

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne

**Facilitations in Paying Social Security
Contributions – Terminological Issues**

Streszczenie. W artykule poddano analizie pojęcie „ulgi” w opłacaniu składek. Wskazano, że do ulg nie zalicza się umorzenia należności z tytułu składek. Ponadto autor zaproponował modyfikację terminu „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki” i rozszerzenie jego znaczenia.

Słowa kluczowe: składki na ubezpieczenia społeczne; ulgi; ułatwienia w opłacaniu składek.

Abstract. The provides an analysis of the term “reductions” in reference to paying contributions. It has been indicated that social insurance debt write offs are not recognized as reductions. Moreover, the author proposes a modification of the term “the mechanisms used to facilitate the payment of the contribution by the payers” and an expansion of its scope of meaning.

Keywords: social security contributions, reductions, facilitations in paying insurance premiums.

1. Wprowadzenie

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ w art. 28 uregulowano problematykę dotyczącą umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, natomiast art. 29 poświęcony został odroczeniu terminu płatności składek i rozłożeniu należności z tytułu składek na raty. Celem opracowania jest ustalenie, czy występujący w ustawie systemowej zwrot „ulga” dotyczy wszystkich wymienionych wcześniej mechanizmów, czy tylko niektórych.

W literaturze przedmiotu pojawił się termin „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki” – według I. Jędrasik-Jankowskiej zalicza się do nich: odroczenie terminu płatności, rozłożenie płatności na raty i umorzenie należności z tytułu składek na raty². Celem opracowania jest więc także ustalenie, czy termin ten jest przydatny w sferze finansów ubezpieczeń społecznych i czy jego znaczenie powinno być takie, jak zaproponowała I. Jędrasik-Jankowska, czy inne³.

2. Pojęcie ulgi w ustawie systemowej w literaturze przedmiotu i orzecznictwie

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 29 ust. 2 ustawodawca wskazał: „Od składek, które rozło-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm. (dalej: ustawa; ustawa systemowa).

² I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 91–96; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. T. 1, Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 63–66; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 41.

³ Na problemy związane z interpretacją pojęcia „ulga”, jak również na zasadność używania terminu „ułatwienia w opłacaniu składek” zwracano już uwagę w literaturze – J. Wantoch-Rekowski, *Stosowanie ułatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 1(1)/2013, s. 26–27.

żono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg”. W świetle tego przepisu jest oczywiste, że rozkładanie należności z tytułu składek na raty jest ulgą. Z kolei w art. 32 użyty został zwrot „ulg i umorzeń”.

Jasnym jest niewątpliwie, że ulgą nie jest umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca w art. 32 wyraźnie wskazuje, że umorzenie jest inną, niż ulgi, formą pomocy dla płatników składek.

Wprawdzie nie wynika to w sposób dostatecznie jasny z treści art. 29 ust. 2, ale zasadne wydaje się być przyjęcie, że obydwie instytucje wymienione w art. 29 ust. 1, tj. odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty, zaliczyć należy do ulg. Należy podkreślić, że chociaż taka interpretacja jest prawidłowa, to jednak zrozumiałe jest, że mogą pojawić się wątpliwości. W literaturze przedmiotu zostało to już sformułowane. Wskazano m.in., że „art. 29 ust. 2 należy interpretować w kontekście zwrotu «na wniosek» zawartego w art. 29 ust. 1. Czyli – wniosek składa się w sprawie i rozłożenia na raty i odroczenia terminu, dlatego też zasadne jest określenie mianem «ulga» obu omawianych instytucji.”⁴

Zaliczenie do ulg rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności za bezsporne uważa J. Strusińska-Żukowska. Autorka ta jednakże do ulg zalicza także umorzenie należności z tytułu składek⁵, co w świetle art. 32 ustawy systemowej nie jest prawidłowe, ale nie jest to odosobniony przypadek. Zdarza się, że nawet Zakład Ubezpieczeń Społecznych zalicza umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ulg. Przykładowo można wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2006 r.⁶ przytoczył stanowisko Prezesa ZUS, wg którego „Decyzje w zakresie umorzeń, podejmowane

⁴ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 196; za zaliczeniem do ulg i odroczenia terminu płatności i rozłożenia na raty – zob. także J. Wantoch-Rekowski [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń-Warszawa 2007, s. 223.

⁵ J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska i J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 472.

⁶ III SA/Wa 1009/06, CBOSA.

w oparciu o powołane przepisy, mają charakter uznaniowy, co oznacza, że udzielenie tego rodzaju ulgi jest prawem, a nie obowiązkiem organu”.

Niczym wyjątkowym nie jest nieprawidłowe zaliczanie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ulg przez sądy. I tak, SN w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r.⁷ stwierdził: „Oznacza to, że wskazanych w tym przepisie składek nie dotyczą ulgi w spłacie należności, tj. umorzenie, rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności”. Podobnie w wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2008 r.⁸, w którym wskazano, że wg sądu I instancji „stwierdzenie istnienia przewidzianych przepisami przesłanek nie obliguje ZUS-u do zastosowania ulgi, jaką jest umorzenie należności”.

Również orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych dostarcza wielu przykładów zaliczania do ulg umorzeń należności z tytułu składek:

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2006 r.⁹ wskazał: „Oznacza to, że wskazanych w tym przepisie składek nie dotyczą ulgi w spłacie należności, tj. umorzenie, rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności”.
2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 października 2006 r.¹⁰, rozważając przesłanki zastosowania instytucji umorzenia należności z tytułu składek, stwierdził: „Jeżeli wspomniane przesłanki zachodziły, Prezes ZUS powinien to wskazać w uzasadnieniu decyzji i wyjaśnić, czemu odmawia zastosowania wobec zobowiązanego ulgi”.
3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2006 r.¹¹ z jednej strony przytoczył treść art. 32, który stanowi o ulgach i umorzeniach, a z drugiej strony wskazał, analizując kwestię umorzenia, że „organy nie rozważyły właściwie wszel-

⁷ I UK 360/07, LEX nr 496399.

⁸ II GSK 346/07, CBOSA.

⁹ III SA/Wa 3208/05, CBOSA.

¹⁰ III SA/Wa 2045/06, CBOSA.

¹¹ III SA/Wa 2923/06, CBOSA.

kich okoliczności mogących mieć wpływ na wybór rozstrzygnięcia w zakresie udzielenia bądź odmowy udzielenia ulgi”,

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 października 2009 r.¹² potraktował umorzenie należności z tytułu składek jako ulgę.

Należy podkreślić, że na gruncie normatywnym umorzenie należności z tytułu składek nie może być zaliczone do ulg, gdyż wyklucza to treść art. 32 ustawy systemowej. Umorzenie należności to z pewnością rodzaj pomocy dla płatnika składek, jednak inny niż ulgi. Błędne zaliczanie umorzenia należności z tytułu składek do ulg w zaprezentowanych wyżej przykładowych orzeczeniach sądowych wynika z faktu, że nie ma „zbiornego” określenia na ulgi i umorzenie należności, które byłoby jednocześnie i krótkie, i w sposób wystarczający rozpowszechnione, np. w literaturze. Zaprezentowane w dalszej części niniejszej publikacji określenie „ułatwienia w opłacaniu składek” ma istniejącą lukę wypełnić.

3. Pojęcie ulgi w prawie podatkowym

Wprawdzie „nie można *de lege lata* utożsamiać pojęć podatku i składek na ubezpieczenia społeczne”¹³, to bezsporne jest, że pomiędzy tymi oboma daninami publicznymi istnieją podobieństwa. Na płaszczyźnie podatkowej, podobnie jak w przypadku składek na ubezpieczenia społeczne, występuje pojęcie ulga. Według B. Brzezińskiego ulgi podatkowe to elementy konstrukcyjne podatku, które „polegają na ograniczeniu wielkości obciążenia podatkowego – w określonych przypadkach – w stosunku do obciążenia przyjętego za przeciętne w danym podatku”. B. Brzeziński wskazuje także, że „Z punktu widzenia konstrukcji podatku ulgi mogą mieć formę obniżki podstawy obliczenia podatku, obniżki stawek podatkowych bądź też obniżki ustalonej kwoty podatku”¹⁴.

¹² III SA/GI 686/09, CBOSA.

¹³ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny*, „Gdańskie Studia Prawnicze, Studia Prawno-Finansowe”, tom XVI, Gdańsk 2007, s. 357.

¹⁴ B. Brzeziński, *Wstęp do prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 57–58.

Na aspekt doktrynalny i normatywny ulgi podatkowej wskazuje A. Gomułowicz, wg którego w przypadku ulgi „ustawodawca nie rezygnuje z opodatkowania, gdyż jego zamiarem jest tylko i wyłącznie redukcja obciążenia podatkowego”¹⁵; ulga jest korektą podstawy opodatkowania, stawki podatkowej, kwoty podatku.

Ulgi podatkowe sprowadzają się więc do redukcji obciążenia podatkowego. Takiego charakteru nie mają ulgi w zakresie składek – zarówno odroczenie terminu płatności, jak i rozłożenie należności z tytułu składek na raty nie powodują, że płatnik płaci mniejsze składki.

W literaturze podatkowej obok pojęcia ulgi podatkowej pojawia się także określenie ulgi w spłacie podatku. Przykładowo A. Olesińska wskazuje: „organ podatkowy, ze względu na ważny interes podatnika albo interes publiczny, na jego wniosek, może odroczyć termin płatności podatku bądź rozłożyć na raty zapłatę podatku; są to – podobnie jak umorzenie zaległości podatkowej – tzw. ulgi w spłacie podatku”¹⁶. Ulgi uregulowane w art. 29 ustawy systemowej są więc podobne do ulg w spłacie podatku. Rodzi się oczywiste pytanie, czy skoro do ulg w spłacie podatku zalicza się umorzenie zaległości podatkowej, to do ulg składkowych można zaliczyć umorzenie należności z tytułu składek?

Jak już wspomniano wyżej, w świetle art. 32 ustawy systemowej nie jest możliwe zaliczenie umorzenia należności z tytułu składek do ulg, ponieważ przepis ten wskazuje na istnienie ulg i umorzenia. Gdyby – tak jak w podatkach – używać terminu ulgi w spłacie należności z tytułu składek, wówczas zaliczałyby się do niego i ulgi, i umorzenie należności z tytułu składek. Wydaje się jednak, że zrodziłoby to chaos terminologiczny.

4. Ułatwienia w opłacaniu składek

Zamiast pojęcia ulgi w spłacie należności z tytułu składek I. Jędrasik-Jankowska zaproponowała „zbiorcze” pojęcie „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki”. Obejmuje ono i ulgi, i umorzenie należności

¹⁵ A. Gomułowicz [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 123.

¹⁶ A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe. Zarys systemu*, Toruń 2009, s. 48–49.

z tytułu składek. Pomysł I. Jędrasik-Jankowskiej ocenić należy bardzo pozytywnie. Jednak m.in. w związku z tym, że od jego zaprezentowania w literaturze minęło blisko 15 lat, warto rozważyć koncepcję zmiany brzemienia tego terminu i rozszerzenia jego znaczenia.

Sformułowanie „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki” można zastąpić nieco krótszym – „ułatwienia w opłacaniu składek”. W pewien sposób nawiązuje on do podatkowego pojęcia „ulgi w spłacie podatku”, jednak nie posługuje się wyrazem „ulga”, przez co nie ma wątpliwości, że jego zakres nie jest tożsamy z ulgami wymienionymi w art. 29 ustawy systemowej.

Poprzez ułatwienia w opłacaniu składek należy rozumieć te wszystkie rozwiązania, które w realny sposób pomagają płatnikom składek w trudnych dla nich sytuacjach finansowych związanych z koniecznością zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne. Przy takim rozumieniu ułatwień jest oczywiste, że katalog mechanizmów ustawowych, które do ułatwień można zaliczyć, nie ma charakteru zamkniętego. Ważne jest jednak, aby były to takie rozwiązania, które w realny sposób ułatwiają funkcjonowanie płatnikowi składek. Przy takim założeniu, poza umorzeniem należności z tytułu składek, odroczeniem na raty i rozłożeniem na raty, do ułatwień należy także zaliczyć możliwość korzystania z preferencyjnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek¹⁷, a więc rozwiązanie uregulowane w art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Czym są preferencyjne zasady ustalania podstawy wymiaru składek i kogo dotyczą? Otóż osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych opłacają składki na ubezpieczenia społeczne od zadeklarowanej kwoty, która jednak (art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty

¹⁷ Zob. K. Madej [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń-Warszawa 2007, s. 170 i n.; Ł. Prasolek [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Zukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 377 i n.

ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy.

Dla osób, które od wielu lat prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą i osiągają wysokie dochody, opłacenie składek od minimalnej podstawy nie stanowi dużego obciążenia finansowego. Inaczej ma się rzecz z osobami rozpoczynającymi prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, które ponoszą na początku głównie wydatki, a wpływy pojawiają się później. Dla takich osób opłacenie składek może być barierą uniemożliwiającą wykonywanie działalności pozarolniczej z powodu braku środków finansowych; ustawodawca wprowadził więc w art. 18a preferencyjne zasady ustalania podstawy wymiaru składek dla rozpoczynających działalność. Zgodnie z tym przepisem podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia¹⁸. W 2014 r. miesięczne minimalne składki na ubezpieczenia społeczne (łącznie z dobrowolnym chorobowym) dla osoby prowadzącej działalność pozarolniczą to 716,99 zł, a składki od podstawy preferencyjnej – 160,78 zł. Zestawiając te dwie wartości, nie ma wątpliwości, dlaczego zasadne jest określanie regulacji zawarty w art. 18a jako preferencji w opłaceniu składek.

Za zaliczeniem preferencyjnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek do ułatwień w opłaceniu składek przemawia to, że zasadą jest opłacanie składek od zadeklarowanej kwoty, która nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, natomiast zastosowanie podstawy uregulowanej w art. 18a jest wyjątkiem. Nie każdy „nowy” przedsiębiorca automatycznie może płacić składki, a tylko ten, kto spełnia wskazane w art. 18a przesłanki. Podobnie jest

¹⁸ Rozwiązanie to nie ma zastosowania do osób, które: 1. prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność; 2. 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.

z odraczaniem terminu płatności, rozkładaniem należności na raty czy umorzeniem – konieczne jest spełnienie warunków wskazanych w przepisach. Różnica polega tylko na tym, że ulgi i umorzenia mają charakter uznaniowy, natomiast z preferencyjnej podstawy wymiaru składek może skorzystać każdy płatnik, który spełnia ustawowe przesłanki.

5. Podsumowanie

Dla funkcjonowania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych, w szczególności do opłacania składek przez płatników czy też korzystania przez nich z ulg, umorzeń, preferencji etc., zdefiniowanie pojęć „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki” czy „ułatwienia w opłacaniu składek” nie ma w zasadzie dużego znaczenia. Jednakże opisując instytucje czy mechanizmy w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne, często konieczne jest posługiwanie się pewnymi uogólnieniami. Pojęcia „zbiornicze” ułatwiają analizy, porównania, wyciąganie wniosków czy argumentowanie w uzasadnieniach do wyroków wydawanych przez sądy.

Nie ma wątpliwości, że w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne przydatne pojęcie to ulgi – obejmują one jednak tylko odroczenie terminu płatności i rozkładanie należności na raty. W pojęciu tym nie mieści się już umorzenie należności, z związku z tym ustawodawca w art. 32 ustawy systemowej posługuje się konstrukcją „ulg i umorzenia”. O ile na gruncie normatywnym jest to akceptowalne, o tyle w literaturze przedmiotu słusznie I. Jędrasik-Jankowska zaproponowała „mechanizmy ułatwiające płatnikowi zapłatę składki”. W niniejszym artykule dokonano modyfikacji (uproszczenia) pojęcia i rozszerzenia jego znaczenia. Zasadne wydaje się być zakwalifikowanie jako ułatwienia możliwości opłacania przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą składek od niższej podstawy wymiaru. Regulacja zawarta w art. 18a, tak jak umorzenie (art. 28) oraz odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty (art. 29) mają bowiem podobny charakter, tj. są wyjątkami od pewnych ogólnych zasad, a ich celem jest pomoc – na płaszczyźnie finansowej – płatnikom składek znajdującym się w szczególnych sytuacjach.

Bibliografia:

- Brzeziński B., *Wstęp do prawa podatkowego*, TNOiK, Toruń 2001.
- Gomułowicz A. [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne. T. 1, Część ogólna*, Wydawnictwa Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Madej K. [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), TNOiK, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń-Warszawa 2007.
- Olesińska A., *Polskie prawo podatkowe. Zarys systemu*, TNOiK, Toruń 2009.
- Prasolek Ł. [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Strusińska-Żukowska J. [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), C.H. Beck, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wantoch-Rekowski J. [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, TNOiK, Toruń-Warszawa 2007.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Studia Prawno-Finansowe, tom XVI, Gdańsk 2007, s. 349–358.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *Stosowanie ułatwień w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na tzw. stan finansów ubezpieczeń społecznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 1(1)/2013, s. 25–38.