

ABOLICJA W ZUS

PRAKTYCZNE ASPEKTY UMORZENIA ZALEGŁOŚCI

Grzegorz **Gębka**
Michał **Bochowicz**

Difin

ABOLICJA W ZUS
PRAKTYCZNE
ASPEKTY UMORZENIA
ZALEGŁOŚCI

ABOLICJA W ZUS

PRAKTYCZNE ASPEKTY UMORZENIA ZALEGŁOŚCI

Grzegorz **Gębka**
Michał **Bochowicz**

Difin

Copyright © by Difin SA
Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Redaktor prowadzący:
Renata Fleszar

Korekta:
Renata Zielińska

ISBN 978-83-7930-387-8

Difin SA
Warszawa 2014
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1
tel. 22 851 45 61, 851 45 62
fax 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: DTP Service
Warszawa, tel. 22 663 47 67

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I. Charakterystyka ogólna ustawy o abolicji	13
Rozdział II. Art. 1 u.o.a.	17
2.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.o.a. Wniosek o abolicję	17
2.1.1. Zakres przedmiotowy u.o.a. – należności podlegające abolicji	17
2.1.1.1. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz wypadkowe	24
2.1.1.2. Odsetki za zwłokę	25
2.1.1.3. Opłaty prolongacyjne	27
2.1.1.4. Koszty upomnienia	28
2.1.1.5. Opłaty dodatkowe	29
2.1.1.6. Koszty egzekucyjne	32
2.1.2. Zakres podmiotowy – osoby uprawnione do abolicji	32
2.1.2.1. Osoby prowadzące działalność gospodarczą	35
2.1.2.2. Twórca i artysta	41
2.1.2.3. Osoba prowadząca działalność w zakresie wolnego zawodu	42
2.1.2.4. Wspólnicy jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej	42
2.1.3. Wszczęcie postępowania abolicyjnego – na wniosek	50
2.1.4. Wszczęcie postępowania abolicyjnego – z urzędu	58
2.2. Wspólnicy spółek handlowych	59
2.2.1. Wniosek wspólnika spółki handlowej o abolicję	59
2.3. Termin do złożenia wniosku o abolicję	64
2.3.1. Terminowe złożenie wniosku o abolicję jako warunek abolicji	64

2.3.2. Termin podstawowy do złożenia wniosku o abolicję	65
2.3.3. Termin przedłużony do złożenia wniosku o abolicję	68
2.4. Umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy	75
2.4.1. Należności podlegające wtórnemu umorzeniu w ramach abolicji	75
2.4.2. Składki na ubezpieczenie zdrowotne	76
2.4.3. Składki na Fundusz Pracy	80
2.5. Umorzenie zaległości objętych układem ratalnym	82
2.5.1. Rozłożenie na raty jako ulga w spłacie należności z tytułu składek	82
2.5.2. Należności nadające się do rozłożenia na raty	83
2.5.3. Zawarcie układu ratalnego	84
2.5.4. Wniosek o abolicję a rozłożenie należności na raty	87
2.6. Warunkowa (wstępna) decyzja umarzająca zaległości	88
2.6.1. Decyzja warunkowa – charakterystyka ogólna	88
2.6.2. Przesłanki wydania decyzji warunkowej, decyzja umarzająca postępowanie w sprawie	97
2.6.3. Zagadnienie wstępne a decyzja warunkowa	101
2.6.4. Pozostawienie wniosku o abolicję bez rozpoznania	106
2.6.5. Brak wskazania kwot, których spłata jest wymagana do uzyskania abolicji	108
2.6.6. Prawomocność decyzji wstępnej	110
2.7. Zaległości niepodlegające abolicji	112
2.7.1. Zakres przedmiotowy – zaległości niepodlegające abolicji	112
2.7.2. Spłata zaległości jako warunek uzyskania abolicji	117
2.7.3. Termin spłaty zaległości niepodlegających abolicji	118
2.7.4. Zaległości niepodlegające abolicji – układ ratalny	121
2.8. Decyzja o abolicji rozstrzygająca sprawę co do istoty	123
2.8.1. Warunki wydania końcowej decyzji w sprawie abolicji	123
2.8.2. Decyzja o umorzeniu zaległości	127
2.8.3. Decyzja o odmowie umorzenia zaległości	131
2.8.4. Postanowienie o umorzeniu kosztów egzekucyjnych	134
2.9. Postępowanie abolicyjne a egzekucja zaległości	135
2.9.1. Podstawa prowadzenia egzekucji zaległości z tytułu składek	135
2.9.2. Warunki i zakres zawieszenia postępowania egzekucyjnego	138
2.10. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia	141
2.10.1. Termin przedawnienia zobowiązań w ZUS	141
2.10.2. Okoliczności mające wpływ na bieg terminu przedawnienia	143
2.10.3. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia – wszczęcie postępowania o abolicję	144
2.11. Środki zaskarżenia decyzji wydanych w sprawach o abolicję	146
2.11.1. Decyzje podlegające zaskarżeniu	146

2.11.2. Podstawy prawne skarżenia decyzji w sprawach o abolicję	147
Rozdział III. Art. 2 u.o.a.	152
3.1. Abolicja spadkobierców i osób trzecich	152
3.1.1. Odpowiedzialność spadkobierców	153
3.1.2. Odpowiedzialność osób trzecich	155
3.1.2.1. Rozwiedziony małżonek	157
3.1.2.2. Pozostałe podmioty	158
3.2. Należności podlegające umorzeniu na wniosek spadkobierców lub osób trzecich	159
3.3. Wniosek spadkobiercy lub osoby trzeciej	161
3.4. Postępowanie z udziałem spadkobiercy lub osoby trzeciej	162
Rozdział IV. Art. 3 u.o.a.	163
4.1. Umorzenie zaległości a powstanie opodatkowanego przychodu	163
Rozdział V. Art. 4 u.o.a.	167
5.1. Wpływ abolicji na świadczenia emerytalne i rentowe	167
Rozdział VI. Art. 5 u.o.a.	169
6.1. Decyzja Komisji Europejskiej jako warunek do skorzystania z abolicji	169
6.2. Stosowanie przepisów o pomocy publicznej do zawieszenia postępowania egzekucyjnego	171
Rozdział VII. Art. 6 u.o.a.	173
7.1. Wejście w życie u.o.a.	173
Rozdział VIII. Forma i specyfika postępowań w sprawach o abolicję – zagadnienia wybrane	174
8.1. Podstawy prawne prowadzenia i zasady ogólne postępowania w sprawach o abolicję	174
8.2. Terminy załatwiania spraw przy postępowaniach o abolicję	180
8.3. Postępowanie dowodowe w sprawach o abolicję	183
8.4. Postępowanie w sprawie o abolicję – działanie poprzez pełnomocnika	184
Załączniki	187

Wykaz skrótów

CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)
k.p.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 t.j.)
k.s.h.	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.)
KE	Komisja Europejska
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
M.P.	Monitor Polski
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NUS	naczelnik urzędu skarbowego
OFE	Otwarty Fundusz Emerytalny
OP	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)
p.d.g.	Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 ze zm.)
p.p.s.a.	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)
p.u.n.	Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.)

r.n.o.p.p.	Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach z dnia 22 sierpnia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 165, poz. 1373 ze zm.)
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
sp. z o.o.	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
TK	Trybunał Konstytucyjny
Traktat UE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2)
u.e.r.f.u.s.	Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.)
u.o.a.	Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551 t.j.)
u.p.d.o.f.	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.)
u.p.e.a.	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.)
u.p.p.	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 ze zm.)
u.p.z.i.r.p.	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 t.j.)
u.s.d.g.	Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.)
u.s.u.s.	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.)
u.u.s.r.	Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.)
u.ś.o.z.f.ś.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 t.j.)
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

W ramach niniejszej publikacji poruszona została problematyka postępowań w sprawach o abolicję, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551 t.j.), która weszła w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. Jest to pierwsze dostępne i zarazem tak szerokie opracowanie zagadnienia związanego z możliwością umorzenia zaległości na podstawie wskazanej ustawy.

Stosowanie omówionego w niniejszym opracowaniu aktu prawnego, który na pierwszy rzut oka wydawać się może bardzo oszczędny w treści – składa się wyłącznie z 6 artykułów – powoduje w praktyce wiele kontrowersji. Przedmiotowe opracowanie przedstawia komentarze do poszczególnych przepisów ustawy o abolicji, jak i aktów prawnych, które znajdują zastosowanie w trakcie postępowania prowadzonego w tym zakresie. Zostało ono jednocześnie wzbogacone o praktyczne wskazówki, które w wielu wypadkach ułatwią i przyspieszą uzyskanie decyzji w sprawie umorzenia zaległości.

Książka w szczególności adresowana jest do:

- osób zamierzających skorzystać z abolicji,
- osób, które wskutek uzyskania decyzji wydanych w oparciu o regulacje ww. ustawy weszły w spór z organem prowadzącym postępowanie,
- urzędników zajmujących się tematyką postępowań abolicyjnych – mogą oni zapoznać się z głównymi zarzutami stawianymi przez strony postępowań w odniesieniu do działań podejmowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- sędziów rozpoznających sprawy w ramach postępowań odwoławczych od decyzji wydawanych przez ZUS na podstawie ustawy o abolicji,
- wszystkich innych zainteresowanych tematyką postępowania w sprawach o umorzenie zaległości powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

Rozdział I

Charakterystyka ogólna ustawy o abolicji

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność obowiązane są – co do zasady – do opłacania należnych składek na własne ubezpieczenia społeczne za każdy miesiąc kalendarzowy prowadzenia tej działalności. Dodatkowo osoby prowadzące pozarolniczą działalność opłacają obowiązkowo składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy, a od 1 stycznia 2010 r. w niektórych przypadkach także na Fundusz Emerytur Pomostowych. Obciążenia finansowe przedsiębiorców z tego tytułu – zwłaszcza w czasach załamania się koniunktury gospodarczej związanego ze światowym kryzysem finansowym – są relatywnie znaczne. Niekiedy obciążenia te stawały się zbyt duże, a osoby prowadzące pozarolniczą działalność zaprzestawały regulowania należnych składek. Skutkowało to powstawaniem zaległości z tytułu nieopłaconych składek, które z kolei są w większości egzekwowane przez właściwe organy na drodze przymusowego postępowania egzekucyjnego.

Znaczna część istniejących zaległości z tytułu składek dotyczy nieopłaconych zobowiązań z lat wcześniejszych – nawet z końca lat 90. Podmioty mające zadłużenie z tych najstarszych okresów znajdują się rzeczywiście w najtrudniejszym położeniu – często należność z tytułu odsetek za zwłokę odpowiada już głównej części długu. Jednocześnie należy zauważyć, że często do powstania zadłużenia u konkretnego przedsiębiorcy dochodziło bez jego wiedzy i to nawet w przypadku, gdy działał on w dobrej wierze. Mianowicie sytuacje takie występowały m.in. wskutek zmieniających się i niejasnych regulacji prawnych dotyczących opłacania składek, zwłaszcza w zakresie zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co utrudniało osobom prowadzącym pozarolniczą działalność prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Kolejnym powodem skutkującym powstawaniem zaległości było stosunkowo późne uregulowanie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej kwestii możliwości zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, co wpływało bezpośrednio na zawieszenie obowiązku opłacania składek do ZUS – taka możliwość występuje dopiero od 20 września 2008 r.

Komplikacje w zakresie prawidłowego rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne związane były również z wątpliwościami dotyczącymi obejmowania obowiązkiem opłacania (i wysokości) składek na ubezpieczenia społeczne osób, które prowadziły pozarolniczą działalność i równocześnie zostały zgłoszone do ubezpieczeń jako zleceniobiorcy lub jako osoby wykonujące pracę nakładczą, a także jako pracownicy – z przychodem poniżej najniższego (a później minimalnego) wynagrodzenia za pracę.

Biorąc pod uwagę powyższe zdecydowano rozwiązać zaistniały stan, wprowadzając regulację systemową umożliwiającą umorzenie istniejących długów z tytułu składek – oczywiście pod pewnymi warunkami. Zapewniają to przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012 r., poz. 1551) – oznaczanej skrótowo w przedmiotowym opracowaniu jako u.o.a. – która weszła w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. Akt ten potocznie nazywany jest „ustawą abolicyjną” (zgodnie ze słownikiem języka polskiego, „abolicja” to akt prawny nakazujący umorzenie lub niewszczywanie postępowania karnego; czy zniesienie jakiegoś prawa¹), stąd w dalszej części niniejszego opracowania autorzy będą zamiennie posługiwać się pojęciami „umorzenia” i „abolicji”, a postępowania wszczynane i prowadzone w oparciu o regulacje omawianej ustawy nazywać właśnie „postępowaniami abolicyjnymi”.

Z uzasadnienia projektu u.o.a. dowiadujemy się, że głównym celem ustawy jest zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców. Jej regulacja wychodzi naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu posiadanego zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r., których wysokość stale wzrasta z powodu odsetek i kosztów egzekucyjnych, pogłębiając krytyczną sytuację dłużnika. Działania polegające na umorzeniu najstarszych – a więc najtrudniejszych do spłaty – zaległości w założeniu mają stanowić duże wsparcie dla tej grupy podmiotów. Wskutek tego ustawodawca ma nadzieję przywrócić przynajmniej częściowo płynność finansową zainteresowanych, co ma m.in. umożliwić im kontynuowanie działalności. Poza tym stosowanie ustawy pozwoli na złagodzenie niekorzystnych skutków spowolnienia gospodarczego, jak i korzystnie wpłynie na utrzymanie się przedsiębiorców na rynku.

¹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/abolicja>.

Mając na uwadze powyższe, można zaryzykować stwierdzenie, że dłużnicy ZUS znaleźli się (nawet mimowolnie) w doskonałej sytuacji. Niemniej jednak lektura ustawy, praktyka organów ją stosujących, jak i okoliczności faktyczne, w których znajdują się poszczególni dłużnicy, szybko ostudziła hurraoptymistyczne postrzeganie tego aktu prawnego – nie negując oczywiście faktu, że spora grupa przedsiębiorców na jego podstawie rzeczywiście zostanie uwolniona z długów publicznoprawnych.

Przede wszystkim możliwość skorzystania z abolicji nie jest bezwarunkowa – osoba o nią aplikująca jest zobowiązana do spełnienia określonych ustawą przesłanek. Jednak gdy przesłanki te zostaną spełnione, dochodzi do tzw. automatyzmu w uzyskaniu abolicji.

Istnieje również pewna grupa osób rozczarowana zakresem należności objętych abolicją. Z pewnością wejście w życie regulacji u.o.a. nie zmieniło sytuacji osób, które mają wyłącznie zadłużenie z nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Powoduje to brak zrozumienia dla tak sformułowanej regulacji i stanowi podstawę do podniesienia zarzutu naruszenia przez prawodawcę zasady równości wobec prawa. Rzeczywiście wydaje się, że jest to podstawowe i najbardziej znaczące „potknięcie” ustawodawcy przy uchwalaniu tego aktu prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, szacuje się, że umorzenie obejmie należności w wysokości:

- na ubezpieczenia społeczne – ok. 549,5 mln zł (w tym 256,0 mln zł odsetek),
 - na ubezpieczenie zdrowotne – ok. 275,8 mln zł (w tym 116,7 mln zł odsetek),
 - na Fundusz Pracy – ok. 43,2 mln zł (w tym 21,3 mln zł odsetek),
- a z abolicji ma możliwość skorzystać około 400 000 osób.

Dodatkowo warto wskazać, że zakres czasowy obowiązywania u.o.a. określono zasadniczo na 2 lata (od 15 stycznia 2013 r. do 15 stycznia 2015 r.). Faktycznie jednak omawiane regulacje stosowane będą jeszcze co najmniej kilka lat dłużej z przyczyn wskazanych w dalszej części opracowania.

Odnosząc się do treści samej ustawy o abolicji, wydaje się być ona bardzo oszczędna – zbudowana jest raptem z kilku artykułów. W praktyce jednak występują istotne wątpliwości co do poprawnej interpretacji norm prawnych zakodowanych w jej przepisach, na co wskazuje np. niejednolita praktyka ZUS przy stosowaniu u.o.a. Spowodowane jest to w szczególności niejednoznacznym uregulowaniem kwestii ważnych z punktu widzenia abolicji oraz pomocniczym stosowaniem do postępowań prowadzonych w tym przedmiocie również innych aktów prawnych, do których odwołuje się prawodawca w ramach omawianej ustawy.

W ramach kolejnych rozdziałów przedstawione zostaną komentarze do poszczególnych przepisów ustawy o abolicji, jak i aktów prawnych, które znajdują zastosowanie w trakcie postępowania prowadzonego w tym zakresie. W tekście wyróżnione będą jednocześnie praktyczne wskazówki, które w wielu wypadkach stanowią kluczowe kwestie w trakcie postępowań abolicyjnych oraz ułatwią i przyspieszą uzyskanie decyzji w sprawie umorzenia zaległości.

Rozdział II

Art. 1 u.o.a.

2.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.o.a. Wniosek o abolicję

2.1.1. Zakres przedmiotowy u.o.a. – należności podlegające abolicji

Zakresem przedmiotowym aktu prawnego, a w tym zwłaszcza ustawy, są stosunki społeczne, które ten akt reguluje¹. Ustalenie zakresu przedmiotowego u.o.a. wymaga bliższej analizy art. 1 ust. 1 tej ustawy. Treść wskazanego przepisu w jego pierwszej części (przed dwukropkiem) nosi brzmienie: *na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) (...)*. Z przytoczonego fragmentu wynika, iż u.o.a. odnosi się do stosunków społecznych regulowanych przez normy innego aktu prawnego – u.s.u.s. Zaś przedmiotem regulacji u.s.u.s. są w szczególności – jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. – zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. Niniejsze opracowanie nie ma na celu szczegółowej analizy konstrukcyjnych założeń systemu ubezpieczeń społecznych, dlatego wystarczające będzie zwrócenie uwagi na kwestie w tym zakresie najistotniejsze.

¹ Zob. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, komentarz do art. 1, System Informacji Prawnej Legalis 2011.

Celem ubezpieczenia społecznego jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osób ubezpieczonych. Zabezpieczenie to realizuje się poprzez dokonywanie określonych świadczeń na rzecz ubezpieczonych w przypadku ziszczenia się założonych ryzyk socjalnych. Ryzyka socjalne to zidentyfikowane przez ustawodawcę, prawnie doniosłe zdarzenia, których skutkiem jest utrata lub ograniczenie możliwości zarobkowej ubezpieczonego lub konieczność ponoszenia przez niego dodatkowych, nieprzewidywanych wydatków². Zidentyfikowanymi ryzykami socjalnymi są w szczególności:

- 1) dożycie wieku emerytalnego,
- 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy lub niemożność jej świadczenia,
- 3) wypadek przy pracy (lub w drodze do pracy), a także choroba zawodowa,
- 4) choroba.

Identyfikacja powyższych ryzyk socjalnych znajduje odzwierciedlenie w przepisach u.s.u.s., gdyż bezpośrednio z tymi ryzykami powiązane zostały poszczególne ubezpieczenia wchodzące w zakres ubezpieczeń społecznych (art. 1 u.s.u.s.). Ustawodawca wskazał w art. 1 u.s.u.s., iż ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne,
- 2) ubezpieczenie rentowe,
- 3) ubezpieczenie wypadkowe,
- 4) ubezpieczenie chorobowe.

Analizując powyższy przepis dojść można do wniosku, że ubezpieczenie emerytalne stanowić ma zabezpieczenie na wypadek dożycia wieku emerytalnego. Ubezpieczenie rentowe – na wypadek trwałej lub okresowej niezdolności do pracy lub niemożności jej świadczenia. Ubezpieczenie wypadkowe zaś – na wypadek wypadku przy pracy (lub w drodze do pracy), a także w przypadku choroby zawodowej. Ubezpieczenie chorobowe zaś gwarantuje świadczenia w przypadku choroby oraz macierzyństwa. Ubezpieczenie chorobowe odróżnić należy od ubezpieczenia zdrowotnego, które regulowane jest przez inny akt prawny, nienależący do sfery prawa ubezpieczeń społecznych (mowa o ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; Dz.U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 t.j.).

W doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych zauważa się, że osoby będące w podobnym stopniu zagrożone ziszczeniem się określonych ryzyk socjalnych, a przez to wymagające zbliżonej ochrony, tworzą tzw. wspólnotę

² Zob. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, komentarz do art. 1, System Informacji Prawnej Legalis 2011.

ubezpieczeniową, zwaną również wspólnotą ryzyka. W celu zapewnienia ochrony i rozłożenia groźących im ryzyk osoby te tworzą fundusz przeznaczony na finansowanie świadczeń dokonywanych na rzecz tych ubezpieczonych, co do których określone ryzyko zaistniało. Fundusz ten powstaje (jest finansowany) ze składek ubezpieczonych, a także ze składek innych podmiotów, które są do ich uiszczania obowiązane w świetle prawa (np. płatnicy składek). Podmiot zarządzający funduszem – w zamian za składkę – dokonuje na rzecz ubezpieczonego określonych świadczeń, o ile w stosunku do danego ubezpieczonego ziściły się prawne przesłanki warunkujące przyznanie takiego świadczenia. Należy przy tym dodać, iż uczestnictwo w opisanym systemie ubezpieczenia społecznego jest z reguły obligatoryjne³.

Powyższe założenia teoretyczne zostały w polskim systemie prawa zrealizowane w praktyce w drodze przepisów u.s.u.s. Osoby podlegające ubezpieczeniom społecznym mają – co do zasady – zagwarantowane prawo do określonych świadczeń, pod warunkiem uiszczenia należnych składek na te ubezpieczenia (bezpośrednio przez ubezpieczonych lub przez płatników). Przy tym należy zauważyć, iż w świetle art. 6–6b, 10 ust. 1 oraz 11 ust. 1 u.s.u.s. w przypadku wielu kategorii podmiotów podleganie ubezpieczeniu społecznemu jest obowiązkowe, co dotyczy w szczególności osób prowadzących pozarolniczą działalność, będących adresatami u.o.a. Osoby te podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s.) oraz wypadkowemu (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.), a dobrowolnie także ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.). W dalszej części niniejszego opracowania uwaga zostanie skupiona właśnie na osobach prowadzących pozarolniczą działalność, jako że wyłącznie te osoby są adresatami u.o.a.

Konsekwencją obowiązkowego podlegania określonym ubezpieczeniom społecznym jest obowiązek uiszczenia składek na te ubezpieczenia. Ustawodawca odróżnia przy tym finansowanie składek od faktycznego obliczania, rozliczania i przekazywania składek do ZUS. Finansowaniem składek na ubezpieczenie społeczne jest ponoszenie ich ekonomicznego ciężaru, natomiast czynności obliczenia, rozliczenia i przekazania (wpłaty) do ZUS są to czynności techniczne. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność jednocześnie w całości finansują składki na własne ubezpieczenie społeczne (art. 16 ust. 4 pkt 1 u.s.u.s.) oraz obowiązane są do ich samodzielnego obliczania, rozliczania

³ Zob. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, komentarz do art. 1, System Informacji Prawnej Legalis 2011.

i odprowadzania do ZUS (art. 17 ust. 3 u.s.u.s.), pełniąc w tym zakresie funkcję płatnika (art. 4 pkt 2 lit. d u.s.u.s.)⁴.

Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność ustalana jest zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 15 u.s.u.s. W myśl tego przepisu, wysokość składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe wyrażone jest w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. W przypadku ubezpieczenia emerytalnego osób prowadzących pozarolniczą działalność stopa ta wynosi 19,52% podstawy wymiaru składki. W przypadku zaś ubezpieczenia rentowego – 8% podstawy wymiaru składki (art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.u.s.). Wysokość ubezpieczenia wypadkowego również wyrażona jest w formie stopy procentowej, jednakże jest ona zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków zagrożeń (art. 15 ust. 2 u.s.u.s.). Stopa tej składki wahać się może od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru składki. W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jaki sposób określa się podstawę wymiaru składki, o której mowa powyżej. Odpowiedzi w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność udziela art. 18 ust. 8 u.s.u.s., zgodnie z którym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, które w drodze obwieszczenia ogłasza Minister Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 19 ust. 10 u.s.u.s. Podstawę tę stosuje się również do obliczenia składek na ubezpieczenie wypadkowe. Jednocześnie należy zauważyć, że w skali roku podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne nie może przekroczyć kwoty 112 380 zł (por. obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2014 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia – M.P. z 2013 r., poz. 1028).

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność mają obowiązek ponoszenia składek na ubezpieczenia społeczne, którym obowiązkowo podlegają. Wynika stąd wniosek, że składki na ubezpieczenie społeczne stanowią należność o charakterze publicznoprawnym (tak m.in. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 73). Wskazane cechy zbliżają składki na ubezpieczenie społeczne do podatków. Podobnie jak w przypadku podatków

⁴ Odłąbną kwestią jest pełnienie przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą funkcji płatnika w stosunku do innych osób, a w tym zwłaszcza pracowników zatrudnianych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą (art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.).

bowiem nieuregulowanie przez zobowiązanego należnych składek upoważnia właściwe organy do zastosowania przymusu państwowego w celu wyegzekwowania zaległości. W zakresie tym kluczowe znaczenie mają art. 23–31 u.s.u.s., które określają tryb dochodzenia przez ZUS zaległych składek na ubezpieczenie społeczne oraz należności powiązanych, o których mowa w tych przepisach.

Art. 1 ust. 1 u.o.a. określa katalog należności z tytułu składek podlegających abolicji na podstawie u.o.a. Przepis ten nie określa jednak tego katalogu w sposób wyczerpujący, gdyż w istotny sposób uzupełnia go art. 1 ust. 6 u.o.a. (w szczególności w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne, co budzi zainteresowanie wielu płatników składek mających zadłużenie z tego tytułu). Istotne jest zauważenie relacji pomiędzy art. 1 ust. 1 u.o.a. a art. 1 ust. 6 u.o.a., a mianowicie, że należności z art. 1 ust. 6 u.o.a. podlegają umorzeniu dopiero wskutek umorzenia należności z art. 1 ust. 1 u.o.a. za ten sam okres, lub innymi słowy – że umorzenie należności z art. 1 ust. 1 u.o.a. stanowi warunek umorzenia należności z art. 1 ust. 6 u.o.a. za ten sam okres. Dla potrzeb niniejszego opracowania można zatem określić należności z art. 1 ust. 1 u.o.a. jako należności podlegające umorzeniu pierwotnemu, a należności z art. 1 ust. 6 u.o.a. – jako należności podlegające umorzeniu wtórnemu.

W PRAKTYCE

Katalog należności z tytułu składek podlegających abolicji określony został w dwóch przepisach – art. 1 ust. 1 oraz ust. 6 u.o.a. Warunkiem umorzenia należności określonych w art. 1 ust. 6 u.o.a. jest umorzenie za ten sam okres należności określonych w art. 1 ust. 1 u.o.a.

W świetle art. 1 ust. 1 u.o.a. wspólną cechą wszystkich należności objętych abolicją jest to, aby na dzień złożenia wniosku o abolicję były one nieopłacone, a jednocześnie w dalszym ciągu wymagalne. Upřednie opłacenie należności z tytułu składek, niezależnie od tego, czy dobrowolne (jednorazowo lub w ratach) czy przymusowo wyegzekwowane przez właściwe organy, powoduje wygaśnięcie zobowiązań z tego tytułu. W rezultacie należności te nie będą mogły zostać umorzone. W praktyce jest to istotna kwestia, gdyż po wejściu w życie u.o.a. wiele osób zainteresowanych abolicją szukało odpowiedzi na pytanie, czy dzięki abolicji będą mogły odzyskać kwoty już uiszczonych składek. Musieli się oni jednak spotkać z odpowiedzią odmowną.

Nie będą mogły zostać umorzone także te należności z tytułu składek, które przed złożeniem wniosku o abolicję przestaną być wymagalne z innych przyczyn niż ich zapłata. Przyczynami takimi mogą być potrącenie, zaliczenie