



Warszawa, 09-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7060.214.2022.LN

Pani

Marlena Małąg

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Szanowny Pani Minister,

uprzejmie informuję, że w ramach realizowanej współpracy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców przedstawił Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem warunków umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, uregulowanych w szczególności w art. 28 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.; dalej jako u.s.u.s.).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 i 2 u.s.u.s. należności z tytułu składek, pod którym to pojęciem należy rozumieć składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę (art. 24 ust. 2 u.s.u.s.), mogą być umarzane w całości lub w części przez ZUS tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, która zachodzi w sytuacjach wyliczonych w ust. 3 pkt 1 – 6 tego przepisu.

Do warunków tych ustawodawca zaliczył sytuacje, w których: dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie; sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o

których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe; 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; nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym; wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym; nie nastąpiło zaspokojenie należności w umorzonym postępowaniu upadłościowym; ogłoszono upadłość, o której mowa w części III w tytule V ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe; 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.

Jeżeli w świetle tych przesłanek nie istnieją możliwości wyegzekwowania zaległych składek, występuje stan ich całkowitej nieściągalności dający ZUS możliwość podjęcia decyzji uznaniowej w przedmiocie umorzenia w całości lub w części należności z tytułu składek.

Wyjątek od tej zasady jest przewidziany w art. 28 ust. 3a u.s.u.s. – należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych wypadkach umarżane pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Przewidziane w art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s. uzależnienie umorzenia należności z tytułu składek od całkowitej ich nieściągalności nie dotyczy więc ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek.

Przesłanki umorzenia należności w oparciu o przepis art. 28 ust. 3a u.s.u.s. określone zostały w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarżania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.; dalej jako rozporządzenie), wydanego na podstawie art. 28 ust. 3b u.s.u.s. Zgodnie z § 3 rozporządzenia ZUS może zatem umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku: 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.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wydane na podstawie art. 28 ust. 3 b u.s.u.s. rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych upoważnienia ustawowego nie zawarł bowiem wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu posługując się ogólnym i nieprecyzyjnym sformułowaniem wskazującym na to, że wydając rozporządzenie Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, przy określaniu szczegółowych zasady umarzania, powinien uwzględnić przesłanki uzasadniające umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

Jest to zatem konstrukcja podobna do przyjętej w art. 7 KPA, gdzie obowiązek załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli stanowi w orzecznictwie i doktrynie podstawowy element uznania administracyjnego (zob. wyr. NSA w Warszawie z 27.2.2008 r., II GSK 398/07, Legalis).

Z treści art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika wprost, że "wytyczne dotyczące treści aktu" stanowią jeden z czterech elementów konstrukcyjnych przepisu upoważniającego, co przemawia za bezwzględną koniecznością umieszczenia ich w treści tego przepisu i wskazuje, że wytyczne muszą mieć treść materialnoprawną. Sformułowanie "dotyczące treści aktu" oznacza, że muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu.

W rozporządzeniu sformułowano dodatkowe przesłanki umorzenia należności z tytułu składek, które nie zostały przewidziane w u.s.u.s. Powoduje to możliwość postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą. Warunkiem legalności rozporządzenia jest wydanie tego aktu w oparciu o normę upoważniającą, która odpowiada standardowi określonymu przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli zatem przepis upoważniający przez brak szczegółowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia jest wadliwy, to – automatycznie – rozporządzenie, dla którego ten

przepis był podstawą, narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., P 53/08, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 45).

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienia stanowiska w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/