewicz R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
175. Stec P., *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Difin, Warszawa 2013.
176. Stopka K., *Świadczenia odszkodowania socjalnego w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2018.
177. Strusińska-Żukowska J. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. Beck, Warszawa 2014.
178. Supernat J., *Administracja jako splot umów* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008,

http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_62_2_Administracja_jako_splot_umow.pdf,
[dostęp: 18.08.2019, godz. 17:51].

179. Szalewska M., *Ciężary i świadczenia publiczne* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, C.H. Beck, Warszawa 2012.
180. Szczepaniak R. [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-352*, red. M. Gutowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
181. Szczęch N., *Praktyka decyzyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie umorzenia należności składkowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016.
182. Szpor G., *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
183. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
184. Szumlicz T., *Solidaryzm i indywidualizm w ubezpieczeniu społecznym* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Wrocław 2013.
185. Szurgacz H., *Wprowadzenie* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2017.
186. Szyjewska-Bagińska J., *Umowa odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek zawierana z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, Nr 3(19).
187. Szyjewska-Bagińska J., *Umowa o rozłożenie należności z tytułu składek na raty – pozycja prawna dłużnika (płatnika składek)*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, Nr 10.
188. Ślęzak K., *Glosa do wyroku s.apel. z dnia 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03*, OSP 2005/7-8/89.

189. Ślęzak K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
190. Ślęzak K., *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślęzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
191. Ślęzak K., *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Wrocław 2013.
192. Ślęzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
193. Ślifirczyk M., *Konstrukcja prawna należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, cz. II*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 1999, Nr 1(24).
194. Święch K., *Konstytucyjne podstawy regulacji elementów konstrukcyjnych podatku* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa podatkowego*, red. P. Lewkowicz, J. Stankiewicz, TEMIDA 2, Białystok 2010.
195. Tezcan N., *Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych a pojęcie pomocy publicznej*, dodatek „Monitora Prawniczego” 2018, Nr 3.
196. Unterschütz J., *Konsekwencje naruszenia obowiązku opłacania składek przez płatnika składek w świetle przepisów ustawy systemowej oraz art. 218 § 1 k.k. Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, Nr 1.
197. Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
198. Wajda D. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. Beck, Warszawa 2014.
199. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2011.

200. Wantoch-Rekowski J. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
201. Wantoch-Rekowski J., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2013 r. III AUa 1423/12*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, Nr 1(2).
202. Wantoch-Rekowski J., *Finanse rolniczego ubezpieczenia społecznego* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2015.
203. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny* [w:] *Gdańskie studia prawnicze. Studia prawno-finansowe. Tom XVI*, red. A. Drwiła, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
204. Wantoch Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy konstrukcyjne* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2015.
205. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, red. K. Ślebzak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Poznań 2015.
206. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
207. Wantoch-Rekowski J., *Stosowanie ulatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, Nr 1(1).
208. Wantoch-Rekowski J., *Ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, Nr 2(3).
209. Wantoch-Rekowski J., *Zagadnienia ogólne* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2015.

210. Wartenberg-Kempka B., *Działania faktyczne* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
211. Wierzbowski B., *Status socjalny rolnika* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, LexisNexis, Warszawa 2009.
212. Wierzbowski B., *Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
213. Wierzbowski B., *Ubezpieczenia w rolnictwie – terażniejszość i przyszłość*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, Nr 3(11).
214. Wilczyński M. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C. H. Beck, Warszawa 2014.
215. Witkowski J., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2015 r., II UK 443/14 – opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w niepełnej wysokości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, Nr 6.
216. Wojciechowski T., *Charakter prawny ugody sądowej*, „Przegląd Sądowy” 2001, Nr 6(36).
217. Wróbel A., *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Gniezno 2008.
218. Wypych-Żywicka A., *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, C.H. Beck, Warszawa 2016.
219. Zajchowska M., *Wyrażenie zgody przez organ rentowy na opłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po terminie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, Nr 6.
220. Zalaśńska K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, C.H. Beck, Warszawa 2018.
221. Zieliński M., *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Lexis Nexis, Warszawa 2002

222. Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 1982, Nr 8.

223. Zimmerman P., *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

I. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. postanowienie NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 1273/06, Legalis.
2. postanowienie NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GZ 167/09, Legalis.
3. postanowienie NSA z dnia 22 maja 2015 r., I OSK 2912/13, Legalis.
4. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06, Legalis.
5. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, Legalis.
6. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, Legalis.
7. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2003 r., III SAB 59/03, Legalis.
8. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 661/10, Legalis.
9. wyrok NSA z dnia 4 października 2006 r., II GSK 153/06, Legalis.
10. wyrok NSA z dnia 14 marca 2007 r., II GSK 339/06, Legalis.
11. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2007 r., II GSK 141/07, Legalis.
12. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II FSK 1291/07, Legalis.
13. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2009 r., II GSK 679/08, Legalis.
14. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II GSK 15/09, Legalis.
15. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., I OSK 831/09, Legalis.
16. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., I OSK 870/09, Legalis.
17. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II GSK 498/10, Legalis.

18. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 661/10, Legalis.
19. wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II GSK 203/11, LEX.
20. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., II GSK 1625/11, Legalis.
21. wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II GSK 2269/11, LEX.
22. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II GSK 2406/11, LEX.
23. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r. II FSK 2066/12, Legalis.
24. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r. II FSK 2067/12, Legalis.
25. wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r., II OSK 2465/15, Legalis.
26. wyrok NSA z dnia 30 marca 2017 r., II GSK 5146/16, Legalis.
27. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., II GSK 26/17, Legalis.
28. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., II GSK 324/17, Legalis.
29. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II GSK 646/17, Legalis.
30. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., II GSK 2181/17, Legalis.

II. Orzeczenia Sądu Najwyższego

1. uchwała SN z dnia 8 stycznia 2007 r., I UZP 6/06, Legalis.
2. wyrok SN z dnia 8 października 1999 r., II UKN 259/99, Legalis.
3. wyrok SN z dnia 17 maja 2001 r., II UKN 363/00, LEX.
4. wyrok SN z dnia 27 czerwca 2001 r., II UKN 439/00, Legalis.
5. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2001 r., II UKN 518/00, Legalis.
6. wyrok SN z dnia 7 listopada 2001 r., II UKN 577/00, LEX.
7. wyrok SN z dnia 20 maja 2004 r., II UK 403/03, Legalis.
8. wyrok SN z dnia 16 sierpnia 2005 r., I UK 376/04, Legalis.
9. wyrok SN z dnia 15 marca 2007 r., I UK 300/06, Legalis.
10. wyrok SN z dnia 19 marca 2007 r., III UK 133/06, Legalis.
11. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2007 r., II UK 185/06, Legalis.
12. wyrok SN z dnia 14 września 2007 r., III UK 35/07, Legalis.

13. wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, Legalis.
14. wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2012 r., II UK 188/11, Legalis.
15. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., II UK 90/12, LEX.
16. wyrok SN z dnia 24 czerwca 2013 r., II UK 399/12, Legalis.
17. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2015 r., I UK 535/14, Legalis.
18. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2015 r., II UK 443/14, Legalis.
19. wyrok SN z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 35/15, LEX.
20. wyrok SN z dnia 18 grudnia 2018 r., II UK 415/17, Legalis.
21. wyrok SN z dnia 13 czerwca 2019 r., III UK 178/18, LEX.

III. Orzeczenia sądów powszechnych

1. postanowienie SA w Warszawie z dnia 26 marca 2003 r., III AUa 2016/01, Legalis.
2. wyrok SA w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2013 r., III AUa 1067/12, LEX.
3. wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 czerwca 2014 r., III AUa 2056/13, LEX.
4. wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2016 r., III AUa 314/16, Legalis.
5. wyrok SA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2017 r., III AUa 325/17, LEX.
6. wyrok SA w Białymstoku z dnia 5 grudnia 2017 r., III AUa 623/17, LEX.
7. wyrok SA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., III AUa 647/17, LEX.
8. wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2018 r., III AUa 729/17, LEX.
9. wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 r., III AUa 310/12, LEX.
10. wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2012 r., III AUa 1080/12, Legalis.
11. wyrok SA w Gdańsku z dnia 13 lutego 2013 r., III AUa 1390/12, Legalis.
12. wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2014 r., III AUa 404/14, Legalis.
13. wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2015 r., III AUa 1216/14, Legalis.
14. wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 września 2015 r., III AUa 473/15, Legalis.
15. wyrok SA w Gdańsku z dnia 18 maja 2016 r., III AUa 59/16, LEX.
16. wyrok SA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2016 r., III AUa 2058/15, LEX.

17. wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 września 2016 r., III AUa 684/16, LEX.
18. wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 marca 2017 r., III AUa 1820/16, Legalis.
19. wyrok SA w Gdańsku z dnia 6 października 2017 r., III AUa 498/17, LEX.
20. wyrok SA w Katowicach z dnia 23 lipca 2014 r., III AUa 916/14, Legalis.
21. wyrok SA w Katowicach z dnia 7 kwietnia 2016 r., III AUa 1305/15, Legalis.
22. wyrok SA w Katowicach z dnia 1 marca 2018 r., III AUa 2167/17, Legalis.
23. wyrok SA w Krakowie z dnia 28 listopada 2012 r., III AUa 371/12, Legalis.
24. wyrok SA w Krakowie z dnia 27 sierpnia 2014 r., III AUa 52/14, Legalis.
25. wyrok SA w Lublinie z dnia 3 września 1998 r., III AUa 200/98, Legalis.
26. wyrok SA w Lublinie z dnia 14 kwietnia 2015 r., III AUa 122/15, Legalis.
27. wyrok SA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2016 r., III AUa 1223/15, Legalis.
28. wyrok SA w Lublinie z dnia 27 października 2016 r., III AUa 253/16, LEX.
29. wyrok SA w Lublinie z dnia 2 marca 2017 r., III AUa 1006/16, LEX.
30. wyrok SA w Lublinie z dnia 19 lipca 2017 r., III AUa 1434/16, LEX.
31. wyrok SA w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2018 r., III AUa 1065/17, LEX.
32. wyrok SA w Lublinie z dnia 16 maja 2018 r., III AUa 953/17, LEX.
33. wyrok SA w Łodzi z dnia 11 października 2012 r., III AUa 1376/12, Legalis.
34. wyrok SA w Łodzi z dnia 22 stycznia 2013 r., III AUa 889/12, LEX.
35. wyrok SA w Łodzi z dnia 19 września 2013 r., III AUa 1875/12, LEX.
36. wyrok SA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2014 r., III AUa 1150/13, LEX.
37. wyrok SA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2015 r., III AUa 438/14, LEX.
38. wyrok SA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2018 r., III AUa 449/17, LEX.
39. wyrok SA w Poznaniu z dnia 31 lipca 2014 r., III AUa 1960/13, LEX.
40. wyrok SA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2017 r., III AUa 2211/16, LEX.
41. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 1995 r., III AUr 179/95, LEX.
42. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 12 września 2013 r., III AUa 495/13, LEX.

43. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 19 marca 2015 r., III AUa 380/14, LEX.
44. wyrok SA w Szczecinie z dnia 27 listopada 2014 r., III AUa 1048/13, Legalis.
45. wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 września 2015 r., III AUa 906/14, Legalis.
46. wyrok SA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., III AUa 468/17, LEX.
47. wyrok SA w Warszawie z dnia 4 października 2000 r., III AUa 1514/99, LEX.
48. wyrok SA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03, Legalis.
49. wyrok SA w Warszawie z dnia 17 lutego 2017 r., III AUa 1441/15, LEX.
50. wyrok SA w Warszawie z dnia 17 lutego 2017 r., III AUa 1488/15, LEX.
51. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2018 r., III AUa 1946/17, Legalis.
52. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 26 lipca 2012 r., III AUa 646/12, LEX.

IV. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, LEX.
2. wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, Legalis.
3. wyrok TK z dnia 31 lipca 2014 r., SK 28/13, LEX.
4. wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, LEX.

V. Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

1. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2012 r., I SA/Gl 197/12, Legalis.
2. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 1 czerwca 2006 r., III SAB/Łd 23/06, Legalis.
3. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2013 r., I SA/Bk 383/12, LEX.
4. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 marca 2018 r., I SA/Bk 58/18, Legalis.
5. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2017 r., I SA/Bd 864/16, Legalis.
6. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 lutego 2018 r., I SA/Bd 62/18, Legalis.
7. wyrok WSA w Gdańsku z 13 sierpnia 2009 r., I SA/Gd 312/09, Legalis.
8. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2017 r., I SAB/Gd 1/17, Legalis.
9. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2019 r., I SA/Gd 152/19, LEX.
10. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2011 r., III SA/Gl 2046/10, Legalis.

11. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2011 r., III SA/GI 631/10, Legalis.
12. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2018 r., I SA/GI 989/17, Legalis.
13. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SA/Go 154/18, Legalis.
14. wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 listopada 2016 r., I SA/Ke 549/16, LEX.
15. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., I SA/Ke 46/18, Legalis.
16. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Kr 1176/14, Legalis.
17. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2018 r., I SA/Kr 1017/17, Legalis.
18. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2009 r., I SA/Łd 1463/08, Legalis.
19. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 listopada 2017 r., I SA/Łd 741/17, Legalis.
20. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 1146/17, Legalis.
21. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lutego 2009 r., I SA/OI 552/08, Legalis.
22. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2009 r., I SA/Po 1477/08, LEX.
23. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2011 r., IV SA/Po 108/11, Legalis.
24. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., IV SA/Po 143/16, Legalis.
25. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 marca 2018 r., I SA/Rz 63/18, LEX.
26. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 maja 2018 r., I SA/Rz 278/18, Legalis.
27. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 487/07, Legalis.
28. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 marca 2009 r., I SA/Sz 697/08, Legalis.
29. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 marca 2017 r., I SA/Sz 9/17, Legalis.
30. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., III SA/Wa 1022/05, LEX.
31. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r., III SA/Wa 3496/05, Legalis.
32. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., III SA/Wa 2448/06, Legalis.
33. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2006 r., III SA/WA 2927/06, Legalis.
34. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., V SA/Wa 166/07, Legalis.
35. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2007 r., V SA/Wa 1531/07, LEX.

36. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2007 r., V SA/Wa 588/07, Legalis.
37. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2007 r., V SA/Wa 485/07, Legalis.
38. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., V SA/Wa 569/07, LEX.
39. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2007 r., V SA/Wa 1816/07, Legalis.
40. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r., V SA/Wa 1476/07, LEX.
41. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r., V SA/WA 969/09, Legalis.
42. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2017 r., VI SA/Wa 3280/15, Legalis.
43. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2006 r., III SA/Wr 685/08, Legalis.

VI. Inne.

1. orzeczenie TSUE z dnia 29 czerwca 1999 r., C-256/97, Legalis.
2. zarządzenie nr 31 Prezesa KRUS z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie trybu umarzania, odpisywania i udzielania ulg w spłacaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników i na ubezpieczenie zdrowotne oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, Dz. Urz. PKRUS z 2011 r. Nr 1, poz. 31.

Inne źródła

1. Charakter, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/charakter.html>, [dostęp 02.08.2018 r., godz. 17:21].
2. Informacja publiczna KRUS z dnia 24 marca 2020 r., znak: 0000-BS.0157.1.2020.
3. Informacja publiczna ZUS z dnia 07 kwietnia 2020 r.
4. Informacja publiczna ZUS z dnia 12 maja 2020 r.
5. Istota, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/istota.html>, [dostęp 02.08.2018 r., godz. 17:15].
6. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4973, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=04824A57>, [dostęp 25.10.2020 r., godz. 09:32].

7. Opinia dotycząca występowania pomocy publicznej – ulgi ZUS, <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19265>, [dostęp 10.01.2021 r., godz. 11:54]
8. Pomoc publiczna, <https://www.zus.pl/firmy/ulgi/umorzenia/pomoc-publiczna>, [dostęp 13.04.2019 r., godz. 19:42].
9. Poradnik: jak otrzymać ulgę w spłacie lub umorzenie należności wobec ZUS, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2015.
10. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=114>, [dostęp 03.01.2021 r., godz. 17:49].
11. Ulgi w spłacie należności i umorzenia, <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/ulgi-w-splacie-naleznosci-i-umorzenia/>, [dostęp 13.04.2019 r., godz. 19:46].
12. Zawieszenie realizacji umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty lub umowy o odroczeniu terminu płatności na 3 miesiące, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zawieszenie-realizacji-umowy-o-rozlozeniu-zadluzenia-na-raty-lub-umowy-o-odroczeniu-terminu-platnosci-na-3-miesiace/2562396>, [dostęp 15.09.2020 r., godz. 14:41].
13. Zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za marzec – maj 2020 r., https://www.zus.pl/web/guest/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zwolnienie-z-obowiazku-oplacenia-naleznosci-z-tytulu-skladek-za-marzec-maj-2020-r_/2551396, [dostęp 15.09.2020 r., godz. 14:06].

Spis tabel

Tabela 1	107
Tabela 2.	133
Tabela 3.	134
Tabela 4.	135
Tabela 5.	137
Tabela 6.	167
Tabela 7.	169
Tabela 8.	171
Tabela 9.	173
Tabela 10.	174