



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-121-26

UDER108

deregulacja

Pan Włodzimierz CZARZASTY
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń
Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Projekt ma charakter deregulacyjny.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Art. 1. 1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się z mocy prawa powstałe przed dniem 1 stycznia 1999 r.:

- 1) nieprzedawnione należności z tytułu:
 - a) składek na ubezpieczenie społeczne,
 - b) dodatkowych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników w wypadku stwierdzenia przez okręgowego inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy albo państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego pogorszenia warunków pracy w zakładzie pracy,
 - c) składek na ubezpieczenie społeczne od świadczenia socjalnego wypłaconego w okresie urlopu górniczego oraz od zasiłku socjalnego wynikających z odrębnych przepisów lub układu zbiorowego pracy dla pracowników zakładów górniczych z dnia 21 grudnia 1991 r.
– powstałe na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137, z późn. zm.¹⁾);
- 2) nieprzedawnione należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, powstałe na podstawie:
 - a) ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. poz. 145, z późn. zm.²⁾),
 - b) ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. poz. 333 i 617, z 1996 r. poz. 461, z 1997 r. poz. 153 oraz z 1998 r. poz. 887),

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1989 r. poz. 441, z 1990 r. poz. 206, z 1991 r. poz. 24, 450 i 474, z 1994 r. poz. 385, z 1995 r. poz. 17 i 426, z 1997 r. poz. 770 oraz z 1998 r. poz. 668, 684 i 887.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1986 r. poz. 202, z 1989 r. poz. 190, z 1990 r. poz. 206, z 1995 r. poz. 17, z 1996 r. poz. 461, z 1997 r. poz. 153 oraz z 1998 r. poz. 887.

- c) ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. poz. 250, z późn. zm.³⁾),
- d) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. poz. 156, z późn. zm.⁴⁾);
- 3) nieprzedawnione należności z tytułu składek na Fundusz Pracy, powstałe na podstawie:
 - a) ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. poz. 446, z 1990 r. poz. 57 i 323 oraz z 1991 r. poz. 24, 201 i 457),
 - b) ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. poz. 457, z 1992 r. poz. 84 i 394, z 1994 r. poz. 165 i 516 oraz z 1995 r. poz. 1),
 - c) ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. poz. 514, z późn. zm.⁵⁾);
- 4) nieprzedawnione należności z tytułu składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, powstałe na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. poz. 85, z późn. zm.⁶⁾).

2. Umarza się z mocy prawa powstałe w związku z należnościami, o których mowa w ust. 1:

- 1) odsetki za zwłokę;
- 2) dodatkowe opłaty;
- 3) opłaty prolongacyjne;
- 4) koszty upomnienia;
- 5) koszty egzekucyjne.

3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się w przypadku złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 3.

Art. 2. 1. W przypadku umorzenia, o którym mowa w art. 1, nie wydaje się decyzji.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych informuje osoby zobowiązane o umorzeniu ich należności, o których mowa w art. 1, na profilu informacyjnym PUE ZUS tych osób albo –

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1990 r. poz. 206, z 1991 r. poz. 450 i 474, z 1995 r. poz. 17, z 1996 r. poz. 461 i 585, z 1997 r. poz. 153 oraz z 1998 r. poz. 668 i 887.

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1990 r. poz. 206, z 1991 r. poz. 450, z 1995 r. poz. 17, z 1996 r. poz. 461, z 1997 r. poz. 153 oraz z 1998 r. poz. 887.

⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. poz. 844, 1143, 1176, 1268, 1302, 1380, 1608, 1966, 2036, 2037, 2217 i 2255 oraz z 2004 r. poz. 593, 624, 959 i 1001.

⁶⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. poz. 1088, 1287 i 1673, z 2003 r. poz. 2037 i 2271, z 2004 r. poz. 1264 i 2703, z 2005 r. poz. 1110 oraz z 2006 r. poz. 1121.

w przypadku gdy profil informacyjny nie został założony – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 3. 1. W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia osobę, wobec której zadłużenie objęto umorzeniem, o którym mowa w art. 1, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej lub z tytułu współpracy przy prowadzeniu tej działalności albo z innego tytułu, z którego opłacała składki za siebie, o możliwości odstąpienia od umorzenia z mocy prawa należności na podstawie niniejszej ustawy.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przesyła zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1, na profil informacyjny PUE ZUS albo – w przypadku gdy profil informacyjny nie został założony – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

3. Odstąpienie od umorzenia, o którym mowa w ust. 1, następuje przez złożenie oświadczenia przez osobę, o której mowa w ust. 1, do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1.

4. Termin, o którym mowa w ust. 3, nie podlega przywróceniu.

5. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 3, może dotyczyć wyłącznie całości należności objętej umorzeniem, o którym mowa w art. 1, oraz nie może zostać odwołane lub zmienione.

6. Do oświadczenia, o którym mowa w ust. 3, stosuje się przepisy art. 63–66 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

Art. 4. 1. Postępowania egzekucyjne oraz zabezpieczające wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczące należności, o których mowa w art. 1, ulegają umorzeniu z mocy prawa.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia organ egzekucyjny, niebędący dyrektorem oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o należnościach podlegających umorzeniu na podstawie art. 1, nie wcześniej niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu, jednak nie później niż do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5. 1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia właściwy organ – syndyka, sędziego-komisarza albo sąd upadłościowy o należnościach podlegających umorzeniu na podstawie art. 1, zgłoszonych jako wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, nie

wcześniej niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu, jednak nie później niż do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia właściwy organ – nadzorcę, zarządcę, sędziego-komisarza albo sąd restrukturyzacyjny o należnościach podlegających umorzeniu na podstawie art. 1, zgłoszonych jako wierzytelności w postępowaniu restrukturyzacyjnym, nie wcześniej niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu, jednak nie później niż do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6. 1. W przypadku umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za osobę prowadzącą działalność gospodarczą oraz osobę z nią współpracującą lub za inną osobę opłacającą składki za siebie:

- 1) okres, za który składki zostały umorzone, nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749 oraz z 2026 r. poz. 26 i 425);
- 2) umorzone składki nie podlegają wliczeniu do podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 25 ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 3) 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 jest uzależnione od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w pkt 1.

2. Do osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., dla których ustala się kapitał początkowy, ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 7. Umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne nie ma wpływu na prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych dla ubezpieczonych innych niż wymienieni w art. 6 i na wysokość tych świadczeń.

Art. 8. W przypadku umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za osobę prowadzącą działalność gospodarczą oraz osobę z nią współpracującą lub za inną osobę opłacającą składki za siebie okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu objęte umorzeniem wlicza się do okresu zatrudnienia, o którym mowa w art. 302¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423 i 1661 oraz z 2026 r. poz. 25, 473 i 1046).

Art. 9. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, 252, 426, 473, 507 i 734).

Art. 10. Przychody z tytułu umorzenia należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2, nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Art. 11. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 5 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, art. 4 ust. 2, art. 5 i art. 9, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Cel i potrzeba wprowadzenia nowych przepisów

Przedkładany projekt ustawy o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. stanowi realizację postulatu deregulacyjnego ujętego we wniosku nr MRPiPS-37-487. Projekt ustawy został wpisany w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UDER108.

Przyczyną podjęcia inicjatywy legislacyjnej jest utrwalony i stwierdzony w praktyce problem związany z niską efektywnością działań związanych z egzekwowaniem wierzytelności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „ZUS”, z tytułu składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.), oraz nieproporcjonalnie wysokimi kosztami dochodzenia tych zaległości. Należności te, mimo upływu ponad ćwierćwiecza od ich powstania, pozostają w obrocie prawnym i figurują w ewidencjach ZUS, co powoduje obowiązek podejmowania przez ZUS czynności zmierzających do ich wyegzekwowania, niezależnie od okresu powstania wierzytelności i realnych perspektyw jej odzyskania.

W obowiązującym stanie prawnym ZUS, jako wierzyciel publicznoprawny, jest zobligowany do podejmowania działań zmierzających do dochodzenia zaległości składkowych zarówno we własnym zakresie (w ramach egzekucji administracyjnej), jak i przy udziale innych organów egzekucyjnych, w tym komorników sądowych. Praktyka wskazuje jednak, że w odniesieniu do zadłużenia sprzed 1999 r. podejmowane działania – mimo formalnej poprawności i wykorzystywania standardowych instrumentów egzekucyjnych – charakteryzują się niską skutecznością egzekucji, a ich rezultat nie jest adekwatny do angażowanych zasobów. W przeważającej części przypadków egzekucja prowadzona w stosunku do tych należności prowadzi do odzyskiwania w pierwszej kolejności kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych oraz należności pochodnych (odsetek), natomiast nie wpływa w sposób istotny na zmniejszenie należności głównej. W konsekwencji dochodzenie tych należności coraz częściej przybiera charakter czynności formalnych, które utrzymują stan egzekwowania zobowiązań, lecz nie prowadzą do realnego zaspokojenia wierzytelności. Należności te dotyczą zarówno aktywnych płatników składek, jak również podmiotów, które zakończyły działalność gospodarczą. Pomimo braku realnych możliwości odzyskania tych kwot, ZUS jest ustawowo

zobowiązany do prowadzenia czynności zmierzających do ich dochodzenia, co skutkuje generowaniem kosztów administracyjnych, obsługowych i egzekucyjnych niewspółmiernych do oczekiwanych efektów finansowych.

Skala zjawiska oraz stabilność jego parametrów w czasie wskazują, że problem ten nie ma charakteru incydentalnego i nie ulega samoczynnemu wygaszeniu. Zadłużenie do dnia 31 grudnia 1998 r. wynosi około 315 mln zł i dotyczy około 7,1 tys. płatników składek, w tym około 340 aktywnych przedsiębiorców z zadłużeniem rzędu około 21 mln zł. Jednocześnie w ostatnich latach obserwuje się coraz mniejszą dynamikę spadku liczby kont, na których są zewidencjonowane należności sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. (około 7,8 tys. w 2023 r. wobec około 7,1 tys. w 2025 r.), co świadczy o utrzymywaniu się w ewidencjach ZUS stałej grupy zobowiązań o długotrwałym charakterze. W tym samym czasie wpływy z egzekucji tych należności utrzymują się na relatywnie niskim i zbliżonym do siebie poziomie (około 4,3 mln zł w 2023 r., około 4,0 mln zł w 2024 r. i około 1,9 mln zł w pierwszym półroczu 2025 r.), a ich struktura w poszczególnych latach wskazuje, że w znacznej części dotyczą one należności pochodnych, nie zaś redukcji należności głównej. Powyższe dane pozwalają przyjąć, że stan ten będzie się utrzymywał, a należności te będą coraz trudniejsze do wyegzekwowania.

Z punktu widzenia systemowego i ekonomicznego kontynuowanie takich działań jest niecelowe. Wysokie koszty osobowe, organizacyjne oraz egzekucyjne ponoszone przez ZUS nie znajdują uzasadnienia w osiągniętych wpływach, co obciąża zarówno budżet państwa, jak i sam ZUS, który jest instytucją odpowiedzialną za administrowanie Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

Projektowana regulacja pozwoli uniknąć sytuacji, w której w perspektywie 10 lat ponoszone byłyby wydatki na dochodzenie należności na poziomie około 135 mln zł przy jednoczesnym uzyskaniu wpływów z tego tytułu szacowanych na około 13,9 mln zł. Oznacza to, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań umożliwi ograniczenie nieefektywnych kosztów obsługi zadłużenia i wygenerowanie oszczędności rzędu około 121 mln zł w horyzoncie dekady.

Do dnia 31 grudnia 1998 r.¹ należności objęte przymusowym dochodzeniem wynoszą około 175,7 mln zł, a należności objęte ulgami około 6,4 mln zł. Z kolei należności zabezpieczone hipoteką wynoszą 146,2 mln zł. Istotne znaczenie ma również struktura i zróżnicowanie dłużników, obejmujące podmioty funkcjonujące w realiach gospodarczych sprzed reformy

¹ Dane na dzień 30 czerwca 2025 r.

systemu ubezpieczeń społecznych, to jest: państwowe i spółdzielcze zakłady pracy – około 70 dłużników (z kwotą zadłużenia około 260 mln zł), nieuspołecznione zakłady pracy – około 2000 dłużników (z kwotą zadłużenia około 35 mln zł), rzemieślnicy oraz osoby z nimi współpracujące – około 2500 dłużników (z kwotą zadłużenia około 8,3 mln zł), osoby prowadzące działalność handlową i gastronomiczną oraz osoby z nimi współpracujące – około 1900 dłużników (z kwotą zadłużenia około 6 mln zł), osoby prowadzące działalność transportową i osoby z nimi współpracujące – około 300 dłużników (z kwotą zadłużenia około 0,9 mln zł) oraz twórcy i artyści – 4 dłużników (z kwotą zadłużenia – około 0,012 mln zł). W skali całego kraju ZUS ma obecnie wystawionych 10 aktywnych tytułów wykonawczych dla następców prawnych oraz 258 aktywnych tytułów wykonawczych dla osób trzecich.

Charakter tej grupy, jak również znaczny upływ czasu od powstania należności, powodują, że w wielu przypadkach dochodzenie zadłużenia napotyka obiektywne bariery (wieloletnie przekształcenia organizacyjne, zmiany właścicielskie oraz ograniczenia wynikające z faktu, że ZUS nie jest jedynym wierzycielem tych podmiotów). W konsekwencji utrzymuje się długotrwały stan zadłużenia, w którym nawet systematyczne wpłaty dokonywane w toku egzekucji – z uwagi na naliczanie odsetek – nie prowadzą do realnego zmniejszenia całkowitego salda zadłużenia.

Skala zadłużenia powstałego po dniu 1 stycznia 1999 r. jest nieporównywalnie większa w odniesieniu do zadłużenia sprzed tego okresu i wynosi według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. około 47 mld zł. Zakładając, że przekierowanie zasobów (rezygnacja z przymusowego dochodzenia należności powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r.) na obsługę należności o realnym potencjale ściągальności (od dnia 1 stycznia 1999 r.) spowoduje wygenerowanie dodatkowych wpływów z tytułu należności składowych na poziomie 47 mln zł według stanu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2025 r. W tym kontekście utrzymywanie wyspecjalizowanych zasobów organizacyjnych i informatycznych na obsługę należności sprzed 1999 r., przy ograniczonych efektach egzekucyjnych, oznacza alokację zasobów w sposób nieoptymalny z punktu widzenia interesu publicznego. Projektowana regulacja ma umożliwić przekierowanie potencjału kadrowego i organizacyjnego ZUS na obsługę bieżących należności o wyższym potencjale ściągальności, co – nawet przy minimalnym wzroście skuteczności egzekucji – będzie generować wymierne efekty finansowe w skali całego systemu.

W obowiązującym stanie prawnym istnieją instrumenty umarzania należności składowych, jednak ich zastosowanie do omawianej kategorii zadłużeń ma charakter ograniczony i nie pozwala na rozwiązanie problemu w sposób systemowy.

Zadłużenie z tytułu składek powstałe przed dniem 1 stycznia 1999 r. może być obecnie umarzane na podstawie art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącznie w przypadku stwierdzenia jego całkowitej nieściągalności. W odniesieniu do należności objętych zakresem projektowanej ustawy zastosowanie mogłyby znaleźć jedynie niektóre przesłanki uznania należności za całkowicie nieściągalne, w szczególności w sytuacjach, gdy doszło do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, a także braku małżonka, następców prawnych lub możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.). Do przesłanek tych należy również zaliczyć przypadki, gdy jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przewyższających koszty egzekucyjne.

Należności objęte projektowaną regulacją obejmują należności spłacane w ramach obowiązujących układów ratalnych oraz należności dochodzone w toku trwających postępowań egzekucyjnych. W odniesieniu do tych kategorii należności wskazane wyżej przesłanki całkowitej nieściągalności co do zasady nie zachodzą. W przypadku należności objętych układami ratalnymi odsetki zostały naliczone na dzień złożenia wniosku o rozłożenie zadłużenia na raty, natomiast w przypadku należności objętych postępowaniami egzekucyjnymi odsetki są naliczane do dnia dokonania wpłaty włącznie. Oznacza to, że do momentu całkowitego wyegzekwowania należności odsetki narastają, a biorąc pod uwagę okres przekraczający 25 lat od powstania zobowiązania, ich wysokość w wielu przypadkach znacznie przewyższa kwotę należności głównej.

W sytuacjach, w których wpłaty dokonywane w ramach postępowania egzekucyjnego mają charakter systematyczny, przykładowo miesięczny, przyrost odsetek naliczanych od pozostałej do wyegzekwowania kwoty zadłużenia często przekracza wysokość wpłacanych kwot. W konsekwencji, mimo regularnych wpłat, łączna wartość zadłużenia obejmująca należność główną i odsetki ulega dalszemu zwiększeniu. Prowadzi to do utrzymywania się stanu permanentnego zadłużenia, bez realnej perspektywy jego całkowitej spłaty.

Należności z tytułu składek mogą być również umarzane na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ze względu na ważny interes osoby zobowiązanej, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Przesłanka ta ma jednak zastosowanie wyłącznie do należności dotyczących osób opłacających składki na własne ubezpieczenia, co oznacza, że nie obejmuje ona należności wynikających z zatrudniania pracowników ani należności obciążających innych płatników składek. Zgodnie z

rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. poz. 1365), przez ważny interes osoby zobowiązanej rozumie się wystąpienie okoliczności uniemożliwiających spłatę zadłużenia, w szczególności takich jak ubóstwo zagrażające dalszej egzystencji zobowiązanego i jego rodziny, zdarzenia losowe lub klęski żywiołowe, a także przewlekła choroba zobowiązanego lub członków jego najbliższej rodziny, nad którymi sprawuje on bezpośrednią opiekę, uniemożliwiającą uzyskiwanie dochodów niezbędnych do regulowania należności.

Ocena, czy w konkretnej sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające umorzenie należności na podstawie ważnego interesu osoby zobowiązanej, jest każdorazowo uzależniona od wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na jego sytuację materialną i rodzinną uregulowanie zaległości pociągałoby za sobą nadmiernie dolegliwe skutki dla niego i jego rodziny.

W praktyce oznacza to, że rozwiązywanie problemu historycznych zaległości jedynie w oparciu o istniejące narzędzia indywidualne wymagałoby prowadzenia tysięcy odrębnych postępowań administracyjnych, z koniecznością gromadzenia dokumentacji, prowadzenia rozbudowanego postępowania wyjaśniającego i wydawania decyzji administracyjnych. Taki model postępowania byłby wysoce czasochłonny i kosztowny, a zarazem pozostawałby w sprzeczności z deregulacyjnym celem proponowanej zmiany.

W świetle powyższego, obowiązujący stan prawny nie daje wystarczających możliwości na systemowe rozwiązanie problemów związanych z przymusowym dochodzeniem należności składkowych sprzed 1999 r., jednoznacznie potwierdzając, że dochodzenie należności powstałych ponad ćwierć wieku temu, mimo długotrwałego i intensywnego angażowania aparatu administracyjnego oraz organów egzekucyjnych, nie przynosi rezultatów adekwatnych do ponoszonych nakładów i zaangażowanych zasobów, nie będąc jednocześnie konsekwencją zaniedbań ani po stronie wierzyciela, ani po stronie organów egzekucyjnych.

II. Istota planowanych rozwiązań

W ramach przedmiotowej regulacji proponuje się na dzień wejścia w życie ustawy umorzenie z mocy prawa należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Powyższe będzie skutkować wyekspirowaniem porozumień, niezależnie od ich podstaw prawnych, na mocy których rozłożono na raty albo odroczone termin płatności umarzanych należności. Kolejnym skutkiem umorzenia należności ZUS powstałych przed 1999 r. będzie

wygaśnięcie ich zabezpieczeń. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137, z późn. zm.) uprawniała ZUS do wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego na podstawie wystawionych przez ZUS dokumentów stwierdzających istnienie zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz jego wysokość (art. 12a ust. 2 ustawy). Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych również wskazuje, że wystawione przez ZUS dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz ich wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego (art. 26 ust. 2 ustawy). Dodatkowo ww. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje, że należności z tytułu składek są zabezpieczane ustawowym prawem zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika (art. 27 ust. 1 ustawy). Umorzenie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pociąga za sobą wygaśnięcie hipoteki, niezależnie od tego, kto jest aktualnym właścicielem nieruchomości. Podobna zasada znajdzie zastosowanie do zastawu zabezpieczającego należności z tytułu składek, który wygaśnie z mocy prawa z dniem umorzenia zobowiązania. Powyższe wynika z art. 94 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341, z późn. zm.) oraz art. 46g pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Wprowadzenie umorzenia nastąpi z mocy prawa, bez konieczności podejmowania przez ZUS indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (bez wydawania decyzji), co zapewni automatyzm działania i wyeliminuje ryzyko opóźnień w wykonaniu ustawy. Rozwiązanie to należy uznać za bardziej efektywne, proporcjonalne i zgodne z postulatem deregulacyjnym, niż prowadzenie masowych, indywidualnych postępowań weryfikacyjnych. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i interes płatników składek objętych przedmiotową regulacją będą zabezpieczone przez możliwość wystąpienia do ZUS zarówno o zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek, jak i zaświadczenie o tym, że określone należności zostały umorzone z mocy prawa. Odbędzie się to na zasadach ogólnych, wynikających z art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

ZUS będzie informował osoby objęte regulacją o umorzeniu należności za pośrednictwem profilu informacyjnego PUE ZUS albo – w przypadku osób nieposiadających takiego profilu – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w ZUS. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie przejrzystości i pewności sytuacji prawnej osób objętych projektowaną regulacją, przy jednoczesnym zachowaniu uproszczonego i zautomatyzowanego charakteru mechanizmu

umorzenia należności z mocy prawa, niewymagającego wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych.

Jednocześnie, mając na uwadze skutki prawne projektowanej ustawy, zostanie wprowadzony mechanizm umożliwiający odstępnie od umorzenia z mocy prawa należności składkowych sprzed 1999 r. Potwierdzenie faktu odstąpienia od umorzenia należności będzie mogło nastąpić w formie zaświadczenia wydawanego przez ZUS na podstawie art. 217 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to zapewni jednoznaczność proceduralną oraz spójność z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi dokumentowania stanu zobowiązań wobec ZUS.

Rezygnacja z indywidualnej weryfikacji sytuacji materialnej dłużników na rzecz umorzenia należności z mocy prawa znajduje uzasadnienie w charakterze oraz strukturze należności objętych projektowaną regulacją, które powstały w okresie przypadającym przed reformą systemu ubezpieczeń społecznych, i dotyczą bardzo zróżnicowanej grupy płatników składek, wśród których znajdują się wcześniej już wskazane państwowe i spółdzielcze zakłady pracy, nieuspołecznione zakłady pracy, rzemieślnicy oraz osoby z nimi współpracujące, osoby prowadzące działalność handlową, gastronomiczną i transportową, a także twórcy i artyści. Ponadto ZUS nie jest jedynym wierzycielem wobec wskazanych podmiotów, co w praktyce istotnie ogranicza możliwość pełnego odzyskania należności składkowych, nawet w przypadku przeprowadzenia szczegółowej analizy sytuacji majątkowej dłużnika. Dodatkowo, weryfikacja taka byłaby procesem złożonym i czasochłonnym, wymagającym pozyskania od tysięcy zobowiązanych dokumentacji finansowej, jej analizy oraz wydania indywidualnych rozstrzygnięć w formie decyzji administracyjnych, co wiązałoby się z istotnymi kosztami po stronie ZUS (w szczególności kosztami pracy, obsługi korespondencji oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających). Również obowiązujące regulacje prawne stwarzają ograniczone możliwości umarzania należności w oparciu o indywidualną sytuację majątkową dłużnika.

Projektowane zmiany obejmują w szczególności:

- 1) umorzenie z mocy prawa, powstałych na podstawie ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137, z późn. zm.):
 - a) nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne,
 - b) dodatkowych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników nakładanych w związku z pogorszeniem warunków pracy przez właściwe organy nadzoru,
 - c) składek na ubezpieczenie społeczne od świadczeń socjalnych związanych z urlopami górniczymi i zasiłkami socjalnymi wynikającymi z Układu zbiorowego pracy z 1991 r.;

- 2) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe na mocy ustaw:
 - a) ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. poz. 145, z późn. zm.),
 - b) ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. poz. 333, z późn. zm.),
 - c) ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. poz. 250, z późn. zm.),
 - d) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. z 1989 r. poz. 156, z późn. zm.);
- 3) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na Fundusz Pracy powstałe na mocy ustaw:
 - a) ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. poz. 446, z późn. zm.),
 - b) ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. poz. 457, z późn. zm.),
 - c) ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. poz. 514, z późn. zm.);
- 4) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które powstały przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. poz. 85, z późn. zm.);
- 5) umorzenie wszystkich należności powiązanych z należnościami głównymi objętymi projektem, w tym: odsetek za zwłokę, dodatkowych opłat i opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, kosztów egzekucyjnych;
- 6) umorzenie z mocy prawa postępowań egzekucyjnych oraz zabezpieczających, które dotyczą należności objętych umorzeniem, i które nie zostały zakończone przed wejściem ustawy w życie;
- 7) zobowiązanie ZUS do przekazania właściwym organom egzekucyjnym zawiadomień o należnościach podlegających umorzeniu;
- 8) zobowiązanie ZUS do przekazania syndykom, sędziom-komisarzom albo sądom upadłościowym zawiadomień o należnościach podlegających umorzeniu, zgłoszonych w postępowaniu upadłościowym;

- 9) zobowiązanie ZUS do przekazania nadzorcom, zarządcom, sędziom-komisarzom albo sądom restrukturyzacyjnym zawiadomień o należnościach podlegających umorzeniu, zgłoszonych w postępowaniu restrukturyzacyjnym.

Elementem uzasadniającym podjęcie inicjatywy legislacyjnej jest także specyfika należności sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. w kontekście systemu świadczeń. Należności te powstały w tak zwanym „starym systemie emerytalnym” i nie podlegają ewidencjonowaniu na indywidualnych kontach ubezpieczonych w ZUS w sposób właściwy dla okresów po reformie. Co do zasady obowiązek ich uiszczenia nie jest bezpośrednio powiązany ani z powstaniem prawa do świadczeń długoterminowych, ani z ich wysokością, gdyż zarówno wysokość emerytur w starym systemie emerytalnym, jak i kapitał początkowy w nowym systemie nie są bezpośrednio powiązane z kwotą należnych ani odprowadzonych składek. Ponadto w większości przypadków kapitał początkowy został już ustalony z uwzględnieniem całego okresu przypadającego przed dniem 1 stycznia 1999 r., a nawet „skonsumowany” już przez prawo i wypłatę świadczeń przyznanych zarówno w starym systemie, jak i w nowym systemie, uwzględniającym kapitał początkowy.

Z perspektywy funkcjonalnej projektowana ustawa ma więc charakter porządkujący w sferze zobowiązań publicznoprawnych i zmierza do racjonalizacji działań administracji publicznej, a nie do ingerencji w prawa nabyte lub zasady ustalania świadczeń.

Wprowadzenie projektowanych rozwiązań będzie miało znaczący wpływ na obszar działalności gospodarczej, w szczególności na sytuację podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które są obciążone wieloletnimi zaległościami składkowymi powstałymi przed reformą systemu ubezpieczeń społecznych z 1999 r. Umorzenie tych zobowiązań przyczyni się do zmniejszenia barier administracyjnych i finansowych oraz zwiększy stabilność środowiska gospodarczego.

Proponowana regulacja wpłynie także pozytywnie na wizerunek państwa, jako podmiotu, który racjonalnie gospodaruje powierzonymi środkami publicznymi, oraz podejmuje decyzje zgodne z zasadą proporcjonalności i efektywności ekonomicznej. Jednocześnie nie narusza ona zasady równości wobec prawa, gdyż obejmuje kategorię zobowiązań zbliżonych co do rodzaju, wieku i charakterystyki ekonomicznej.

Projekt przewiduje odpowiednie rozłożenie w czasie czynności organizacyjnych i informacyjnych niezbędnych do prawidłowego wdrożenia mechanizmu ustawowego umorzenia należności. W pierwszej kolejności ZUS będzie zobowiązany, w terminie 30 dni od

dnia wejścia w życie art. 3 projektowanej ustawy, do zawiadomienia osób posiadających zadłużenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, współpracy przy jej prowadzeniu albo z innego tytułu, z którego opłacały składki na własne ubezpieczenia, o możliwości odstąpienia od umorzenia należności z mocy prawa. ZUS prześle powyższe zawiadomienie, na profil informacyjny PUE ZUS albo – w przypadku gdy profil informacyjny nie został założony – na ostatni adres do korespondencji, zgłoszony w ZUS.

Osoby te będą mogły, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, złożyć do ZUS oświadczenie o odstąpieniu od umorzenia należności. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie ochrony interesów osób, dla których dalsze utrzymanie należności może mieć znaczenie z punktu widzenia przyszłych uprawnień emerytalnych lub ustalenia kapitału początkowego.

Zgodnie z intencją projektodawcy termin 30 dni na złożenie oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności ma charakter materialnoprawny i tym samym nie będzie podlegał przywróceniu. Mając na względzie potrzebę zapewnienia jednoznaczności regulacji, wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych co do charakteru tego terminu, jak również ustabilizowania sytuacji prawnej i faktycznej zobowiązanego, projektowana ustawa przesądza tę kwestię wprost w treści przepisu. Z takich samych względów projektowana regulacja przesądza także, że przedmiotowe oświadczenie może dotyczyć wyłącznie całości należności objętej umorzeniem i nie może zostać odwołane lub zmienione. Jednocześnie należy wskazać, że złożenie oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności nie będzie powodowało wszczęcia postępowania administracyjnego, które wymagałoby po stronie organu rentowego jakiegoś rozstrzygnięcia. Zawarte w art. 3 ust. 6 projektu odesłanie do stosowania w odniesieniu do wyżej wymienionego oświadczenia przepisów art. 63–66 Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter wyłącznie techniczny i – wobec braku odpowiednich regulacji proceduralnych w przepisach projektowanej ustawy oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – służy dookreśleniu sposobu jego obsługi, to jest wymogów formalnych, które powinno ono spełniać, trybu uzupełniania jego braków, jak również trybu ewentualnego jego przekazania zgodnie z właściwością.

Po upływie terminu na składanie oświadczeń ZUS będzie zobowiązany do dokonania weryfikacji zgromadzonych danych, wyłączenia należności objętych skutecznie złożonymi oświadczeniami o odstąpieniu od umorzenia oraz przygotowania ostatecznego wykazu należności podlegających umorzeniu z mocy prawa. Etap ten będzie wymagać również dostosowania systemów informatycznych oraz przygotowania danych przekazywanych

organom egzekucyjnym, syndykom, nadzorcom sądowym oraz zarządom w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

Następnie ZUS prześle właściwym organom egzekucyjnym, syndykom, nadzorcom oraz zarządom, sędziom-komisarzom, sądom upadłościowym oraz sądom restrukturyzacyjnym informacje o należnościach podlegających umorzeniu, co umożliwi odpowiednie dostosowanie prowadzonych postępowań, w szczególności aktualizację list wierzytelności, planów podziału oraz innych dokumentów sporządzanych w toku postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

Z perspektywy projektodawcy korespondencja, którą będzie wysyłał ZUS zgodnie z art. 5 projektu ma na celu poinformowanie właściwego organu w postępowaniu upadłościowym albo restrukturyzacyjnym o skutku wynikającym z ustawy, to jest o umorzeniu należności z datą wejścia w życie ustawy w odniesieniu do skonkretyzowanych wierzytelności publicznoprawnych (w zakresie okresu i wysokości). Projektowane ustawą umorzenie w swoich skutkach będzie bowiem równoznaczne z wygaśnięciem nieopłaconych należności (za wskazany w ustawie okres), a tym samym brakiem podstaw prawnych i faktycznych do dalszego prowadzenia czynności, które miałyby na celu ich zaspokojenie. Bez wątpienia zatem w toku postępowania upadłościowego albo restrukturyzacyjnego powstanie potrzeba praktycznego uwzględnienia tych okoliczności. Podkreślić przy tym należy, że katalog czynności, których podjęcie będzie niezbędne w konkretnej sprawie w związku z wynikającym z projektu umorzeniem, które nastąpi z mocy prawa, będzie determinowany z jednej strony rodzajem postępowania, w którym są dochodzone umarzane wierzytelności ZUS (upadłość konsumencka, upadłość przedsiębiorcy, postępowanie układowe itd.), z drugiej zaś stopniem zaawansowania tego postępowania.

Zważywszy na fakt, że wraz z projektowanym umorzeniem przestanie istnieć podstawa do żądania zapłaty nieopłaconych dotychczas należności, okoliczność ta powinna skutkować „wyłączeniem” z danego postępowania należności objętych skutkiem tej ustawy w oparciu o przeprowadzone przez właściwy organ „z urzędu” i na podstawie informacji przekazanej przez ZUS czynności i działania, których celem powinna być adekwatna zmiana między innymi na liście wierzytelności, w planie podziału, w zatwierdzonym planie podziału, jak również w odniesieniu do zatwierdzonego planu spłaty zobowiązań (co do wierzytelności nim objętych a jeszcze nieuregulowanych). Z uwagi na duże zróżnicowanie potencjalnych trybów dochodzenia należności w toku postępowania upadłościowego albo restrukturyzacyjnego konkretyzacja wymaganych do przeprowadzenia czynności będzie następować *a casu ad casum*. Z tej też

przyczyny wprowadzono w art. 5 ust. 1 projektu obok syndyka również sąd upadłościowy, przyjmując, że w zależności od stanu faktycznego sprawy to właśnie on będzie właściwy do podjęcia stosownych czynności. Na zasadzie analogii, w związku z odpowiednim stosowaniem przepisów, do podjęcia niezbędnych czynności i działań w postępowaniu restrukturyzacyjnym może być nadzorca układu, nadzorca sądowy, zarządca, sędzia-komisarz lub sąd restrukturyzacyjny (art. 5 ust. 2 projektu).

Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia wskazanych czynności organizacyjnych, informacyjnych i technicznych, projekt przewiduje odpowiednio wydłużone *vacatio legis* dla przepisów materialnych wywołujących skutek umorzenia należności. Jednocześnie wcześniejsze wejście w życie przepisów proceduralnych dotyczących obowiązków informacyjnych ZUS umożliwi przygotowanie wszystkich uczestników postępowań do zastosowania projektowanej regulacji.

III. Szczegółowe omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy

1. Wprowadzenie umorzenia z mocy prawa należności składkowych powstałych przed 1 stycznia 1999 r. (art. 1 projektowanej ustawy)

W ust. 1:

- 1) w pkt 1 określono katalog nieprzedawnionych należności powstałych na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, które podlegają umorzeniu. Obejmuje on składki na ubezpieczenie społeczne, dodatkowe składki na ubezpieczenie społeczne pracowników nakładane w związku z pogorszeniem warunków pracy stwierdzonym przez właściwe organy nadzoru oraz składki na ubezpieczenie społeczne dotyczące świadczeń socjalnych wypłacanych w okresie urlopu górniczego oraz od zasiłku socjalnego (wynikających z odrębnych przepisów lub układu zbiorowego pracy dla pracowników zakładów górniczych z dnia 21 grudnia 1991 r.);
- 2) pkt 2 rozszerza zakres umorzenia na nieprzedawnione należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w zakresie zaopatrzenia emerytalnego twórców i ich rodzin, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin oraz duchownych;
- 3) pkt 3 rozszerza zakres umorzenia na nieprzedawnione należności z tytułu składek na Fundusz Pracy powstałe na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu,

ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu;

- 4) pkt 4 rozszerza zakres umorzenia na nieprzedawnione należności z tytułu składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które powstały przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Rozwiązanie to porządkuje stan prawny w odniesieniu do należności powstałych w historycznym modelu finansowania ubezpieczeń społecznych, zapewniając kompleksowy charakter regulacji i obejmując wszystkie należności składkowe o analogicznym charakterze czasowym i funkcjonalnym, niezależnie od aktu prawnego stanowiącego ich podstawę.

W ust. 2 projektowanego przepisu przesądza się, że wraz z należnościami głównymi umorzeniu z mocy prawa podlegać będą również należności z nimi związane, to jest odsetki za zwłokę, dodatkowe opłaty, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia oraz koszty egzekucyjne.

Rozwiązanie to ma na celu pełne i definitywne wyeliminowanie historycznego zadłużenia z obrotu prawnego oraz zapobieżenie sytuacjom, w których po umorzeniu należności głównej nadal istniałyby należności uboczne obciążające płatników składek.

Wyłączenie spod zakresu projektowanego umorzenia nastąpić może w przypadku złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności na podstawie niniejszej ustawy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy.

Zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku zapłaty należności składkowych mogłoby stanowić pomoc publiczną, o ile spełnione zostałyby wszystkie przesłanki wynikające z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

- 1) wsparcie udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych;
- 2) przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- 3) wsparcie ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów);
- 4) wsparcie grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Kluczowe znaczenie dla kwalifikacji projektowanego rozwiązania jako pomocy publicznej ma przesłanka selektywności, gdyż spełnione są przesłanki dotyczące wykorzystania środków publicznych, przysporzenia po stronie przedsiębiorców oraz potencjalnego wpływu na

konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Projektowana regulacja obejmuje w sposób jednolity wszystkie nieprzedawnione należności objęte zakresem ustawy, niezależnie od sytuacji majątkowej zobowiązanego oraz sposobu zabezpieczenia wierzytelności. Umorzenie należności ZUS powstałych przed 1999 r. dotyczy wszystkich przedsiębiorców, to jest niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, miejsca jej prowadzenia oraz wielkości przedsiębiorstwa. Tym samym wyeliminowane zostało jedno z potencjalnych kryteriów różnicowania sytuacji adresatów regulacji, które mogłoby przemawiać za uznaniem środka za selektywny. Projektowane umorzenie ma charakter generalny i abstrakcyjny, odnosi się do zamkniętej kategorii historycznych należności publicznoprawnych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. i znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów spełniających ustawowe przesłanki, bez uznaniowości organu oraz bez możliwości indywidualnego kształtowania zakresu wsparcia. Regulacja ta stanowi zatem środek o charakterze systemowym i porządkującym, zbliżony do rozwiązań abolicyjnych funkcjonujących w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej, które w określonych przypadkach nie są kwalifikowane jako środki selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Oznacza to, że proponowane umorzenie ma charakter generalny, a tym samym nie spełnia przesłanki selektywności. Umorzenie należności składkowych przedsiębiorców nie będzie więc stanowić pomocy publicznej.

2. Brak obowiązku wydawania decyzji (art. 2 projektowanej ustawy)

Art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy przesądza, że postępowanie w sprawie o umorzenie należności powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie będzie wymagało wydania decyzji administracyjnej.

Jednocześnie zgodnie z art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy ZUS będzie informował osoby o umorzeniu należności, o których mowa w art. 1, na profilu informacyjnym PUE ZUS tych osób albo – w przypadku gdy profil informacyjny nie został założony – na ostatni adres do korespondencji, zgłoszony w ZUS.

Rozwiązanie to zapewni przejrzystość i pewność sytuacji prawnej osób objętych projektowaną regulacją, a brak obowiązku wydawania decyzji zapewni automatyzm działania i wyeliminuje ryzyko opóźnień w wykonaniu ustawy.

3. Możliwość odstąpienia od umorzenia należności na wniosek osoby zobowiązanej (art. 3 projektowanej ustawy)

Wprowadzenie mechanizmu umożliwienia odstąpienia od umorzenia należności ma charakter gwarancyjny i służy zapewnieniu ochrony interesów osób, dla których dalsze utrzymanie należności może mieć znaczenie z punktu widzenia ich sytuacji prawnej, w szczególności w kontekście ustalania kapitału początkowego lub przyszłych uprawnień emerytalnych. Rozwiązanie to pozwala zachować autonomię decyzji osób objętych projektowaną regulacją, przy jednoczesnym zachowaniu systemowego i deregulacyjnego charakteru projektowanej ustawy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy ZUS będzie zobowiązany, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tego przepisu, zawiadomić osoby objęte zakresem regulacji o przysługującym im prawie do odstąpienia od umorzenia należności. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie pełnej informacji adresatom normy oraz umożliwienie im świadomego podjęcia decyzji co do skutków projektowanej regulacji.

Art. 3 ust. 2 projektowanej ustawy określa sposób realizacji obowiązku informacyjnego przez ZUS. Zawiadomienie będzie przekazywane na profil informacyjny PUE ZUS albo – w przypadku gdy osoba nie posiada takiego profilu – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w ZUS. Rozwiązanie to zapewni możliwość skutecznego dotarcia informacji do osób objętych projektowaną regulacją przy jednoczesnym wykorzystaniu istniejących narzędzi komunikacji stosowanych przez ZUS.

Art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy określa tryb realizacji prawa do odstąpienia od umorzenia, przewidując, że następuje ono poprzez złożenie oświadczenia do ZUS w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Termin ten ma charakter materialnoprawny, co oznacza, że w przypadku uchybienia terminowi nie będzie on podlegał przywróceniu. Rozwiązanie to z jednej strony będzie zapobiegać niepewności co do mającego nastąpić skutku umorzenia należności z mocy przepisów ustawy, jak również umożliwi prowadzenie dalszych czynności przez ZUS, które ma on obowiązek zrealizować, m.in. wobec organów egzekucyjnych, syndyka czy sądu upadłościowego. Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia jednoznaczności regulacji oraz wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, projektowana ustawa przesądza tę kwestię wprost w art. 3 ust. 4.

Jednocześnie projektowana regulacja przewiduje, że oświadczenie o odstąpieniu od umorzenia może dotyczyć wyłącznie całości należności objętych projektowaną ustawą oraz nie może

zostać odwołane ani zmienione (art. 3 ust. 5 projektowanej ustawy). Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie stabilności i pewności skutków prawnych składanych oświadczeń oraz uniknięcie sytuacji prowadzących do częściowego albo wielokrotnego modyfikowania skutków umorzenia należności.

Z kolei art. 3 ust. 6 projektowanej ustawy przewiduje, w odniesieniu do składanych oświadczeń, stosowanie przepisów art. 63–66 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Odesłanie to ma charakter wyłącznie techniczny i – wobec braku odpowiednich regulacji proceduralnych w przepisach projektowanej ustawy – służy dookreśleniu sposobu jego obsługi, to jest wymogów formalnych, które powinno ono spełniać, trybu uzupełniania jego braków, jak również trybu ewentualnego jego przekazania zgodnie z właściwością. Jednocześnie należy wskazać, że złożenie oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności nie wszczyna postępowania administracyjnego i nie prowadzi do wydania decyzji administracyjnej przez ZUS.

Projektowane rozwiązanie wzmacnia ochronę interesów jednostki, nie naruszając jednocześnie celu deregulacyjnego projektowanej ustawy ani jej systemowego charakteru. Mechanizm odstąpienia od umorzenia będzie miał zastosowanie wyłącznie do wąskiej kategorii należności dotyczących osób opłacających składki na własne ubezpieczenia i będzie miał charakter incydentalny wobec zasadniczego celu ustawy, jakim jest definitywne uporządkowanie historycznych należności składkowych o znikomym potencjale egzekucyjnym.

4. Umorzenie trwających postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających oraz obowiązki informacyjne wobec organów egzekucyjnych (art. 4 projektowanej ustawy)

Przewiduje się, że postępowania egzekucyjne oraz zabezpieczające wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy ulegają umorzeniu z mocy prawa w zakresie należności objętych projektowaną regulacją (art. 4 ust. 1 projektowanej ustawy). Należności ZUS są dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej oraz sądowej, proponuje się zatem, aby trwające postępowania egzekucyjne oraz zabezpieczające uległy umorzeniu. Przepis ten ma na celu zapewnienie spójności systemowej oraz wyeliminowanie bezprzedmiotowych działań egzekucyjnych po wejściu w życie ustawy.

Wprowadzony zostanie także obowiązek informacyjny po stronie ZUS wobec organów egzekucyjnych niebędących dyrektorami oddziałów ZUS (art. 4 ust. 2 projektowanej ustawy). Rozwiązanie to ma zapobiec podejmowaniu dalszych czynności egzekucyjnych po umorzeniu należności, w szczególności dokonywaniu potrąceń, zajęć lub przekazywaniu środków na

poczet zobowiązań, które uległy umorzeniu z mocy prawa. ZUS będzie miał obowiązek przesłać zawiadomienia do organów egzekucyjnych niebędących dyrektorami ZUS nie wcześniej niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu jednak nie później niż do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy.

5. Obowiązek informacyjny w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych (art. 5 projektowanej ustawy)

Na ZUS nałożony zostanie także obowiązek zawiadomienia syndyka, sędziego-komisarza albo sądu upadłościowego o umorzeniu należności wynikających z projektowanej ustawy, zgłoszonych jako wierzytelności w postępowaniu upadłościowym (art. 5 ust. 1 projektowanej ustawy). Zawiadomienie to kierowane będzie nie wcześniej niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu jednak nie później niż do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy. Do postępowań restrukturyzacyjnych, obejmujących należności składkowe powstałe przed dniem 1 stycznia 1999 r., wyżej wymieniony schemat zawiadamiania stosuje się odpowiednio (art. 5 ust. 2 projektowanej ustawy).

Rozwiązanie to zapewni aktualność stanu wierzytelności oraz zapobiegnie uwzględnianiu w dalszym toku postępowania należności, które przestały istnieć z mocy prawa.

6. Skutki umorzenia dla ustalania kapitału początkowego (art. 6 projektowanej ustawy)

Okres, za który składki zostały umorzone na podstawie projektowanej ustawy, w przypadku osób opłacających składki na własne ubezpieczenia, nie będzie podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.), a umorzone składki nie będą podlegały wliczeniu do podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 25 ww. ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 projektowanej ustawy). Jednocześnie okres, za który składki zostały umorzone, nie będzie podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń, do których prawo jest uzależnione od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego (art. 6 ust. 1 pkt 3 projektowanej ustawy).

Stosowanie tej zasady rozszerzone będzie również na osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r., dla których ustala się kapitał początkowy, co ma na celu wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania projektowanych regulacji wobec tej kategorii ubezpieczonych (art. 6 ust. 2 projektowanej ustawy).

Projektowane rozwiązanie stanowi konsekwencję podstawowej zasady systemu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którą uwzględnienie okresów prowadzenia działalności albo innych okresów podlegania ubezpieczeniom społecznym osób opłacających składki na własne ubezpieczenia jest uzależnione od faktycznego opłacenia należnych składek. Umorzenie należności składkowych nie może być utożsamiane z ich zapłatą ani prowadzić do powstania skutków prawnych równoważnych wykonaniu obowiązku składkowego.

W obowiązującym systemie prawnym istnieje ścisły związek między realizacją obowiązku opłacania składek przez osoby prowadzące działalność gospodarczą lub opłacające składki za siebie a możliwością uwzględnienia tych okresów przy ustalaniu prawa do świadczeń oraz ich wysokości. Projektowana regulacja zachowuje tę zasadę i nie wprowadza odstępstwa od reguły ekwiwalentności obowiązującej w systemie ubezpieczeń społecznych.

Przyjęcie odmiennego rozwiązania prowadziłoby do sytuacji, w której okresy, za które składki nie zostały faktycznie opłacone, wywoływałyby skutki tożsame z okresami prawidłowo finansowanymi, co pozostawałoby w sprzeczności z konstrukcją systemu ubezpieczeń społecznych oraz zasadą równego traktowania ubezpieczonych wykonujących obowiązki składkowe.

Projektowana regulacja ma zatem charakter doprecyzowujący i porządkujący oraz służy jednoznacznemu przesądzeniu, że umorzenie historycznych należności składkowych, dokonywane z przyczyn związanych z nieefektywnością dalszego dochodzenia tych należności, nie wywołuje skutków w sferze ustalania prawa do świadczeń ani ich wysokości w odniesieniu do osób opłacających składki na własne ubezpieczenia.

7. Wpływ na sytuację prawną osób zatrudnionych u płatników składek

Projektowany art. 7 ma charakter doprecyzowujący i gwarancyjny. Jego celem jest jednoznaczne przesądzenie, że umorzenie należności składkowych objętych projektowaną ustawą nie wpływa na sytuację prawną osób zatrudnionych u płatnika składek w zakresie ustalania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych ani ich wysokości.

W odniesieniu do osób zatrudnionych u płatników składek objętych projektowaną regulacją należy wskazać, że kwalifikacja okresu zatrudnienia jako okresu składkowego nie jest uzależniona od skuteczności egzekucji należności składkowych od pracodawcy ani od późniejszych losów zobowiązania publicznoprawnego płatnika wobec ZUS. Decydujące znaczenie ma istnienie stosunku pracy lub innego stosunku zobowiązaniowego, na podstawie

którego praca była wykonywana oraz obowiązku składkowego po stronie płatnika w okresie wykonywania tego zatrudnienia.

Projektowane umorzenie należności składkowych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie wywołuje zatem negatywnych skutków dla uprawnień emerytalnych osób zatrudnionych u płatników składek objętych zakresem regulacji. Umorzenie dotyczy wyłącznie zobowiązania publicznoprawnego płatnika wobec ZUS i nie wpływa na kwalifikację historycznych okresów zatrudnienia, jako okresów składkowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzenie projektowanego przepisu nie zmienia zatem obowiązujących zasad systemowych, lecz służy wyeliminowaniu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych mogących pojawić się w związku z ustawowym umorzeniem należności składkowych. Przepis ma charakter potwierdzający i ochronny, zapewniając jednoznaczność skutków projektowanej regulacji z perspektywy sytuacji prawnej osób zatrudnionych u płatnika składek.

8. Skutki umorzenia dla stażu pracy (art. 8 projektowanej ustawy)

Mając na względzie art. 302¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.) proponuje się regulację, na podstawie której – w przypadku umorzenia składek na ubezpieczenie społeczne dotyczące osób opłacających składki na własne ubezpieczenia – okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu objęte umorzeniem będą wliczały się do okresu zatrudnienia, do którego wlicza się okresy prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz okresy pozostawania osobą współpracującą z osobą fizyczną prowadzącą tę działalność, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe.

Proponowane umorzenie zaległości składkowych przed 1999 r. nie powinno rzutować na uprawnienia pracownicze osób opłacających składki na własne ubezpieczenia i w efekcie utrudniać dostęp do niektórych uprawnień pracowniczych oraz do stanowisk, na których jest wymagane posiadanie określonego stażu pracy.

Należy podkreślić, że umorzenie należności następuje z mocy prawa i ma charakter systemowy oraz porządkujący. Projektowana regulacja została wprowadzona przede wszystkim w interesie państwa oraz ZUS, w celu definitywnego zakończenia kosztownych i długotrwałych postępowań dotyczących należności o znikomym potencjale egzekucyjnym oraz racjonalizacji działań administracji publicznej. Skoro ustawodawca decyduje się na rezygnację z dalszego

dochodzenia historycznych należności ze względów związanych z efektywnością działania państwa, obywatel nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji takiego rozwiązania w sferze swoich uprawnień pracowniczych.

Projektowana regulacja ma zatem na celu zapewnienie neutralności skutków umorzenia z punktu widzenia sytuacji prawnej osób objętych ustawą. W przeciwnym razie osoby, wobec których należności wygasły z mocy prawa w wyniku przyjęcia rozwiązania korzystnego dla administracji publicznej, mogłyby utracić możliwość wykazania odpowiedniego stażu pracy dla celów pracowniczych, mimo faktycznego wykonywania działalności lub współpracy przy jej prowadzeniu przez określony czas.

Jednocześnie należy wskazać, że uprawnienia pracownicze związane ze stażem pracy mają charakter odmienny od uprawnień emerytalnych i co do zasady pozostają związane z faktem wykonywania określonej aktywności zawodowej oraz przebiegiem zatrudnienia, a nie wyłącznie z faktem skutecznego wyegzekwowania składek przez ZUS. Wprowadzenie projektowanego rozwiązania ma zatem charakter ochronny i gwarancyjny oraz służy zachowaniu proporcjonalności skutków projektowanej ustawy wobec osób objętych jej zakresem.

9. Przepisy odsyłające (art. 9 projektowanej ustawy)

Art. 9 projektowanej ustawy zawiera przepis odsyłający, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie spójności systemowej projektowanej regulacji z obowiązującym porządkiem prawnym w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Wprowadzenie przepisu odsyłającego ma na celu jednoznaczne przesądzenie, że w zakresie nieobjętym szczegółowymi regulacjami projektowanej ustawy zastosowanie znajdują ogólne zasady, tryby i instytucje przewidziane w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności w odniesieniu do właściwości ZUS, form działania organu, trybu doręczeń, wydawania zaświadczeń oraz innych czynności materialno-technicznych i procesowych.

Rozwiązanie to zapobiega powstawaniu luk prawnych oraz eliminuje wątpliwości interpretacyjne co do podstawy prawnej stosowania przepisów ogólnych, zapewniając jednolite i prawidłowe stosowanie projektowanej ustawy w praktyce.

10. Skutki umorzenia w sferze prawa podatkowego (art. 10 projektowanej ustawy)

Art. 10 projektowanej ustawy, reguluje skutki umorzenia w sferze przepisów prawa podatkowego. Zgodnie z projektowanym przepisem, przychody z tytułu umorzenia należności objętych projektowaną ustawą, nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych. W związku z tym, osobom, którym zostały umorzone należności z tytułu składek przysługujące na podstawie projektowanego art. 10 zwolnienie podatkowe.

11. Wejście w życie ustawy (art. 11 projektowanej ustawy)

Wejście w życie projektowanej ustawy nastąpi pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 5 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, art. 4 ust. 2, art. 5 i art. 9, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przyjęcie takiego *vacatio legis* umożliwi ZUS dokonanie niezbędnych przygotowań organizacyjnych i informatycznych, zapewniając sprawne i jednolite wdrożenie projektowanych rozwiązań.

Zmiany wprowadzane projektowaną ustawą mają charakter neutralny dla budżetu państwa. Skutki finansowe przedmiotowej regulacji wynikające z umorzenia z mocy prawa należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. ograniczają się do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz kosztów funkcjonowania ZUS. W ciągu najbliższych 10 lat umorzenie należności składowych sprzed 1999 r. pozwoli na oszczędności sektora finansów publicznych rzędu około 121,4 mln zł. Szczegółowa informacja w powyższym zakresie, wraz z przedstawieniem metody przyjętej do obliczeń, została przedstawiona w Ocenie Skutków Regulacji.

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji pozostaje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Regulacja dotyczy materii należącej do kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemu zabezpieczenia społecznego oraz dochodzenia należności publicznoprawnych.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), projekt

ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

W ramach oceny przewidywanego wpływu niniejszego projektu ustawy na mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 66–68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.), proponowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na ww. kategorię podmiotów.

Projektowana regulacja nie stwarza zagrożeń korupcyjnych, w szczególności z uwagi na automatyczny charakter umorzenia należności z mocy prawa oraz brak uznaniowości po stronie organów stosujących ustawę.

Nazwa projektu Ustawa o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu dr hab. Sebastian Gajewski – Podsekretarz Stanu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Igor Chudzik, Departament Ubezpieczeń Społecznych tel. 538 117 263	Data sporządzenia: 22 lipca 2026 r. Źródło: Deregulacja Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UDER 108
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zasadniczą przyczyną podjęcia inicjatywy legislacyjnej jest stwierdzona w praktyce niska efektywność działań związanych z egzekwowaniem wierzytelności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „ZUS”, oraz nieproporcjonalnie wysokie koszty dochodzenia tych zaległości, które z uwagi na upływ bardzo długiego czasu od momentu ich powstania mają charakter w przeważającej mierze niemożliwy do wyegzekwowania. Mimo realizacji ustawowego obowiązku dochodzenia przedmiotowych należności, w praktyce podejmowane przez dyrektora oddziału ZUS oraz inne organy egzekucyjne (administracyjne i sądowe) działania egzekucyjne w odniesieniu do zadłużenia sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.) wykazują niewielką skuteczność i nie przynoszą adekwatnych rezultatów w postaci realnego zaspokojenia należności głównej. W praktyce oznacza to, że część tych należności jest niemożliwa do wyegzekwowania. Dotyczą one zarówno aktywnych płatników składek, jak również podmiotów, które zakończyły działalność gospodarczą. Mimo braku realnych możliwości odzyskania tych kwot, ZUS jest ustawowo zobowiązany do prowadzenia czynności zmierzających do ich dochodzenia, co skutkuje generowaniem kosztów administracyjnych, obsługowych i egzekucyjnych niewspółmiernych do oczekiwanych efektów finansowych.

W ostatnich latach wpływy egzekucyjne ZUS za okres przed 1999 r. utrzymują się na poziomie około 4 mln zł i nawet nie pokrywają w całości pochodnych wierzytelności składkowych (odsetek), zatem nie wpływają istotnie na należność główną.

W przeważającej bowiem części egzekucje prowadzone w tym zakresie skutkują wyłącznie odzyskaniem kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, nie zaś kwoty podstawowej zobowiązania, co świadczy o tym, że egzekwowanie tego rodzaju należności stało się procesem o charakterze czysto formalnym.

Od 4 lat liczba kont płatników składek, na których zewidencjonowane są należności sprzed dnia 1 stycznia 1999 r., utrzymuje się na względnie zbliżonym poziomie i z roku na rok jest obserwowana coraz mniejsza dynamika spadku tej liczby. W 2023 r. wynosiła ona około 7,8 tys., natomiast w 2025 r. około 7,1 tys., w tym około 3,8 tys. płatników, których należności zostały zabezpieczone hipoteką.

W tym samym horyzoncie czasowym kwota należności z tytułu składek sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. utrzymuje się na bardzo zbliżonym poziomie, i z roku na rok obserwowana jest coraz mniejsza dynamika spadku tej liczby. W 2023 r. wpływy z tego tytułu wynosiły około 4,3 mln zł, a w 2024 r. około 4,0 mln zł, natomiast za pierwsze półrocze 2025 r. około 1,9 mln zł.

Dane te pozwalają przyjąć, że należności te stają się coraz trudniejsze do ściągnięcia i pozwalają prognozować, że ten stan – co do liczby kont płatników składek i kwot ściągniętych należności – będzie się utrzymywał w przyszłości.

Wpływy należności do FUS od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.								
	w roku 2018	w roku 2019	w roku 2020	w roku 2021	w roku 2022	w roku 2023	w roku 2024	w I półroczu 2025
Wpływy ogółem (w zł), z tego:	9 218 923	6 141 362	16 383 092	6 421 407	6 349 832	4 298 924	3 995 159	1 925 081
na poczet składek i dodatkowych opłat	3 600 932	3 019 396	5 508 145	1 781 306	2 624 234	1 668 261	1 427 563	649 303
na poczet należności pochodnych	5 617 991	3 121 966	10 874 947	4 640 101	3 725 598	2 630 663	2 567 596	1 275 778

wg stanu na:	Kwoty zadłużenia powstałe przed dniem 31 grudnia 1998 r.			
	liczba kont płatników składek	dynamika zmiany	kwota w zł/gr	dynamika zmiany
31.12.2018 r.	14 054	X	418 036 574,60	X
31.12.2019 r.	12 140	-14 %	391 384 571,62	-6 %
31.12.2020 r.	11 084	-9 %	381 047 381,10	-3 %
31.12.2021 r.	9 749	-12 %	345 868 825,31	-9 %
31.12.2022 r.	8 671	-11 %	325 385 452,18	-6 %
31.12.2023 r.	7 853	-9 %	320 344 848,97	-2 %
31.12.2024 r.	7 372	-6 %	316 692 925,01	-1,1 %
30.06.2025 r.	7 109	-4 %	315 016 690,44	-0,5 %

Z punktu widzenia systemowego i ekonomicznego kontynuowanie takich działań jest niecelowe. Wysokie koszty osobowe, organizacyjne oraz egzekucyjne ponoszone przez ZUS nie znajdują uzasadnienia w osiąganych wpływach, co obciąża zarówno budżet państwa, jak i sam ZUS, który jest instytucją odpowiedzialną za administrowanie Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

Według danych ZUS do dnia 31 grudnia 1998 r.¹:

- należności objęte przymusowym dochodzeniem wynoszą około 175,7 mln zł,
- należności objęte ulgami wynoszą około 6,4 mln zł,
- należności zabezpieczone hipoteką wynoszą 146,2 mln zł.

Grupę dłużników z zadłużeniem sprzed 1999 r. podzielić można według następującej charakterystyki:

- 1) państwowe i spółdzielcze zakłady pracy – około 70 dłużników (kwota zadłużenia – około 260 mln zł);
- 2) nieuspołecznione zakłady pracy – około 2000 dłużników (kwota zadłużenia – około 35 mln zł);
- 3) rzemieślnicy oraz osoby z nimi współpracujące – około 2500 dłużników (kwota zadłużenia – około 8,3 mln zł),
- 4) osoby prowadzące działalność handlową i gastronomiczną oraz osoby z nimi współpracujące – około 1900 dłużników (kwota zadłużenia – około 6 mln zł);
- 5) osoby prowadzące działalność transportową i osoby z nimi współpracujące – około 300 dłużników (kwota zadłużenia – około 0,9 mln zł);
- 6) twórcy i artyści – 4 dłużników (kwota zadłużenia – około 0,012 mln zł).

W zakresie zadłużenia sprzed 1999 r. w skali całego kraju ZUS ma obecnie wystawionych:

- 1) 10 aktywnych tytułów wykonawczych dla następców prawnych;
- 2) 258 aktywnych tytułów wykonawczych dla osób trzecich.

Zadłużenie z tytułu składek powstałe przed dniem 1 stycznia 1999 r. może być obecnie umarzane na podstawie art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącznie w przypadku stwierdzenia jego całkowitej nieściągalności. W odniesieniu do należności objętych zakresem projektowanej ustawy potencjalnie zastosowanie mogłyby znaleźć jedynie niektóre przesłanki uznania należności za całkowicie nieściągalne, w szczególności w sytuacjach, gdy doszło do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, a także braku małżonka, następców prawnych lub możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.). Do przesłanek tych należy również zaliczyć przypadki, w których jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przewyższających koszty egzekucyjne.

Należności objęte projektowaną regulacją obejmują należności spłacane w ramach obowiązujących układów ratalnych oraz należności dochodzone w toku trwających postępowań egzekucyjnych. W odniesieniu do tych kategorii należności wskazane wyżej przesłanki całkowitej nieściągalności co do zasady nie zachodzą. W przypadku należności objętych układami ratalnymi odsetki zostały naliczone na dzień złożenia wniosku o rozłożenie zadłużenia na raty, natomiast w przypadku należności objętych postępowaniami egzekucyjnymi odsetki są naliczane do dnia dokonania wpłaty włącznie. Oznacza to, że do momentu całkowitego wyegzekwowania należności odsetki narastają, a biorąc pod uwagę okres przekraczający 25 lat od powstania zobowiązania ich wysokość w wielu przypadkach znacznie przewyższa kwotę należności głównej.

W sytuacjach, w których wpłaty dokonywane w ramach postępowania egzekucyjnego mają charakter systematyczny, przykładowo miesięczny, przyrost odsetek naliczanych od pozostałej do wyegzekwowania kwoty zadłużenia często

¹ Dane na dzień 30 czerwca 2025 r.

przekracza wysokość wpłacanych kwot. W konsekwencji, mimo regularnych wpłat, łączna wartość zadłużenia obejmująca należność główną i odsetki ulega dalszemu zwiększeniu. Prowadzi to do utrzymywania się stanu permanentnego zadłużenia, bez realnej perspektywy jego całkowitej spłaty.

Należności z tytułu składek mogą być również umarzane na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ze względu na ważny interes osoby zobowiązanej, mimo braku ich całkowitej nieściągalności. Przesłanka ta ma jednak zastosowanie wyłącznie do należności dotyczących osób opłacających składki na własne ubezpieczenia, co oznacza, że nie obejmuje ona należności wynikających z zatrudniania pracowników ani należności obciążających innych płatników składek. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. poz. 1365), przez ważny interes osoby zobowiązanej rozumie się wystąpienie okoliczności uniemożliwiających spłatę zadłużenia, w szczególności takich jak ubóstwo zagrażające dalszej egzystencji zobowiązanego i jego rodziny, zdarzenia losowe lub klęski żywiołowe, a także choroba zobowiązanego lub członków jego najbliższej rodziny, nad którymi sprawuje on bezpośrednią opiekę, uniemożliwiającą uzyskiwanie dochodów niezbędnych do regulowania należności.

Ocena, czy w konkretnej sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające umorzenie należności na podstawie ważnego interesu osoby zobowiązanej, jest każdorazowo uzależniona od wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na jego sytuację materialną i rodzinną uregulowanie zaległości pociągałoby za sobą nadmiernie dolegliwe skutki dla niego i jego rodziny.

Dodatkowo, w każdym przypadku umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania administracyjnego z wyjątkowo rozbudowanym postępowaniem wyjaśniającym. Prowadzenie takich postępowań wiąże się ze znacznym nakładem sił i środków po stronie ZUS.

W świetle powyższego, obowiązujący stan prawny nie daje wystarczających możliwości na systemowe rozwiązanie problemów związanych z przymusowym dochodzeniem należności składkowych sprzed 1999 r.

Ponadto wskazania wymaga, że należności składkowe sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. powstały w tzw. starym systemie emerytalnym i nie podlegają zewidencjonowaniu na indywidualnych kontach ubezpieczonych w ZUS, a obowiązek ich uiszczenia nie ma wpływu na powstanie prawa do świadczeń długoterminowych lub na ich wysokość. Podkreślenia wymaga, że wysokość emerytur w starym systemie emerytalnym oraz kapitał początkowy w nowym systemie nie jest bezpośrednio powiązany z kwotą należnych ani odprowadzonych składek. Aktywność zawodowa ubezpieczonych, za którą należne są składki sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. została w większości już „skonsumowana” emeryturami przyznanymi w tzw. starym systemie lub kapitałem początkowym w przypadku emerytur z tzw. nowego systemu emerytalnego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Proponuje się umorzenie z mocy prawa należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. Rozwiązanie to zmierza do definitywnego i jednoznacznego zakończenia obowiązku prowadzenia egzekucji w odniesieniu do często trwale niemożliwych do wyegzekwowania należności, których dochodzenie w obecnym stanie prawnym jest formalnie wymagane, lecz praktycznie nieefektywne.

Powyższe rozwiązanie będzie skutkowało wyekspirowaniem porozumień, niezależnie od ich podstaw prawnych, na mocy których rozłożono na raty albo odroczone termin płatności wygasających należności. Kolejnym skutkiem wygaśnięcia należności ZUS powstałych przed 1999 r. będzie wygaśnięcie ich zabezpieczeń. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137) uprawniała ZUS do wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego na podstawie wystawionych przez ZUS dokumentów stwierdzających istnienie zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz jego wysokość (art. 12a ust. 2 ustawy). Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych również wskazuje, że wystawione przez ZUS dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego (art. 26 ust. 2 ustawy). Dodatkowo ww. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje, że należności z tytułu składek są zabezpieczane ustawowym prawem zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika (art. 27 ust. 1 ustawy). Umorzenie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pociąga za sobą wygaśnięcie hipoteki, niezależnie od tego, kto jest aktualnym właścicielem nieruchomości. Podobna zasada znajdzie zastosowanie do zastawu zabezpieczającego należności z tytułu składek, który wygaśnie z mocy prawa z dniem umorzenia zobowiązania. Powyższe wynika z art. 94 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341, z późn. zm.) oraz art. 46g pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Przyjęcie daty granicznej na dzień 1 stycznia 1999 r. wynika z wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Reforma systemu emerytalnego, wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r., w sposób istotny wpłynęła na zasady ewidencjonowania oraz rozliczania należności z tytułu składek. Data ta stanowi naturalną cezurę czasową oddzielającą należności o charakterze historycznym, których obsługa i egzekucja cechują się obecnie niską efektywnością, od należności powstałych później, wobec których są stosowane obecnie obowiązujące, bardziej jednolite i skuteczne mechanizmy poboru oraz kontroli.

Wprowadzenie umorzenia nastąpi z mocy prawa, bez konieczności podejmowania przez ZUS indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (bez wydawania decyzji), co zapewni automatyzm działania i wyeliminuje ryzyko opóźnień w wykonaniu

ustawy. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i interes płatników składek objętych przedmiotową regulacją będzie zabezpieczony przez możliwość wystąpienia do ZUS zarówno o zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek, jak i zaświadczenie o tym, że określone należności zostały umorzone z mocy prawa. Odbędzie się to na zasadach ogólnych, wynikających z art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

Rezygnacja z indywidualnej weryfikacji sytuacji materialnej dłużników na rzecz umorzenia należności z mocy prawa znajduje uzasadnienie w charakterze oraz strukturze należności objętych projektowaną regulacją. Należności te powstały w okresie sprzed reformy systemu ubezpieczeń społecznych i dotyczą bardzo zróżnicowanej grupy płatników składek, wśród których znajdują się m.in. państwowe i spółdzielcze zakłady pracy, nieuspołecznione zakłady pracy, rzemieślnicy oraz osoby z nimi współpracujące, osoby prowadzące działalność handlową, gastronomiczną i transportową, a także twórcy i artyści.

Dodatkowo należy wskazać, że ZUS nie jest jedynym wierzycielem wobec wskazanych podmiotów, co w praktyce istotnie ogranicza możliwość pełnego odzyskania należności składkowych, nawet w przypadku przeprowadzenia szczegółowej analizy sytuacji majątkowej dłużnika. Co istotne, weryfikacja taka byłaby procesem złożonym i czasochłonnym, wymagającym pozyskania od tysięcy zobowiązanych dokumentacji finansowej, jej analizy oraz wydania indywidualnych rozstrzygnięć w formie decyzji administracyjnych, co wiązałoby się z istotnymi kosztami po stronie ZUS (w szczególności kosztami pracy, obsługi korespondencji oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających).

Obowiązujące regulacje prawne stwarzają ograniczone możliwości umarzania należności w oparciu o indywidualną sytuację majątkową dłużnika. Przesłanka ważnego interesu osoby zobowiązanej, o której mowa w art. 28 ust. 3a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ma zastosowanie wyłącznie do wąskiej kategorii zobowiązanych, to jest do płatników będących jednocześnie ubezpieczonymi, i w oparciu o specyficznie sformułowane przesłanki (ograniczające możliwość ich zastosowania do ogółu zobowiązanych). Natomiast w odniesieniu do pozostałych dłużników umorzenie należności jest możliwe jedynie w przypadku stwierdzenia całkowitej ich nieściągalności.

Mając na uwadze powyższe, projektowane rozwiązanie systemowe w postaci umorzenia należności z mocy prawa należy uznać za bardziej efektywne, proporcjonalne i zgodne z postulatami deregulacyjnym, niż prowadzenie masowych, indywidualnych postępowań weryfikacyjnych.

Projekt przewiduje również pięciomiesięczne *vacatio legis*, które umożliwi ZUS dokonanie niezbędnych zmian organizacyjnych i informatycznych pozwalających na sprawne wdrożenie nowych przepisów oraz zapewnienie zgodności dokumentacji i systemów księgowych z projektowaną regulacją.

Umorzenie należności składkowych sprzed 1999 r. wpłynie zatem pozytywnie na finanse publiczne w kolejnych latach budżetowych. Dodatkowo ZUS uzyska możliwość zaangażowania całego swojego potencjału informatycznego, ludzkiego i organizacyjnego w efektywniejsze dochodzenie należności z nowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Zadłużenie należności z tytułu składek do dnia 31 grudnia 1998 r. wynosiło na dzień 30 czerwca 2025 r. około 315 mln zł. Natomiast zadłużenie należności z tytułu składek od dnia 1 stycznia 1999 r. wynosiło na dzień 31 grudnia 2025 r. około 47 mld zł. Zakładając, że przekierowanie zasobów (rezygnacja z przymusowego dochodzenia należności za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.) na obsługę należności o realnym potencjale ścigalności (od dnia 1 stycznia 1999 r.) spowoduje wzrost ich ścigalności jedynie o 0,01 % – zostaną wygenerowane dodatkowe wpływy z tytułu należności składkowych na poziomie 47 mln zł według stanu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2025 r.

Projektowane zmiany obejmują w szczególności:

- 1) umorzenie z mocy prawa powstałych na podstawie ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. poz. 137, z późn. zm.):
 - a) nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne,
 - b) dodatkowych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników nakładanych w związku z pogorszeniem warunków pracy przez właściwe organy nadzoru,
 - c) składek na ubezpieczenie społeczne od świadczeń socjalnych związanych z urlopami górniczymi i zasiłkami socjalnymi wynikającymi z Układu zbiorowego pracy z 1991 r.;
- 2) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe na mocy ustaw:
 - a) ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. z 1983 r. poz. 145, z późn. zm.),
 - b) ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. poz. 333, z późn. zm.),
 - c) ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. poz. 250, z późn. zm.),
 - d) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. z 1989 r. poz. 156, z późn. zm.);
- 3) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na Fundusz Pracy powstałe na mocy ustaw:
 - a) ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. poz. 446, z późn. zm.),
 - b) ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. poz. 457, z późn. zm.),

- c) ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. poz. 514, z późn. zm.);
- 4) umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które powstały przed dnia 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. poz. 85, z późn. zm.);
- 5) umorzenie wszystkich należności powiązanych z należnościami głównymi objętymi projektem, w tym:
- a) odsetek za zwłokę,
 - b) dodatkowych opłat i opłat prolongacyjnych,
 - c) kosztów upomnienia,
 - d) kosztów egzekucyjnych;
- 6) umorzenie z mocy prawa postępowań egzekucyjnych oraz zabezpieczających, które dotyczą należności objętych umorzeniem, i które nie zostały zakończone przed wejściem ustawy w życie.
Umorzenie należności ZUS dochodzone są w trybie egzekucji administracyjnej oraz sądowej. Proponuje się zatem, aby trwające postępowania egzekucyjne oraz zabezpieczające uległy umorzeniu;
- 7) zobowiązanie ZUS do przekazania właściwym organom egzekucyjnym zawiadomień o należnościach podlegających umorzeniu. Rozwiązanie to pozwoli między innymi zapobiec podejmowaniu czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne, po umorzeniu zobowiązań, w szczególności dokonywaniu potrąceń, zajęć czy przekazywaniu środków na poczet umorzonych należności;
- 8) zobowiązanie ZUS do przekazania syndykom, sędziom-komisarzom albo do sądu upadłościowego zawiadomień o należnościach podlegających umorzeniu, zgłoszonych w postępowaniu upadłościowym.

Projektowana ustawa wprowadza jednocześnie mechanizm umożliwiający odstąpienie od umorzenia z mocy prawa należności składkowych sprzed 1999 r. osobom posiadającym zadłużenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, współpracy przy jej prowadzeniu albo z innego tytułu, z którego opłacały składki na własne ubezpieczenia, przez złożenie oświadczenia do ZUS.

Zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku zapłaty należności składkowych mogłoby stanowić pomoc publiczną, o ile spełnione zostałyby wszystkie przesłanki wynikające z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

- 1) wsparcie udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych;
- 2) przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- 3) wsparcie ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów);
- 4) wsparcie grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Kluczowe znaczenie dla kwalifikacji projektowanego rozwiązania jako pomocy publicznej ma przesłanka selektywności, gdyż spełnione są przesłanki dotyczące wykorzystania środków publicznych, przysporzenia po stronie przedsiębiorców oraz potencjalnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Projektowana regulacja obejmuje w sposób jednolity wszystkie nieprzedawnione należności objęte zakresem ustawy, niezależnie od sytuacji majątkowej zobowiązanego oraz sposobu zabezpieczenia wierzytelności. Umorzenie należności ZUS powstałych przed 1999 r. dotyczy wszystkich przedsiębiorców, to jest niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, miejsca jej prowadzenia oraz wielkości przedsiębiorstwa. Tym samym wyeliminowane zostało jedno z potencjalnych kryteriów różnicowania sytuacji adresatów regulacji, które mogłoby przemawiać za uznaniem środka za selektywny. Projektowane umorzenie ma charakter generalny i abstrakcyjny, odnosi się do zamkniętej kategorii historycznych należności publicznoprawnych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. i znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów spełniających ustawowe przesłanki, bez uznaniowości organu oraz bez możliwości indywidualnego kształtowania zakresu wsparcia. Regulacja ta stanowi zatem środek o charakterze systemowym i porządkującym, zbliżony do rozwiązań abolicyjnych funkcjonujących w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej, które w określonych przypadkach nie są kwalifikowane jako środki selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Oznacza to, że proponowane umorzenie ma charakter generalny, a tym samym nie spełnia przesłanki selektywności. Umorzenie należności składkowych przedsiębiorców nie będzie więc stanowić pomocy publicznej.

Umorzenie należności składkowych sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. nie będzie miało zasadniczo wpływu na wysokość kapitału początkowego i w konsekwencji na wysokość przyszłych emerytur. Należności te powstały w tak zwanym starym systemie emerytalnym a obowiązek ich uiszczenia nie ma wpływu, w przypadku pracowników, na powstanie prawa do świadczeń długoterminowych lub na ich wysokość, gdyż zarówno wysokość emerytur w starym systemie emerytalnym, jak i kapitał początkowy w nowym systemie nie są bezpośrednio powiązane z kwotą należnych ani odprowadzonych składek. Ponadto w większości przypadków kapitał początkowy został już ustalony, z uwzględnieniem całego okresu przed dniem 1 stycznia 1999 r., a nawet „skonsumowany” przez prawo i wypłatę świadczeń przyznanych zarówno w starym systemie, jak i w nowym systemie, uwzględniającym kapitał początkowy. Umorzenie należności składkowych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie wywołuje zatem negatywnych skutków dla uprawnień emerytalnych osób zatrudnionych u płatników składek objętych zakresem regulacji. Umorzenie dotyczy wyłącznie zobowiązania publicznoprawnego płatnika wobec ZUS i nie

wpływa na kwalifikację historycznych okresów zatrudnienia jako okresów składkowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.).

Należy wskazać, że brak wpływu projektowanej regulacji na kapitał początkowy nie odnosi się do przypadków przewidzianych w art. 6 projektu ustawy. Okres, za który składki zostały umorzone na podstawie projektowanej ustawy, dotyczące osób opłacających składki na własne ubezpieczenia, nie będzie podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a umorzone składki nie będą podlegały wliczeniu do podstawy emerytury, o której mowa w art. 25 wyżej wymienionej ustawy. Jednocześnie okres, za który składki zostały umorzone, nie będzie podlegał 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. Stosowanie tej zasady rozszerzone będzie na osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r., dla których ustala się kapitał początkowy, eliminując wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie. Z tego względu w projekcie wprowadzono rozwiązanie określone w art. 3, które umożliwia odstępianie od umorzenia należności w sytuacjach mogących mieć znaczenie dla ustalenia kapitału początkowego.

Regulacja ta jest analogiczna do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551).

Projektowana ustawa przewiduje, że w przypadku umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za osobę prowadzącą działalność gospodarczą, osobę z nią współpracującą lub inną osobę opłacającą składki za siebie, okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu objęte umorzeniem będą wliczane do okresu zatrudnienia, o którym mowa w art. 302¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Rozwiązanie to ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której umorzenie historycznych należności składkowych, wprowadzane ze względów systemowych i ekonomicznych, prowadziłoby do pogorszenia sytuacji prawnej tych osób w zakresie uprawnień pracowniczych zależnych od okresu zatrudnienia. Proponowane umorzenie zaległości składkowych przed 1999 r. nie powinno rzutować na uprawnienia pracownicze osób opłacających składki na własne ubezpieczenia, i w efekcie utrudniać dostęp do niektórych uprawnień pracowniczych oraz do stanowisk, na których jest wymagane posiadanie określonego stażu pracy.

Projektowana ustawa, reguluje skutki umorzenia w sferze przepisów prawa podatkowego. Przychody z tytułu umorzenia należności objętych projektowaną ustawą, nie stanowią przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych. W związku z tym, osobom, którym zostały umorzone należności z tytułu składek przysługuje na podstawie projektowanego art. 10 zwolnienie podatkowe.

Projekt przewiduje odpowiednie rozłożenie w czasie czynności organizacyjnych i informacyjnych niezbędnych do prawidłowego wdrożenia mechanizmu ustawowego umorzenia należności.

ZUS będzie informował osoby objęte regulacją o umorzeniu należności za pośrednictwem profilu informacyjnego PUE ZUS albo – w przypadku osób nieposiadających takiego profilu – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w ZUS. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie przejrzystości i pewności sytuacji prawnej osób objętych projektowaną regulacją, przy jednoczesnym zachowaniu uproszczonego i zautomatyzowanego charakteru mechanizmu umorzenia należności z mocy prawa, niewymagającego wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych.

ZUS będzie zobowiązany, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie art. 3 projektowanej ustawy, do zawiadomienia osób posiadających zadłużenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, współpracy przy jej prowadzeniu albo z innego tytułu, z którego opłacały składki na własne ubezpieczenia, o możliwości odstępiania od umorzenia należności z mocy prawa. ZUS prześle powyższe zawiadomienie na profil informacyjny PUE ZUS albo – w przypadku gdy profil informacyjny nie został założony – na ostatni adres do korespondencji zgłoszony w ZUS.

Osoby te będą mogły, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, złożyć do ZUS oświadczenie o odstępianiu od umorzenia należności. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie ochrony interesów osób, dla których dalsze utrzymanie należności może mieć znaczenie z punktu widzenia przyszłych uprawnień emerytalnych lub ustalenia kapitału początkowego.

Termin przewidziany na złożenie ww. oświadczenia będzie miał charakter materialnoprawny, co oznacza, że nie będzie on podlegał przywróceniu. Mając na względzie potrzebę zapewnienia jednoznaczności regulacji, wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych co do charakteru tego terminu, jak również ustabilizowania sytuacji prawnej i faktycznej zobowiązanego, projektowana ustawa przesądza tę kwestię wprost w treści przepisu. Z tożsamyh względów projektowana regulacja przesądza także, że przedmiotowe oświadczenie może dotyczyć wyłącznie całości należności objętej umorzeniem i nie może zostać odwołane lub zmienione. Jednocześnie należy wskazać, że złożenie oświadczenia o odstępianiu od umorzenia należności nie będzie powodowało wszczęcia postępowania administracyjnego, które wymagałoby po stronie organu rentowego rozstrzygnięcia. Zawarte w art. 3 ust. 6 projektu odesłanie do stosowania w odniesieniu do oświadczenia przepisów art. 63–66 Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter wyłącznie techniczny i – wobec braku odpowiednich regulacji proceduralnych w przepisach projektowanej ustawy oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – służy dookreśleniu sposobu jego obsługi, to jest wymogów formalnych, które powinno ono spełniać, trybu uzupełniania jego braków, jak również trybu ewentualnego jego przekazania zgodnie z właściwością.

Po upływie terminu na składanie oświadczeń ZUS będzie zobowiązany do dokonania weryfikacji zgromadzonych danych, wyłączenia należności objętych skutecznie złożonymi oświadczeniami o odstąpieniu od umorzenia oraz przygotowania ostatecznego wykazu należności podlegających umorzeniu z mocy prawa. Etap ten wymagać będzie również dostosowania systemów informatycznych oraz przygotowania danych przekazywanych organom egzekucyjnym, syndykom, nadzorcom, sędziom-komisarzom, sądom upadłościowym oraz zarządom w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

Następnie ZUS przekaze właściwym organom egzekucyjnym, syndykom, nadzorcom, sędziom-komisarzom, sądom upadłościowym oraz zarządom informacje o należnościach podlegających umorzeniu, co umożliwi odpowiednie dostosowanie prowadzonych postępowań, w szczególności aktualizację list wierzytelności, planów podziału oraz innych dokumentów sporządzanych w toku postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

Z perspektywy projektodawcy korespondencja, którą będzie wysyłał ZUS zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 projektu ma na celu poinformowanie właściwego organu w postępowaniu upadłościowym albo restrukturyzacyjnym o skutku wynikającym z ustawy, to jest o umorzeniu należności z datą wejścia w życie ustawy w odniesieniu do skonkretyzowanych wierzytelności publicznoprawnych (co do okresu, wysokości). Projektowana ustawą umorzenie w swoich skutkach będzie bowiem równoznaczne z wygaśnięciem nieopłaconych należności (za wskazany w ustawie okres), a tym samym brakiem podstaw prawnych i faktycznych do dalszego prowadzenia czynności, które miałyby na celu ich zaspokojenie. Bez wątpienia zatem w toku postępowania upadłościowego albo restrukturyzacyjnego powstanie potrzeba praktycznego uwzględnienia tych okoliczności. Podkreślić przy tym należy, że katalog czynności, których podjęcie będzie niezbędne w konkretnej sprawie w związku z ww. umorzeniem, które nastąpi z mocy prawa, będzie determinowany z jednej strony rodzajem postępowania, w którym dochodzone są umarzane wierzytelności ZUS (upadłość konsumencka, upadłość przedsiębiorcy, postępowanie układowe itd.), z drugiej zaś stopniem zaawansowania tego postępowania.

Zważywszy na fakt, że wraz z projektowanym umorzeniem przestanie istnieć podstawa do żądania zapłaty nieopłaconych dotychczas należności, okoliczność ta powinna skutkować „wyłączeniem” z danego postępowania należności objętych skutkiem tej ustawy w oparciu o przeprowadzone przez właściwy organ „z urzędu” i na podstawie informacji przekazanej przez ZUS czynności i działania, których celem powinna być adekwatna zmiana m.in. na liście wierzytelności, w planie podziału, w zatwierdzonym planie podziału, jak również w odniesieniu do zatwierdzonego planu spłaty zobowiązań (co do wierzytelności nim objętych a jeszcze nieuregulowanych). Z uwagi na duże zróżnicowanie potencjalnych trybów dochodzenia należności w toku postępowania upadłościowego albo restrukturyzacyjnego konkretyzacja wymaganych do przeprowadzenia czynności będzie następować a casu ad casum. Z tej też przyczyny wprowadzono w art. 5 ust. 1 obok syndyka również sąd upadłościowy i sędziego-komisarza przyjmując, że w zależności od stanu faktycznego sprawy to właśnie on będzie właściwy do podjęcia stosownych czynności. Na zasadzie analogii, w związku z odpowiednim stosowaniem przepisów do podjęcia niezbędnych czynności i działań w postępowaniu restrukturyzacyjnym może być nadzorca układu, nadzorca sądowy, zarządca, sędziego-komisarz lub sąd restrukturyzacyjny (art. 5 ust. 2 projektu).

Jednocześnie potwierdzenie faktu odstąpienia od umorzenia należności będzie mogło następować w formie zaświadczenia wydawanego przez ZUS na podstawie art. 217 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to zapewni jednoznaczność proceduralną oraz spójność z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi dokumentowania stanu zobowiązań wobec ZUS.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia wskazanych czynności organizacyjnych, informacyjnych i technicznych, projekt przewiduje odpowiednio wydłużone *vacatio legis* dla przepisów materialnych wywołujących skutek umorzenia należności. Jednocześnie wcześniejsze wejście w życie przepisów proceduralnych dotyczących obowiązków informacyjnych ZUS umożliwi przygotowanie wszystkich uczestników postępowań do zastosowania projektowanej regulacji.

W celu zapewnienia spójności systemowej projektowanej regulacji z obowiązującym porządkiem prawnym w zakresie ubezpieczeń społecznych, w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Materia regulowana projektem ustawy pozostaje w gestii państw członkowskich.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
aktywni płatnicy składek z należnościami z tytułu składek sprzed dnia 1 stycznia 1999 r.	340	dane ZUS	umorzenie należności wynikających z nieopłaconych składek za okres sprzed dnia 1 stycznia 1999 r.

nieaktywni płatnicy składek z należnościami z tytułu składek sprzed dnia 1 stycznia 1999 r.	ok. 6,8 tys.	dane ZUS	umorzenie należności wynikających z nieopłaconych składek za okres sprzed dnia 1 stycznia 1999 r.
ZUS	1		konieczność umorzenia „z urzędu” należności wynikających z nieopłaconych składek za okres sprzed dnia 1 stycznia 1999 r.
organy egzekucyjne	2635, w tym: – 2269 komorników sądowych – 380 naczelników urzędów skarbowych	1) https://www.komornik.pl/ 2) rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 361).	konieczność dokonania czynności związanych z umorzeniem postępowań egzekucyjnych.
syndycy	ok. 2000	syndycy, nadzorcy i zarządcy — liczba według aktualnych danych z Krajowego Rejestru Zadłużonych — Krajowy Rejestr Zadłużonych, portal nadzorowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości — https://krz.ms.gov.pl/	konieczność dokonania czynności związanych z umorzeniem należności objętych postępowaniem upadłościowym.
sądy upadłościowe i restrukturyzacyjne	ok. 31	Projekt oddziałuje na około 31 wydziałów gospodarczych sądów rejonowych właściwych do spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Liczba ta została ustalona na podstawie analizy struktury organizacyjnej sądów powszechnych oraz wydziałów obsługujących postępowania prowadzone w systemie teleinformatycznym Krajowego Rejestru Zadłużonych, prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości.	Oddziaływanie projektu na ww. podmioty będzie miało charakter organizacyjny i incydentalny oraz będzie związane z koniecznością uwzględnienia skutków umorzenia należności objętych ustawą w prowadzonych postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych, w szczególności przez aktualizację list wierzytelności oraz dokumentacji postępowań po otrzymaniu informacji przekazywanych przez ZUS.
wydziały wieczystoksięgowe	344	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie	Możliwość wystąpienia ograniczonej liczby spraw związanych z wykreśleniem hipotek zabezpieczających należności objęte umorzeniem. Oddziaływanie będzie miało

		teleinformatycznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1583, z późn. zm.)	charakter incydentalny i jednorazowy, związany z dostosowaniem stanu ksiąg wieczystych do skutków wynikających z projektowanej ustawy.
--	--	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy został przedstawiony do konsultacji:

- 1) w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 549): Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych;
- 2) w trybie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2025 r. poz. 423): Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom RP, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacji Przedsiębiorców Polskich oraz Polskiemu Towarzystwu Gospodarcemu.

Został on również przedstawiony Radzie Dialogu Społecznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2026 r. poz.836).

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez:

- 1) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 2) Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 3) Prezesa Prokuratury Generalnej RP;
- 4) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 5) Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Projekt ustawy został skierowany do 21-dniowych uzgodnień międzyresortowych i opiniowania oraz 30-dniowych konsultacji z partnerami społecznymi.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostały przedstawione w raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem		-3,1	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-13,9
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)		-3,1	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-13,9
– FUS		-3,1	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-13,9
– ZUS		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wydatki ogółem		-11,0	-11,6	-12,1	-12,7	-13,3	-1	-14,4	-15,0	-15,3	-16,1	-135,3
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)		-11,0	-11,6	-12,1	-12,7	-13,3	-13,8	-14,4	-15,0	-15,3	-16,1	-135,3
– FUS		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– ZUS		-11,0	-11,6	-12,1	-12,7	-13,3	-13,8	-14,4	-15,0	-15,3	-16,1	-135,3
Saldo ogółem		7,9	9,1	10,1	11,1	12,0	12,8	13,6	14,3	14,8	15,7	121,4
budżet państwa												
JST												

pozostałe jednostki (oddzielnie)		7,9	9,1	10,1	11,1	12,0	12,8	13,6	14,3	14,8	15,7	121,4																																																																											
– FUS		-3,1	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-13,9																																																																											
– ZUS		11,0	11,6	12,1	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0	15,3	16,1	135,3																																																																											
Źródła finansowania	Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na budżet państwa, nie spowodują wzrostu wydatków z FUS.																																																																																						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Skutki finansowe wynikają z umorzenia z mocy prawa należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. Należy przy tym wskazać, że od dnia 1 stycznia 1999 r. należności z tytułu składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zostały włączone do systemu finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Proponowane rozwiązanie dotyczy około 7100 płatników składek, na kontach których kwota zadłużenia z tytułu składek szacowana jest na około 315 mln zł. Wpływ na sektor finansów publicznych został oszacowany na podstawie symulacji kosztów obsługi i wpływów związanych z dochodzeniem przez ZUS należności składkowych za okres sprzed 1999 r. Potencjalne wpływy na rzecz FUS z tego tytułu za lata 2024–2033 wyniosą około 13,9 mln zł (ponad 4 % z 315 mln dochodzonych należności). Umorzenie należności spowoduje więc, że kwota ta pomniejszy dochody FUS w okresie 2026–2035. Umorzenie należności składkowych sprzed 1999 r. pozwoli wyeliminować po stronie ZUS koszty związane z tym zadaniem, oszacowane za lata 2026–2035 na kwotę około 135,3 mln zł (około 43 % z 315 mln dochodzonych należności). Koszty te przewyższają wpływy uzyskiwane z tytułu przymusowego dochodzenia należności składkowych sprzed 1999 r. Oznacza to, że umorzenie należności składkowych sprzed 1999 r. tylko w ciągu najbliższych 10 lat pozwoli na oszczędności sektora finansów publicznych rzędu około 121,4 mln zł. Umorzenie należności składkowych sprzed 1999 r. wpłynie zatem pozytywnie na finanse publiczne w kolejnych latach budżetowych. Dodatkowo ZUS uzyska możliwość zaangażowania całego swojego potencjału informatycznego, ludzkiego i organizacyjnego w efektywniejsze dochodzenie należności z nowego systemu zabezpieczenia społecznego. Zestawienie kosztów obsługi zadłużenia składkowego sprzed 1999 r. oraz wpływów z tego tytułu przedstawia poniższa tabela: <table><tr><td></td><td>2018 r.</td><td>2019 r.</td><td>2020 r.</td><td>2021 r.</td><td>2022 r.</td><td>2023 r.</td><td>2024 r.</td><td>I półrocze 2025 r.</td></tr><tr><td>Koszty obsługi w tys. zł</td><td>6 485,0</td><td>7 287,8</td><td>8 065,8</td><td>8 671,5</td><td>7 981,1</td><td>10 063,4</td><td>10 578,8</td><td>5 069,9</td></tr><tr><td>Wpływy ogółem w tys. zł</td><td>9 218,9</td><td>6 141,4</td><td>16 383,1</td><td>6 421,4</td><td>6 349,8</td><td>4 298,9</td><td>3 995,2</td><td>1 925,1</td></tr></table> ZUS przy wykorzystaniu metody średniego indeksu łańcuchowego oszacował przypuszczalne koszty obsługi oraz wpływów z tytułu składek sprzed 1999 r. w latach 2025–2035. Przy dokonywaniu symulacji pominięto dane z 2020 r. Wynika to z faktu, że dane te są niemiernodajne – 53 % wpływów z tego roku dotyczy indywidualnej sprawy, w której ZUS w wyniku postępowania upadłościowego jednego płatnika składek uzyskał ok 8,7 mln zł (taki wpływ środków ma charakter incydentalny). <table><tr><td colspan="12">Symulacja przyszłych kosztów obsługi oraz wpływów należności od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.</td></tr><tr><td></td><td>2025 r.</td><td>2026 r.</td><td>2027 r.</td><td>2028 r.</td><td>2029 r.</td><td>2030 r.</td><td>2031 r.</td><td>2032 r.</td><td>2033 r.</td><td>2034 r.</td><td>2035 r.</td></tr><tr><td>Koszty obsługi w tys. zł</td><td>10 139,8</td><td>11 004,9</td><td>11 569,2</td><td>12 134,3</td><td>12 699,5</td><td>13 264,7</td><td>13 829,8</td><td>14 395,0</td><td>14 960,2</td><td>15 525,3</td><td>16 090,5</td></tr><tr><td>Wpływy ogółem w tys. zł</td><td>3 850,2</td><td>3 080,11</td><td>2 464,1</td><td>1 971,3</td><td>1 577,0</td><td>1 261,6</td><td>1 009,3</td><td>807,4</td><td>645,9</td><td>516,8</td><td>413,4</td></tr></table>													2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r.	I półrocze 2025 r.	Koszty obsługi w tys. zł	6 485,0	7 287,8	8 065,8	8 671,5	7 981,1	10 063,4	10 578,8	5 069,9	Wpływy ogółem w tys. zł	9 218,9	6 141,4	16 383,1	6 421,4	6 349,8	4 298,9	3 995,2	1 925,1	Symulacja przyszłych kosztów obsługi oraz wpływów należności od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.													2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2029 r.	2030 r.	2031 r.	2032 r.	2033 r.	2034 r.	2035 r.	Koszty obsługi w tys. zł	10 139,8	11 004,9	11 569,2	12 134,3	12 699,5	13 264,7	13 829,8	14 395,0	14 960,2	15 525,3	16 090,5	Wpływy ogółem w tys. zł	3 850,2	3 080,11	2 464,1	1 971,3	1 577,0	1 261,6	1 009,3	807,4	645,9	516,8	413,4
	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r.	I półrocze 2025 r.																																																																															
Koszty obsługi w tys. zł	6 485,0	7 287,8	8 065,8	8 671,5	7 981,1	10 063,4	10 578,8	5 069,9																																																																															
Wpływy ogółem w tys. zł	9 218,9	6 141,4	16 383,1	6 421,4	6 349,8	4 298,9	3 995,2	1 925,1																																																																															
Symulacja przyszłych kosztów obsługi oraz wpływów należności od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.																																																																																							
	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2029 r.	2030 r.	2031 r.	2032 r.	2033 r.	2034 r.	2035 r.																																																																												
Koszty obsługi w tys. zł	10 139,8	11 004,9	11 569,2	12 134,3	12 699,5	13 264,7	13 829,8	14 395,0	14 960,2	15 525,3	16 090,5																																																																												
Wpływy ogółem w tys. zł	3 850,2	3 080,11	2 464,1	1 971,3	1 577,0	1 261,6	1 009,3	807,4	645,9	516,8	413,4																																																																												

Do przygotowanego oszacowania wykorzystano funkcję statystyczną do prognozowania (FORECAST.ETS, inaczej REGLINX.ETS), która oblicza przyszłe wartości na podstawie 4 danych istniejących (historycznych) wartości przy użyciu algorytmu wygładzania (ETS), a nowa wartość jest obliczana za pomocą regresji liniowej. Do prognozowanych danych przyjęto tzw. średnią „prognozę”, z pominięciem dolnej i górnej granicy ufności. W ten sposób przygotowana została „Symulacja przyszłych kosztów obsługi oraz wpływów należności od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.”.

W analizie uwzględniono następujące dane:

- 1) koszty rodzajowe w rozbiciu na MPK (miejsce powstawania kosztów), przeciętne zatrudnienie w etatach w komórkach ZUS obsługujących zadłużenie do dnia 31 grudnia 1998 r.;
- 2) liczbę etatów merytorycznych zajmujących się zadaniem – nazwa komórki, liczba etatów oraz czas zaangażowania (RKS: 43 etaty w 40 % czasu pracy, RED: 43 etaty stanowisko ds. sankcji i zabezpieczeń w 25% czasu pracy, RED: 43 etaty stanowisko ds. egzekucji w 50 % czasu pracy);
- 3) liczbę etatów informatycznych zajmujących się zadaniem – nazwa komórki, liczba etatów oraz czas zaangażowania (WWI PDN: 2 etaty 50 % czasu pracy, CI OHD-1: 40 etatów w 10 % czasu pracy, CI OHD-2: 50 etatów w 10 % czasu pracy, CI OHD-3: 43 etaty w 10 % czasu pracy, CI OHD-4: 36 etatów w 10 % czasu pracy);
- 4) liczbę kont i kwoty sald WN dla kont za okres do dnia 31 grudnia 1998 r.;
- 5) należności FUS od płatników składek za okres do dnia 31 grudnia 1998 r. (wpływy z tytułu zadłużenia na poczet składek i dodatkowych opłat oraz na poczet należności pochodnych).

W szacowaniu kosztów obsługi zadania nie uwzględniono: nakładów inwestycyjnych ponoszonych na system ARS w latach 2018–2023 (system obsługujący należności z tytułu składek do dnia 31 grudnia 1998 r.) – od 2024 r. ZUS nie ponosi kosztów z tego tytułu (system nie jest rozwijany – podlega wygaszaniu). Pozostałe kwestie są finansowane jako zadania bieżące ZUS.

Natomiast w przypadku płatników składek umorzenie nieprzedawnionych należności (szacowanych na ok. 328 mln zł, w tym należności z tytułu składek na ok. 315 mln zł) z mocy prawa oznacza brak konieczności ich zwrotu z dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, a więc umorzenie (korzyść dla płatników składek objętych umorzeniem należności) w roku wejścia w życie ustawy. Szczegółowy opis i podział grupy dłużników z zadłużeniem sprzed 1999 r. wraz z wysokością szacowanego zadłużenia ogółem zawiera pkt 1 OSR.

Wskazana kwota około 328 mln zł stanowi łączną wartość należności podlegających umorzeniu, obejmującą zarówno należności główne (około 315 mln zł), jak i należności uboczne związane z tym zadłużeniem.

Projektowana regulacja może w ograniczonym zakresie oddziaływać na wydatki sektora finansów publicznych, w szczególności budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w związku z możliwością uwzględnienia okresów objętych umorzeniem należności składkowych przy ustalaniu uprawnień pracowniczych zależnych od stażu pracy, takich jak dodatki za wysługę lat lub nagrody jubileuszowe. Oddziaływanie to będzie miało jednak charakter marginalny i incydentalny. Potencjalny wpływ projektowanej regulacji na uprawnienia pracownicze uzależnione od stażu pracy dotyczy wyłącznie osób objętych projektowanym umorzeniem i jednocześnie pozostających aktywnych zawodowo. Spośród około 7,1 tys. płatników składek objętych zakresem projektowanej regulacji jedynie około 1,9 tys. stanowią osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą lub osoby współpracujące, których sytuacja mogłaby potencjalnie pozostawać w związku z art. 7 projektu ustawy. Jednocześnie, z uwagi na fakt, że należności objęte regulacją dotyczą okresów sprzed dnia 1 stycznia 1999 r., należy przyjąć, że znaczna część tej grupy zakończyła już aktywność zawodową albo nabyła uprawnienia pracownicze uzależnione od stażu pracy. W konsekwencji rzeczywista liczba osób, na które projektowana regulacja może oddziaływać w tym zakresie, jest istotnie niższa od liczby wszystkich interesariuszy projektu wskazanych w pkt 4 OSR, a ewentualne skutki finansowe dla pracodawców oraz sektora finansów publicznych mają charakter marginalny i nie poddają się wiarygodnemu oszacowaniu.

Ponadto, ewentualne skutki finansowe dla cz. 15 – Sądy powszechne zostaną sfinansowane w ramach dotychczasowych środków i nie będą stanowić podstawy do planowania ani ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych.

Projektowana regulacja może oddziaływać na wydziały wieczystoksięgowe sądów rejonowych w zakresie czynności związanych z aktualizacją stanu prawnego nieruchomości, w szczególności wykreślanie hipotek zabezpieczających należności objęte umorzeniem. Oddziaływanie to będzie

	miało jednak charakter incydentalny i rozłożony w czasie, a jego skala będzie ograniczona. Czynności te mieszczą się w zakresie ustawowych zadań wydziałów wieczystoksięgowych i nie powinny powodować istotnego wzrostu obciążenia organizacyjnego ani finansowego sądów powszechnych.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny bieżące)	duże przedsiębiorstwa sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw		328					328
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana zmiana może oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w dużych przedsiębiorstwach. Dla przedsiębiorców regulacja ta będzie miała wymiar odczuwalny w postaci redukcji zadłużenia, zwiększenia płynności finansowej oraz wzrostu możliwości prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowana zmiana może oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Dla przedsiębiorców regulacja ta będzie miała wymiar odczuwalny w postaci redukcji zadłużenia, zwiększenia płynności finansowej oraz wzrostu możliwości prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana zmiana może wpłynąć na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, gdyż poprawa wiarygodności płatniczej objętej zmianą grupy przedsiębiorców (odzwierciedlona m.in. w rejestrach dłużników) może przyczynić się do osiągania przez nich większych zysków z działalności gospodarczej.						
	osoby niepełnosprawne i osoby starsze	Projektowana zmiana nie wpłynie na sytuację ekonomiczną i społeczną osób niepełnosprawnych i osób starszych.						
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	-						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Kwota ok. 328 mln zł wskazana w powyższej tabeli odpowiada łącznej wartości zadłużenia podlegającego umorzeniu i obejmuje zarówno należności główne, jak i należności uboczne, które wygasną z mocy prawa na podstawie projektowanej ustawy. Umorzenie bezskutecznie dochodzonych zobowiązań płatników z tytułu należnych składek za okres sprzed dnia 1 stycznia 1999 r. wraz z naliczonymi odsetkami wpłynie na większe poczucie bezpieczeństwa finansowego tych podmiotów. Ponadto dla tej grupy osób zniknie również bariera w prowadzeniu i rozwijaniu działalności gospodarczej związana z utrzymaniem płynności finansowej, zdolność kredytowej oraz zdolności inwestycyjnej. Projektowana regulacja może w ograniczonym zakresie wpływać na pracodawców przez możliwość uwzględnienia okresów objętych umorzeniem należności składkowych przy ustalaniu uprawnień pracowniczych uzależnionych od stażu pracy, w szczególności dodatków za wysługę lat lub prawa do nagród jubileuszowych. Potencjalne skutki będą miały charakter marginalny i rozproszony, z uwagi na bardzo ograniczoną liczbę osób objętych regulacją oraz fakt, że znaczna część tej grupy zakończyła już aktywność zawodową. Brak jest jednocześnie danych pozwalających na oszacowanie ewentualnych kosztów po stronie pracodawców, w szczególności z uwagi na zróżnicowane zasady wynagradzania i polityki kadrowe stosowane przez poszczególne podmioty.
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
Komentarz: Projektowane regulacje przyczynią się do znaczącego uproszczenia procesów związanych z dochodzeniem należności sprzed dnia 1 stycznia 1999 r., przez umorzenie zobowiązań dochodzonych bezskutecznie oraz umorzenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych lub zabezpieczających. W konsekwencji zmniejszy się liczba procedur administracyjnych i związanych z nimi dokumentów, co odciąży ZUS oraz zaangażowane w ten proces podmioty, w tym organy egzekucyjne, od konieczności podejmowania czasochłonnych działań o znikomej efektywności. Zwłaszcza w kontekście ZUS pozwoli to na przekierowanie zasobów organizacyjnych, kadrowych i informatycznych na obsługę bieżących należności o realnym potencjale ściągłości, usprawniając funkcjonowanie instytucji i podnosząc efektywność całego systemu poboru składek.	
9. Wpływ na rynek pracy	
Szacuje się, że oddłużenie aktywnych przedsiębiorców może pozytywnie wpłynąć na rynek pracy. Umorzenie należności ZUS odciąży przedsiębiorców przez odpisanie w całości albo części ich zobowiązań finansowych.	
10. Wpływ na pozostałe obszary	
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:
☐ informatyzacja ☐ zdrowie	
Omówienie wpływu	Nie dotyczy
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
Proponuje się wejście w życie projektowanej ustawy pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 5 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, art. 4 ust. 2, art. 5 i art. 9, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Ewaluacja efektów projektu odbędzie się po 12 miesiącach od daty wejścia w życie projektowanej ustawy w postaci raportu ZUS. Raport sporządzony przez ZUS będzie zawierać dane dotyczące przeprowadzonej akcji umorzenia, w tym w zakresie m.in. liczby spraw umorzonych, kwoty umorzonych zaległości, liczby płatników składek.	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)	
Brak.	

RAPORT Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH I OPINIOWANIA

projektu ustawy o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. (UDER 108)

1. Informacje ogólne

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy został przesłany do 30-dniowych konsultacji publicznych w dniu 4 marca 2026 r. do:

- 1) Przewodniczącej Forum Związków Zawodowych
- 2) Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
- 3) Przewodniczącego Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych
- 4) Prezydenta Konfederacji Lewiatan
- 5) Prezesa Zarządu Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej
- 6) Prezesa Business Centre Club
- 7) Prezesa Związku Rzemiosła Polskiego
- 8) Prezesa Związku Przedsiębiorców i Pracodawców
- 9) Przewodniczącego Federacji Przedsiębiorców Polskich
- 10) Prezesa Zarządu Polskiego Towarzystwa Gospodarczego
- 11) Rady Dialogu Społecznego

Projekt ustawy został przesłany do 21-dniowego opiniowania w dniu 4 marca 2026 r. do:

1. Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
2. Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
3. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw
4. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
5. Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

2. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania

a) w ramach procesu konsultacji publicznych stanowisko do projektu zostało przedstawione przez Prezydium Komisji Krajowej NSZZ Solidarność

Zdaniem Prezydium KK opiniowany projekt został oparty na pesymistycznych założeniach dotyczących skuteczności działań związanych z egzekwowaniem nieprzedawnionych wierzytelności składkowych ZUS powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r.

W opinii Prezydium KK ocena projektu nie może być dokonywana wyłącznie przez pryzmat relacji pomiędzy prognozowanymi kosztami obsługi zadłużenia a prognozowaną efektywnością działań związanych z egzekwowaniem wierzytelności Zakładu. Proponowana regulacja dotyczy materii wrażliwej z punktu widzenia przychodów systemu finansów publicznych tj. przychodów składkowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Rozwiązania prawne przyjmowane w tym obszarze przez ustawodawcę wpływają na przyszłe zachowania podmiotów uczestniczących w tym systemie, zwłaszcza zachowania płatników składek. Zdaniem Prezydium KK decyzja o umorzeniu nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowi sygnał na przyszłość dla płatników składek, że być może nie opłaca się ich płacić bo w przyszłości jest szansa na umorzenie zaległości składkowych z tego tytułu bez większych negatywnych konsekwencji dla ochrony ubezpieczeniowej osób, za

które składki nie zostały opłacone. Uchwalenie projektu ustawy może zatem wpłynąć negatywnie na dyscyplinę w zakresie realizacji obowiązków składkowych przez płatników składek, co może przełożyć się na zwiększenie poziomu zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, co z kolei może spowodować wzrost kosztów obsługi zadłużenia z tytułu składek nieopłaconych po dniu 31 grudnia 1998 r. po stronie ZUS. Uchwalenie projektu może zatem przyczynić się w przyszłości do obniżenia poziomu przychodów składkowych nie tylko FUS, ale także Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Prezydium KK ocenia projekt negatywnie.

Odnosząc się do podniesionej w opinii Prezydium KK obawy dotyczącej potencjalnego wpływu projektowanej regulacji na przyszłą dyscyplinę płatniczą płatników składek, należy wskazać, że projektowana ustawa ma charakter wyjątkowy oraz jednorazowy i dotyczy wyłącznie historycznych należności powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., a więc należności funkcjonujących jeszcze w realiach poprzedniego systemu ubezpieczeń społecznych sprzed reformy z 1999 r. Projektowana regulacja nie dotyczy należności powstałych po wejściu w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wobec których obowiązują obecnie znacznie bardziej efektywne instrumenty ewidencjonowania, kontroli i egzekucji składek.

Nie można zatem utożsamiać projektowanego rozwiązania z generalnym osłabieniem obowiązku składkowego ani przyjmować, że regulacja dotycząca zobowiązań sprzed ponad 25 lat będzie stanowiła zachętę do nieopłacania bieżących składek. Celem projektowanej ustawy nie jest bowiem zwolnienie płatników z obowiązków składkowych, lecz definitywne uporządkowanie szczególnej kategorii należności historycznych o znikomym potencjale egzekucyjnym, których dalsze dochodzenie generuje nieproporcjonalnie wysokie koszty po stronie państwa.

Należy wskazać, że projektowana regulacja pozwoli uniknąć sytuacji, w której w perspektywie 10 lat ponoszone byłyby wydatki na dochodzenie należności na poziomie około 135 mln zł przy jednoczesnym uzyskaniu wpływów z tego tytułu szacowanych na około 13,9 mln zł. Oznacza to, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań umożliwi ograniczenie nieefektywnych kosztów obsługi zadłużenia i wygenerowanie oszczędności rzędu około 121 mln zł w horyzoncie dekady.

Z punktu widzenia systemowego i ekonomicznego kontynuowanie działań egzekucyjnych jest niecelowe. Wysokie koszty osobowe, organizacyjne oraz egzekucyjne ponoszone przez ZUS nie znajdują uzasadnienia w osiąganych wpływach, co obciąża zarówno budżet państwa, jak i sam ZUS, który jest instytucją odpowiedzialną za administrowanie Funduszem Ubezpieczeń Społecznych.

Podsumowując, utrzymywanie przez kolejne lata kosztownego i w praktyce nieskutecznego mechanizmu dochodzenia należności sprzed ponad 25 lat nie służy ochronie finansów publicznych, lecz prowadzi do dalszego, nieuzasadnionego ekonomicznie obciążania państwa kosztami egzekucji, których odzyskanie pozostaje iluzoryczne.

b) w ramach procesu opiniowania stanowisko do projektu zostało przedstawione przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prokuratorię Generalną RP oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Treść uwag oraz stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do zgłoszonych uwag zostały przedstawione w załącznikach do niniejszego raportu.

3. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym

Projekt ustawy nie wymagał zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji ani uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

4. Wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku

Nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów w trybie przepisów o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa.

Załączniki:

1. Zestawienia uwag uwzględnionych/wyjaśnionych zgłoszonych w ramach opiniowania.
2. Zestawienie uwag nieuwzględnionych zgłoszonych w ramach opiniowania.

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach opiniowania				
do projektu ustawy o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. (UDER108)				
Lp.	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/pkt załącznika/ str. uzasadnienia/ pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwaga	Odniesienie się MRPiPS do uwag
1.	Uwaga ogólna	UOKiK	Oceniając projektowane umorzenia w kontekście przepisów o pomocy publicznej należy zwrócić uwagę, że ich adresatami są przedsiębiorcy, a zatem niezbędne jest dokonanie analizy spełnienia w tym przypadku przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia następujące przesłanki: ☐ udzielane jest przez państwo lub ze środków publicznych, ☐ ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów), ☐ stanowi dla przedsiębiorcy przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,	Uwaga wyjaśniona Podzielając stanowisko Urzędu, dotyczące oceny projektowanej regulacji w kontekście art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zaproponowane rozwiązania zostały szczegółowo przeanalizowane w zakresie spełnienia wszystkich przesłanek pomocy publicznej. W wyniku przeprowadzonej analizy uznano, że w odniesieniu do projektowanego rozwiązania mogą występować przesłanki dotyczące zaangażowania środków publicznych, uzyskania korzyści ekonomicznej przez część podmiotów objętych regulacją na warunkach korzystniejszych niż rynkowe oraz potencjalnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji ma jednak przesłanka selektywności środka. W tym zakresie projekt został istotnie zmodyfikowany. W szczególności odstąpiono od pierwotnie proponowanego wyłączenia należności zabezpieczonych hipoteką oraz innymi formami zabezpieczenia rzeczowego. W konsekwencji projektowana regulacja obejmie jednolicie wszystkie należności

			☐ grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. W omawianym przypadku spełniona jest pierwsza, trzecia i czwarta przesłanka. Umorzenia powodują uszczuplenie środków publicznych, a zatem pochodzą z zasobów publicznych, udzielane będą na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, a ich adresaci są przedsiębiorcami prowadzącymi, co do zasady, działalność w sektorach otwartych na konkurencję. Potwierdzenie spełnienia również drugiej przesłanki - selektywności - spowodowałoby spełnienie wszystkich przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE i konieczność zastosowania do umorzeń przepisów o pomocy publicznej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na praktykę decyzyjną Komisji Europejskiej w zakresie oceny środków o charakterze abolicyjnym. Wynika z niej, że w określonych przypadkach, możliwe jest uznanie, że umorzenia o charakterze abolicji stanowią środek ogólny, nie spełniający przesłanki selektywności.	spełniające ustawowe przesłanki, niezależnie od sytuacji majątkowej zobowiązanego, rodzaju posiadanego majątku, sposobu zabezpieczenia wierzytelności czy stopnia prawdopodobieństwa wyegzekwowania należności. Projektowane rozwiązanie nie przewiduje również różnicowania branżowego ani terytorialnego. Umorzenie należności obejmuje wszystkich płatników składek posiadających określoną kategorię historycznych należności publicznoprawnych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, sektora gospodarki, wielkości podmiotu, formy organizacyjnej i prawnej czy miejsca prowadzenia działalności. Regulacja ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów spełniających przesłanki ustawowe. Jednocześnie projektowana ustawa nie przewiduje mechanizmu indywidualnego przyznawania korzyści przez organ administracji publicznej. Umorzenie należności następuje z mocy prawa, bez konieczności składania wniosku przez płatnika składek oraz bez prowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dokonuje oceny sytuacji ekonomicznej poszczególnych podmiotów ani nie posiada kompetencji uznaniowych w zakresie objęcia należności skutkiem umorzenia. Skutek ten następuje automatycznie z chwilą wejścia w życie ustawy wobec wszystkich należności objętych zakresem regulacji. Powyższe okoliczności mają istotne znaczenie dla oceny przesłanki selektywności. Projektowana regulacja nie prowadzi bowiem do uprzywilejowania określonych kategorii podmiotów ani do przyznania indywidualnej korzyści wybranym płatnikom składek, lecz stanowi rozwiązanie o charakterze systemowym i porządkującym odnoszące się do zamkniętej kategorii
--	--	--	--	---

				historycznych należności publicznoprawnych o szczególnym charakterze. Należy również wskazać, że projektowane rozwiązanie pozostaje zbliżone konstrukcyjnie do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. poz. 609), dotyczącej umorzenia należności z tytułu składek na własne ubezpieczenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego. Także w tamtym przypadku ustawodawca zastosował rozwiązanie ustawowe o charakterze generalnym i systemowym, odnoszące się do określonej kategorii należności składkowych, bez indywidualnego uznania po stronie organu. Przedmiotowe uregulowanie było bowiem skierowane do przedsiębiorców z całego terytorium RP i nie dyskryminowało ich pod względem prowadzonej działalności gospodarczej. Wsparcie nie zależało od decyzji uznaniowej państwa i nie było limitowane określonym budżetem. Wyselekcjonowanie określonej i zawężonej grupy przedsiębiorców (kobiet pobierających zasiłek macierzyński) było uzasadnione „naturą albo ogólnym porządkiem” oraz logiką systemu zmierzającego do ujednolicenia sytuacji ubezpieczonych pobierających zasiłek macierzyński i jednocześnie prowadzących działalność gospodarczą w okresie przed i po nowelizacji przepisów. W ocenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wsparcie to, polegające na umarzaniu należności z tytułu ubezpieczeń społecznych (przewidziane w art. 3 ww. ustawy) nie miało charakteru selektywnego, a zatem nie stanowiło pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Tym samym, w naszej ocenie, zmodyfikowany zgodnie z wyjaśnieniami projekt ustawy nie spełnia przesłanki
--	--	--	--	--

				selektywności w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i nie stanowi pomocy publicznej wymagającej notyfikacji Komisji Europejskiej.
2.	Uwaga ogólna	Prokuratoria Generalna RP	Prokuratoria rekomenduje ponowne przeanalizowanie kwestii skutków dla przedsiębiorców umorzenia należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. Wydaje się, że uzyskają oni pomoc publiczną stanowiącą umorzenie należności publicznoprawnych na zasadach odmiennych niż w stosunku do przedsiębiorców, których należność powstała po dniu 1 stycznia 1999 r. W przypadku uznania, że pomoc taka będzie wynikała z przepisów projektu, do tych umorzeń powinny być stosowane przepisy o pomocy publicznej, w tym dotyczące udzielania pomocy de minimis. Ponadto projekt powinien podlegać obowiązkowi przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.	Uwaga wyjaśniona W wyniku przeprowadzonej analizy uznano, że w odniesieniu do projektowanego rozwiązania mogą występować przesłanki dotyczące zaangażowania środków publicznych, uzyskania korzyści ekonomicznej przez część podmiotów objętych regulacją na warunkach korzystniejszych niż rynkowe oraz potencjalnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji ma jednak przesłanka selektywności środka. W tym zakresie projekt został istotnie zmodyfikowany. W szczególności odstąpiono od pierwotnie proponowanego wyłączenia należności zabezpieczonych hipoteką oraz innymi formami zabezpieczenia rzeczowego. W konsekwencji projektowana regulacja obejmie jednolicie wszystkie należności spełniające ustawowe przesłanki, niezależnie od sytuacji majątkowej zobowiązanego, rodzaju posiadanego majątku, sposobu zabezpieczenia wierzytelności czy stopnia prawdopodobieństwa wyegzekwowania należności. Projektowane rozwiązanie nie przewiduje również różnicowania branżowego ani terytorialnego. Umorzenie należności obejmie wszystkich płatników składek posiadających określoną kategorię historycznych należności publicznoprawnych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, sektora gospodarki, wielkości podmiotu, jego formy organizacyjnej i prawnej czy miejsca prowadzenia działalności. Regulacja ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów spełniających przesłanki ustawowe.

				Jednocześnie projektowana ustawa nie przewiduje mechanizmu indywidualnego przyznawania korzyści przez organ administracji publicznej. Umorzenie należności następuje z mocy prawa, bez konieczności składania wniosku przez płatnika składek oraz bez prowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dokonuje oceny sytuacji ekonomicznej poszczególnych podmiotów ani nie posiada kompetencji uznaniowych w zakresie objęcia należności skutkiem umorzenia. Skutek ten następuje automatycznie z chwilą wejścia w życie ustawy wobec wszystkich należności objętych zakresem regulacji. Powyższe okoliczności mają istotne znaczenie dla oceny przesłanki selektywności. Projektowana regulacja nie prowadzi bowiem do uprzywilejowania określonych kategorii podmiotów ani do przyznania indywidualnej korzyści wybranym płatnikom składek, lecz stanowi rozwiązanie o charakterze systemowym i porządkującym odnoszące się do zamkniętej kategorii historycznych należności publicznoprawnych o szczególnym charakterze. Jednocześnie, sam fakt ograniczenia zakresu regulacji do należności powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie przesądza o selektywnym charakterze projektowanego rozwiązania. Data ta wynika z obiektywnego i systemowego kryterium związanego z reformą systemu ubezpieczeń społecznych oraz odmiennym charakterem historycznych należności powstałych przed wejściem w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Projektowana regulacja odnosi się zatem do zamkniętej, jednorodnej kategorii należności o szczególnych cechach prawnych i faktycznych, a nie do arbitralnie wybranej grupy podmiotów gospodarczych.
--	--	--	--	---

				Tym samym, w naszej ocenie, zmodyfikowany zgodnie z wyjaśnieniami projekt ustawy nie spełnia przesłanki selektywności w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i nie stanowi pomocy publicznej wymagającej notyfikacji Komisji Europejskiej.
3.	Art. 1 ust. 3	Prokuratoria Generalna RP	Rekomendujemy uzupełnienie w art. 1 ust. 3 projektu katalogu przesłanek uznania należności dochodzonych przez ZUS za niepodlegające umorzeniu o należności zabezpieczone rzeczowo nie tylko w formie hipoteki lecz także zastawem, przewłaszczeniem na zabezpieczenie, kaucją oraz blokadą środków na koncie bankowym. Wydaje się również, że przepis ten powinien uwzględnić sytuację, w której należność wobec ZUS jest tylko w części zabezpieczona rzeczowo. Poddaje się zatem pod rozagę umorzenie tylko tej części należności, która nie będzie mogła być zaspokojona z przedmiotu zabezpieczenia.	Uwaga wyjaśniona Uwaga jest bezprzedmiotowa w związku ze zmianą koncepcji projektowanej regulacji. W aktualnym brzmieniu projektu odstąpiono od wyłączenia z zakresu umorzenia należności zabezpieczonych rzeczowo, w tym zabezpieczonych hipoteką. Projektowana ustawa obejmuje umorzeniem wszystkie należności spełniające przesłanki określone w art. 1 ust. 1 i 2, niezależnie od formy ich zabezpieczenia. W konsekwencji brak jest potrzeby rozszerzania katalogu wyłączeń o należności zabezpieczone zastawem, przewłaszczeniem na zabezpieczenie, kaucją lub blokadą środków na rachunku bankowym ani wprowadzania regulacji dotyczących częściowego umorzenia należności w zależności od zakresu zabezpieczenia.
4.	art. 1 ust. 3 w zw. z art. 3	ZUS	Projekt zakłada umorzenie nieprzedawnionych należności z tytułu składek z mocy prawa, przy czym skutek ten nie zostanie osiągnięty w przypadku złożenia oświadczenia woli przez dłużnika o odstąpieniu od umorzenia. Kierunkowe rozwiązanie wzmacniające ochronę interesów jednostki wydaje się jak najbardziej zasadne, nie mniej zaproponowana konstrukcja rodzi nasze wątpliwości. W projekcie nie wskazano w jakim trybie Zakład miałby zawiadomić dłużnika o posiadaniu zadłużenia objętego umorzeniem oraz zakresu tej informacji. Wydaje się, że ze względów	Uwaga uwzględniona Przepis zostanie odpowiednio przeredagowany w celu doprecyzowania trybu zawiadamiania dłużników oraz zasad składania oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności. W szczególności projektowana regulacja zostanie uzupełniona w taki sposób, aby: 1) zawiadomienia kierowane były do płatników posiadających aktywne konto na Platformie Usług Elektronicznych ZUS za pośrednictwem tego systemu teleinformatycznego, natomiast w przypadku pozostałych płatników – na ostatni znany Zakładowi adres; 2) oświadczenie o odstąpieniu od umorzenia miało charakter jednorazowy;

		dowodowych Zakład powinien dokonać takiego zawiadomienia za potwierdzeniem odbioru korespondencji. Z praktyki wynika, że indywidualne zawiadomienia wysyłane przez Zakładu oraz oświadczenia woli dłużników generować będą problemy związane m.in. z ustaleniem aktualnego adresu dłużnika (mogą to być podmioty niebędące płatnikami składek od wielu lat, osoby przebywające za granicą albo zmarłe), a następnie ustalaniem terminu złożenia oświadczenia woli dłużnika. Projektowane przepisy nie wyłączają z kręgu dłużników, których Zakład będzie miał obowiązek poinformować o potencjalnym umorzeniu, spadkobierców, których prawo do świadczeń nie zależy od rozliczeń z tego tytułu. Zakład poniesie więc nieuzasadnione koszty. Dodatkowo z projektu ustawy nie wynika, czy oświadczenie dłużnika może być wycofane i czy może dotyczyć części umarzanych składek (a jeżeli tak, to czy oświadczenie może być modyfikowane). Wątpliwości budzi uzależnienie umorzenia z mocy prawa należności z tytułu składek od złożenia w tym zakresie oświadczenia woli dłużnika, który od ponad 25 lat nie zrealizował swoich obowiązków składkowych. W tym czasie Zakład podejmował próby przymusowego dochodzenia należności, co niewątpliwie świadczy o wiedzy w zakresie posiadania zadłużenia po stronie płatnika składek. Złożenie oświadczenia woli dłużnika o odstąpieniu od umorzenia, przy braku dalszych działań w postaci spłaty zadłużenia,	3) wyłączona została możliwość przywrócenia terminu do złożenia oświadczenia; 4) oświadczenie mogło dotyczyć wyłącznie całości należności objętych umorzeniem.
--	--	---	--

			wyłącza skutek umorzenia i powoduje nie osiągnięcie deregulacyjnego celu projektowanej ustawy. Indywidualny obowiązek informacyjny, możliwość złożenia oświadczenia woli o odstąpieniu od umorzenia oraz konieczność ustalania przez Zakład należności zabezpieczonych hipotecznie stoi w sprzeczności z automatyzmem działania i znacznie zwiększa ryzyko opóźnień w realizacji przepisów przez Zakład. Z uwagi na powyższe ZUS proponuje, aby Zakład był zobowiązany do zawiadomienia dłużników o skutkach projektowanych regulacji w formie publicznego obwieszczenia w trybie art. 49 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego . W przypadku intencji dłużnika polegającej na odstąpieniu od umorzenia powinna ona przybrać formę spłaty zadłużenia w określonym terminie od dnia wejścia ustawy w życie, a nie złożenia w tym zakresie jedynie oświadczenia woli dłużnika (czynność ta zachowa obecny status dłużnika i zniweczy zakładany cel ustawy). W przypadku nieuwzględnienia powyższej uwagi projekt ustawy powinien według oceny Zakładu zawierać przepisy: 1) gwarantujące możliwość doręczenia zawiadomienia przez ZUS na ostatni znany adres dłużnika i przyjęcie w takim przypadku skutecznego doręczenia; 2) zgodnie, z którymi oświadczenie dłużnika będzie jednorazowe (brak możliwości jego zmiany);	
--	--	--	---	--

			3) wyłączające obowiązek informowania spadkobierców oraz osób zmarłych; 4) zakładające brak możliwości przywrócenia terminu na złożenie oświadczenia przez dłużnika; 5) wskazujące wprost, że oświadczenie dłużnika może dotyczyć wyłącznie całości zadłużenia.	
5.	art. 1 ust. 3	ZUS	Pod rozagę projektodawcy należy przedłożyć ewentualne rozszerzenie projektu o umorzenie należności zabezpieczonych hipoteką. W pierwszej kolejności podnieść należy, że wyłączenie tak zabezpieczonych należności przeczy zakładanemu automatyzmowi przy realizacji przepisów bowiem Zakład bez wsparcia narzędzi systemowych będzie zobowiązany do wyodrębnienia wierzytelności sprzed 1999 r., które zostały zabezpieczone (czynności te będą generowały dodatkowe koszty, a projekt ustawy miał te koszty ograniczyć). Można oceniać, że zabezpieczenie hipoteczne w przypadku należności objętych projektowanymi przepisami nie zapewnia realnej możliwości zaspokojenia wierzytelności z majątku zobowiązanego o wymiernej wartości ekonomicznej. Świadczy o tym fakt, że od ponad 25 lat należności te nie zostały wyegzekwowane. W tym kontekście brak jest powodów dla odmiennego traktowania zabezpieczonych należności z tytułu składek w stosunku do niezabezpieczonych należności albo zabezpieczonych zastawem. Za umorzeniem należności z tytułu składek zabezpieczonych hipotecznie może przemawiać także argument	Uwaga uwzględniona Projekt zostanie rozszerzony o umorzenie należności zabezpieczonych hipoteką.

			podnoszony przez doktrynę, wynikający z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo, ewentualne wyłączenia przedmiotowe powodować będą, że w stosunku do aktywnych płatników składek znajdą zastosowanie przepisy dotyczące pomocy publicznej (różnicowanie sytuacji przedsiębiorców) – brak wyłączeń przedmiotowych może przemawiać za brakiem zastosowania tychże przepisów. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, do pomocy publicznej udzielanej na podstawie aktu normatywnego, niebędącego programem pomocowym, stosuje się przepisy dotyczące pomocy indywidualnej. Przy czym zgodnie z ust. 2 tego przepisu, jeżeli akt normatywny przewiduje pomoc publiczną „automatyczną” (tzn. udzielaną wyłącznie po spełnieniu przesłanek w nim określonych i bez konieczności wydania decyzji), to albo projekt powinien być zatwierdzony przez Komisję Europejską jako program pomocowy albo powinien on wprost przewidywać udzielanie pomocy de minimis, która notyfikacji Komisji Europejskiej nie wymaga. Udzielanie pomocy de minimis oznaczać zaś będzie, że płatnik składek będzie zobowiązany do przedłożenia m.in. (art. 37 ust. 1-2 powyższej ustawy): 1) zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jaką otrzymał w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku, albo oświadczenie o wielkości	
--	--	--	--	--

			tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie; 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczące przedsiębiorcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. W przypadku nieprzedłożenia ww. dokumentów, nie nastąpi „umorzenie z mocy prawa”. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 7 ww. ustawy, do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi. Te informacje z kolei są niezbędne do tego, aby organ udzielający mógł zbadać, czy dopuszczalne jest udzielenie pomocy de minimis. Dla przyjęcia wykładni, że w tych sprawach nie znajdują zastosowania przepisy o pomocy publicznej (zarówno w przypadku przyjęcia, jak i nieprzyjęcia uwagi nr 3) wymagane byłoby pozyskanie przez projektodawcę wiążącego stanowiska właściwego organu, tj. UOKiK	
6.	Art. 3 ust. 2	Prokuratoria Generalna RP	W art. 3 ust. 2 projektu należałoby określić formę, w jakiej ma być złożone przez osobę będącą dłużnikiem oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia jej należności wobec ZUS oraz formę, w jakiej ZUS potwierdza odstąpienie od umorzenia należności na wniosek dłużnika.	Uwaga uwzględniona Przepis zostanie doprecyzowany w projekcie poprzez jednoznaczne wskazanie formy złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umorzenia należności. Przyjęto, że oświadczenie dłużnika składane będzie w formie przewidzianej dla podań zgodnie z art. 63-66 Kodeksu postępowania administracyjnego, do bezpośredniego stosowania których odsyła projekt ustawy. Jednocześnie potwierdzenie faktu odstąpienia od umorzenia należności będzie mogło nastąpić w formie zaświadczenia wydawanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 217 Kodeksu postępowania administracyjnego.

				Rozwiązanie to zapewni jednoznaczność proceduralną oraz spójność z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi dokumentowania stanu zobowiązań wobec Zakładu. Informacja ta zostanie uzupełniona w uzasadnieniu i OSR do projektu.
7.	art. 4 ust. 1	ZUS	ZUS proponuje doprecyzowanie poprzez dodanie wyrażenia „z mocy prawa” tak, aby wykluczyć ewentualne wątpliwości: „Art. 4. 1. Postępowania egzekucyjne oraz zabezpieczające wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczące należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2, ulegają umorzeniu z mocy prawa.”	Uwaga uwzględniona Przepis zostanie przeredagowany.
8.	art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 w zw. z art. 9	ZUS	Terminy określone w tych przepisach wydają się zbyt krótkie i powinny zostać wydłużone. Zakład zobowiązany będzie do przekazania informacji m.in. organowi egzekucyjnemu, niebędącemu dyrektorem oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, a przed upływem 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. W okresie tym będzie jednak zobowiązany do ustalenia, czy umorzenie nastąpi, tj. zawiadomić dłużnika (art. 3 ust. 1) oraz przyjąć ewentualne jego oświadczenie woli (art. 3 ust. 2), a w przypadku przedsiębiorców przyjąć niezbędne dokumenty i przeanalizować możliwość udzielenia pomocy de minimis. Tryb ten wydaje się skomplikowany, a ewentualne postępowania reklamacyjne związane z doręczeniem korespondencji mogą powodować brak możliwości	Uwaga uwzględniona poprzez wydłużenie do 5 miesięcy okresu pomiędzy dniem ogłoszenia ustawy a wejściem w życie przepisów materialnoprawnych dotyczących umorzenia należności. Jednocześnie należy wskazać, że wcześniejsze wejście w życie art. 3–5 projektu ustawy (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia) ma na celu właśnie umożliwienie Zakładowi odpowiedniego przygotowania się do wykonania obowiązków informacyjnych jeszcze przed dniem nastąpienia skutku umorzenia z mocy prawa. Przyjęta konstrukcja przepisów zapewnia zatem odpowiedni czas na realizację czynności organizacyjnych i informacyjnych.

			jego zastosowania. Proponujemy więc nadanie art. 9 następującego brzmienia: „Art. 9. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3–5 i art. 8, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”. Uwaga stanie się nieaktualna przy przyjęciu uwagi nr 2 i 3.	
9.	art. 4-5	ZUS	Przepisy odwołują się do art. 1 ust. 1-2, pomijając ust. 3. Dodatkowo odwołanie w art. 5 ust. 2 powoduje jego nieczytelność. Wydaje się, że zamiast wyrażenia „w art. 1 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio” należy użyć wyrażenia „w art. 1 ust. 1-3, ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Postępowania egzekucyjne, restrukturyzacyjne oraz upadłościowe powinny być umarzane w momencie umorzenia składek. W przypadku bowiem umorzenia wcześniejszego, a następnie złożenia oświadczenia dłużnika o odstąpieniu od umorzenia Zakład pozostanie w znacznie gorszej sytuacji niż przed wejściem w życie niniejszych przepisów (np. umorzone postępowanie egzekucyjne przy braku umorzenia składek).	Uwaga uwzględniona Uwaga zostanie uwzględniona poprzez zmianę odesłań zawartych w art. 4 i art. 5 projektu ustawy w taki sposób, aby odnosiły się one do całego art. 1 projektowanej ustawy, a nie wyłącznie do jego ust. 1 i 2.
10.	art. 6	ZUS	Treść tego przepisu rodzi wątpliwości w zakresie kwalifikowania okresu, za który umorzono składki za te osoby, przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń, do których prawo uzależnione jest od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej (np. renty z tytułu niezdolności do pracy, podwyższenia emerytury do kwoty najniższego świadczenia).	Uwaga uwzględniona Projektowany art. 6 zostanie odpowiednio rozszerzony w celu jednoznacznego przesądzenia skutków umorzenia należności składkowych dla ustalania prawa oraz wysokości świadczeń uzależnionych od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Doprecyzowanie przepisu ma na celu zapewnienie spójności systemowej regulacji oraz jednoznaczne potwierdzenie, że

			Dlatego też ZUS proponuje rozszerzenie zakresu projektowanego art. 6 na wszystkie świadczenia, do których prawo uzależnione jest od posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej. Takie rozwiązanie pozwoli zrealizować intencję projektodawcy, wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy, jaką jest zachowanie spójności systemu emerytalnego oraz jednoznaczne przesądzenie, że umorzenie należności nie jest równoznaczne z uznaniem składek za opłacone. W naszej ocenie treść art. 6 mogłaby brzmieć następująco: „Art. 6 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 (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.); 2) kwota umorzonych składek nie podlega wliczeniu do podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 25 ustawy wymienionej w pkt 1.”	umorzenie należności z tytułu składek nie jest równoznaczne z uznaniem tych składek za opłacone, a tym samym nie wywołuje skutków w zakresie ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych ani ich wysokości.
--	--	--	--	--

11.	OSR	ZUS	W sekcji „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń” wskazano „Skutki finansowe wynikają z umorzenia z mocy prawa należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r., których spłata nie została zabezpieczona hipoteką.”. Wyjaśnienia wymaga, że dane opracowane przez Zakład, a następnie wykorzystane w sekcji „Wpływ na sektor finansów publicznych” zakładają kompleksowe umorzenie składek za okres do 1999 r., tj. także zabezpieczonych hipotecznie. Wyłącznie tychże składek może mieć wpływ na powyższe dane – zależnie od kosztów i wpływów związanych z egzekucją z nieruchomości (prognozy w tym zakresie są trudne do oszacowania).	Uwaga wyjaśniona Uwaga jest bezprzedmiotowa w związku ze zmianą koncepcji projektowanej regulacji. W aktualnym brzmieniu projektu odstąpiono od wyłączenia z zakresu umorzenia należności zabezpieczonych hipoteką, wobec czego projekt przewiduje kompleksowe umorzenie należności spełniających przesłanki określone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy – niezależnie od formy ich zabezpieczenia. W konsekwencji założenia przyjęte w sekcji „Wpływ na sektor finansów publicznych” OSR, oparte na danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i obejmujące całość należności z okresu sprzed dnia 1 stycznia 1999 r., pozostają aktualne i nie wymagają korekty.
-----	-----	-----	--	--

Zestawienie uwag nieuwzględnionych zgłoszonych w ramach opiniowania do projektu ustawy o umorzeniu należności dochodzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. (UDER108)				
1.	art. 1 ust. 1	ZUS	W ocenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zakres przedmiotowy projektu ustawy powinien uwzględniać nie tylko składki, ale również nienależnie pobrane przed 1 stycznia 1999 r. świadczenia. Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniają dokładnie te same argumenty, co umorzenie składek. Należy dodać, że szacunkowe wierzytelności ZUS z tytułu nienależnie pobranych świadczeń za okres do 31 grudnia 1998 r. wynoszą ok. 0,4 mln zł (wynikają z ok. 70 decyzji).	Uwaga nieuwzględniona Uwaga poza zakresem projektowanej regulacji. Regulacja dotyczy wyłącznie należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne oraz należności z nimi powiązanych powstałych przed dniem 1 stycznia 1999 r. i stanowi realizację postulatu deregulacyjnego ujętego we wniosku deregulacyjnym nr MRPiPS-37-487. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wykracza poza zakres tego wniosku oraz poza przyjęte założenia projektowanej regulacji. Jednocześnie należy wskazać, że należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń mają odmienny charakter prawny niż należności składkowe, gdyż dotyczą zwrotu środków wypłaconych bez podstawy prawnej, a nie zobowiązań publicznoprawnych o charakterze składkowym. W konsekwencji brak jest podstaw do objęcia ich zakresem projektowanej ustawy, której celem jest uporządkowanie historycznych należności składkowych o niskiej efektywności egzekucyjnej.
2.	uzasadnienie projektu ustawy	ZUS	Modyfikacji wymaga fragment uzasadnienia „Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i interes płatników składek objętych przedmiotową regulacją będą zabezpieczone przez możliwość wystąpienia do ZUS zarówno o zaświadczenie o niezaleganiu, jak i zaświadczenie o tym, że określone należności zostały umorzone z mocy prawa.”. Wydawane przez Zakład zaświadczenia o niezaleganiu wypełniają wskazany powyżej cel (część dotyczącą zaświadczeń o umorzeniu należy wykreślić). Dodać należy,	Uwaga nieuwzględniona Proponowana zmiana nie znajduje uzasadnienia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, działając na podstawie art. 217 Kodeksu postępowania administracyjnego, ma obowiązek wydawania zaświadczeń potwierdzających stan faktyczny lub prawny wynikający z prowadzonych przez niego rejestrów, w tym również dotyczących umorzenia należności z mocy prawa. W konsekwencji płatnik składek może wystąpić nie tylko o zaświadczenie o niezaleganiu, lecz także o zaświadczenie potwierdzające fakt umorzenia określonych

			że aktywni płatnicy składek są corocznie informowani przez Zakład o stanie rozliczeń za pośrednictwem eZUS.	należności. Utrzymanie tego elementu w uzasadnieniu projektu ustawy pozostaje zatem w pełni zasadne. Jednocześnie wskazana w uwadze informacja o corocznym przekazywaniu aktywnym płatnikom składek danych o stanie rozliczeń za pośrednictwem eZUS ma charakter informacyjny i nie zastępuje instytucji zaświadczenia wydawanego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
--	--	--	--	---