

**Joanna Szyjewska-Bagińska\***

**UMOWA ODROCZENIA TERMINU PŁATNOŚCI  
NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU SKŁADEK  
ZAWIERANA Z ZAKŁADEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**

**Streszczenie**

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych do zawarcia z dłużnikiem umowy o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek. Formą prawną czynności jest umowa. Jest to nietypowa forma działania ZUS, gdyż w postępowaniach prowadzonych przed Zakładem obowiązuje decyzyjny model stosowania prawa. Skutkiem umowy jest zmiana stosunku prawnego z zakresu ubezpieczenia społecznego, który, co do zasady, powstaje z mocy samego prawa, z przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązujących. Możliwość zmiany stosunków w drodze porozumienia czy ugody jest na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych niedopuszczalna. Umowa o odroczenie terminu płatności składek jest specyficzną ustawową formą współdziałania wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i płatnika składek. Umowa o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek nie jest umową prawa prywatnego, lecz stanowi szczególny rodzaj dwustronnej niewładczej formy działania organu administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenia społeczne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, umowa, składki na ubezpieczenia społeczne

---

\* dr Joanna Szyjewska-Bagińska, adiunkt, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, WSAP w Szczecinie, e-mail: j.szyjewska-baginska@wpiaus.pl

Przepis art. 29 ust. 1a<sup>1</sup> u.s.u.s. stanowi o możliwości zawarcia umowy pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych<sup>2</sup> a dłużnikiem, której przedmiotem jest odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek lub rozłożenie należności na raty. Formą prawną czynności jest umowa. Temat umowy zawieranej przez Zakład, na podstawie art. 29 ust. 1a u.s.u.s., jest wart uwagi z kilku powodów. Po pierwsze, do tej pory w zasadzie nie poświęcono mu żadnego osobnego opracowania, mimo że forma umowy jest nietypową formą działania Zakładu, podejmowaną w indywidualnej sprawie z zakresu ubezpieczenia społecznego<sup>3</sup>. Po drugie, skutkiem umowy jest zmiana stosunku prawnego z zakresu ubezpieczenia społecznego, który, co do zasady, powstaje z mocy samego prawa, mianowicie z przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Możliwość zmiany stosunków w drodze porozumienia czy ugody jest na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych niedopuszczalna. Po trzecie, w postępowaniach prowadzonych przed Zakładem obowiązuje decyzyjny model stosowania prawa. Decyzje Zakładu są decyzjami związanymi, w których nie występuje możliwość stosowania luzów decyzyjnych<sup>4</sup> i różnicowania indywidualnych rozstrzygnięć. Konsekwencją tej zasady jest wyrażony w art. 477<sup>12</sup> k.p.c. zakaz zawierania ugód w postępowaniu sądowym toczonym w wyniku odwołania od decyzji<sup>5</sup>. Po czwarte, z uwagi na zmianę art. 29 ust. 1 u.s.u.s.<sup>6</sup>, od 1.12.2015 roku przedmiotem umowy mogą być również należności z tytułu składek w części finansowanej przez płatnika składek. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego umowy z pewnością spowoduje wzrost zainteresowania omawianą instytucją, ale nasuwa również wątpliwości, w jakiej roli występuje płatnik składek w tej części umowy, która dotyczy składek finansowanych przez ubezpieczonego.

Uprzedzając dalsze wywody należy stwierdzić, że umowa o odroczenie terminu płatności składek jest specyficzną ustawową formą współdziałania

---

<sup>1</sup> Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2016, poz. 963 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Zwany dalej również „Zakładem” i „ZUS”.

<sup>3</sup> W komentarzu do przepisu wskazano na wątpliwości dotyczące charakteru umowy, czy jest to umowa cywilnoprawna, czy inna. Zob. J. Wantoch-Rekowski, w: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 283.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 351.

<sup>5</sup> Nie jest również możliwe zawarcie ugody z Zakładem według procedury administracyjnej.

<sup>6</sup> Ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2015, poz. 689).

wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z uwagi jednak na jej nietypowy charakter dla prawa ubezpieczeń społecznych, zawiera ona cechy charakterystyczne umowy prawa prywatnego. Można w niej dostrzec również cechy szczególnie dwustronnej niewładczej formy działania organu administracji publicznej, znanej doktrynie prawa administracyjnego, choć w zasadzie niewystępującej w polskim ustawodawstwie<sup>7</sup>.

### Typowe formy działania Zakładu

Cechą charakterystyczną prawa ubezpieczeń społecznych jest powstawanie stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego, w tym ustalanie zakresu praw i obowiązków wprost z przepisów ustawy<sup>8</sup>. To oznacza, że w praktyce nie zachodzi na ogół potrzeba odrębnego rozstrzygnięcia, w drodze decyzji, o obowiązku ubezpieczenia społecznego czy obowiązku wykonania określonego ustawą zadania. Decyzja w indywidualnej sprawie jest potrzebna dopiero w razie powstania w danej sprawie wątpliwości bądź istnienia sporu. Wypowiadając się w formie decyzji, Zakład ustala jedynie, czy dana sytuacja faktyczna odpowiada dyspozycji normy prawnej, z którą związany jest oznaczony obowiązek. Organ rentowy potwierdza w decyzji istnienie lub nieistnienie prawa lub obowiązku dla zainteresowanego (strony), ale tego prawa (obowiązku) nie stwarza<sup>9</sup>. Decyzje Zakładu wydawane w indywidualnych sprawach mają zatem, co do zasady, charakter deklaracyjny<sup>10</sup>. Decyzje wydawane przez Zakład w indywidualnych sprawach nie są typowymi decyzjami administracyjnymi. Decyzja Zakładu jest postrzegana jako specyficzny sposób wyrażania woli przez instytucję ubezpieczeniową<sup>11</sup> lub jako rodzaj aktu prawnego z dziedziny zabezpieczenia społecznego, stanowiącego prawną formę działania organu rentowego, która nie wywołuje skutków

<sup>7</sup> Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 15.

<sup>8</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 28.

<sup>9</sup> E. Modliński, *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1608–1609.

<sup>10</sup> K. Antonów, w: *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 804; R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Kraków 2007, s. 22; M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 97; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, s. 180; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 102; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 272.

<sup>11</sup> R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011, s. 160.

prawnych, a jedynie ustala autorytatywnie istnienie i zakres stosunku prawnego powstałego na mocy przepisów prawa bezwzględnie obowiązującego<sup>12</sup>. Decyzje Zakładu stanowią jednak bez wątpienia jednostronną formę działania, a z uwagi na formalizm normatywny<sup>13</sup> prawa ubezpieczeń społecznych, nie dopuszcza się stosowania przez Zakład tzw. uznania administracyjnego.

Umowa jako niewładcza i nakierowana na współdziałanie organu z jednostką forma prawna działania Zakładu jest nietypowa z perspektywy prawa ubezpieczeń społecznych. Umowa zakłada współdziałanie organu ze stroną postępowania, a jej celem jest osiągnięcie pewnego kompromisu, pozwalającego w granicach wyznaczonych prawem dostosować jednostkowe rozstrzygnięcie do bieżącej sytuacji danego podmiotu. W sytuacjach, kiedy organ powinien dostosować finalne rozstrzygnięcie do indywidualnej sprawy, ustawodawca zazwyczaj posługuje się tzw. uznaniem administracyjnym. Pozwala to organowi wydającemu akt stosowania prawa na zastosowanie luzu decyzyjnego, przejawiającego się w możliwości wybrania rozwiązania optymalnego w konkretnej, bieżącej sytuacji faktycznej<sup>14</sup>.

Od dłuższego czasu doktryna prawa administracyjnego wskazuje, że procedury administracyjne winny być uproszczone i odformalizowane, a ponadto, w większym stopniu oparte na aktach współdziałania organu administracji z jednostką, a nie dystrybucją uprawnień i obowiązków procesowych<sup>15</sup>. Mowa jest o zastąpieniu modelu administracji o funkcji reglamentacyjno-porządkowej administracją świadczącą, jako bardziej przystającą do aktualnych realiów<sup>16</sup>. Dwustronne formy działań administracyjnych pozostają jednak nadal na marginesie,

---

<sup>12</sup> M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 231.

<sup>13</sup> Zwany inaczej ścisłością prawa, zob. K. Antonów, w: *Prawo...*, s. 666.

<sup>14</sup> Uznanie administracyjne tworzy pewną przestrzeń, w której dochodzą do głosu także elementy pozaprawne: interpretacja stanów faktycznych, interpretacja ich natury i okoliczności towarzyszących tym stanom. Przestrzeń uznaniowa polega na dopuszczeniu myślenia i wartościowania, oceny i subiektywnego odbioru realiów, na wolności samodzielnego podjęcia decyzji, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 209.

<sup>15</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 193 i nast.; Z. Kmiecik, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 13.

<sup>16</sup> J. Posłuszny, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, w: *Institucje procesu administracyjnego i sądowno-administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł 2009, s. 288.

jako sprzeczne z istotą prawa administracyjnego, choć wskazuje się na obszary, w których mają one, lub powinny mieć, duże znaczenie<sup>17</sup>.

W ramach aktów dwustronnych wyróżnić można akty prywatnoprawne *sensu stricto* (umowy) oraz akty *quasi*-prywatnoprawne, które zakładają także równorzędność stron, ale samo działanie następuje na podstawie unormowań zawartych w prawie administracyjnym<sup>18</sup>. Ostatnie z wymienionych są nazywane właśnie umowami administracyjnymi<sup>19</sup>.

Umowa zawierana między Zakładem a dłużnikiem nie jest „czystą” umową cywilnoprawną, gdyż nie tworzy między stronami stosunku cywilnoprawnego. Umowa modyfikuje istniejący stosunek o charakterze publicznoprawnym, wynikający z przepisów o charakterze bezwzględnie wiążącym. Z uwagi jednak na specyficzną więź łączącą Zakład z płatnikiem składek, gdy oba podmioty są współwykonawcami zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego, można w niej dostrzec pewne elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego. Umowa Zakładu z dłużnikiem spełnia cechy umowy administracyjnej, choć wspomniana instytucja w zasadzie nie występuje w polskim prawie. Przyporządkowanie jej zatem do tej kategorii niewiele wyjaśnia.

## Umowa jako czynność Zakładu i dłużnika

Umowa dotycząca odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek nie jest umową prawa cywilnego, z tego powodu, że nie powoduje powstania, zmiany lub ustania stosunku o charakterze zobowiązaniowym i cywilnoprawnym. Przedmiotem umowy o odroczenie terminu płatności są należności o charakterze publicznoprawnym. Skutkiem umowy jest zmiana stosunku prawnego istniejącego uprzednio pomiędzy Zakładem a dłużnikiem, który nie jest stosunkiem o charakterze cywilnoprawnym, lecz wynikającym wprost z przepisów prawa. Umowa zawierana z dłużnikiem nie powoduje powstania dodatkowego

<sup>17</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 381.

<sup>18</sup> W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 52. Jako działania dwustronne wymienia się również: porozumienie administracyjne, które jest podejmowane przez podmioty należące do administracji publicznej; ugodę administracyjną, podejmowaną przez podmioty zewnętrzne przed organem administracji publicznej oraz przyrzeczenie administracyjne, które jest specyficznym aktem administracyjnym tylko o pewnych cechach właściwych dla działań dwustronnych, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 382.

<sup>19</sup> Z. Cieślik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.

zobowiązania o cywilnym charakterze (obok istniejącego zobowiązania z tytułu składek), choć w doktrynie jako jedno ze źródeł zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym wskazuje się akty administracyjne. Przyjęcie jednak, że umowa (nie przepis prawa) stanowi źródło zmodyfikowanego zobowiązania do zapłaty odroczonej składek przeczyłoby ich publicznoprawnemu charakterowi. Podstawą zapłaty składek jest zawsze przepis prawa, nawet jeżeli, działając w jego granicach, termin płatności należności został zmodyfikowany aktem prawnym – umową zawartą między Zakładem a dłużnikiem.

Umowa nie jest zatem źródłem zobowiązania, gdyż wskazana czynność nie może wyłączać stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących. Stosunek o charakterze publicznoprawnym istniejący między Zakładem a płatnikiem ulega modyfikacji, lecz aktem normotwórczym nie jest zgodne oświadczenie woli dłużnika i Zakładu (samozobowiązanie się stron umowy), lecz art. 29 ust. 1 u.s.u.s., wskazujący umowę jako akt prawny modyfikujący istniejącą relację. Prawotwórczy charakter umowy wywodzi się ze szczególnego upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie. Umowa modyfikuje treść zobowiązania, lecz nie jest to czynność prawna, rozumiana jako zgodne oświadczenie woli jej stron, bazująca na ogólnej kompetencji podmiotów do kształtowania istniejących pomiędzy nimi relacji, lecz jako swoista czynność, która na mocy art. 29 ust. 1 u.s.u.s., modyfikuje treść zobowiązania dłużnika. Nie w niej samej należy zatem upatrywać źródła zmiany stosunku ubezpieczenia społecznego, lecz w upoważnieniu szczególnym, zawartym w przepisach prawa. Umowa nie jest czynnością prawną prawa cywilnego, lecz czynnością *quasi*-procesową, podejmowaną w postępowaniu toczonym przed Zakładem, która jednocześnie wywiera skutek w zakresie prawa materialnego.

### **Strona podmiotowa umowy – dłużnik**

Analizując stronę podmiotową umowy zawieranej na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.u.s., należy stwierdzić, że określając jedną ze stron umowy „dłużnikiem”, ustawodawca wyraźnie nawiązał do pojęcia „dłużnika” w rozumieniu prawa cywilnego. Ustawodawca posługuje się terminem „dłużnik”, co na pierwszy rzut oka może sugerować, że chodzi o umowę zawieraną między wierzycielem

a dłużnikiem w postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>20</sup>. Nie jest to jednak możliwe, gdy umowa ma dotyczyć odroczenia terminu płatności składek, których termin zapłaty jeszcze nie upłynął. Analizując jednak inne przepisy u.s.u.s., można zauważyć, że pojęcie „dłużnik” jest używane w tym samym akcie prawnym dla określenia podmiotu, który jest zobowiązany do świadczeń na rzecz Zakładu<sup>21</sup>. Jedną z zasad wykładni językowej przepisów prawa jest reguła, że przy dokonywaniu wykładni bez uzasadnionego powodu, nie powinno się przypisywać różnych znaczeń temu samemu zwrotowi używanemu w regulacjach prawnych (tzw. zakaz wykładni homonimicznej)<sup>22</sup>. Dokonując interpretacji określonego wyrażenia ustawowego, należy przyjąć identyczne znaczenie, jakie ustawodawca nadał temu wyrażeniu w innych aktach prawnych<sup>23</sup>. Dłużnikiem może być zatem płatnik składek, osoba trzecia, której odpowiedzialność wynika z konstytucyjnej decyzji Zakładu<sup>24</sup> oraz osoba, która pobrała nienależne świadczenie<sup>25</sup>.

Dla wyjaśnienia pojęcia dłużnika jako strony umowy zawieranej na podstawie art. 29 u.s.u.s., bardziej adekwatne może okazać się przywołanie definicji dłużnika z art. 353 k.c. Według prawa cywilnego, dłużnikiem jest każdy podmiot, który jest osobiście zobowiązany do spełniania świadczenia na rzecz Zakładu. Niezależnie od tego, czy jego świadczenie stało się już wymagalne, czy też nie. Wniosek o odroczenie terminu płatności może złożyć jedynie podmiot,

<sup>20</sup> Zob. L. Klat-Wertelecka, *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 469 i nast.

<sup>21</sup> Art. 24 ust. 5b s.u.s. pojęcia dłużnik używa w kontekście zawieszenia biegu terminu przedawnienia. W art. 26 i 27 s.u.s. pojęcie dłużnik jest użyte przy wyszczególnieniu sposobów zabezpieczenia należności na majątku dłużnika. W art. 28 s.u.s. jest mowa o umorzeniu należności dłużnika.

<sup>22</sup> M. Zirk-Sadowski, w: *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 200.

<sup>23</sup> Zasada ta wynika z paragrafu 10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 263). W wyroku z 15.06.2012 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że ustalając standardy poprawnej legislacji, ustalono tym samym standardy poprawnej interpretacji przepisów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych, interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy. Wyrok SN z 15.06.2012 r., II CSK 436/11, [www.sn.plski](http://www.sn.plski), *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 14–15.

<sup>24</sup> Są to tzw. osoby trzecie wyszczególnione w rozdziale 15 Ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa, które odpowiadają solidarnie wraz z płatnikiem składek za zaległości z tytułu składek.

<sup>25</sup> Art. 84 ust. 8c s.u.s.

którego termin wykonania zobowiązania (zapłaty) jeszcze nie upłynął. Odroczyć termin płatności należności z tytułu składek można przed upływem tego terminu. Po upływie terminu płatności dłużnik może ubiegać się o rozłożenie należności na raty. Zakresem podmiotowym art. 29 u.s.u.s. zostali objęci również płatnicy składek, którzy niekoniecznie mają zaległości z tytułu składek<sup>26</sup>.

Cywilistyczne rozumienie zakresu podmiotowego pojęcia „dłużnika”, inne niż w procedurze egzekucji administracyjnej, wydaje się adekwatne i wyjaśnia możliwość zawarcia umowy odroczenia terminu płatności składek. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, że zobowiązaniem jest stosunek prawny, w którym jeden z podmiotów (dłużnik) jest obowiązany do spełnienia świadczenia, a drugi (wierzyciel) jest z tego tytułu uprawniony. Podstawowa koncepcja zobowiązania oparta jest na założeniu, że zarówno osoba wierzyciela, jak i osoba dłużnika są dokładnie oznaczone (indywidualizowane), i to już z chwilą powstania stosunku zobowiązaniowego<sup>27</sup>. Stosunek łączący Zakład z osobą dłużnika spełnia wspomnianą cechę. Zobowiązanie jest dwustronnie indywidualizowane, łączy oznaczonego indywidualnie uprawnionego (ZUS) i oznaczonego indywidualnie zobowiązanego (płatnik X). Stosunek łączący Zakład z oznaczonym płatnikiem jest stosunkiem złożonym, gdyż na jego treść składa się wiele elementarnych stosunków prawnych, powiązanych ze sobą i służących głównemu celowi – wykonaniu ustalonych przepisami prawa obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego.

Zakres podmiotowy art. 29 u.s.u.s. nie ogranicza się zatem do podmiotów, które mają zaległość z tytułu składek, lecz obejmuje również osoby mające zdolność prawną w rozumieniu przepisów u.s.u.s., na których spoczywają oznaczone obowiązki i uprawnienia w istniejącym konkretnym zobowiązaniu. Źródłem zobowiązania są przepisy prawa materialnego z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dłużnikiem, w rozumieniu art. 29 u.s.u.s., staje się każdy podmiot z chwilą, gdy staje się płatnikiem składek. Z uwagi na to, że stosunki ubezpieczenia społecznego powstają wskutek zaistnienia określonych sytuacji faktycznych, zaś samo zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych jest czynnością jedynie potwierdzająco-techniczną i musi zostać dokonane w terminie 7 dni od daty powstania

---

<sup>26</sup> Przyjmując wąskie rozumienie pojęcia dłużnika, użycie w art. 29 u.s.u.s. terminu „dłużnik” jest wskazywane jako usterka ustawodawcza, zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i cha kater prawny*, Toruń 2005, s. 197.

<sup>27</sup> S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań, część ogólna*, Wrocław 1981, s. 50; P. Machnikowski, w: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 111.



obowiązku ubezpieczenia<sup>28</sup>, podmiot staje się płatnikiem w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.s.u.s. już w chwili zaistnienia określonych zdarzeń, np. zatrudnienia pracownika, podjęcia działalności gospodarczej. W tym samym momencie aktualizują się jego prawa i obowiązki wobec Zakładu, więc staje się dłużnikiem w rozumieniu prawa cywilnego, gdyż pomiędzy nim a Zakładem powstaje stosunek prawny<sup>29</sup>. Treścią tego stosunku są określone prawa i obowiązki, które ma zarówno płatnik, jak i Zakład. Po stronie płatnika powstaje wiele obowiązków związanych m.in. z dokonaniem zgłoszenia, zadeklarowaniem podstawy wymiaru, obliczeniem składki. Obowiązki wynikają wprost z przepisów prawa. Ich suma składa się na zobowiązanie płatnika wobec Zakładu. Chwila zarejestrowania określonego podmiotu jako płatnika (dokonania zgłoszenia art. 43 ust. 1 u.s.u.s.) jest wykonaniem jednego z obowiązków dłużnika. Poszczególne ustawowe obowiązki płatnika i Zakładu zostały tak dookreślone przepisami prawa, że do powstania stosunku zobowiązaniowego wystarczy zaistnienie zdarzenia faktycznego, objętego hipotezą danej normy.

Pozostając jeszcze przy osobie dłużnika, należy wspomnieć, że podmiotem tym może być również jednostka organizacyjna, która na gruncie prawa cywilnego nie ma zdolności prawnej<sup>30</sup>. Mowa o spółce cywilnej, która *de lege lata* może być zarejestrowana jako płatnik składek. Ustawa u.s.u.s. nie przewiduje bowiem możliwości zgłoszenia jako płatnika podmiotu zbiorowego – wszystkich współników spółki cywilnej<sup>31</sup>. Na potrzeby ubezpieczeń społecznych spółce cywilnej przysługiwałaby zatem specjalna odcinkowa zdolność prawna<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Z wyjątkami przewidzianymi w art. 36 ust. 4a, 5, 5a i 9a s.u.s.

<sup>29</sup> Nie ma natomiast znaczenia to, że przed dokonaniem zgłoszenia płatnik składek nie jest znany drugiej stronie zobowiązania, czyli Zakładowi, zob. S. Grzybowski, w: *System prawa prywatnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 50; P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 58–60.

<sup>30</sup> J. Strusińska-Żukowska, *Spółka czy wspólnicy*, w: *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 578.

<sup>31</sup> Jako płatnika składek można rejestrować osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej art. 43 ust. 4 i 5 s.u.s. W przepisie art. 26 ust. 3a s.u.s. jest natomiast mowa o nieruchomości „stanowiącej udział współników spółki cywilnej – w przypadku gdy dłużnikiem jest spółka”.

<sup>32</sup> Zob. J. Szyjewska-Bagińska, *Spółka cywilna jako płatnik składek na ubezpieczenie społeczne – uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt II UZ 34/14*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 11, s. 59 i nast.

## Treść umowy o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek a treść stosunku prawnego

Zainicjowanie czynności zmierzających do zawarcia umowy o odroczenie terminu płatności składek jest elementem autonomii woli dłużnika. Jedynie on może rozpocząć proces zmierzający do zawarcia umowy. Brakuje podstawy prawnej ku temu, aby inicjatywa pochodziła od organu. W przypadku złożenia wniosku, po stronie Zakładu istnieje obowiązek podjęcia oznaczonych działań. Organ administracji publicznej podejmuje działania na podstawie przepisów prawa, zaś przysługująca mu kompetencja ustawowa do dokonania oznaczonych czynności jest jednocześnie jego obowiązkiem. Po stronie Zakładu nie ma więc umowy o jakiegokolwiek autonomii woli, jest natomiast ustawowy obowiązek działania. Organ musi zawrzeć umowę z dłużnikiem albo wydać decyzję odmawiającą zawarcia umowy<sup>33</sup>. Nie może natomiast pozostać bezczynny. Zakład przy podjęciu decyzji o zawarciu umowy z dłużnikiem winien kierować się względami gospodarczymi oraz przyczynami, które stanowiły podstawę wniosku dłużnika. Chodzi o sytuacje związane z osobą płatnika, które winny być wskazane we wniosku. W przypadku gdy Zakład uzna, że bieżąca sytuacja dłużnika spełnia wymogi określone w art. 29 ust. 1 u.s.u.s., rozpoczyna się kolejny etap – negocjowania zakresu umowy, który został oddany stronom do uzgodnienia.

Zakres swobody kształtowania treści umowy o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek został znacznie ograniczony. Porozumieniu stron pozostawiono wyłącznie ustalenie, innego niż ustawowy, terminu płatności należności. Ustalając umowny termin odroczenia, należy kierować się dwiema ustawowo określonymi okolicznościami, a mianowicie – możliwościami płatniczymi dłużnika oraz stanem finansów ubezpieczeń społecznych. Oceniając jednostkową bieżącą sytuację wnioskodawcy, należy również uwzględnić zasadę równości formalnej, która jest jedną z podstawowych w prawie ubezpieczeń społecznych i na mocy art. 2a ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. znajduje również zastosowanie do obowiązku opłacania składek. Zasada równego traktowania powinna mieć szersze pole stosowania w tych wszystkich relacjach, w których nie może się w pełni urzeczywistnić realna autonomia woli stron i swoboda kształtowania relacji

---

<sup>33</sup> K. Antonów, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2014, s. 71.

prawnych, ze względu na istniejący *de facto* brak równorzędności<sup>34</sup>. Wskazana sytuacja najczęściej dotyczy obrotu konsumenckiego, usług oferowanych przez zakłady użyteczności publicznej oraz świadczeń o szczególnym znaczeniu dla jednostki. W takich relacjach istotne jest, aby nacisk był położony nie tyle na równość traktowania, ale na obiektywnie nieuzasadnione różnicowanie poszczególnych kategorii kontrahentów<sup>35</sup>. W tym znaczeniu ustawowe ustalenie kryteriów dopuszczalności zawarcia umowy z dłużnikiem, nie ma celu ograniczenia, czy też zniwelowania autonomii woli stron umowy, lecz służy urzeczywistnieniu zasady równości.

Zakresem porozumienia Zakładu i dłużnika, w granicach wyznaczonych ustawowymi granicami, jest uzgodnienie odroczonego terminu płatności należności. Nie podlegają negocjacom: wysokość należności głównej, wysokość opłaty prolongacyjnej oraz sankcje za niewykonanie umowy przez dłużnika. Wskazane elementy treści umowy wynikają bowiem wprost z przepisów prawa o charakterze *iuscogens*<sup>36</sup>. W przypadku braku zapłaty ustalonej raty należności, na podstawie art. 29 ust. 3 u.s.u.s., pozostała kwota, której dotyczy umowa, staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę, naliczonymi na zasadach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa. Sankcja niewykonania umowy następuje z mocy prawa, nie jest potrzebne wydanie przez Zakład odrębnej decyzji. Uchybienie w zapłacie odroczonej kwoty powoduje natychmiastową wymagalność całej kwoty wraz z odsetkami w wysokości ustawowej. Następstwem jest nie tylko unicestwienie całej umowy, lecz z uwagi na skutek *ex tunc*, uznanie jakby umowy między Zakładem a dłużnikiem w ogóle nie było. Ustawa nie dopuszcza możliwości odmiennego ustalenia skutków. Dłużnikowi przysługuje tylko prawo ponownego zainicjowania procedury zmierzającej do zawarcia nowej umowy z Zakładem.

---

<sup>34</sup> M. Safjan, *Autonomia woli a zasada równego traktowania*, w: *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań*, red. E. Gniewek, K. Górski, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 376.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 378.

<sup>36</sup> Te fragmenty stosunku prawnego wiążą strony nie jako *lex contractus*, lecz *lege proprio*, E. Łętowska, *Ujęcie problematyki umów w kodeksie cywilnym*, w: *Institucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 188.

## Równorzędność stron umowy a publiczne prawo podmiotowe dłużnika

Analizując wzajemną relację stron umowy odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek, należy wskazać na istnienie formalnej równorzędności stron. Jest to cecha charakteryzująca stosunek zobowiązaniowy o charakterze prywatnoprawnym. O istnieniu równorzędności stron mowa jest zwłaszcza przy zobowiązaniach powstających na podstawie umowy, choć taka relacja stron jest cechą występującą na etapie zawierania stosunku zobowiązaniowego przez umowę<sup>37</sup>. Nie należy zatem oceniać wzajemnej pozycji stron na etapie przedkontraktowym i po zawarciu umowy, kiedy dochodzi do wykonywania obowiązków z niej wynikających. Równorzędność stron oznacza, że żaden z podmiotów nie jest podporządkowany drugiemu. Mowa oczywiście o równorzędności prawnej, nie o ekonomicznej (finansowej czy faktycznej). Chodzi o formalną równorzędność podmiotów, a więc o stworzenie im takich samych warunków, w takich samych okolicznościach<sup>38</sup>.

Analizując wzajemną relację dłużnika (płatnika) i Zakładu, istniejącą przed zawarciem umowy o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek, można stwierdzić, że istniejąca między nimi relacja jest oparta na formalnej równorzędności. Na podstawie art. 29 ust. 1 u.s.u.s., płatnik ma kompetencję złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności, której to kompetencji odpowiada ustawowy obowiązek Zakładu podjęcia oznaczonych w ustawie pozytywnych zachowań. Gdyby Zakład takich działań nie podjął, płatnikowi przysługują oznaczone środki prawne zmierzające do wyegzekwowania wykonania tego obowiązku<sup>39</sup>. Kompetencja przyznana płatnikowi jest prawem podmiotowym względnym, skutecznym przeciwko Zakładowi. Płatnik może żądać od Zakładu zachowania (podjęcia działań), natomiast nie ma wpływu na to, jakie działania zostaną podjęte. Wybór działań należy do kompetencji Zakładu, który nie może jednak pozostać bezczynny. Zakład może podjąć jedną z trzech czynności – zawrzeć umowę na warunkach zaproponowanych przez płatnika; zaproponowane

---

<sup>37</sup> P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 109–110; *idem*, *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.

<sup>38</sup> Z. Banaszczyk, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 837; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 88.

<sup>39</sup> Płatnikowi służy prawo odwołania do sądu powszechnego po upływie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku (art. 83 ust. 3 u.s.u.s.).

przez płatnika warunki umowy renegotjować i zawrzeć umowę albo winien wydać decyzję o odmowie odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek<sup>40</sup>. Pozycja płatnika względem Zakładu jest zatem formalnie silniejsza, aniżeli pozycja podmiotu składającego innej osobie ofertę zawarcia oznaczonej umowy lub ofertę zmiany treści łączącego ich zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym. Przysługujące dłużnikowi prawo podmiotowe nie jest roszczeniem ani uprawnieniem kształtującym. Swoją silniejszą pozycję względem Zakładu płatnik, paradoksalnie, zawdzięcza zasadom wynikającym z prawa publicznego. Na gruncie tego prawa, kompetencja do działania przyznana organom władzy publicznej oznacza równoczesny obowiązek działania. Nie jest więc samą „możliwością” działania, jak w prawie prywatnym, lecz obowiązkiem podjęcia określonych działań.

Kompetencja płatnika do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek jest jego publicznym prawem podmiotowym. Roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe ma aspekt materialny i formalny, gdyż wynika zarówno z prawa materialnego, jak i z norm procesowych (formalne prawo podmiotowe) oraz ukierunkowane jest na realizację ściśle określonego materialnego żądania strony w ściśle określony formalnie sposób<sup>41</sup>. Uprawnienie, wynikające z art. 29 ust. 1 u.s.u.s., przysługuje każdemu płatnikowi składek, który ze względów gospodarczych lub innych przyczyn, zasługujących na uwzględnienie, może mieć trudności z zapłaceniem należności w terminie (aspekt materialny). Uprawnienie to jest realizowane w postaci wniosku składanego do Zakładu (aspekt formalny). Treścią uprawnienia jest żądanie zmiany (odroczenie) terminu płatności należności z tytułu składek, który jeszcze nie upłynął, w postaci zawarcia umowy między płatnikiem a Zakładem.

Analizując podstawę prawną działania stron umowy, należy stwierdzić, że o ile u źródeł działań płatnika leży przysługująca mu autonomia woli, wsparta na gruncie prawa publicznego oznaczonym publicznym prawem podmiotowym,

---

<sup>40</sup> Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do sądu powszechnego w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z prawa materialnego. Jest postępowaniem spornym. Kwesta wad decyzji Zakładu spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania, co do zasady, pozostaje poza przedmiotem postępowania odwoławczego. B. Suchacki, w: *Kodeks postępowania cywilnego, Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014, s. 408; M. Gajda-Durlik, *Postępowanie...*, s. 364 i nast.; wyrok SN z 24.03.2015 r., II UK 184/14; postanowienie SN z 14.01.2010 r., I UK 238/09 oraz z 3.02.2012 r., II UK 271/11.

<sup>41</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 136.

to u podstaw działań Zakładu zawierającego umowę jest kompetencja ustawowa, oznaczająca obowiązek działania. Kompetencja Zakładu jest bowiem wtórna, w tym znaczeniu, że nie wynika z autonomii woli, lecz z przepisu prawa.

### **Umowa jako szczególny akt wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych**

Rozwiązanie proceduralne dotyczące formy prawnej odroczenia terminu płatności składek na ubezpieczenie społeczne zawieranej przez Zakład z dłużnikiem stanowi swoistą „miniprocedurę”, podyktowaną rzeczywistością odrębnością spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>42</sup>. Wskazana odrębność przyjętego rozwiązania, oparta na dwustronnym akcie, jest wynikiem specyfiki stosunków prawnych istniejących w prawie ubezpieczeń społecznych. Prawo to wykorzystuje instytucje znane tak prawu prywatnemu, jak prawu publicznemu (finansowemu), tworząc pewne specyficzne rozwiązania charakterystyczne właśnie dla ubezpieczeń społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, mimo że ma przyznane środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4 u.s.u.s.), nie jest typowym organem administracji publicznej, lecz osobą prawną. Zakład jest jednym z trzech współwykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, obok otwartych funduszy emerytalnych oraz płatników składek (art. 3 ust. 1 u.s.u.s.). W doktrynie podkreśla się, że dochodząc należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, Zakład realizuje swoje kompetencje ustawowe, działając we własnym imieniu, jako dysponent FUS i reprezentant wspólnoty ryzyka. Nie podejmuje działań w imieniu państwa<sup>43</sup>. Na system ubezpieczeń społecznych składają się bowiem nie tylko wypłaty świadczeń, ale również ściągальność składek, z których wypłaty te są realizowane<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Szczególnie regulacje, „miniprocedury”, przywiązane do kilkunastu przepisów prawa materialnego, charakterystyczne i uzasadnione odrębnością spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, wyszczególnia M. Gajda-Durlik. Są to procedury charakterystyczne w postępowaniu dotyczącym wypłaty świadczeń, zob. *eadem*, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 87 i nast.

<sup>43</sup> K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowania przesądowych i ochrony cywilno sądowej*, Warszawa 2011, s. 96–97.

<sup>44</sup> T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009, s. 26–27; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, w: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 251.

Natura składki na ubezpieczenie społeczne nie jest jednoznaczna<sup>45</sup>. Należności z tytułu składek są należnościami o charakterze publicznoprawnym, choć jednocześnie wykazują odrębny, niepodatkowy charakter. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, w przeciwieństwie do podatków, wykazują bowiem cechę wzajemności i ekwiwalentności, charakterystyczną dla prawa zobowiązań<sup>46</sup>. Ustawowe zadania Zakładu są powiązane z obsługą funduszy, m.in. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, których jest dysponentem. Dzięki tej działalności realizowane są przychody funduszu i wydatki. Jeżeli spojrzeć na działania Zakładu jako dysponenta FUS, zmierzające do wyegzekwowania należnych składek i realizującego swoje interesy o charakterze majątkowym, czyli z perspektywy prawa prywatnego, to określone działania Zakładu, zwłaszcza związane z dochodzeniem należności, mogą być postrzegane jak działania wierzyciela.

Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych są wspólnie wykonywane przez Zakład i płatników składek, którzy realizują obowiązki związane z ustalaniem, obliczaniem, zapłatą i rozliczaniem składek za osoby ubezpieczone. Zadania Zakładu są natomiast związane z ewidencjonowaniem składek oraz ich przymusowym dochodzeniem. Mając na względzie wspomniany podział zadań, którego głównym celem jest uiszczenie składek dotyczących osób ubezpieczonych, ustawodawca uznał, że umowa będzie właściwą formą prawną współdziałania Zakładu i płatnika – współwykonawców zadań. W takim przypadku zarówno Zakład, jak i dłużnik, z tytułu składek mają przyznaną swobodę współdecydowania o ostatecznym kształcie łączącego ich stosunku prawnego. Granice tej autonomii, wytyczone normami o charakterze bezwzględnie obowiązującym, zostały określone dość wąsko. Podjęcie czynności w postaci zawarcia umowy o odroczenie terminu płatności składek ma jednak na celu podjęcie współdziałania zmierzającego do wykonania obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych.

---

<sup>45</sup> T. Sowiński, *Finanse...*, s. 246–252; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 60–67; K. Ślebzak, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne, w: Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013, s. 101; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 349.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 15.07.2013 r., K 7/12, Dz.U. poz. 902; R. Pacud, *Stosunki prawne...*, s. 130–133; K. Ślebzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, PiP z 2001, nr 12, s. 76–77; T. Sowiński, *Finanse...*, s. 37–43.

## Podsumowanie

Powodem, dla którego ustawodawca ustalił akt dwustronny jako formę współdziałania Zakładu i płatnika dla odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek, była potrzeba stworzenia pewnego zakresu wolności (autonomii) dla współwykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie ma możliwości, aby z góry przewidzieć wszelkie sytuacje, w których konieczne i zasadne będzie odroczenie terminu płatności składek. Ukształtowanie ostatecznej treści porozumienia pozostawiono więc Zakładowi i płatnikowi. Alternatywą była możliwość przyznania Zakładowi pewnych luzów decyzyjnych, aby przy zastosowaniu zwrotów niedookreślonych („inne ważne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”) oraz uznania administracyjnego („Zakład może”), możliwe było wydanie jednostronnego aktu w postaci decyzji<sup>47</sup>. To rozwiązanie byłoby mniej korzystne z kilku powodów. Po pierwsze, przyznanie Zakładowi prawotwórczej kompetencji do zmiany stosunków wynikających wprost z przepisów prawa jest sprzeczne z metodą regulacji właściwą dla prawa ubezpieczeń społecznych. Prawa i obowiązki z zakresu ubezpieczenia społecznego powstają bowiem z mocy prawa, a decyzje Zakładu służą temu, aby potwierdzić, że w określonym stanie faktycznym zaistniały przewidziane ustawą skutki prawne<sup>48</sup>. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie proceduralne jest systemowo uzasadnione. Po drugie, przyjęcie przez ustawodawcę formy umowy, której zawarcie jest inicjowane wnioskiem płatnika, pozostawia po stronie płatnika uprawnienie do kształtowania własnej sytuacji prawnej. Płatnik ma przyznane konkretne ustawowe „narzędzie”, umożliwiające mu wspólne wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego. Swoboda modyfikowania własnego stosunku wynikającego z norm imperatywnych nie jest zbyt duża, porównując ją do pełnej autonomii istniejącej w prawie prywatnym. Zestawiając regulację u.s.u.s. z procedurą stosowania ulg w spłacie podatków przewidzianą w Ordynacji podatkowej<sup>49</sup>,

<sup>47</sup> Takie było założenie poselskiego projektu zmiany ustawy. Ustawowy zapis o umowie między Zakładem a dłużnikiem został przyjęty w jednym z ostatnich etapów procesu legislacyjnego.

<sup>48</sup> Decyzje Zakładu o charakterze uznaniowym i prawotwórczym, przyznające świadczenie pomimo braku ustawowych przesłanek lub umarzające należności, są traktowane jako wyjątkowe i stosowane z wielką ostrożnością. Nie służy od nich odwołanie do sądu powszechnego, lecz prawo ich kontroli przez sąd administracyjny.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 67a Ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa, organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może m.in. odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty.



trzeba jednak przyznać, że płatnik ma formalną możliwość współkształtowania finalnego kształtu umowy. Formuła umowy zakładająca współdziałanie Zakładu i płatnika rozwiązuje również problem ewentualnych sporów dotyczących wysokości należności. Umowę można zawrzeć tylko wtedy, gdy płatnik i Zakład są zgodni co do wysokości należności. Po trzecie, umowne odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek uwzględnia najważniejszy cel ubezpieczeń społecznych, a mianowicie ochronę interesów ubezpieczonych. Należy bowiem pamiętać, że cechą składki jest wzajemność świadczeń. Osobą uprawnioną przy wypłacie świadczeń nie jest płatnik, lecz ubezpieczony. To jego interesy winny podlegać ochronie. Przyznając płatnikowi prawo współdecydowania o kształcie umowy o odroczenie terminu płatności, uznano, że to płatnik składek jest w stanie najlepiej ocenić, jaki termin zapłaty, w przypadku przejściowego trudności płatniczych, umożliwi mu wykonanie tego zobowiązania, co w konsekwencji jest korzystne dla ubezpieczonych, których przedmiotowe składki dotyczą.

## Literatura

- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowania przesądowych i ochrony cywilno-sądowej*, Warszawa 2011.
- Antonów K., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015.
- Babińska R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Kraków 2007.
- Banaszczyk Z., w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995, z. 6, s. 52.
- Cieślik Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, tom III, cz. 1, *Prawo zobowiązań, część ogólna*, Wrocław 1981.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

---

Forma prawna działania organu jest zatem jednostronna (decyzja), oparta na uznaniu administracyjnym. Aktywność podatnika ogranicza się do prawa złożenia wniosku.

- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Klat-Wertelecka L., *Czy w egzekucji administracyjnej możliwe jest zawarcie umowy?*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 469.
- Kmieciak Z., *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, nr 11, s. 13.
- Kodeks postępowania cywilnego, Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *Ujęcie problematyki umów w kodeksie cywilnym*, w: *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 188.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Machnikowski P., w: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5, red. E. Łętowska, Warszawa 2006.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Modliński E., *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1608.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1996.
- Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.
- Posłuszny J., *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwo administracyjne, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl 2009, s. 288.
- Safjan M., *Autonomia woli a zasada równego traktowania*, w: *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań*, red. E. Gniewek, K. Górską, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 376.
- Sowiński T., *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009.
- Strusińska-Żukowska J., *Spółka czy wspólnicy*, w: *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 578.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szyjewska-Bagińska J., *Spółka cywilna jako płatnik składek na ubezpieczenie społeczne – uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn akt II UZ 34/14*, „Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 11, s. 59.
- Ślebzak K., *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne*, w: *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013, s. 101.

- Ślebza K., *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 76.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 349.
- Wantoch-Rekowski J., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.
- Zieleniecki M., *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, w: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zirk-Sadowski M., w: *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

**CONTRACT OF DEFERMENT OF THE DATE OF PAYMENT  
OF CONTRIBUTIONS CONCLUDED  
WITH THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION**

**Summary**

The Social Insurance Act authorizes the Social Insurance Institution to conclude a contract with the debtor to defer the payment of contributions. The legal form of the action is a contract. This is an unusual form of the Institution's operation, because in proceedings conducted before the Institution a decision-making model of the application of the law is applicable. The effect of the contract is a change in the legal relationship in respect of social insurance, which, in principle, arises under law itself, from the provisions of mandatory nature. The possibility of changing the relationship by agreement or settlement is not permissible under the social insurance law. The contract for the deferment of payment of contributions is a specific statutory form of co-operation of the parties performing tasks in respect of social insurance, i.e. the Social Insurance Institution and the payer of contributions. The contract of deferment of payment of contributions

is not a private law contract, but it is a special kind of bilateral non-imperative form of operation of a public administration body.

**Keywords:** social insurance, Social Insurance Institution, contract, social insurance contributions