

Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Pomimo dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego ludzie we współczesnym świecie ciągle są narażeni na różnego rodzaju ryzyka, pod którym to pojęciem w nauce prawa rozumie się na ogół zdarzenia przyszłe, niepewne, niezależne od woli człowieka i przynoszące stratę¹. W ostatnim okresie unaoczniała to wszystkim wyrażenie pandemia choroby COVID-19. Okazało się bowiem, że pewne stany, poczytywane dotąd za stabilne – jak na przykład możliwość wykonywania działalności zarobkowej, zatrudnienie z określonym wynagrodzeniem czy tak zwana stopa życiowa – mogą ulec nawet w krótkim czasie diametralnym zmianom. Mowa m.in. o utracie płynności finansowej, niewypłacalności czy nawet pozbawieniu środków utrzymania – w konsekwencji utraty czy ograniczenia zdolności do pracy. Zagrożenie wystąpienia wielu takich zdarzeń jest prawnie wyodrębnione oraz aktuarialnie obliczalne². Wówczas kategoria ryzyka powiązana jest z szeroko pojętą działalnością ubezpieczeniową, a w tym – z dziedziną ubezpieczenia społecznego. Ryzyko ubezpieczeniowe odnosi się do rodzaju i zakresu wpływu zdarzenia losowego na zdolność do zdobywania środków utrzymania³. Rozwiązania, które mają łagodzić skutki takich negatywnych zdarzeń losowych przewidziano w szczególności w prawie ubezpieczeń społecznych.

Prawo ubezpieczeń społecznych, mając sobie właściwe przedmiot, zasady i przepisy, jest uważane za odrębną część systemu prawa. Przyjmuje się, że jest to ogół norm regulujących prawo do świadczeń dotyczących ubezpieczenia społecznego, czyli zapewniających osobom ubezpieczonym otrzymywanie środków do życia w przypadku utracenia zarobków z powodu zaistnienia określonego ryzyka⁴. Najczęściej prawo ubezpieczeń społecznych postrzegane bywa jako element prawa zabezpieczenia społecznego albo prawa socjalnego⁵, wydzielany w ich ramach z uwagi na odrębną i spójną regulację

¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 12–13.

² Por. R. Babińska-Górecka, *Ryzyko socjalne*, w: H. Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 242.

³ Por. H. Pławucka, *Ryzyko niezdolności do pracy dla celów rentowych – konstrukcja i treść*, w: A. Wypych-Żywicka (red.), *Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym*, Warszawa–Chorzów 2014, s. 34.

⁴ R. Babińska-Górecka, *Prawo ubezpieczeń społecznych*, w: H. Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 204.

⁵ W nauce prawa nie ma zgodności co do nazwy i zakresu gałęzi prawa dotyczącej zabezpieczenia obywateli przed ryzykami socjalnymi. Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części pracy. Por. A. Przybyłowicz, *Prawo socjalne*, w: H. Szurgacz, *Encyklopedia*, s. 204. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia*, s. 5 i n.

prawną, własne zasady i konstrukcje odmienne od pozostałych technik zabezpieczenia społecznego⁶.

Z prawem ubezpieczeń społecznych łączy się również problematyka technik (metod) służących do zabezpieczenia społeczeństwa przed ryzykiem socjalnym. Zagadnienie to wiąże się jednak z kontrowersjami. Terminem tym nie posługuje się ustawodawca – występuje ono wyłącznie w piśmiennictwie i nie jest rozumiane jednolicie. Nie jest ono zdefiniowane i brak jest zamkniętego katalogu owych metod. Każda z nich to swoista forma organizacyjno-finansowa (administracyjno-finansowa), ponieważ „z każdym działaniem w tym zakresie wiąże się konieczność umiejscowienia w określonej strukturze administracyjnej oraz uzyskanie odpowiednich zasobów finansowych umożliwiających zaspokojenie wskazanych potrzeb”⁷. Innymi słowy, forma taka to zespół technik i narzędzi służących do gromadzenia zasobów materialnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb i zasad rozdysponowania nagromadzonymi środkami. Różnią się między sobą przede wszystkim ze względu na tytuł do świadczeń⁸. W doktrynie dostrzeżono, że ustawodawca przy realizacji zadań konstytucyjnych z zakresu zabezpieczenia społecznego nie jest zobowiązany do użycia którejkolwiek z tych form – wybór jednej z nich zależy od jego decyzji, dlatego ich zbiór jest dynamiczny i otwarty⁹. Wyróżnia się trzy klasyczne metody: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą (inaczej zwana filantropijną bądź pomocową). Jak pisze *K. Ślęzak*, poszczególne konstrukcje zaprezentowane w literaturze stanowią bądź wynik analizy określonych rozwiązań normatywnych, bądź nawiązują do teoretycznych koncepcji definiowania określonej techniki¹⁰. Bazując na poglądach *R. Babińskiej-Góreckiej*, *I. Jędrasik-Jankowskiej* i *W. Muszalskiego*, wskazać można, że metody te mają następujące cechy¹¹.

Metoda ubezpieczeniowa charakteryzuje się:

- 1) zabezpieczeniem realizowanym w ramach wspólnoty aktywnych zawodowo osób narażonych na podobne zdarzenia losowe (ryzyka ubezpieczeniowe) – przynależność do wspólnoty, a tym samym objęcie ubezpieczeniem, jest przymusowe;
- 2) fundusz ubezpieczeniowy gromadzi się ze składek opłacanych przez ubezpieczonych lub ubezpieczających w wysokości dostosowanej do rozmiaru ryzyka;

⁶ Por. *D. Dziensiuik*, w: *A. Wypych-Żywicka*, System, s. 86.

⁷ *W. Muszalski*, Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki, Warszawa 2004, s. 18–19.

⁸ *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2016, s. 22.

⁹ *K. Ślęzak*, Komentarz do art. 67 Konstytucji, w: *L. Bosek, M. Safjan* (red.), Komentarz, Warszawa 2016, Legalis, Nb B.1 i cytowani Autorzy oraz orzeczenia.

¹⁰ *K. Ślęzak*, Komentarz do art. 67 Konstytucji, Legalis, Nb B. 1.

¹¹ *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 22–23; *R. Babińska-Górecka*, Techniki realizacji ubezpieczenia społecznego, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 304; *W. Muszalski*, Ubezpieczenie, s. 19.

- 3) wysokość świadczenia zagwarantowana jest ustawowo i zależy od wysokości wkładu – wysokości składek i czasu ich opłacania;
- 4) prawo do świadczenia jest prawem podmiotowym, zagwarantowanym ustawowo, a wypłata świadczenia jest niezależna od posiadanych środków własnych;
- 5) zadania z zakresu ubezpieczenia wykonują niezarobkowo specjalnie temu przeznaczane instytucje publiczne lub prywatne.

Z kolei metoda zaopatrzeniowa wyróżnia się następującymi przymiotami:

- 1) obejmuje całą ludność kraju bez względu na aktywność zawodową, udzielając świadczenia osobom, które spełniły warunki;
- 2) środki na realizację świadczeń zapewnia budżet państwa;
- 3) świadczenia są generalnie jednolite i ustalane według kryterium potrzeb bądź zasług;
- 4) przesłanki nabycia prawa do świadczenia określa ustawa;
- 5) prawo do świadczenia jest prawem podmiotowym;
- 6) system administrowany jest przez urzędy publiczne.

Metoda opiekuńcza odznacza się natomiast tym, że:

- 1) obejmuje całą ludność, znajdującą się w potrzebie, na zasadzie obywatelstwa bądź domicylu;
- 2) opiera się na kryterium dochodowym;
- 3) świadczenia przyznaje się z budżetu;
- 4) świadczenia są na ogół jednolite, określone kwotowo, na poziomie zabezpieczającym egzystencję;
- 5) wysokość świadczenia określa bądź ustawa, bądź oceniający realizację przesłanek i przyznający świadczenie;
- 6) prawo do świadczenia ma charakter roszczeniowy dopiero po wydaniu decyzji;
- 7) podlega administrowaniu przez przeważnie lokalne organy administracji publicznej.

Trzeba podkreślić, że powyższe zestawienia odzwierciedlają jedynie pewne wypracowane w piśmiennictwie modele. W żadnym porządku prawnym nie funkcjonują one w pełni, stąd powyższe wyliczenia mają charakter porządkujący i systematyzujący. W określonej instytucji prawnej wyróżnić można cechy danej metody i w oparciu o to określać dany system ubezpieczeniowy, zaopatrzeniowy bądź opiekuńczy, a także „dostrzegać w nim jeszcze elementy obejmowane ogólnym pojęciem zabezpieczenia społecznego”¹².

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest to, że na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych termin „system” może być rozpatrywany w różnych ujęciach. Przede wszystkim możemy mówić o systemie ubezpieczeń społecznych jako całokształcie regulacji prawnych dotyczących zasad, organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń społecznych,

¹² W. Muszalski, *Ubezpieczenie*, s. 23.

a także warunków nabywania prawa do świadczeń z tego systemu¹³. W jego obrębie znajdują się system powszechny, dla którego podstawowym aktem prawnym jest ustawa systemowa, a także systemy szczególne, wyodrębnione¹⁴. Jednym z nich jest system ubezpieczenia rolniczego. Sporne jest, jaką techniką posłużył się ustawodawca w przypadku właśnie systemu rolniczego, mimo że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, regulująca je w największej mierze, mówi właśnie o ubezpieczeniu, nie zaś na przykład o zaopatrzeniu czy o udzielaniu pomocy społecznej. *B. Wierzbowski*, jak się wydaje, między innymi z tej przyczyny uważa ubezpieczenie rolnicze za przykład systemu ubezpieczeniowego, a przy tym, opisując je, odwołuje się także do klasycznej definicji ubezpieczenia społecznego autorstwa *W. Szuberta*¹⁵. Co więcej, w literaturze wskazuje się, że rodzime ubezpieczenie społeczne tradycyjnie dzieli się na ubezpieczenie powszechne i ubezpieczenie rolników¹⁶. Podkreśla się, że stoją za tym względy społeczno-ekonomiczne i polityczne¹⁷. System ubezpieczenia społecznego rolników od początku został ukształtowany jako system szczególny i odrębny w stosunku do powszechnego ubezpieczenia społecznego¹⁸, lecz nie można nie zauważyć licznych powiązań obydwu porządków. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników oparta jest na zasadzie subsydiarności tego ubezpieczenia względem rozwiązań ustawy systemowej, w istocie pełniąc funkcję dopełniającą¹⁹.

Pojawiają się jednak głosy, że system rolniczy jest systemem pomocy społecznej²⁰. *M. Krajewski* podnosi na przykład, że celem opłacania przez rolników składki nie jest zbilansowanie finansów ubezpieczenia, a składka emerytalno-rentowa stanowi jedynie wyznacznik podlegania ubezpieczeniu, w związku z czym obowiązujące rozwiązania nie

¹³ *G. Uścińska*, Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja, Warszawa 2019, s. 2.

¹⁴ Por. *M. Łaga*, System ubezpieczenia społecznego, w: *A. Wypych-Żywicka*, Leksykon, s. 175–177.

¹⁵ *B. Wierzbowski*, Ubezpieczenie społeczne rolników, w: *P. Czechowski* (red.), Prawo rolne, Warszawa 2015, s. 350.

¹⁶ Por. *D. Dzienisiuk*, *M. Supera-Markowska*, w: *D. Dzienisiuk*, *M. Supera-Markowska* (red.), Podatki i składki z tytułu zatrudnienia, Warszawa 2020, s. 39.

¹⁷ Tak np. *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 40; *H. Pławucka*, Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym rolników, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 380 oraz Systemy ubezpieczenia społecznego, w: *B. Wagner*, Problemy, s. 49–50.

¹⁸ *T. Bińczycka-Majewska*, Powszechność systemu ubezpieczeń społecznych – teoria i praktyka, w: *M. Żukowski* (red.), Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem, Warszawa–Lublin 2014, s. 95; *H. Pławucka*, Obowiązek ubezpieczenia społecznego rolników, USTiP 2017, Nr 3(134), s. 93.

¹⁹ Tak np. *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 40; *H. Pławucka*, Zasady podlegania ubezpieczeniom, s. 380 oraz Systemy ubezpieczenia społecznego, w: *B. Wagner*, Problemy, s. 49–50; *M. Płonka*, Charakterystyka systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w: *W. Sułkowska*, System, s. 97.

²⁰ Por. *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny, Toruń 2005, s. 118.

odpowiadają metodzie ubezpieczeniowej, a zaopatrzeniowej²¹. W. Muszalski natomiast uważa, że ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie opiera się faktycznie na zasadzie ubezpieczeniowej, lecz już ubezpieczenie emerytalno-rentowe regulowane jest techniką zaopatrzeniową²². W podobnym tonie wypowiada się D. Puślecki: „Objęcie rolników powszechnymi, równymi zasadami poboru składek na ubezpieczenie społeczne było konsekwencją trudnej sytuacji rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej i miało charakter zaopatrzeniowy”²³. Z tej przyczyny J. Jończyk twierdzi, że ubezpieczenie rolnicze należy do systemu ubezpieczenia społecznego *sensu largo*, a samo eksponowanie nazwy „ubezpieczenie społeczne rolników” przez ustawodawcę nie czyni jeszcze konstrukcji prawnych ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników rozwiązaniami *stricte* ubezpieczeniowymi²⁴.

Podkreślić należy, że ubezpieczenie powszechne jest również dofinansowywane z budżetu państwa. Nie można sobie wyobrazić prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych bez zaangażowania jakichkolwiek środków budżetowych²⁵. Wsparcie państwa wynika zarówno z konieczności zapewnienia środków na wypłatę należnych ubezpieczonym świadczeń, jak i z szeroko rozumianej solidarności społecznej²⁶. Tym niemniej istota systemu powszechnego nie jest kwestionowana. Najprościej rzecz ujmując, podążając za T. Liszcz, „chodzi (...) o to, aby gros środków pochodziło ze składek, a nie z innych źródeł”²⁷. Rację ma jednak D.E. Lach, że aktualnie zasada składowego finansowania ubezpieczeń społecznych to coraz bardziej deklaracja, a nie rzeczywistość. Finansowanie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych ma raczej charakter mieszany, składowo-budżetowy, skoro już nawet 1/3 kosztów świadczeń pokrywana jest ze źródeł pozaskładowych²⁸. Dofinansowywanie ubezpieczeń społecznych – których istotą jest składka ubezpieczeniowa – jest przecież konsekwencją tego, że skonstruowany przez ustawodawcę system obciążeń składowych nie jest w stanie samodzielnie finansować gwarantowanych prawnie świadczeń²⁹. Zresztą brak dyferencjacji składek doprowadził do deficytów w poszczególnych fun-

²¹ M. Krajewski, Wygaszanie ubezpieczenia społecznego rolników jako metoda jego reformy, w: M. Czuryk, K. Naumowicz, Problemy, s. 185.

²² W. Muszalski, Ubezpieczenie, s. 184.

²³ D. Puślecki, Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego? PPR 2015, Nr 1(16), s. 156.

²⁴ Por. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 84–85.

²⁵ J. Wantoch-Rekowski, Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe, w: K. Ślęzak, Składki, s. 40.

²⁶ Por. m.in. K. Jaworska, Główne cechy ubezpieczeń społecznych, w: M. Czuryk, K. Naumowicz, Prawo, s. 38.

²⁷ T. Liszcz, Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne, Kraków 1997, s. 26.

²⁸ D.E. Lach, w: A. Wypych-Żywicka, System, s. 53.

²⁹ D.E. Lach, w: A. Wypych-Żywicka, System, s. 53.

duśkach ubezpieczeniowych, co – poza deficytem występującym w ramach funduszu emerytalnego – jest „jednak do przyjęcia w warunkach ubezpieczenia społecznego, nie prowadzi bowiem do zachwiania FUS, ani tym bardziej finansów publicznych”³⁰. Skoro tak, to nie ma również podstaw do uznania, że zabezpieczenie społeczne rolników nie nosi cech ubezpieczeniowych. Trzeba bowiem pamiętać, że dofinansowanie polskiego ubezpieczenia rolniczego wynika z obiektywnych uwarunkowań rodzimego rolnictwa i nie jest zjawiskiem odosobnionym na tle analogicznych rozwiązań w innych krajach Unii Europejskiej³¹.

W doktrynie zwraca się uwagę, że obecne regulacje, które z jednej strony zbliżają system rolniczy do systemu powszechnego, a z drugiej – przerzucają niemal całkowicie ciężar finansowania ubezpieczenia na budżet państwa, pogłębiają niespójność ubezpieczenia rolniczego³². Zauważa się, że niektóre z reform tego systemu doprowadziły m.in. do traktowania posiadania małego gospodarstwa jako tytułu podlegania taniemu ubezpieczeniu społecznemu³³. Aktualne konstrukcje ubezpieczenia rolniczego prowadzą do tego, że budżet państwa w równym stopniu dofinansowuje zarówno biedniejszych, jak i zamożniejszych rolników³⁴. W piśmiennictwie można napotkać postulaty odrzucenia względów ideologicznych i politycznych w dyskusji nad ubezpieczeniem społecznym rolników i wprowadzenia zmian w finansowaniu tego ubezpieczenia, m.in. z racji tego, że rolnicy mogą być potraktowani tak samo jak osoby prowadzące działalność gospodarczą³⁵ – zwłaszcza że obowiązki płatnicze rolnika skonstruowane są podobnie do obowiązków samozatrudnionych ubezpieczonych. „Wszak ubezpieczenie społeczne we właściwym znaczeniu ma sens tylko jako socjalna ochrona z tytułu zarobkowego zatrudnienia (działalności), dostarczającego środków na sfinansowanie tego ubezpieczenia. Jeśli tego nie ma, to pozostają pomocnicze formy zabezpieczenia społecznego (bezrobocie, świadczenia rodzinne, pomoc społeczna)”³⁶.

Obecnie rolnicy są wysoce uprzywilejowaną grupą ubezpieczonych, co kłóci się z zasadą solidaryzmu społecznego, która legła u podstaw ubezpieczenia społecznego w ogólności. Tym niemniej trudno mówić o całkowicie zaopatrzeniowym charakterze metody rolniczego zabezpieczenia społecznego, gdy w rachubę wchodzi odprowadzanie składek, zwłaszcza że jeśli rolnik nie podlega reżimowi ustawy o ubezpieczeniu

³⁰ Tak R. Pacud, Różnicowanie wysokości składki ze względu na charakter i częstotliwość występowania ryzyka socjalnego, w: K. Ślebzak, Składki, s. 89, 91.

³¹ A. Pędzierski, Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników, UwRMiS 2010, Nr 6, s. 74.

³² Por. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 240.

³³ J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 240 oraz powoływani tam Autorzy.

³⁴ J. Hybel, Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, w: M. Adamowicz (red.), Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo, Warszawa 2002, s. 173.

³⁵ Por. m.in. J. Wantoch-Rekowski, Finanse rolniczego ubezpieczenia społecznego, w: J. Wantoch-Rekowski (red.), Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki, Toruń 2015, s. 173; J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 239 i n. oraz powoływani tam Autorzy.

³⁶ J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia, s. 241.

społecznym rolników, to wówczas zastosowanie znajdują przepisy ustawy systemowej. Z drugiej strony – jeśli w większej mierze ubezpieczenie rolnicze finansuje się z budżetu państwa, aniżeli z wkładu ubezpieczonych rolników, to kłóci się to z pryncypiami techniki ubezpieczeniowej, o których była mowa powyżej.

Biorąc zatem pod uwagę, że wspomniane formy organizacyjno-finansowe mogą się przeniakać i że żaden system w całości nigdy nie odpowiada założeniom modelowym, należy uznać za słuszny pogląd, zgodnie z którym ubezpieczenie społeczne rolników to system składkowo-zaopatrzeniowy, jak przedstawia to chociażby *T. Jedynak*³⁷. Trzeba jednak zastrzec, zachowując porządek terminologiczny, że powinno się go nazywać raczej systemem ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowym, akcentując ścieranie się w ramach systemu rolniczego owych dwóch klasycznych technik realizacji zabezpieczenia społecznego. Takie ujęcie przedmiotowej kwestii odpowiada zasługującemu na aprobatę twierdzeniu *J. Wantocha-Rekowskiego*: „z prawnego punktu widzenia – rolnicy płacą składki ubezpieczeniowe. Dlatego też system, któremu podlegają, należy zaliczyć do ubezpieczeniowego”, choć *de facto* składki są marginalnym elementem finansowania świadczeń³⁸. Na składkę jako cechę kategoryalną, pozwalającą określić daną technikę mianem ubezpieczeniowej, uwagę zwrócił *L. Kaczyński*, wskazując, iż „instytucje prawne zabezpieczenia społecznego nie znające składki oddalają się (...) na tyle daleko od modelu idealnego, że trudno je uznać za ubezpieczeniowe”³⁹. Warto też podkreślić trafną konstatację *K. Stopki*, która uważa za nieadekwatne do aktualnej sytuacji prawnej stanowisko – nie kwestionując jednak wyżej wspomnianych trzech metod występujących w zabezpieczeniu społecznym: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej – „że w płaszczyźnie normatywnej odpowiednikiem tych zasad są trzy instytucje prawne czy też trzy formy realizacji zabezpieczenia społecznego: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna”⁴⁰.

Z powyższego wynika zatem, że jednym ze wspólnych mianowników systemu ubezpieczenia powszechnego i systemu ubezpieczenia rolniczego jest składka ubezpieczeniowa, która jednocześnie owe systemy określa co do ich istoty – co nie może dziwić, skoro jest podstawą wszelkiej konstrukcji ubezpieczeniowej⁴¹. Opłacanie składki w przepisany sposób jest naczelnym obowiązkiem płatników składek i rolników, a jego niedopełnienie wiąże się z szeregiem negatywnych konsekwencji – niekiedy włącznie z ustaniem ubezpieczenia społecznego czy odpowiedzialnością karną.

³⁷ *T. Jedynak*, Kierunki modyfikacji niektórych elementów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich, USTiP 2017, Nr 2(133), s. 25.

³⁸ Por. *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 118.

³⁹ *L. Kaczyński*, Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik, PiZS 1986, Nr 5–6, s. 27.

⁴⁰ *K. Stopka*, Świadczenia odszkodowania socjalnego w prawie polskim, Warszawa 2018, s. 210.

⁴¹ *S. Graboń*, Pojęcie składki ubezpieczeniowej, w: Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe – cz. I, MoPR 2012, Nr 4, Legalis.

Należy również zwrócić uwagę na to, że w literaturze nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie do przynależności do konkretnej gałęzi prawa instytucji prawnych realizujących idee zabezpieczenia społecznego co do celu, lecz nie zawsze co do tradycyjnego sposobu regulacji. Ustawodawca posługuje się bowiem obecnie również innymi metodami realizacji zabezpieczenia społecznego, jak na przykład metodą wspierającą, powierniczą czy odszkodowawczą⁴². Dlatego coraz popularniejsze jest posługiwanie się terminem „prawo socjalne” w odniesieniu do regulacji prawnych dotyczących zaspokajania potrzeb bytowych ludności w zakresie bezpieczeństwa socjalnego⁴³. Prawo socjalne to gałąź prawa, która obejmuje system norm regulujących świadczenia socjalne, zarówno pieniężne, jak i rzeczowe, realizowane w formie określonych usług lub zaopatrzenia w konkretne przedmioty na zasadzie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, oraz normy dotyczące podejmowanych w ramach polityki społecznej działań zmierzających do wyrównywania szans młodego pokolenia oraz wspierania jednostki i rodziny, promocji zatrudnienia czy też wynagradzania w ramach tak zwanego odszkodowania społecznego uszczerbku poniesionego przy wykonywaniu powinności wobec państwa⁴⁴. Do zakresu przedmiotowego prawa socjalnego należą prawo ubezpieczeń społecznych, prawo ubezpieczenia społecznego rolników i prawo zaopatrzenia, które stanowią systemy przezorności, a także prawo opieki zdrowotnej, prawo pomocy społecznej, prawo odszkodowania społecznego i zróżnicowane instytucje wsparcia, do których zalicza się m.in. dodatki mieszkaniowe, stypendia czy świadczenia rodzinne⁴⁵. Takie ujęcia prawa socjalnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych nie są jednak ugruntowane. Napotkać można na rozmaite podziały, klasyfikacje i definicje, które – choć zmierzają do uporządkowania nieładu terminologicznego – poszerzają obszerną już siatkę pojęciową, a końca obecnych sporów doktrynalnych nie widać. Przyznaje się jednak, że prawo socjalne jest terminem szerszym od prawa zabezpieczenia społecznego⁴⁶, ale nie sformułowano jednolicie przyjmowanego kryterium odróżnienia⁴⁷. Prawo socjalne obejmować ma swym zakresem systemy świadczeniowe w ujęciu „klasycznym”, czyli ubezpieczenie, zaopatrzenie i pomoc społeczną, a także rozwiązania nowe, jak choćby świadczenia socjalnego wsparcia⁴⁸. Niespornie jednak zabezpieczenie społeczne to pojęcie języka prawnego, w przeciwieństwie do prawa socjalnego⁴⁹. Zaprezentowany powyżej inkluzywny sposób postrzegania norm przynależnych prawu socjalnemu wy-

⁴² Por. *M. Lewandowicz-Machnikowska*, Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach, Wrocław 2013, s. 25 i n.; *A. Przybyłowicz*, Prawo socjalne, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 204.

⁴³ *A. Przybyłowicz*, Prawo socjalne, s. 202.

⁴⁴ *D.E. Lach*, w: *A. Wypych-Żywicka*, System, s. 23.

⁴⁵ *D.E. Lach*, w: *A. Wypych-Żywicka*, System, s. 41.

⁴⁶ Por. *K. Antonów*, Prawo zabezpieczenia społecznego, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 207.

⁴⁷ *A. Przybyłowicz*, Prawo socjalne, s. 203.

⁴⁸ *H. Szurgacz*, Wprowadzenie, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 9.

⁴⁹ Por. *A. Przybyłowicz*, Prawo socjalne, s. 203 i *R. Babińska-Górecka*, Zabezpieczenie społeczne, w: *H. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 368.

daje się bardziej przystawać do obecnych, zmiennych realiów społeczno-prawnych. Odaje również złożoność i różnorodność instytucji, które stanowią przedmiot niniejszej dysertacji. Stąd też w dalszej części pracy nawiążę do tej właśnie koncepcji.

Celem badań opisanych w niniejszej pracy jest analiza przyjętych przez ustawodawcę regulacji prawnych, które mają za zadanie ułatwienie realizacji obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych, o indywidualnym charakterze. Wstępna hipoteza badawcza pracy zakłada, że indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych stanowią niejednorodną i odrębną grupę instytucji prawnych – pod kątem tak regulacji materialnoprawnych, jak również przepisów proceduralnych. Wydają się być one narzędziami specyficznymi. O niejednorodności tej kategorii może świadczyć to, że występują pomiędzy nimi pewne różnice (na przykład w zakresie podstaw materialnoprawnych, regulacji proceduralnych czy realizowanej funkcji), lecz mają również wspólne cechy typowe. Owe cechy typowe świadczą o odrębności ułatwień indywidualnych. Dzięki nim można odróżnić je od innych narzędzi przewidzianych na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza od ułatwień o charakterze generalnym. Opracowując temat, przyjąłem następujące założenia, będące hipotezami cząstkowymi:

- 1) ułatwienia indywidualne są zbieżne co do *ratio legis*, istoty oraz spełnianych przez nie funkcji;
- 2) przesłanki ich udzielania są podobne i sformułowane z użyciem zwrotów nieostrzych;
- 3) co do zasady stanowią one pomoc publiczną;
- 4) ich udzielenie następuje w warunkach przyznanej organowi rentowemu swobody decyzyjnej, co stanowi odstępstwo od formalizmu i schematyzmu prawa ubezpieczeń społecznych;
- 5) każde z tych ułatwień ma doniosłe znaczenie dla praktyki realizacji obowiązków płatników składek, ubezpieczonych i rolników.

W powyżej zakreślonym obszarze badań przeanalizowania wymagały przepisy prawa materialnego oraz stanowiska organów rentowych i sądów co do ich stosowania. Zwrócono również uwagę na procedury rozpatrywania wniosków o udzielenia ułatwień – szczególnie w przypadku układu ratalnego z art. 29 SysUbSpoU. W pracy niniejszej została przedstawiona różnorodność form działania administracji publicznej wykorzystywanych przez ustawodawcę w analizowanej regulacji prawnej. Omawiane w rozprawie kwestie były dotychczas poruszane w doktrynie incydentalnie, w formie artykułów naukowych odnoszących się do konkretnych problemów badawczych. Poszczególni autorzy podejmowali próby nazwania ich czy dokonania ich podziału, lecz nie w ujęciu kompleksowym, tylko na marginesie innych rozważań⁵⁰. Wskazane wyżej

⁵⁰ Por. I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje, s. 53–54; D. Dzienisiuk, w: D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska (red.), Podatki i składki z tytułu zatrudnienia, Warszawa 2020, s. 173–174; J. Wantoch-Rekowski, Ułatwienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – zagadnienia terminologiczne, PBPIS 2014, Nr 3(2), s. 36 i n. Będzie mowa o tym szerzej w dalszej części pracy.

instytucje nie doczekały się zatem dotychczas monograficznego opracowania, pomimo ich praktycznego znaczenia, co przemawia za tym, aby poświęcić im badania.

Termin „indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych” jawi się jako pojęcie typologiczne. Taka metoda określenia badanych rozwiązań prawnych wydaje się oddawać myśl, zgodnie z którą siatka pojęciowa „kształtowana dla potrzeb nauk prawnych powinna mieć prawniczy charakter w tym sensie, że jej substrat stanowią określone instytucje prawne”, funkcjonujące bądź postulowane⁵¹. Należy zaznaczyć, że typologia jest „czynnością intelektualną polegającą na ugrupowaniu przedmiotów ze względu na ich podobieństwo do obiektów uznawanych za wzorcowe. Tym samym punktem wyjścia typologii jest wskazanie obiektów wzorcowych o wyraźnie ustalonych właściwościach, nazywanych «typami». Obiekty te służą następnie jako punkt odniesienia przy określaniu typów innych przedmiotów (...) w praktyce zdarza się, że obiekty wzorcowe (...) nie istnieją realnie, są jedynie ideałami, a żaden z przedmiotów, o których orzekamy, że jest obiektem danego typu, nie posiada wszystkich cech charakterystycznych obiektu wzorcowego”⁵². W pracy podjęto zatem próbę zaprezentowania miejsca i funkcji tych instytucji w systemie prawa poprzez ukazanie ich cech kategoryalnych, pozwalających na zaliczenie danej regulacji do omawianego typu. Interesujące nas przepisy zostaną także porównane w pewnym stopniu do analogicznych rozwiązań prawa podatkowego. Aktualne rozwiązania prawne zostaną poddane krytyce, zwłaszcza w kontekście niewłaściwie uregulowanego przenikania się przepisów prawa prywatnego i prawa publicznego. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych ustawodawca zdecydował się na użycie pojęć postrzeganych jako należące klasycznie do prawa prywatnego (a zwłaszcza terminów cywilistycznych), lecz bez analizowania skutków, jakie wywołuje taki zabieg legislacyjny – mimo dotychczas podnoszonych w piśmiennictwie wątpliwości w tej materii.

Rozprawa ma na celu również ukazać, jak bardzo złożone teoretycznie są omawiane regulacje prawne i dowieść, że nie pozostaje to bez konsekwencji dla praktyki stosowania prawa. Autor planuje ukazać słabość rozwiązań ustawowych, które obowiązują od lat, pomimo postulatów i uwag doktryny oraz istotnych rozbieżności orzeczniczych.

Powyższe założenia skutkują tym, że w pracy w największej mierze posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. W mniejszym stopniu użyto metody historycznej, aczkolwiek także ona, uzupełniająco, znalazła zastosowanie. Poza własną analizą przepisów, Autor zaprezentował szereg poglądów przedstawicieli doktryny oraz judykatury. W zakresie tych ostatnich mowa o orzeczeniach zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych. Wskazano też na interesujące judykaty Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Bez uwzględnienia dorobku orzeczniczego i nauki prawa nie sposób byłoby zaprezen-

⁵¹ Por. *L. Kaczyński*, *Pojęcie zabezpieczenia*, s. 23–24.

⁵² Tak *O. Nawrot*, *Z. Ziemiński*, cyt. za *T. Rzepińskim*, *Konstruowanie typologii i klasyfikacji wielowymiarowych dla potrzeb diagnostyki medycznej*, *Zagadnienia Naukoznawstwa* 2016, Nr 2(208), s. 201.

wać analizowanego problemu kompleksowo. Przedstawiając stanowisko organów rentowych, sięgnięto do informacji, których one udzielają. Mowa tu chociażby o danych wynikających z przesłanej Autorowi informacji publicznej czy o ogólnodostępnych informacjach ze stron internetowych ZUS i KRUS.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział I nosi tytuł „Konstrukcja i charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne”. Opisano w nim elementy konstrukcyjne składek, sięgnąwszy również do regulacji z okres międzywojennego i powojennego. Omówiono wysokość składek, zasady ich odprowadzania i finansowania oraz obowiązki płatnicze, zarówno w systemie powszechnym, jak i rolniczym. Poddano analizie uchybienia obowiązkowi związanym z odprowadzaniem składek, by w końcu przejść do rozważań nad istotą i charakterem prawnym składek.

Rozdział II pod tytułem „Istota i funkcje indywidualnych ułatwień w opłaceniu składek ubezpieczeniowych” opisuje miejsce ułatwień indywidualnych w systemie prawa, ich funkcje oraz relację względem pomocy publicznej. Przedstawiono w nim różnice pomiędzy ułatwieniami o charakterze indywidualnym oraz ułatwieniami o charakterze generalnym. Pochylnono się również nad problematyką swobody decyzyjnej organów rentowych.

Z kolei Rozdziały III i IV, zatytułowane odpowiednio „Umorzenie należności z tytułu składek na wniosek lub z urzędu” i „Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek i rozłożenie ich na raty”, zmierzają do szczegółowego omówienia wskazanych ułatwień, zwłaszcza w kontekście roli, jaką odgrywają w systemie prawa. Obrazują przedmiot danego ułatwienia, przesłanki udzielenia go i najważniejsze zagadnienia proceduralne z tym związane. Odniesiono się także do związków aktualnych regulacji z unormowaniami z Tarczy Antykryzysowej, czyli ustawy z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵³, wskazując różnice, które pomiędzy nimi występują. Te rozdziały zawierają również tabelaryczne opracowania informacji publicznej udzielonej przez ZUS i KRUS dotyczące liczby wniosków o udzielenie ułatwień oraz sposobach załatwienia tych spraw w okresie od 1.1.2017 r. do 31.12.2019 r. Autor zmierza tym samym do wykazania, że ułatwienia te, a co za tym idzie również regulacje prawne, na których podstawie organy ich udzielają, są istotne dla praktyki realizacji obowiązków płatników składek i rolników. W „Zakończeniu” zawarto uwagi podsumowujące.

Stan prawny przyjęto na dzień 11.3.2023 r.

⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

[Przejdź do księgarni →](#)