



Warszawa, 11 kwietnia 2019 r.

**Pani**  
**Elżbieta Rafalska**  
**Minister Rodziny, Pracy**  
**i Polityki Społecznej**  
**ul. Nowogrodzka 1/3/5**  
**00-916 Warszawa**

**Pani**  
**Jadwiga Emilewicz**  
**Minister Przedsiębiorczości**  
**i Technologii**  
**Pl. Trzech Krzyży 3/5**  
**00-507 Warszawa**

*Szanowne Panie Minister,*

na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>1</sup>, zwracam się z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu ponowne umożliwienie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, w tym również powstałych po 28 lutego 2009 r.

#### **Uzasadnienie**

15 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (dalej: ustawa z 2012 r.)<sup>2</sup>. Czyniła ona zadość postulatowi przedsiębiorców, którzy, ze względu na niejednoznaczność przepisów oraz zmieniającą się wykładnię organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), nierzadko byli zaskakiwani informacjami

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 648.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1551.



o powstałych, wbrew ich świadomości, zaległych należnościach z tytułu nieopłaconych składek, których spłata okazywała się niemożliwa. Z kolei egzekucja takich należności również nie prowadziła do uregulowania zobowiązań, lecz jedynie do likwidacji przedsiębiorstw i postawienia ich w stan upadłości. Skutkiem tego były niepowetowane straty dla polskiej gospodarki i zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, jak również do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawa z 2012 r. okazała się jednak niewystarczająca. Przedsiębiorcy zwracali uwagę na fakt, że niefortunna treść przepisów art. 1 ust. 1 oraz ust. 6 sprawiła, że zaległe składki na ubezpieczenie zdrowotne mogły być umorzone tylko w wypadku nieopłacenia zaległych składek na ubezpieczenia społeczne. Wykładnia ta została potwierdzona przez orzecznictwo sądów<sup>3</sup>.

Za główną jednak przeszkodę, uniemożliwiającą skorzystanie z abolicji na podstawie ustawy z 2012 r., przedstawiciele przedsiębiorców uważają wymóg nieposiadania bieżącego, niepodlegającego umorzeniu zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek. Warunek ten byłby szczególnie trudny do spełnienia w dzisiejszym stanie prawnym, zważywszy na treść przepisów § 12. ust. 2-4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>4</sup>, które stanowią, że kwota wpłaty podlega zaliczeniu na odpowiedni fundusz emerytalny począwszy od należności o najwcześniejszym terminie płatności.

Ponadto określone przez ustawodawcę ramy czasowe abolicji – dotyczącej zaległości powstałych od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. – okazały się zbyt wąskie. W szczególności, po tym okresie masowym zjawiskiem było stwierdzenie przez ZUS bezskuteczności faktu zatrudniania się osób, prowadzących w Polsce działalność gospodarczą, jako pracowników w innych krajach Unii Europejskiej. Powodowało to konieczność opłacania przez nich składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za nich samych, również z mocą wsteczną, za cały okres zatrudnienia za granicą. W związku z tym zasadne jest poszerzenie zakresu czasowego obowiązywania abolicji również na okres po 2009 r.

<sup>3</sup> Np. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 stycznia 2015 r. III AUa 264/14.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1831.



Należy również nadmienić, że wysokość zadłużenia ogółem płatników za lata 1999-2017 (rozliczających się SZS) wyniosła ponad 4 miliardy zł i z każdym rokiem wyraźnie wzrasta.

Ponadto ustawa z 2012 r., ze względu na swój zbyt wąski zakres, nie zatrzymała tego procesu. Brak umożliwienia przedsiębiorcom wyjścia z tego zadłużenia może spowodować chęć rejestrowania działalności poza granicami Polski.

Pragnę także zauważyć, że bez istotnych zmian systemowych, o których rozmawiano z przedstawicielami resortów, może zaistnieć ryzyko, że zadłużenie będzie nadal rosnąć i konieczne będą dalsze, cykliczne abolicje.

Pragnę zarazem wyrazić podziękowanie dla Pań Minister za prowadzenie działań skutkujących zmniejszeniem obciążeń dla przedsiębiorców, takich jak przyjęcie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę<sup>5</sup>, zwanej potocznie „ustawą o małym ZUS”.

W związku z powyższym wnoszę o podjęcie środków, o których mowa w petitum oraz załączam propozycję projektu ustawy, regulującego rzeczoną kwestię, przygotowanego przez Zespół Roboczy ds. Abolicji ZUS Rady Przedsiębiorców przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

*z poważaniem,*

ZASTĘPCA RZECZNIKA  
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Jacek Cieplak

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1577.

**USTAWA**

z dnia ..... 2019 r.

**o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność**

- Art. 1.** 1. Na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.<sup>1</sup>), umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia oraz na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.
2. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy wymienionej w ust. 1, wniosek o umorzenie składa płatnik składek.
3. W przypadku, gdy płatnik, o którym mowa w ust. 2, zakończył prowadzenie pozarolniczej działalności, wniosek o umorzenie składa osoba, o której mowa w ust. 1.
4. Wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.
5. Jeżeli decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzję o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że termin określony w ust. 4 jest dłuższy.
6. Umorzeniu podlegają również należności, o których mowa w ust. 1, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie. Należności te podlegają wyłączeniu z umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty.

---

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 60 i poz. 303.

7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych.

8. W przypadku prowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo wszczęcia po dniu złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, postępowania w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w ust. 1 w odniesieniu do osób zgłoszonych do tych ubezpieczeń przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność albo spółki, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy wymienionej w ust. 1, postępowanie, o którym mowa w ust. 7, ulega zawieszeniu do dnia uprawomocnienia się decyzji w sprawie podlegania tym ubezpieczeniom.

9. Istniejące na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 10, niepodlegające umorzeniu, składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, oraz należne od tych składek odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego, podlegają spłacie w terminie 18 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 7.

10. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1.

11. W okresie od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 10, postępowanie egzekucyjne ulega wstrzymaniu.

12. Bieg terminu przedawnienia należności, o których mowa w ust. 1 i 9, ulega zawieszeniu na okres od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 10.

13. Od decyzji, o których mowa w ust. 7 i 10, przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w art. 83 ust. 2, 3 i 5–7 ustawy wymienionej w ust. 1.

14. Zakład Ubezpieczeń Społecznych niezwłocznie przekazuje decyzję, o której mowa w ust. 10, dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako organowi egzekucyjnemu, naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu w celu wydania postanowienia o umorzeniu kosztów egzekucyjnych.

**Art. 2.** 1. Z wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1, może również wystąpić spadkobierca lub osoba trzecia, jeżeli w zakresie tych zobowiązań Zakład

Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o ich odpowiedzialności.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, można złożyć w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Jeżeli decyzję, o której mowa w ust. 1, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie spadkobierca lub osoba trzecia może złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że termin określony w ust. 2 jest dłuższy.

4. Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 1 i 3 stosuje się odpowiednio.

**Art. 3.** Przychody z tytułu umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1, nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

**Art. 4.** W przypadku umorzenia składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe:

1) okres, za który składki zostały umorzone nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń, do których prawo uzależnione jest od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 357, ze zm.<sup>2</sup>);

2) kwota umorzonych składek nie podlega wliczeniu do podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 25 ustawy wymienionej w pkt 1.

**Art. 5.** Od dnia złożenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymuje przeksięgowywanie wpłat bieżących składek na poczet okresu, za który nastąpiło zadłużenie, objętego niniejszą ustawą.

**Art. 6.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 357 i poz. 1076 oraz z 2019 r. poz. 39 i poz. 539.

## Uzasadnienie

Propozycja regulacji przewiduje możliwość umorzenia składek na własne ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy, oraz odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym kosztów egzekucyjnych), dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2018 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek.

Warunkiem umorzenia będzie złożenie wniosku w terminie 24 miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy.

Proponowane zmiany mają przede wszystkim na celu zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku. Wychodzą naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, szczególnie tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu posiadanego zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia za okres do grudnia 2018 r., narastającego w związku ze zwiększającą się kwotą odsetek oraz pozostałych należności, powstałych w konsekwencji nieopłacenia składek. Zmiany te, poprzez umorzenie najstarszych – a więc najtrudniejszych do spłaty - zaległości, będą dużym wsparciem dla przedsiębiorców, pozwalającym na odzyskanie płynności finansowej. Pozwolą także na utrzymanie się przedsiębiorców na rynku.

Przedsiębiorcy, w stosunku do których na mocy przepisów ustawy nastąpi umorzenie należności na własne ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzonej działalności, nie będą mieli uwzględnionego okresu, za który zostały umorzone należności, przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych.

Przepisy projektowanej ustawy stanowią w dużej mierze rozwiązania analogiczne do przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>3</sup>, umożliwiają one jednak również umorzenie należności powstałych po 28 lutego 2009 r.

Nominalne koszty ustawy z 2012r. były szacowane następująco:

- na ubezpieczenia społeczne - ok. 549,5 mln zł (w tym 256,0 mln zł odsetek),
- na ubezpieczenie zdrowotne - ok. 275,8 mln zł (w tym 116,7 mln zł odsetek),
- na Fundusz Pracy - ok. 43,2 mln zł (w tym 21,3 mln zł odsetek).

Należy jednak zauważyć, że zważywszy na fakt, iż ściągalsność zaległych należności kształtuje się na bardzo niskim poziomie, koszty te mają wymiar czysto teoretyczny, bowiem większość tych zobowiązań jest niemożliwa do egzekucji.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1551.