

MAŁGORZATA CILAK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Umorzenie należności oraz odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty płatności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne jako pomoc publiczna

Debt write-off and the deferred payment and installment arrangement for payment of social security contributions as a State aid

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest umarzaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jako formie pomocy publicznej stosowanej w sprawach indywidualnych. W obu przypadkach ustawodawca wprowadza konstrukcję uznania administracyjnego, co stanowi, że umorzenie, odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty należności z tytułu składek są traktowane jako potencjalnie tworzące pomoc. Możliwość umorzenia należności na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych istnieje w przypadku ich całkowitej nieściągalności oraz w szczególnych przypadkach, związanych głównie z trudną sytuacją życiową zobowiązanego. Szerszy

zakres może mieć odroczenie terminu płatności należności i rozłożenie jej na raty, w stosunku do którego ustawodawca przyjmuje mniej restrykcyjne kryteria. Mimo tego, że analizowane umorzenia i ulgi mogą stanowić pomoc publiczną, z uwagi na niewielkie zastosowanie w praktyce trudno je traktować jako element polityki wspierania przedsiębiorców. Jest ono adresowane do wyjątkowych, szczególnych sytuacji i ma bardziej wymiar humanitarny niż gospodarczy.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna; składki na ubezpieczenia społeczne.

Abstract. The subject of the article is a social security contribution debt write-off, a social security contribution deferment and installment arrangement by Social Insurance Fund on a legal basis of Social security system Act as a form of individual State aid. In these cases Polish legislator used the construction of discretion administrative that makes them a potentially State aid measures. The social security debt write-off is possible when the debt is completely irrecoverable or in the particular cases related to the life situation of the debtor. Social security contribution deferment and installment arrangement may have a wider range because of less restrictive criteria for awarding them. The social security debt write-off, the social security contributions deferment and the installment arrangement may be a State aid, but they are used very rarely so they can't be regarded as an instrument of policy of support entrepreneurs. They are addressed to the special, exceptional situations and they have more humanitarian than economic purpose.

Keywords: State aid; social security contributions.

1. Uwagi ogólne

Pomoc publiczna polega na przyznaniu przedsiębiorstwu ze środków publicznych korzyści, której nie mogłoby ono uzyskać w warunkach rynkowych. Korzyść może być przyznana w formie bezpośredniego przysporzenia, np. przyznania dotacji, ale również w formie zwolnienia od obciążeń ponoszonych normalnie na rzecz państwa czy przez ustalenie dogodnych dla przedsiębiorstwa terminów ich spłaty¹. Do obciążeń, o których

¹ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 39–40.

mowa, zalicza się m.in. składki na ubezpieczenie społeczne. Znaczna wysokość obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powoduje, że ich umorzenie lub odroczenie płatności bądź rozłożenie na raty może stanowić istotny czynnik wpływający na konkurencyjność przedsiębiorstwa.

Aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej², powinno łącznie spełniać warunki przewidziane w tym przepisie:

- pochodzić od państwa lub z zasobów państwowych,
- mieć charakter selektywny,
- zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem,
- wywierać wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową.

Ponadto powinno być ono skierowane do przedsiębiorstwa. Pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa UE jest szersze niż w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ i oznacza jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku, zdolną do przekroczenia reguł konkurencji, bez względu na cel tej działalności (nie musi być to cel zarobkowy), formę prawną przedsiębiorstwa (osoba fizyczna, osoba prawna, ułomna osoba prawna) czy przynależność do sektora publicznego bądź prywatnego (przedsiębiorstwo prywatne, przedsiębiorstwo państwowe)⁴.

Zmniejszenie obciążeń oraz odroczenie płatności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne spełniają kryterium pochodzenia od państwa lub z zasobów państwowych. Tego rodzaju ulgi i umorzenia są udzielane głównie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest organem administracji publicznej, a same składki stanowią należności o charakterze publicznoprawnym.

Wspomniane instrumenty dotyczące składek mogą również spełniać kryterium zakłócenia konkurencji, ponieważ wywierają wpływ na sytuację finansową przedsiębiorcy i tym samym rzutują na warunki konkurencji na rynku, na którym działa beneficjent. Mogą również wywierać wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową, ponieważ przedsię-

² Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 47.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

⁴ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 80.

biorstwa z różnych państw członkowskich konkurują ze sobą na rynkach lokalnych i międzynarodowych⁵.

Kryterium selektywności oznacza skierowanie wsparcia do wybranych przedsiębiorstw lub sektorów gospodarczych. W zakresie składek na ubezpieczenie społeczne, podobnie jak w przypadku innych środków stosowanych przez państwo, istnieją zarówno instrumenty, których selektywny charakter jest jednoznaczny, jak i takie, których selektywność może budzić wątpliwości lub niemające selektywnego charakteru.

Zagadnienia ulg i umorzeń należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne są przedmiotem regulacji UE, decyzji Komisji Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Unijne przepisy o pomocy publicznej nie zawierają wielu regulacji poświęconych ulgom i umorzeniom składek na ubezpieczenie społeczne jako formie udzielania pomocy publicznej. Przy udzielaniu pomocy w tym zakresie stosuje się więc ogólne zasady. Wydaje się, że niektóre akty *soft law* Komisji regulujące środki fiskalne mogą znajdować odpowiednie zastosowanie również do składek na ubezpieczenie społeczne. Aktem takim jest obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej⁶.

W świetle obwieszczenia (por. pkt. 8–12 i 21–22) stosowanie ulg w spłacie należności z tytułu składek zapewnia przedsiębiorstwu przywilej w postaci zmniejszenia obciążeń firmy, ma charakter uznaniowy, selektywny i spełnia inne kryteria pomocy publicznej. Zasadniczo ulgi te stanowią więc pomoc publiczną, z wyjątkiem sytuacji, gdy:

- są ogólnymi środkami interwencji państwa, tzn. mają charakter systemowy, są dostępne dla ogółu zainteresowanych podmiotów i nie wiążą się z nieuzasadnionym uprzywilejowaniem niektórych podmiotów (pkt. 13–16 i 23–27 obwieszczenia). Taki charakter ma np. tzw. abolicja składek, wprowadzona ustawą z dnia 9 listopada 2012 r.

⁵ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 51–55.

⁶ Dz.Urz. UE C 384 z dnia 10 grudnia 1998 r., s. 3.

o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁷;

- mieszczą się w ramach normalnych działań państwa dążącego np. do ściągnięcia jak największych należności publicznoprawnych w ramach tzw. optymalizacji (por. pkt. 24 obwieszczenia).

W Polsce różnego rodzaju ulgi w opłacaniu składek są stosowane na szeroką skalę. Pomocy publicznej udzielają liczne organy: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, starostowie⁸, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁹, Ministerstwo Gospodarki¹⁰, inne organy. Formy pomocy obejmują głównie dotacje i refundacje kosztów z tytułu składek, a także umorzenie należności z tego tytułu i tzw. optymalizację ściągania tych należności.

Przedmiot niniejszego opracowania ogranicza się do pomocy publicznej indywidualnej udzielanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 28 i 29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹.

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1551. Komisja Europejska w decyzji z dnia 20 listopada 2013 r. nr SA. 36200 (2013/N) uznała, że abolicja składek ma charakter ogólny i nie stanowi pomocy publicznej.

⁸ W formie subsydiów płacowych i rekompensat z tytułu zatrudnienia określonych kategorii pracowników (np. niepełnosprawnych), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2012*, s. 35, https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php, (dostęp: 18.05.2015 r.).

⁹ Art. 26a–c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 241 ze zm.), stanowiące program pomocowy nr X306/2009.

¹⁰ Np. na podstawie zakończonego już programu pomocowego nr X656/2009 polegającego m.in. na bezwrotnym dofinansowaniu m.in. dwuletnich kosztów utworzenia stanowiska pracy, do których należą składki na ubezpieczenia społeczne (Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013, Dz.U. z 2009 r. Nr 75, poz. 638 ze zm.).

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 121, dalej: u.s.u.s.

2. Umorzenie należności z tytułu składek

ZUS może udzielać pomocy publicznej w postaci:

- umorzenia należności z tytułu składek¹² (art. 28 ust. 1 i ust. 3a u.s.u.s.),
- odroczenia płatności oraz rozłożenia na raty należności z tytułu składek (art. 29 u.s.u.s.).

Oba przepisy przewidują udzielanie ulg i umorzeń o charakterze uznaniowym, który wyraża się możliwością nieudzielenia ulgi nawet w przypadku, gdy spełnione są warunki do jej udzielenia¹³. Uznaniowość powoduje, że ulgi i umorzenia udzielane na podst. art. 28 i 29 u.s.u.s. mają charakter selektywny i mogą stanowić pomoc publiczną.

Art. 28 u.s.u.s. stanowi, że należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne mogą być umarzone w całości lub w części przez Zakład z uwzględnieniem ust. 2–4 tego artykułu. Przepis ten wymienia dwie przesłanki umorzenia należności z tytułu składek oraz przypisuje do każdej z nich podmioty, które mogą skorzystać z umorzenia.

Pierwszą przesłanką jest całkowita nieściągalność należności z tytułu składek. Całkowita nieściągalność zachodzi w przypadkach wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 28 ust. 3 pkt. 1–6 u.s.u.s. Katalog ten ma charakter zamknięty¹⁴ i obejmuje następujące przypadki:

1. śmierć dłużnika przy jednoczesnym braku majątku, braku następców prawnych oraz braku możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;
2. oddalenie przez sąd wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzenie postępowania upadłościowego z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. –

¹² Pojęcie należności z tytułu składek zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.u.s. obejmuje składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę, którą ZUS może wymierzyć płatnikowi składek w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości.

¹³ Wyrok WSA z dnia 14 kwietnia 2005 r., III SA/Wa 180/05, CBOSA.

¹⁴ J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 455.

Prawo upadłościowe i naprawcze (gdy majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania);

3. gdy nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
4. gdy nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;
5. gdy wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
6. gdy naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;
7. gdy jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Redakcja tego przepisu wskazuje, że mimo uznaniowych decyzji w wymienionych nim sytuacjach, z reguły nie będzie występowała pomoc publiczna. W przypadku śmierci dłużnika przy jednoczesnym braku majątku i następców prawnych jest oczywiste, że umorzenie należności nie będzie stanowiło pomocy publicznej, skoro przedsiębiorstwo przestaje istnieć. Podobnie w pozostałych przypadkach, gdy przedsiębiorstwo kończy działalność, umorzenie nie będzie zakłócać konkurencji, w której podmiot przestaje uczestniczyć. Także w sytuacji, gdy w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przekraczającej wydatki egzekucyjne lub nieprzekraczającej kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym jest wątpliwe, czy umorzenie jest w stanie zakłócić konkurencję lub wyrzucić wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Przypadki wymienione w art. 28 ust. 3 pkt. 1–6 są związane z sytuacjami, gdy należności z tytułu składek nie da się wyegzekwować, a celem państwa nie jest wspieranie przedsiębiorców, a racjonalizacja ściągania składek i uniknięcie prowadzenia bezprzedmiotowych postępowań. Potencjalnie jednak można byłoby dopatrywać się w nich pomocy publicznej w sytuacji, gdyby umorzenie nie wykluczało

kontynuowania działalności przez przedsiębiorstwo lub jego następców prawnych.

Z umorzenia należności w sytuacjach, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt. 1–6 u.s.u.s., mogą skorzystać wszyscy płatnicy składek. Katalog podmiotów będących płatnikami składek zawiera art. 4 pkt. 2 u.s.u.s., który wymienia kilkadziesiąt podmiotów, m.in. pracodawców, ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek, a także różne organy i urzędy (np. urzędy pracy, starostowie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i inne). Nie wszystkie z ww. podmiotów mogą być beneficjentami pomocy publicznej, ponieważ nie wszystkie prowadzą działalność gospodarczą (bez względu na cel – zarobkowy bądź niezarobkowy – i formę organizacyjno-prawną). Do grona beneficjentów pomocy publicznej należeć będą przede wszystkim pracodawcy, ubezpieczeni będący równocześnie płatnikami składek czy osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w stosunku do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności. W stosunku do wszystkich tych podmiotów należności z tytułu składek mogą być umarzone wyłącznie w przypadku, gdy zachodzi całkowita nieściągalność tych należności.

Organem umarzającym należności z tytułu składek jest ZUS (nie prezes ZUS)¹⁵. Wydaje on w tej sprawie decyzję administracyjną. Wszczęcie postępowania może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony¹⁶. W przypadku wydania decyzji z urzędu wydaje się, że nie powinna być ona wydana, jeżeli wchodziłaby w grę pomoc publiczna (co, jak wskazano powyżej, jest mało prawdopodobne w przypadku umorzenia należności ze względu na ich całkowitą nieściągalność). Udzielenie pomocy powinno następować za zgodą beneficjenta, stąd w przypadku braku wniosku z jego strony w tej sprawie nie powinna być udzielana mu pomoc. Należy bowiem zauważyć, że konsekwencją udzielenia pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym może być zwrot

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2007, II GSK 339/06, CBOSA.

¹⁶ J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa...*, s. 457.

pomocy przez beneficjenta. Wydaje się więc, że nie powinno być dopuszczalne obarczanie beneficjenta takim ryzykiem bez jego zgody.

Drugą przesłanką umożliwiającą Zakładowi udzielanie pomocy publicznej w postaci umorzenia należności z tytułu składek jest wystąpienie „uzasadnionego przypadku”, obejmującego okoliczności inne niż całkowita nieściągalność należności z tytułu składek.

Z możliwości umorzenia należności z innych względów niż całkowita nieściągalność może skorzystać tylko jedna grupa płatników składek, którymi są ubezpieczeni będący jednocześnie płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne¹⁷. Przepis ten jest zatem adresowany do osób fizycznych, bo tylko one mogą wystąpić jednocześnie w roli płatnika składek i ubezpieczonego. Z umorzenia określonego w art. 28 ust. 3a u.s.u.s. nie mogą więc skorzystać wszyscy pracodawcy, a jedynie ci, którzy są osobami fizycznymi.

Pod względem przedmiotowym art. 28 ust. 3a dotyczy jedynie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Oznacza to, że tylko należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne mogą być umarzone z przyczyny innej niż całkowita nieściągalność¹⁸.

Okoliczności stanowiące uzasadnione przypadki precyzuje rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne¹⁹. Zgodnie z nim Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla niego i jego rodziny, w szczególności w przypadku:

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 702/08, CBOSA.

¹⁸ Analizowane przepisy mówią o należnościach „z tytułu składek”, nie precyzując, o jakie składki chodzi. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 32 u.s.u.s., należy stwierdzić, że możliwość umorzenia należności, a także odroczenia terminu płatności lub rozłożenia należności na raty dotyczy – co do zasady – należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych.

¹⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1365.

1. gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych,
2. 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,
3. przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Z brzmienia tego przepisu wynika, że uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 28 ust. 3a u.s.u.s., są związane ze zdarzeniami losowymi i z sytuacją życiową zobowiązanego. Chodzi tu o zdarzenia wyjątkowe, a nawet drastyczne, powstałe z przyczyn całkowicie obiektywnych, niezależnych od dłużnika²⁰. Celem umorzenia należności z tytułu składek są zatem względy socjalne, a nie ułatwienie mu prowadzenia dalszej działalności. W przypadkach, o których mowa w art. 28 ust. 3a u.s.u.s., można uznać, że ma miejsce pomoc publiczna. Mimo tego, że celem umorzenia są względy społeczne, związane z trudną sytuacją osobistą zobowiązanego, dzięki umorzeniu może on kontynuować prowadzenie działalności gospodarczej, co bez umorzenia nie byłoby możliwe. Umorzenie składek umożliwia zatem utrzymanie na rynku przedsiębiorstwa, które w normalnych warunkach rynkowych nie miałyby szans przetrwać. Przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej ograniczają umorzenie do szczególnych okoliczności, a zatem ich udzielanie będzie sytuacją wyjątkową i rzadką. Konieczność uwzględniania przepisów o pomocy publicznej przy udzielaniu umorzeń płatnikom będącym przedsiębiorstwami stanowi element dodatkowo zmniejszający krąg odbiorców umorzeń.

Pomoc publiczna stanowi element ograniczający stosowanie umorzeń, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem Zakładu udziela on tylko

²⁰ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r., II GSK 884/08, CBOSA.

trzech rodzajów pomocy: pomoc *de minimis*, pomoc na naprawę szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami, a także pomoc na restrukturyzację²¹. Powoduje to, że przedsiębiorstwo ma w praktyce niewielki wybór i jeżeli nie kwalifikuje się do żadnego z tych rodzajów pomocy, to nie będzie mogło z umorzenia skorzystać.

Przykładowo, rozporządzenie KE nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*²² wyłączało z możliwości uzyskania tej pomocy podmioty znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw²³, która charakteryzuje się narastaniem problemów gospodarczych i zagraża wyeliminowaniem przedsiębiorstwa z rynku. Tymczasem trudna sytuacja zobowiązanego jest w przepisach u.s.u.s. i rozporządzenia Ministra Gospodarki wskazana jako podstawa do wnioskowania o umorzenie należności. W sytuacji, w której zobowiązany nie jest w stanie opłacić należności z tytułu składek bez uszczerbku dla zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, można przypuszczać, że jego działalność nie przynosi odpowiednich dochodów i może on kwalifikować się jako przedsiębiorstwo zagrożone. W takim przypadku pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów unijnych, nawet jeżeli przedsiębiorstwo kwalifikowało się do otrzymania ulgi na gruncie u.s.u.s. i rozporządzenia Ministra Gospodarki i ZUS mógłby uwzględnić jego wniosek (czego robić nie musi ze względu na uznanie administracyjne), to napotykał na sytuację, w której polskie i unijne kryteria objęcia pomocą mogły mogą być częściowo sprzeczne, utrudniając udzielenie pomocy *de minimis*, stanowiącej najprostszy, najmniej sformalizowany i „przyjazny” przedsiębiorstwom rodzaj pomocy. W efekcie zobowiązanemu pozostawało ubieganie się o pomoc na restrukturyzację lub na naprawę szkód

²¹ http://www.e-inspektorat.zus.pl/sprawy.asp?id_profilu=1&pomoc=3&menu=3&id_sprawy=370, (dostęp: 20.09.2014 r.).

²² Rozporządzenie KE z dnia 15 grudnia 2006 r. nr 1998/2006, Dz.Urz. UE z dnia 28 grudnia 2006 r. nr L 379, s. 5 (zastąpione przez rozporządzenie nr 1407/2013).

²³ Dz.Urz. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r., str. 2.

spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami.

W obecnym stanie prawnym obowiązuje już nowe rozporządzenie KE w sprawie pomocy *de minimis*²⁴, które nie zawiera analogicznego wyłączenia. Wydano także nowe wytyczne w sprawie pomocy na ratowanie i restrukturyzację²⁵. Łagodzą one niektóre dotychczasowe rygory udzielania tych rodzajów pomocy, co może zmniejszyć skalę dotychczasowych problemów. Zawsze jednak w przypadku pomocy *de minimis* pozostaje kwestia ograniczeń kwotowych tej pomocy. Może ona ograniczać możliwość skorzystania z umorzenia należności składkowych jako pomocy *de minimis*, jeżeli przedsiębiorstwo w ciągu ostatnich trzech lat korzystało już z pomocy *de minimis* w innych formach.

Możliwość umorzenia należności z tytułu składek dotyczy tylko takich, które są finansowane przez płatników. Zgodnie bowiem z art. 30 u.s.u.s. artykułów: 28 (umorzenia) i 29 (odroczenia, rozłożenie na raty) nie stosuje się do składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek. Płatnik może więc skorzystać z umorzenia składek opłacanych na własne ubezpieczenie (jeżeli jest osobą fizyczną), a także tej części składek swoich pracowników, która jest finansowana z jego środków.

Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

3. Odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie na raty należności z tytułu składek

Ulga, określana też jako „optymalizacja”, obejmuje odroczenia terminu płatności oraz rozkładanie na raty należności z tytułu składek. Zgodnie z art.

²⁴ Rozporządzenie KE nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. UE L 352 z dnia 24 grudnia 2013 r., s. 1.

²⁵ Komunikat KE Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz.Urz. UE C 249 z dnia 31 lipca 2014 r., s. 1.

29 ust. 1–4 u.s.u.s. Zakład może odroczyć termin płatności lub rozłożyć na raty należność z tytułu składek na wniosek dłużnika ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Ustawodawca nie sprecyzował, czy chodzi o umowę cywilnoprawną, czy inną umowę²⁶. Skutkiem udzielenia ulgi w postaci rozłożenia należności na raty jest nienaliczanie odsetek za zwłokę począwszy od dnia następującego po dniu złożenia wniosku. Zarówno w przypadku odroczenia terminu płatności, jak i w przypadku rozłożenia należności na raty, nalicza się opłatę prolongacyjną.

Odroczenie płatności i rozłożenie na raty należności składkowych stanowi pomoc publiczną, jeżeli odbywa się na warunkach korzystniejszych niż normalnie. Oznacza to, że dopóki państwo, zgadzając się na optymalizację, ma na względzie własny interes w postaci ściągnięcia jak największej części należności, której być może nie ściągnęłoby w zwykłych terminach wskutek niewypłacalności dłużnika, nie można mówić o pomocy publicznej. Jeżeli jednak optymalizacja jest dokonywana na warunkach wykraczających poza interes państwa i nie jest dla państwa korzystniejsza niż ściągnięcie należności w normalnym trybie i terminach, stanowi pomoc publiczną. Każdy przypadek musi być rozpatrywany indywidualnie z uwzględnieniem testu prywatnego wierzyciela, polegającym na przeprowadzeniu analizy porównującej zachowanie hipotetycznego prywatnego wierzyciela i zachowanie wierzyciela publicznego, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wobec dłużnika²⁷.

Podstawą materialną udzielenia ulgi są „względy gospodarcze lub inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”. Brak jest bliższego wyjaśnienia obu pojęć, co sprawia, że możliwość stosowania tych ulg jest szersza niż ulgi w postaci umorzenia należności składkowych. Z optymalizacji

²⁶ J. Wantoch-Rekowski [w]: J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 283.

²⁷ Decyzja KE z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.26374 (C 49/2008) (ex N 402/2008) wdrożonej przez Polskę na rzecz PZL Dębica SA.

mogą skorzystać ponadto wszyscy płatnicy składek. W przypadku płatników będących przedsiębiorstwami oznacza to, że ulga nie jest ograniczona jedynie do osób fizycznych, ale również mogą z niej korzystać osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Podobnie jak w przypadku umorzenia należności ZUS udziela pomocy publicznej w formie optymalizacji należności:

- jako pomocy *de minimis*,
- jako pomocy publicznej na naprawę skutków klęsk żywiołowych,
- jako pomocy publicznej na restrukturyzację.

W świetle art. 29 ust. 1a u.s.u.s. formą udzielenia ulgi jest zawarcie umowy przez Zakład z dłużnikiem, co wywiera określone konsekwencje w przypadkach ewentualnego zwrotu tej pomocy. Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁸ w przypadku wydania decyzji Komisji o obowiązku zwrotu pomocy, o której mowa w art. 14 rozporządzenia Rady nr 659/99²⁹, jeżeli pomoc była udzielona na podstawie decyzji, organ, który wydał decyzję, może ją uchylić albo zmienić również bez zgody stron lub nakazać zwrot udzielonej pomocy. Jeżeli pomoc była udzielona na podstawie umowy, podmiot udzielający pomocy może wystąpić do sądu o rozwiązanie umowy, na podstawie której udzielono pomocy lub o nakazanie zwrotu udzielonej pomocy. Przymusowe ściągnięcie kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy wraz z odsetkami następuje odpowiednio w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo w trybie przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (art. 28 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej).

4. Podsumowanie

Podsumowując, można zauważyć, że sposób sformułowania art. 28 i 29 u.s.u.s. wskazuje na brak zainteresowania ustawodawcy udzielaniem

²⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 83 z dnia 27 marca 1999 r., s. 1, ze zm.

na większą skalę umorzeń, odraczaniem terminu płatności czy rozkładaniem na raty należności z tytułu składek.

Należy wskazać na stosowaną w obu przepisach konstrukcję uznania administracyjnego, która sprawia, że ZUS, ważąc interes wnioskodawcy i systemu ubezpieczeń społecznych, może odmówić udzielenia umorzenia lub ulgi nawet w kwalifikującym się do nich przypadku, a jedynym warunkiem jest przeprowadzenie w sposób rzetelny postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji odmownej. Do tego należy zauważyć, że sprawy o umorzenie należności z tytułu składek zostały wyłączone z kognicji sądów powszechnych, które mogły zmienić decyzję ZUS, i zostały przekazane sądownictwu administracyjnemu, którego kontrola ogranicza się do badania zgodności z prawem przeprowadzonego przez ZUS postępowania administracyjnego³⁰. W efekcie Zakład jest podmiotem zachowującym pełną kontrolę nad skalą uszczupleń wpływów z tytułu stosowanych umorzeń do tego systemu.

W przypadku umorzenia należności sformułowane zostały bardzo restrykcyjne kryteria, ograniczające korzystanie z niego do sytuacji, gdy należności z tytułu składek są niemożliwe do ściągnięcia, oraz do sytuacji, gdy ich zapłata przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą zagrażałaby bytowi zobowiązanego i jego rodziny. Tak wąsko zakreślone kryteria sprawiają, że umorzenie należności z tytułu składek, mimo że może stanowić pomoc publiczną, nie może być traktowane w kategoriach instrumentu polityki wspierania przedsiębiorców. Służyć ma on jedynie w skrajnych, wyjątkowych sytuacjach i ma na celu racjonalizację ściągnięcia składek lub względy humanitarne.

Szersze zastosowanie mogą mieć odroczenie oraz rozłożenie na raty należności składkowych. Ze względu na nieookreślone kryteria „względów gospodarczych” i „innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie” Zakład może zastosować te ulgi do większej liczby stanów faktycznych niż umorzenia należności.

Taka konstrukcja art. 28 i 29 u.s.u.s. wpisuje się w ochronę przez ustawodawcę stanu finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.

³⁰ J. Strusińska-Żukowska [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa...*, s. 454–455.

Do minimum ograniczone jest stosowanie umorzenia należności z tytułu składek, będącego wyrazem definitywnej rezygnacji z nich przez państwo³¹, natomiast w większym stopniu dopuszcza się odroczenie czy rozłożenie na raty, stanowiące jedynie rezygnację czasową.

Na brak zainteresowania ustawodawcy szerszym udzielaniem ulg i umorzeń przedsiębiorstwom kosztem finansów systemu ubezpieczeń społecznych wskazuje też brak w art. 28 i 29 u.s.u.s. wzmianki o tym, że udzielane ulgi i umorzenia stanowią pomoc publiczną. Kwestia ta jest doprecyzowana w przepisach wykonawczych³².

Niewielki zakres działalności ZUS w udzielaniu ulg i umorzeń indywidualnych stanowiących pomoc publiczną potwierdzają dane z raportów Prezesa UOKiK o udzielanej pomocy publicznej³³ i pomocy *de minimis*³⁴.

³¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2009 r., I SA/Ol 604/09, CBOSA.

³² W uchwale nr 12/2010 Zarządu ZUS z dnia 27 stycznia 2010 r. wskazano, że „umorzenie, odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty należności z tytułu składek stanowi pomoc publiczną, o ile jest udzielane przedsiębiorcy i spełnia łącznie wszystkie przesłanki określone w art.107 ust. 1 TfUE”, a „za przedsiębiorcę uważa się każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym o charakterze niezarobkowym, bez względu na jego formę organizacyjno – prawną oraz sposób finansowania”. Cytowana uchwała wprowadza rozumienie pojęcia „działalności gospodarczej” rozszerzone o działalność w celu niezarobkowym. Rozszerzenie to jest niezbędne dla potrzeb pomocy publicznej i jest równoznaczne z pojęciem „przedsiębiorstwa”, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TfUE. Oprócz ww. aktów prawnych przy udzielaniu ulg obowiązują „Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”. Każdy wniosek o umorzenie należności z tytułu składek jest rozpatrywany przy uwzględnieniu obu tych dokumentów. P. Kostrzewa [w:] J. Kuźniar (red.), *Ubezpieczenia społeczne 2014*, Warszawa 2014, s. 170 – 171; <http://www.portalfk.pl/novosci/obowiazuja-nowe-procedury-w-zakresie-umarzania-naleznosci-z-tytulu-skladek-234217>, (dostęp: 12.09.2014 r.).

³³ W *Raportach o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2013, 2012, 2011* Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wykazano niewielkie kwoty pomocy udzielanej w formie odroczenia i rozłożenia na raty należności publiczno-prawnych. Z reguły nie wskazywano, czy dotyczyły one pomocy w ramach programów pomocowych, czy pomocy indywidualnej. Z *Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2009* wynika ponadto, że Zakład udziela pomocy w tej formie w ramach programu pomocowego nr N 575/2007 – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2008–2015, w ramach którego zbiorczo uwzględniono w danych za rok 2008 kwotę 224,8 mln zł pomocy udzielanej przez Zakład, która jest faktycznie rozłożona na lata 2008–2015. Zatem faktyczna wysokość pomocy publicznej udzielanej przez Zakład w formie odroczeń jest wyższa, niż wynika z danych za lata 2011–2013, jednak w dużej części jest to pomoc udzielana na podstawie programów pomocowych. W Ra-

Bibliografia:

- Kostrzewa P. [w]: J. Kuźniar (red.), *Ubezpieczenia społeczne 2014, ABC a Wolters Kluwer business*, Warszawa 2014.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Strusińska-Żukowska J. [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2011.
- Wantoch-Rekowski J. [w]: J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

portach brak jest natomiast danych o pomocy w formie umorzenia należności z tytułu składek. https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php, (dostęp: 18.05.2015 r.).

³⁴ *Raporty o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2011, 2012 i 2013 nie wspominają o pomocy de minimis udzielanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.* https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php, (dostęp: 18.05.2015 r.).