

Przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne określone w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

Przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne określono w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Umorzenie może nastąpić w przypadku:

- całkowitej nieściągalności składek (art. 28 ust. 2 ustawy systemowej),
- w uzasadnionych przypadkach, gdy brak jest całkowitej nieściągalności składki, ale za umorzeniem przemawia ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych (art. 28 ust. 3a ustawy systemowej).

W przepisie art. 28 ust. 3 ustawy systemowej ustawodawca wskazał siedem przypadków, w których zachodzi całkowita nieściągalność należności z tytułu składek.

Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 3a ustawy systemowej). W takim przypadku za umorzeniem musi przemawiać ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych, a szczególne zasady umarzania tego rodzaju należności określone będą w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 28 ust. 3b ustawy systemowej).

Ustawodawca wskazując przesłanki umorzenia należności, posłużył się szeregiem zwrotów niedookreślonych, odwołujących się do norm pozaprawnych. W orzeczeniach sądowych zawarto wiele wskazówek co do sposobu interpretowania przepisów regulujących kwestię umorzenia.

Słowa kluczowe: umorzenie, składka na ubezpieczenie społeczne, przesłanki umorzenia, zobowiązany, należności z tytułu składek, zaległość, nieściągalność składek, zwroty niedookreślone, stan finansów ubezpieczeń społecznych, interes publiczny, ważny interes osoby zobowiązanej

Otrzymano: 9.01.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 5.04.2017

1. Wstęp

Ustawowym obowiązkiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest dochodzenie należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne. Ustawodawca przewidział jednak, że w pewnych okolicznościach możliwe jest umorzenie długu przez ZUS – w całości lub w części. Przesłanki umorzenia należności określono w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ (zwanej dalej ustawą systemową), ustawodawca posłużył się jednak wieloma zwrotami niedookreślonymi i klauzulami generalnymi odwołującymi się do norm pozaprawnych. Prawodawca tworzy bowiem pewne konstrukcje prawne, które zwiększają luz decyzyjny organów stosujących prawo².

Niniejsza publikacja stanowi analizę orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie dokonanej przez nie interpretacji przepisów regulujących przesłanki umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne. W uzasadnieniach orzeczeń zawarto wskazówki dotyczące sposobu rozumienia zwrotów niedookreślonych użytych przez ustawodawcę w art. 28 ustawy systemowej i w przepisach wykonawczych.

2. Podstawa prawna umorzenia należności

Umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne stanowi wyraz definitywnej rezygnacji ZUS z możliwości ich egzekwowania. Powinno mieć ono charakter środka stosowanego jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy ze względu na wiek, stan zdrowia, inne czynniki społeczne oraz znikome źródło przychodów na utrzymanie nie jest możliwe wywiązanie się ze zobowiązania wobec ZUS³. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2011 r. (sygn. akt II GSK 542/10) wskazał, że umorzenie należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne jest możliwe w sytuacjach nadzwyczajnych, a umorzone składki w istocie pokrywają inni ubezpieczeni⁴.

Umorzenie należności z tytułu składek – obok odroczenia i rozłożenia na raty – określa się jako „mechanizm prawny ułatwiający zapłatę składki”⁵ lub też jako „mechanizm ułatwiający płatnikowi zapłatę składki”⁶ albo jako „formę ulgi w spłacie należności z tytułu składek”⁷.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 963 z późn. zm.

² Szerzej na temat zwrotów niedookreślonych zob. M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 261.

³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 listopada 2004 r. (III AUa 1381/04, publikacja Legalis nr 72481).

⁴ Publikacja Legalis nr 378932.

⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 41.

⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 63.

⁷ J. Strusińska-Żukowska [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 472.

Materialnoprawna możliwość umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne została przewidziana w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca określił, że należności z tytułu składek mogą być umarzone w całości lub w części przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Umorzenie może nastąpić:

- w przypadku całkowitej nieściągalności składek (art. 28 ust. 2 ustawy systemowej);
- w uzasadnionych przypadkach, gdy brak jest całkowitej nieściągalności składki, ale za umorzeniem przemawiają ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych (art. 28 ust. 3a ustawy systemowej).

Zgodnie z art. 32 ustawy systemowej przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne stosuje się odpowiednio także do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i składek zdrowotnych.

Ustawodawca w art. 28 ustawy systemowej przewidział, iż należności z tytułu składek mogą być umarzone w przypadku wystąpienia określonych okoliczności. Posłużenie się słowem „mogą” oznacza, iż organ rentowy nie ma obowiązku umorzenia należności, nawet jeśli stwierdzi, iż występują przesłanki do jej umorzenia. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2006 r. (III SA/Wa 1981/06)⁸ podkreślono, że organ rentowy nie ma obowiązku umarzenia należności, nie zwalnia go to jednak z obowiązku wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i zebrania materiału dowodowego, jak również odpowiedniego uzasadnienia swojej decyzji.

3. Całkowita nieściągalność

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy systemowej należności z tytułu składek mogą być umorzone w przypadku ich całkowitej nieściągalności. W art. 28 ust. 3 ustawy systemowej ustawodawca zawarł zamknięty katalog sytuacji, w których można uznać, że ma miejsce całkowita nieściągalność należności z tytułu składek:

- dłużnik zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawiając ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo 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 i naprawcze⁹;

⁸ Publikacja Legalis nr 88242.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1112 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 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰ (zwanej dalej Ordynacją podatkową);
- nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;
- wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
- 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.

W art. 28 ust. 3 ustawy systemowej ustawodawca wskazał 7 przypadków, w których zachodzi całkowita nieściągalność należności z tytułu składek. Wyczerpujące, tj. stanowi zamknięty katalog sytuacji, w których można uznać, że ma miejsce całkowita nieściągalność należności z tytułu składek. Dopiero zaistnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w tym przepisie daje możliwość umorzenia tych należności. Nawet wówczas oznacza to jednak dla organu podejmującego rozstrzygnięcie tylko możliwość umorzenia należności z tytułu składek, a nie prawny obowiązek ich umorzenia.

Umorzenie zadłużenia z powodu nieściągalności należności jest podyktowane przede wszystkim interesem wierzyciela, ponieważ zmuszanie ZUS do generowania dodatkowych kosztów związanych z egzekucją tego rodzaju należności byłoby nieracjonalne.

4. Umorzenie należności pomimo możliwości ściągnięcia zadłużenia

Zgodnie z art. 28 ust. 3a ustawy systemowej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Ustawodawca przewidział, że w takim przypadku za umorzeniem musi przemawiać ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych (art. 28 ust. 3b ustawy systemowej). W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że obie przesłanki warunkujące podjęcie przez Zakład pozytywnej decyzji (tj. możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

ubezpieczeń społecznych) powinny być uwzględnione łącznie, jednakże na pierwszym miejscu są możliwości płatnicze dłużnika¹¹.

Szczegółowe zasady umarzania należności są określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 28 ust. 3b ustawy systemowej). Obecnie kwestia ta jest regulowana rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne¹² (zwanym dalej rozporządzeniem wykonawczym).

W § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego przewidziano, że ZUS może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, iż ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie ich opłacić, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i jego rodziny. W szczególności w sytuacji:

- gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę 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 działalności;
- przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy („w szczególności”) i nie wyklucza możliwości zaistnienia innych okoliczności powodujących zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, które uzasadniają umorzenie należności.

Nawet w przypadku stwierdzenia, że interes dłużnika przemawia za umorzeniem należności, organ ubezpieczeń nie jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku zobowiązanego. Organ rentowy działa bowiem w ramach uznania administracyjnego i może odmówić umorzenia. Decyzja taka musi się jednak opierać na rzeczywistych podstawach i być uzasadniona w sposób prawidłowy. Stosowanie instytucji umorzenia oparte jest na uznaniu administracyjnym, w doktrynie przyjmuje się, że ma ono charakter dwustopniowy. W pierwszej kolejności organ rozstrzygający sprawę powinien ustalić, czy zaistniały przesłanki warunkujące możliwość zastosowania umorzenia, a następnie podjąć decyzję, czy na podstawie przysługującego mu uznania administracyjnego stosuje tę ulgę. Przesłanki warunkujące możliwość umorzenia są zawarte w treści regulacji prawnych. Są to zwykle zwroty niedookreślone, których treść należy każdorazowo łączyć z konkretną sprawą. Z uwagi na uznanie administracyjne organ rentowy może więc nie uwzględnić wniosku o umorzenie zobowiązania, mimo że zachodzą przesłanki do takiego umorzenia¹³.

11 J. Wantoch-Rekowski, *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), s. 37.

12 Dz.U. nr 141, poz. 1365.

13 M. Bosak, P. Majka, *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 36.

5. Zakres podmiotowy przepisów dopuszczających możliwość umorzenia należności

Zgodnie z art. 30 ustawy systemowej do składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie stosuje się art. 28. Oznacza to, iż składki finansowane przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek nie mogą być umorzone. Zatem przedsiębiorca – płatnik składek nie może się starać o umorzenie składek, które zostały pobrane z wynagrodzenia ubezpieczonych – pracowników. Wobec jednoznacznej treści ww. przepisu kwestia ta nie budzi wątpliwości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się natomiast rozbieżne stanowiska co do zakresu zastosowania art. 28 ust. 3a ustawy systemowej oraz możliwości umarzania tej części składek ubezpieczonych, która jest finansowana przez płatnika składek. Istota problemu sprowadza się do tego, czy w przypadku ubezpieczonego będącego równocześnie płatnikiem składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane należności z tytułu składek na te ubezpieczenia tylko odnośnie do składek płaconych przez dłużnika (ubezpieczonego) za siebie, czy też także wówczas, gdy taki dłużnik płaci składki nie tylko za siebie, lecz także jako pracodawca z własnych funduszy za zatrudnionych przez siebie pracowników.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2007 r. (II GSK 244/07)¹⁴ stwierdzono, iż przepis art. 28 ust. 3a ustawy systemowej ma zastosowanie do ubezpieczonego, który jednocześnie jest zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenie społeczne oraz jest płatnikiem składek jako pracodawca: „Przepis ten, jeśli chodzi o stronę podmiotową, nie ogranicza się tylko do samego ubezpieczonego. Użyte w przepisie pojęcie »ubezpieczonych będących również płatnikami składek« wyraźnie wskazuje także na płatników jako pracodawców. Oznacza to wówczas, że płatnik składek to także podmiot z dwóch tytułów: jako pracodawca i jako osoba ubezpieczona zobowiązana wyłącznie do opłacenia składek na własne ubezpieczenie społeczne. Trafnie zatem sąd I instancji zauważył, że gdyby ustawodawca zamierzał ograniczyć stosowanie tego przepisu wyłącznie do zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie własne płatnika, to niewątpliwie zamieściłby takie wyraźne zastrzeżenie w omawianym przepisie. Ograniczeń takich, wbrew wywodom skargi kasacyjnej, nie zawiera uzasadnienie projektu zmiany ustawy”.

Podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 13 października 2009 r. (II GSK 106/09)¹⁵ i 27 maja 2011 r. (II GSK 588/10)¹⁶.

¹⁴ Publikacja Legalis nr 124615.

¹⁵ Publikacja Legalis nr 213128.

¹⁶ Publikacja Legalis nr 373054.

W wielu innych wyrokach wyrażany był jednak pogląd przeciwny – że nie jest możliwe umorzenie zadłużenia za zatrudnionych pracowników w części finansowanej przez płatnika tych składek pracowniczych, ponieważ przepis art. 28 ust. 3a ustawy systemowej dotyczy umorzenia osobistej składki na ubezpieczenie społeczne przedsiębiorców, którzy sami płacą składki za swoje ubezpieczenie i są jednocześnie płatnikami i ubezpieczonymi. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r. (II GSK 451/07)¹⁷ stwierdzono, iż przepis art. 28 ust. 3a ustawy systemowej jest ustawowo ograniczony tylko do jednej kategorii zadłużenia, tj. należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek. Chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne małych przedsiębiorców, którzy sami płacą za swoje ubezpieczenie i są jednocześnie płatnikami i ubezpieczonymi. To właśnie należności tej grupy dłużników mogą być umarzone mimo braku całkowitej nieściągalności z uwagi na ważny interes osoby zobowiązanej, czyli ze względu na konieczność ochrony małych i słabych ekonomicznie podmiotów gospodarczych. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2008 r. (V SA/Wa 982/08)¹⁸ oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2016 r. (V SA/Wa 3122/15)¹⁹. W uzasadnieniu tego ostatniego sąd stwierdził, że sformułowanie użyte w treści art. 28 ust. 3a ustawy systemowej odnosi się jedynie do należności z tytułu składek ciążyących na stronie skarżącej jako osobie prowadzącej działalność gospodarczą, a zatem należności składkowych ubezpieczonych, czyli ich własnych obciążeń z tego tytułu.

6. Ważny interes osoby zobowiązanej

W rozporządzeniu wykonawczym w sposób bardzo szczegółowy odniesiono się do przesłanki ważnego interesu osoby zobowiązanej. Również orzecznictwo bardzo często zajmuje się interpretacją pojęć zaliczanych do okoliczności stanowiących ważny interes osoby zobowiązanej.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 lutego 2009 r. (I SA/Bk 442/08)²⁰ podkreślono, iż katalog przesłanek określony w § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego jest otwarty, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności”. W uzasadnieniu orzeczenia sąd podkreślił, że umorzenie zaległości będzie uzasadnione w razie wystąpienia czynników, na które zobowiązany nie miał wpływu i które są niezależne od sposobu jego postępowania, takich jak utrata możliwości zarobkowania czy utrata losowa majątku. Przesłanki ważnego interesu nie moż-

¹⁷ Publikacja Legalis nr 153883.

¹⁸ Publikacja Legalis nr 566337.

¹⁹ Publikacja Legalis nr 1512589.

²⁰ Publikacja Legalis nr 207340.

na ograniczyć jedynie do nieprzewidywalnych wypadków losowych, nadzwyczajnych zdarzeń, mających bezpośredni wpływ na sytuację strony. Interes ten należy widzieć szerzej, mając na uwadze nie tylko sytuacje nadzwyczajne, lecz także normalną sytuację ekonomiczną, wysokość uzyskiwanych przez stronę dochodów, jak również konieczność ponoszenia wydatków, np. związanych z kosztami leczenia (własnymi lub członków najbliższej rodziny). Dokonując oceny ważnego interesu w umorzeniu zaległości, organ powinien uwzględnić okoliczności go uzasadniające, a w razie ich wystąpienia rozważyć, czy odmowa umorzenia zaległości i w konsekwencji ich egzekwowanie nie pogłębią ubóstwa podatnika i jego rodziny.

6.1. Pozbawienie możliwości zaspokojenia potrzeb życiowych

Ustawodawca przewidział, że za umorzeniem należności może przemawiać pozbawienie zobowiązanego i jego rodziny możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego za rodzinę uważa się wspólnie zamieszkujące i gospodarujące z zobowiązanym osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające z zobowiązanym w faktycznym związku.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2014 r. (I SA/Ol 854/13)²¹ podkreślono, iż oceniając sytuację finansową zobowiązanego i jego najbliższych, należy wziąć pod uwagę nie tylko wydatki, lecz także dochody wszystkich członków rodziny. Sąd zwrócił uwagę na to, że „§ 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym 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. Skoro zatem dla spełnienia przesłanki z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego istotnym jest, czy spłata należności z tytułu składek pociągnęłaby zbyt ciężkie skutki nie tylko dla zobowiązanego, ale i jego rodziny, to oczywistym jest, że przy ocenie sytuacji finansowej zobowiązanego i jego rodziny należy uwzględniać nie tylko wydatki, ale i dochody wszystkich członków tak rozumianej rodziny. W kontekście tych unormowań pozostaje przy tym bez znaczenia, jaki ustrój majątkowy zdecydowali się przyjąć zobowiązany do zapłaty należności z tytułu składek i jego małżonek, tj. ustrój wspólności czy też rozdzielności majątkowej, o ile, jak stanowi ww. przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia, wspólnie oni zamieszkują i gospodarują. Zasadnicze znaczenie ma zatem jedynie fakt wspólnego zamieszkania i prowadzenia gospodarstwa domowego”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 stycznia 2010 r. (I SA/Łd 758/09)²² stwierdzono, że „przepisy nie wyjaśniają, co należy uważać za zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, (...) jednakże dokonując wykładni grama-

²¹ Publikacja Legalis nr 1038375.

²² Publikacja Legalis nr 313506.

tycznej, należy przyjąć, że chodzi tu o niezbędne minimum, a nie o coś na przeciętnym, uśrednionym poziomie”.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 maja 2009 r. (I SA/Łd 129/09)²³ zauważono, iż organ rentowy, ustalając, czy zapłacie należności pozbawi zobowiązanego możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, powinien porównać wysokość comiesięcznych dochodów i posiadanego majątku zobowiązanego z niezbędnymi wydatkami i ustalić, jaką kwotę dysponuje zobowiązany po opłaceniu wszystkich niezbędnych stałych wydatków. Sąd administracyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, iż „zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeśli 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, gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Organy ubezpieczeń społecznych winny więc porównać wysokość osiągniętych comiesięcznych dochodów, posiadanego majątku z niezbędnymi wydatkami i ustalić, jaką kwotę dysponuje zobowiązany po opłaceniu wszystkich niezbędnych stałych wydatków (czynsz, energia, telekomunikacja, koszty leczenia itp.). To z kolei pozwoli na stwierdzenie, czy opłacenie należności z tytułu ubezpieczeń pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb. Nie wystarczy powołanie w części sprawozdawczej uzasadnienia wielkości dochodów rodziny i wydatków (jak miało to miejsce w tej sprawie), ale chodzi o porównanie obu tych wielkości i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy spełniona jest przesłanka z § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia, czy też nie. Na uwadze należy mieć nie tylko zastaną sytuację zobowiązanego, ale również jego potencjalne możliwości, np. podjęcia dodatkowego zatrudnienia. Uwaga ta w gruncie rzeczy dotyczy także zakresu pojęcia »podstawowych potrzeb« – inny jest bowiem jego zakres w stosunku do osoby samotnej, a inny małżeństwa wychowującego niepełnosprawne dzieci (tak jak w tej sprawie)”.

Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2006 r. (III SA/Wa 2339/06)²⁴ podkreślono, iż organ rentowy ma obowiązek przeprowadzenia analizy stanu majątkowego zobowiązanego, w ramach której należy wziąć pod uwagę wysokość zobowiązań, wysokość miesięcznych wydatków, zdolność do osiągnięcia dochodu itp. – w zestawieniu z rzeczywistymi dochodami osiąganymi przez stronę. Konieczne jest dokonanie oceny, w jaki sposób przywołane przez stronę postępowania okoliczności mogą wpłynąć na jej zdolności płatnicze i możliwość wywiązania się z zobowiązań.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r. (V SA/Wa 218/08)²⁵ stwierdzono, iż w rodzinie, w której dochód netto na

²³ Publikacja Legalis nr 171385.

²⁴ Publikacja Legalis nr 323437.

²⁵ Publikacja Legalis nr 317479.

osobę wynosi poniżej 100 zł miesięcznie, „sytuacja materialna rodziny zobowiązanej uzasadnia stwierdzenie, że spłata zadłużenia pociągnęłaby zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanej i jej rodziny. Doświadczenie życiowe nakazuje przyjąć, że ww. kwoty z trudem tylko mogą wystarczyć na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych”.

Zdarzają się sytuacje, gdy organy rentowe odmawiają umorzenia zadłużenia, wskazując, iż dłużnik posiada mieszkanie lub dom, które mogą zostać sprzedane. Należy jednak rozważyć, jakie konsekwencje dla dłużnika spowoduje taka sprzedaż. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 maja 2009 r. (I SA/Bd 235/09)²⁶ stwierdzono, że „jeśli organy rozstrzygające sprawę uznały, że możliwa jest sprzedaż mieszkania na pokrycie długów, to winny takie stanowisko umotywić, przede wszystkim zaś winny w sposób szczegółowy wyjaśnić: co to jest za mieszkanie, kto jest jego współwłaścicielem, jaki udział przysługuje skarżącemu, jaka jest jego wartość, jaka jest wartość całego mieszkania, a także czy możliwe jest jego zbycie. Następnie rozważyć, czy zbycie mieszkania nie będzie skutkowało brakiem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, gdyż w większości przypadków utrata mieszkania taki skutek wywołuje”.

Często dłużnicy oprócz zobowiązań publicznoprawnych mają również do zapłacenia zobowiązania cywilnoprawne – kredyty zaciągnięte w bankach lub należności wobec kontrahentów handlowych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 marca 2010 r. (III SA/Gl 1458/09)²⁷ stwierdzono, iż wydatki na spłatę rat kredytów i kart kredytowych jako należności cywilnoprawne nie mogą być traktowane jako wydatki na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, a spłata ta nie może być wyżej stawiana niż spłata należności publicznoprawnych w postaci składek ZUS.

6.2. Nadzwyczajne zdarzenie

ZUS może umorzyć należności z tytułu składek w przypadku poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności. W § 3 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego stwierdzono, iż za działalność uważa się pozarolniczą działalność w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca nie określił, co należy rozumieć przez pojęcie nadzwyczajnego zdarzenia. Pewne wskazówki zawarte są jednak w uzasadnieniach orzeczeń sądowych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2007 r. (V SA/Wa 1876/07)²⁸ stwierdzono, iż poprzez zdarzenie nadzwyczajne – o jakim mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wykonawczego – należy rozumieć zdarzenie

²⁶ Publikacja Legalis nr 184141.

²⁷ Publikacja Legalis nr 313884.

²⁸ Publikacja Legalis nr 273019.

trudne do przewidzenia, leżące poza prowadzoną działalnością gospodarczą i niezwiązane z ogólnym ryzykiem jej prowadzenia. Będą to zdarzenia niepowtarzalne, w szczególności spowodowane przez czynniki losowe. Pobranie towaru, a następnie niezapłacenie za niego przez kontrahenta takim nadzwyczajnym zdarzeniem nie jest. W uzasadnieniu wyroku podkreślono też, iż strona ma możliwość dochodzenia swoich roszczeń w drodze cywilnoprawnej.

Za zdarzenie nadzwyczajne nie można uznać niepowodzenia w działalności gospodarczej prowadzonej na własne ryzyko. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 października 2010 r. (III SA/Po 450/10)²⁹ stwierdzono, iż niepowodzenia działalności gospodarczej nie mogą skutkować obowiązkiem umorzenia należności z tytułu składek. Każdy obywatel, rozpoczynając działalność gospodarczą, powinien bowiem podejmować decyzje w sposób przemyślany i zgodny z prawem. Nie można przerzucać konsekwencji działania podmiotu, który jest profesjonalistą – ekonomicznego ryzyka działalności gospodarczej zobowiązanego – na państwo i społeczeństwo.

Rozpatrując kwestię umorzenia składek ubezpieczenia społecznego, można odwołać się do orzeczeń dotyczących umorzenia zobowiązań podatkowych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 maja 2016 r. (I SA/Sz 335/16)³⁰ stwierdzono, że „podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą, zawsze musi się liczyć z jej konsekwencjami, w tym ryzykiem jej niepowodzenia, czy tak jak w tym przypadku z problemami ze zdobyciem klientów w początkowej fazie działalności. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej obciąża wyłącznie podatnika i nie można go przerzucać na Skarb Państwa, w interesie którego leży zapewnienie dopływu do budżetu należności podatkowych w odpowiedniej wysokości. Trudna sytuacja finansowa także nie jest wystarczającą podstawą umorzenia zaległości podatkowej. Zdarzenia takie jak m.in. niskie zyski i niewielka opłacalność czy też ponoszenie znacznych kosztów nie należą do kategorii przypadków nadzwyczajnych, która uzasadniałaby udzielenie zwolnienia, gdyż są to normalne okoliczności związane z prowadzeniem jakiegokolwiek działalności gospodarczej. (...) Zgodzić się także należy ze stanowiskiem, że kryzys gospodarczy również nie może implikować uwzględnienia wniosku o umorzenie zaległości. Jakkolwiek można mu przypisać cechę nadzwyczajności i niezależności od konkretnego podatnika, to jednak trzeba mieć świadomość, że nie dotyczy on tylko Skarżących, a większość przedsiębiorców. W takim rozumieniu traci on już przymiot przypadku losowego, o charakterze nadzwyczajnym”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2012 r. (I SA/Sz 560/12)³¹ stwierdzono, iż okoliczności takie jak ciąża i przewidywany brak dochodów po urodzeniu dziecka nie stanowią okoliczności nadzwyczajnych, świadczących o tym, że podatniczka w ogóle nie będzie w stanie uregulować spoczywającego na niej zobowiązania wobec Skarbu Państwa.

29 Publikacja Legalis nr 313467.

30 Publikacja Legalis nr 1487470.

31 Publikacja Legalis nr 896951.

6.3. Przewlekła choroba zobowiązanego

Jedną z okoliczności przemawiających za umorzeniem należności składkowych pomimo braku całkowitej nieściągальności jest przewlekła choroba zobowiązanego, pozbawiająca go możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r. (III SA/Wr 513/09)³² podkreślono, że za schorzenie przewlekłe uznać należy chorobę o charakterze długotrwałym, lecz nie każdą, ale tylko taką, która uniemożliwia uzyskanie przychodu na spłatę zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W sytuacji gdy zobowiązany jest osobą chorą, jednak pomimo tego niekwestionowanego przez organy schorzenia jest zarejestrowany w urzędzie pracy jako bezrobotny, czyli jest gotowy podjąć zatrudnienie, a dodatkowo pracował w trakcie choroby, to dokonana przez organ ocena, iż opłacenie należności z tytułu składek nie pozbawi zobowiązanego i jego rodziny możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych, nie narusza przepisów prawa.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2006 r. (III SA/Wa 2444/06)³³ podkreślono, iż przewlekła choroba zobowiązanego lub konieczność sprawowania opieki nad przewlekłe chorym członkiem rodziny może stanowić przesłankę umorzenia należności tylko wtedy, gdy pozbawia zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2012 r. (II FSK 1842/10)³⁴ stwierdzono, iż „choroba nowotworowa jest niewątpliwie istotnym zdarzeniem, które należy uwzględnić w procesie decyzyjnym o przyznaniu bądź odmowie przyznania ulgi, to jednak nie stanowi ona samoistnie podstawy do umorzenia zaległości podatkowych. Okoliczność ta musi być bowiem oceniana w konkretnym stanie faktycznym, przy uwzględnieniu innych okoliczności danej sprawy, tym bardziej, że – jak wyjaśniano we wskazanym wyroku – fakt ten nie stanowił bezpośredniej przyczyny powstania zaległości podatkowych dotyczących okresów zarówno przed, jak i po chorobie”.

7. Stan finansów ubezpieczeń społecznych

Orzecznictwo szeroko zajmuje się interpretacją pojęcia ważnego interesu osoby zobowiązanej, a pojęcie stanu finansów ubezpieczeń społecznych jest marginalizowane. Również w rozporządzeniu wykonawczym przesłanka „stan finansów ubezpieczeń społecznych” została całkowicie pominięta. Należy tu zauważyć, że zarówno przepisy ustawy zawierające delegację do wydania rozporządzenia, jak i samo rozporządzenie zostały poddane krytyce przez doktrynę prawa³⁵.

³² Publikacja Legalis nr 313983.

³³ Publikacja Legalis nr 323444.

³⁴ Publikacja Legalis nr 497017.

³⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 3, s. 36.

Minister, który określa szczegółowe zasady umarzania należności, uwzględnia przesłanki uzasadniające ich umorzenie. Bierze przy tym pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Stan finansów ubezpieczeń społecznych został uwzględniony na etapie formułowania przesłanek umorzenia, ale w rozporządzeniu wykonawczym przesłanka ta została pominięta. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 4 marca 2009 r. (I SA/Sz 697/08)³⁶ stwierdził nawet, 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”.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, a także Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS należą do sektora finansów publicznych. Niewątpliwie jednak pojęcie finansów publicznych jest szersze niż pojęcie finansów ubezpieczeń społecznych. Finanse ubezpieczeń społecznych można łączyć z finansami publicznymi, ale nie można ich utożsamiać. Nie da się 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), czy też sytuacji odwrotnej. Tymczasem wskazuje się, iż przy umarzaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w sposób nieuzasadniony utożsamia się stan finansów ubezpieczeń społecznych z finansami publicznymi czy też z interesem publicznym³⁷.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 marca 2007 r. (II GSK 345/06)³⁸ zwrócił uwagę, że jeśli zapłata zaległości powoduje konieczność skorzystania przez zobowiązanego ze środków pomocy państwa, to sytuacja taka nie jest zgodna z interesem tego obywatela i z interesem publicznym. Teza ta była następnie przywoływana w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 kwietnia 2010 r. (I SA/Łd 278/10)³⁹ stwierdzono, iż „interes publiczny sprowadzający się do dbałości o stan finansów publicznych (w tym przypadku finansów ubezpieczeń społecznych) nie powinien być rozumiany jako z zasady sprzeczny z ważnym interesem osoby zobowiązanej. Sytuacja, w której zapłata zaległości spowoduje jeszcze większą konieczność sięgania przez skarżącego, pozbawionego możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb materialnych swoich i swojej rodziny, do środków pomocy państwa, nie jest zgodna z interesem obywatela, jednocześnie nie jest także zgodna z interesem publicznym”. W piśmiennictwie prawniczym wyrażana jest opinia, że teza ta nie jest trafna w odniesieniu do regulacji dotyczących umarzania składek,

³⁶ Publikacja Legalis nr 368251.

³⁷ J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ulatwień...*, s. 29.

³⁸ Publikacja Legalis nr 170327.

³⁹ Publikacja Legalis nr 313866.

ponieważ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stosujący ułatwienia dla płatników składek, powinien uwzględniać sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a nie sytuację finansową innych instytucji publicznych. Ustawa systemowa nie stawia przed Zakładem zadania dbania o finanse budżetu państwa czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Z tego też względu można krytykować tezę wyrażoną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2013 r. (III SA/Po 774/12), że „przy podejmowaniu decyzji dotyczącej umorzenia należności z tytułu składek organ powinien ocenić sytuację skarżącego z uwzględnieniem ewentualnego powstania dalszych ciężarów dla państwa lub podmiotów samorządu terytorialnego, które będą zobowiązane do udzielenia zobowiązanemu pomocy”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2009 r. (III SA/Po 856/09)⁴¹ stwierdzono, iż „istotną granicę dla decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek stanowi kolizja z interesem społecznym. Interes społeczny to bowiem obowiązek Zakładu do działania uwzględniającego interesy funduszy ubezpieczeniowych, którymi zarządza. Umarzanie zatem należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ma i musi mieć charakter wyjątkowy, gdyż zasadą jest ich uregulowanie”. Należy jednak podkreślić, że w orzeczeniach sądowych przeważnie przyjmuje się, że rozpatrując wniosek dłużnika o umorzenie, organ rentowy jest zobowiązany do konfrontowania interesu dłużnika z interesem ogólnospołecznym, który jest rozumiany w sposób szerszy niż tylko jako interes funduszy ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na publicznoprawny charakter należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz ze względu na cele, na które są przeznaczane, organy odpowiedzialne za ich pobór zobligowane są do szczególnej staranności i ostrożności w dysponowaniu nimi. W orzecznictwie przyjmuje się, że należy brać pod uwagę interes publiczny, którego nie można ograniczać wyłącznie do kwestii finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie to można rozumieć również jako dyrektywę postępowania, nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, sprawność działania aparatu państwa, korekta błędnych decyzji⁴².

Moim zdaniem podstawą prawną do uwzględnienia przez organ rentowy szeroko rozumianego interesu społecznego dla oceny zasadności umorzenia zobowiązania może być art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴³ (zwanej dalej k.p.a.), który przewiduje, iż „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

40 J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ułatwień...*, s. 32–33.

41 Publikacja Legalis nr 313936.

42 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2011 r., I SA/Bd 98/11, publikacja Legalis nr 446506.

43 Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

Poza tym obowiązek uwzględnienia interesu publicznego może być powiązany ze wskazaną w ustawie przesłanką uzasadnionego przypadku. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2009 r. (III SA/Lu 476/08)⁴⁴ podkreślono, iż sformułowany w § 3 rozporządzenia wykonawczego katalog (niezamknięty) sytuacji pozwalających na umorzenie należności w uzasadnionych przypadkach wskazuje, że powinno mieć ono zastosowanie w sytuacjach rzeczywiście skrajnych i niestandardowych. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że nadanie treści uzasadnionego przypadku w odniesieniu do konkretnej, indywidualnej sytuacji musi uwzględniać nie tylko interes zobowiązanego z tytułu składek, ale również interes publiczny.

Trzeba podkreślić, że zbyt szerokie stosowanie instytucji umorzenia składek mogłoby stanowić zagrożenie dla stabilności finansowania systemu ubezpieczeń społecznych w kraju. Nie można jednak w sposób mechaniczny przyjmować, że zapewnienie wpływów ZUS ma prymat nad interesem indywidualnym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 lipca 2011 r. (II SA/Go 430/11)⁴⁵ stwierdzono, że „skoro ustawodawca wprowadził do systemu prawnego taką instytucję prawną jak dobrodziejstwo umorzenia należności z tytułu składek, to znaczy, że nie może stać się ona jedynie fikcją prawną, a przewidujący ją przepis – przepisem martwym”. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2007 r. (II GSK 345/06)⁴⁶ wskazano, iż „istnieje ryzyko, że wobec permanentnie niezadowolającego stanu finansów ubezpieczeń społecznych norma prawna, która dopuszcza umorzenie należności, nie znalazłaby w praktyce w ogóle zastosowania. Takie zaś rozumienie omawianej instytucji byłoby sprzeczne z jej społeczną funkcją”.

Warto tu też przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93)⁴⁷, w którym przyjęto, iż „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”.

8. Okoliczności powstania zadłużenia

Dla oceny, czy w danej sprawie występuje uzasadniony przypadek przemawiający za umorzeniem zaległości, znaczenie ma również zachowanie dłużnika oraz to, w jaki sposób powstało zadłużenie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

⁴⁴ Publikacja Legalis nr 367809.

⁴⁵ Publikacja Legalis nr 363844.

⁴⁶ Publikacja Legalis nr 170327.

⁴⁷ Publikacja Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna z 1994 r., nr 9, poz. 181.

z dnia 3 grudnia 2007 r. (V SA/Wa 1604/07)⁴⁸ wskazano, że dobrowolne pozbawienie się przez zobowiązanego przychodów pieniężnych, które są niezbędne choćby do pokrywania kosztów utrzymania mieszkania czy zakupu żywności, nakazuje przyjąć, iż dłużnik dysponuje pewnymi środkami finansowymi, z których będzie pokrywał wspomniane wydatki, co powoduje jednocześnie, że należy uznać, iż będzie również w stanie na przestrzeni czasu spłacać istniejące zadłużenie.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2009 r. (III SA/GI 447/09)⁴⁹ stwierdzono, iż „sąd nie podziela poglądu, w myśl którego okoliczności, w jakich doszło do powstania zadłużenia, nie powinny być przedmiotem badania i oceny w tego typu sprawie. W przyznanym organowi uznaniu mieści się uprawnienie do oceny słusznego interesu obywatela i interesu społecznego. Dla oceny, czy słuszny jest interes obywatela i czy »przebija« on interes społeczny, dopuszczalne i wręcz wskazane jest badanie okoliczności powstania zadłużenia. Długotrwałe prowadzenie działalności, bez uiszczania należnych składek, może prowadzić do wniosku, że działalność prowadzona była bez respektowania obowiązków wynikających z prawa, a to przekreśla możliwość uznania, że interes obywatela jest słuszny. W tym aspekcie twierdzenie organu, że nie można przerzucać ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jest zasadne”.

Rozpatrując kwestię przyczyn powstania zadłużenia, można odwołać się do orzeczeń dotyczących umarzania zobowiązań podatkowych. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2014 r. (II FSK 2016/12)⁵⁰ stwierdzono, iż „aczkolwiek, co do zasady, ocena istnienia w sprawie okoliczności uzasadniających umorzenie zaległości podatkowych powinna być dokonywana według stanu z dnia podejmowania decyzji, niemniej jednak przy rozstrzygnięciu tego rodzaju spraw nie można zupełnie tracić z pola widzenia okoliczności, które złożyły się na powstanie zaległości podatkowych”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2009 r. (I SA/Wr 382/08)⁵¹ stwierdzono, iż wprawdzie osoba, która złożyła wniosek o umorzenie zaległości podatkowej jest w trudnej sytuacji materialnej, ale nie bez znaczenia dla oceny zasadności wniosku o umorzenie zaległości podatkowej są analiza i ocena przyczyn powstania zaległości podatkowej. Z treści uzasadnienia orzeczenia wynika, iż sąd przyjął, że zaległość nie jest wynikiem nieprzewidzianych zdarzeń losowych, na które podatnik nie miał wpływu, lecz wynikiem niespłacenia zaciągniętego kredytu. Sąd przyznał, że sytuacja materialna podatnika jest w chwili obecnej niekorzystna, ale wynika ona z kolejnych decyzji podejmowanych przez stronę, takich jak darowizna lokalu mieszkalnego czy zakup samochodu. Stwierdzono również, że udzielenie przedmiotowej ulgi byłoby przedwczesne, gdyż istnieje realna możliwość podjęcia pracy, a w związku z tym poprawy bytu zobowiązanego.

48 Publikacja Legalis nr 272917.

49 Publikacja Legalis nr 313963.

50 Publikacja Legalis nr 1043463.

51 Publikacja Legalis nr 165552.

9. Zdarzenia przyszłe

Analizując treść orzeczeń sądów, można zauważyć, że pewne rozbieżności występują w ocenie znaczenia zdarzeń przyszłych – czyli zdarzeń, które mogą wystąpić w przyszłości. Co do zasady ocena istnienia w sprawie okoliczności uzasadniających umorzenie zaległości publicznoprawnych powinna być dokonywana według stanu z dnia podejmowania decyzji. W niektórych orzeczeniach wyrażano jednak pogląd, iż trzeba również brać pod uwagę możliwość zmiany sytuacji zobowiązanego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2006 r. (III SA/Wa 2339/06)⁵² podkreślono, iż ZUS, wydając decyzję w sprawie umorzenia należności, powinien rozważyć aktualną sytuację majątkową wnioskodawcy, a nie snuć przypuszczenia dotyczące przyszłości i tylko taki stan faktyczny powinien być brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia należności. Sąd skrytykował stanowisko ZUS dotyczące przypuszczeń na temat możliwości poprawy sytuacji majątkowej zobowiązanego, ponieważ przyczyną odmowy umorzenia należności nie mogą być zdarzenia przyszłe, które z oczywistych względów nie są znane ani organowi, ani stronie.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r. (III SA/Wa 3455/05)⁵³ stwierdzono, iż organ rentowy, podejmując decyzję, powinien się kierować aktualną sytuacją dłużnika. Podkreślono, iż dla oceny, czy istnieją przesłanki umorzenia należności, nie mają znaczenia zdarzenia przyszłe, np. ewentualne rokowania co do możliwości uzyskania lepiej płatnego zatrudnienia, czy inne potencjalne okoliczności mogące wpłynąć na poprawę warunków finansowych w późniejszym czasie.

Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 marca 2011 r. (III SA/Po 46/11)⁵⁴ przyjęto, iż „rozpatrując przedmiotowy wniosek o umorzenie odsetek od nieopłaconych składek, należy rozważyć aktualną sytuację materialną i życiową zobowiązanego, a nie opierać się na przypuszczeniach, co może być w przyszłości (np. że nie można wykluczyć możliwości zatrudnienia zobowiązanego)”.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 maja 2009 r. (III SA/Lu 71/09)⁵⁵ stwierdzono, iż „ustawodawca stworzył mechanizmy prawne umożliwiające umorzenie należności według stanu majątkowego strony aktualnego w czasie rozpatrywania wniosku o umorzenie należności. Tak więc przy rozpatrywaniu wniosku o umorzenie zaległych składek organ ma obowiązek rozważyć aktualną sytuację majątkową wnioskodawcy, a nie snuć przypuszczenia na przyszłość i tylko taki stan faktyczny powinien być brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia należności”.

⁵² Publikacja Legalis nr 323437.

⁵³ Publikacja Legalis nr 77205.

⁵⁴ Publikacja Legalis nr 313721.

⁵⁵ Publikacja Legalis nr 320505.

Inne sądy przyjmowały jednak, iż dla oceny zasadności umorzenia zadłużenia znaczenie mają także zdarzenia, które mogą wystąpić w późniejszym czasie. W cytowanym wyżej uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 maja 2009 r. (I SA/Łd 129/09)⁵⁶ stwierdzono, iż „na uwadze należy mieć nie tylko zastaną sytuację zobowiązanego, ale również jego potencjalne możliwości, np. podjęcia dodatkowego zatrudnienia”. Zatem sąd ten przyjął, iż organ rentowy, rozpatrując wniosek o umorzenie należności, powinien wziąć pod uwagę również to, czy możliwa jest zmiana sytuacji zobowiązanego.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 grudnia 2010 r. (I SA/Kr 1823/09)⁵⁷ przyjęto, że „zgodne jest z zasadami logiki oraz doświadczenia życiowego twierdzenie, że w przyszłości istnieje szansa, iż skarżący otrzyma pracę (skoro jest zdolny do pracy, cały czas jej poszukuje i wyraża gotowość do jej podjęcia) i wówczas stanie się możliwa spłata zadłużenia na rzecz ZUS. W związku z czym umorzenie składek byłoby, zdaniem organu, przedwczesne. Organy miały jak najbardziej prawo, a nawet obowiązek oceniać możliwości spłaty zadłużenia T.L. w perspektywie czasu, a nie tylko biorąc pod uwagę jego aktualną sytuację, która może przecież ulec zmianie”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2014 r. (I SA/Gd 1246/13)⁵⁸ stwierdzono, że „skarżący swój wniosek uzasadnia jedynie czasowym brakiem środków finansowych w wysokości wynikającej z doręczonej decyzji. Skarżący nie jest osobą życiowo nieporadną i brak przeszkód, by w sytuacji podjęcia pracy zarobkowej przystąpić do spełnienia obowiązku podatkowego. Czasowy brak środków pieniężnych nie stanowi pozytywnej przesłanki zastosowania ulgi podatkowej, jaką jest umorzenie zaległości podatkowej”.

Moim zdaniem organ rentowy, podejmując decyzję w przedmiocie umorzenia zobowiązania, powinien wziąć pod uwagę również te okoliczności, które mogą wystąpić w przyszłości, jeśli tylko na ewentualność wystąpienia tych okoliczności wskazują zasady logiki i doświadczenia życiowego.

10. Wnioski końcowe

Analiza orzeczeń sądowych dotyczących umorzenia należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne wskazuje, że najważniejszą kwestią, która wymagałaby rozstrzygnięcia poprzez zmianę przepisów ustawy systemowej, jest jednoznaczne uregulowanie przesłanki interesu publicznego jako okoliczności warunkującej podjęcie decyzji w sprawie umorzenia należności.

⁵⁶ Publikacja Legalis nr 171385.

⁵⁷ Publikacja Legalis nr 313451.

⁵⁸ Publikacja Legalis nr 953895.

Z treści orzeczeń sądowych wynika, iż wystąpienie ważnego interesu osoby zobowiązanej musi być konfrontowane z interesem publicznym czy też interesem społecznym. Tymczasem ani przepisy ustawy systemowej, ani przepisy rozporządzenia wykonawczego takiej przesłanki nie przewidują w odniesieniu do umorzenia należności przez ZUS. Przepisy te przewidują jedynie, iż przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu konieczne jest uwzględnienie stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Z orzeczeń sądowych wynika, iż judykatura przyjmuje, że organy rentowe, podejmując decyzję o umorzeniu, powinny uwzględniać interes publiczny, który jest rozumiany szerzej niż tylko jako konieczność zabezpieczenia finansów ubezpieczeń społecznych. Z orzeczeń sądowych wynika, że interes publiczny wymaga każdorazowo dokonywania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia respektowania wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów publicznych. Organ rentowy powinien uwzględniać konsekwencje społeczne, jakie może przynieść decyzja odmawiająca umorzenia zobowiązania.

Jarostaw Myszkowski
radca prawny

ŹRÓDŁA

- Bosak M., Majka P., *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle orzecznictwa a sądów administracyjnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 36.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Strusińska-Żukowska J. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 472.
- Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 261.
- Wantoch-Rekowski J., *Stosowanie ułatwień w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1(1), s. 29–37.
- Wantoch-Rekowski J., *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 3, s. 36.

Factors in the remission of social security pension insurance dues as regulated in the Act of 13th of October 1998 on the social insurance system

Factors in the remission of social security pension insurance dues as regulated in the Act of 13th of October 1998 on the social insurance system. Remission may take place in the case of:

- the total uncollectability of national insurance contribution payments (article 28 point 2 of the system act),
- in justified cases where the arrears constitute total uncollectability of the contribution payment yet where a remission is justified as being in the interests of the individual liable to pay the arrears for national insurance contributions as well as the financial state of the social insurance pension system (art. 28 point 3a of the system act).

In the regulation of article 28 point 3 of the system act the legislator has enumerated seven cases in which there occurs a total uncollectibility of contribution payments.

Dues and arrears in relation to social security payments of insured parties being at the same time contribution payers for these pension insurances may be in justified cases frozen even though in their entirety they have not been paid (art. 28 point 3a of the system act). In such a case entitlement for remission has to be triggered by the important interests of the person due to pay the social insurance payment arrears as well as the financial state of the social security insurance system, and the detailed principles for the remission of this type of arrears will be determined in the decree of the minister responsible for social insurance matters (art. 28 point 3b of the system act).

The legislator in indicating the factors for the remission of arrears has employed a range of underspecified terms relating to extralegal norms. In court rulings there are to be found many indicators as to how these regulations are to be interpreted in matters of arrears remission.

Key words: remission, social insurance contributions, factors for remission, obliged party, social insurance contribution dues, arrears, uncollectable contribution payments, underspecified terms, the state of social insurance finances, the public interest, important interests of the obliged party