

Arkadiusz Barut

Pozycja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w perspektywie koncepcji „suwerenności” Michela Foucaulta i Judith Butler

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza jednego z aspektów współczesnej władzy biurokratycznej – jej działania na podobieństwo przednowoczesnej, arbitralnej i „osobistej” tyranii przy zachowaniu ideologii jej depersonalizacji i racjonalności w sensie Weberowskim (zdolności do planowego stosowania środków dla osiągnięcia celu). Jako kategorię poznawczą przyjmuję wyartykułowaną przez Michela Foucaulta, a następnie rozwiniętą przez Judith Butler ideę przemiany władzy biurokratycznej we władzę „suwerenną”¹. J. Butler zastosowała ją do zjawiska powszechnie znanego, którego polityczne znaczenie nie budzi wątpliwości, to jest zatrzymania w Guantanamo na czas nieokreślony podejrzanych o terroryzm. Odwołanie się do jej koncepcji nie oznacza zajęcia stanowiska w sporach o zasadność takiego traktowania podejrzanych o terroryzm, nie ma być też głosem w dyskusji o sposobach walki z islamskim terroryzmem. Przyjmuję natomiast założenie, że oboje autorzy trafnie uchwycili pewną cechę współczesnego państwa demokratyczno-liberalnego (choć pozostaje kwestią otwartą, czy jako jej przejaw podali właściwy przykład). Uważam, że idea „stanu wyjątkowego” adekwatnie wyjaśnia pewien aspekt „codzienności” współczesnych społeczeństw zachodnich, a mianowicie okoliczność, iż pomimo retoryki humanistycznej ich członkowie mogą w każdej chwili znaleźć się w obliczu władzy arbitralnej i tajemniczej, wykazującej, z perspektywy oświecenia, cechy „przednowoczesne”, ewentualnie totalitarne.

Jako przykład wskazuję obowiązujące w Polsce uregulowania prawne dotyczące spraw o umarzenie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz orzeczenia sądowe wydane na ich podstawie. Wybór tak „prozaicznego” przedmiotu (a nie np. kwestii inwigilowania osób prywatnych) uzasadniony jest okolicznością, że przemiana władzy biurokratycznej we władzę suwerenną objawia się właśnie w przypadkach, w których władza ta wydaje się stosować przepisy w sposób niewymagający dokonywania wyborów zastrzeżonych dla suwerena. Wybór Polski, państwa należącego do świata „atlantyckiego”, lecz – w porównaniu z jego resztą – relatywnie słabego ekonomicznie i organizacyjnie, pozwala cechom tym ujawnić się ze szczególną wyrazistością.

¹ Po omówieniu koncepcji suwerenności u M. Foucaulta, modyfikującej intuicyjne rozumienie tego pojęcia, posługuję się nim bez cudzysłowu.

Odwołanie się do przepisów prawa i orzeczeń sądowych nie ma na celu analizy doktrynalnej, lecz filozoficzno-polityczną i filozoficzno-prawną. W niniejszym tekście nie rozważam przepisów i judykatury z punktu widzenia koncepcji doktrynalnych, które mają uzasadniać określone rozwiązania instytucjonalne². Odwołanie się do praktyk ZUS nie stanowi nadto oceny tej instytucji z punktu widzenia przypisanych jej w ustawie celów czy też rozumianych w sensie pozytywistyczno-prawnym kryteriów legalności i rzetelności. Moim celem jest fenomenologiczna analiza tekstu prawnego i prawniczego, pozwalająca na uchwycenie pewnego zjawiska polityczno-kulturowego.

W części pierwszej wskazuję na koncepcje filozoficzno-polityczne formułujące ideę apodmiotowego charakteru władzy w epoce nowożytnej, sięgając w szczególności do rozważań Michela Foucaulta i Carla Schmitta. W części drugiej odwołuję się do wyartykułowanej przez Giorgio Agambena idei stanu wyjątkowego oraz jej zastosowania przez Judith Butler do analizy zatrzymania na czas nieokreślony, wskazując na mechanizm przechodzenia władzy biurokratycznej – opartej na regułach – we władzę całkowicie arbitralną – „suwerenną”. W części trzeciej wyróżniam cztery aspekty tego procesu, a w kolejnej części służą one jako kategorie badawcze dla analizy przepisów prawnych oraz orzecznictwa dotyczącego umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

2. Koncepcje apodmiotowości władzy w epoce nowożytnej

We współczesnej myśli politycznej często pojmuje się władzę apodmiotowo – nie jako przedmiot posiadania (jak czynił to Tomasz Hobbes) czy też relację między podmiotem władającym i podporządkowanym (interpretacja Maxa Webera), lecz jako sieć społecznych oddziaływań, niebędących realizacją zamierzenia czy interesu określonego podmiotu. W sieci tej znajdować się mają zarówno „rządzący”, jak i „rządzeni”. Taka władza przekracza zakres działania państwa pojętego jako aparat administracyjny. Składają się na nią również działania podmiotów nieinterpretujących siebie jako piastunowie władzy („obywatele”). Władzę tę posiada każdy i każdy jej podlega. Jej przejawem jest zarówno działanie instytucji państwowych, jak i codzienne relacje interpersonalne.

Taka postać władzy politycznej jest różnie oceniana. Alexis de Tocqueville, nie idealizując *Ancien Régime*, widział zagrożenie właśnie we władzy działającej łagodnie i niedostrzegalnie³. Szczególnie popularna jest analiza apodmiotowej postaci władzy przeprowadzona przez M. Foucaulta. Jego zdaniem w Europie w XVII w. wykształciła się praktyka społeczna („dyskurs”⁴), którą określa jako władzę „dyscyplinarną”. Polegała ona na tworzeniu podmiotowości adresatów działań władczych poprzez zaszczepienie im nawyku samokontroli. Ten typ władzy najpełniej wyrażał się w działalności instytucji (pozornie) niepolitycznych, takich jak więzienie, dom poprawczy, klinika, zakład dla umysłowo chorych. Był jednak, zdaniem M. Foucaulta, obecny w całym społeczeństwie. W XIX w. władza ta zamieniła się we władzę nad społecznością – biowładzę, której przejawem jest statystyka, a także dbałość o zdrowie i średnią długość życia członków

² Na przykład koncepcji dwóch faz stosunku zabezpieczenia społecznego: gwarancyjnej, na etapie której uiszczą się składki, i realizacyjnej – wypłaty świadczeń, która może nigdy nie nastąpić, czy też założenia o nieekwiwalentności świadczeń w tym stosunku; por. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowañ przed sądowych i ochrony cywilnosądowej*, pkt 2.2, <http://lex.online.wolterskluwer.pl>, dostęp: 16.12.2014 r.

³ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 469–470.

⁴ O sposobach rozumienia tego pojęcia przez M. Foucaulta zob. D. Howarth, *Dyskurs*, Warszawa 2008, s. 81–108.

populacji⁵. Władza ta jest tożsama z przyjętymi kanonami uzyskiwania i wykorzystywania wiedzy, „władza produkuje wiedzę (ale nie dlatego po prostu, że faworyzuje ją, gdy ta jej służy lub wykorzystuje, gdy jest użyteczna). Władza i wiedza wprost się ze sobą wiążą (...) nie ma relacji władzy bez skorelowanego z nimi pola wiedzy, ani też wiedzy, która nie zakłada i nie tworzy relacji władzy”⁶.

Inni autorzy uznają odmiotowanie władzy za szansę na odejście od tego, co zawsze jawiło się jako „ciemna” strona relacji podporządkowania, w szczególności politycznego – arbitralności władzy i możliwości jej wykorzystywania dla celów osobistych. Stawać się ona ma rzekomo „niewidoczna”, wydaje się już nie występować z piętnem dowolności i przemocy⁷. Polityka jawi się więc nie jako sztuka kierowania społeczeństwem (lub sposób praktykowania ponadjednostkowo określonej cnoty), lecz dynamiczne, wielocentryczne pole oddziaływań i żądań różnych grup, stanowiące tylko jeden z aspektów samoorganizującego się społeczeństwa⁸.

Przykładem może być filozofia dyskursowa Jürgena Habermasa, na gruncie której podmiotem władzy przestaje być jednostka czy zbiorowość, a staje się nim język. Odejście od oświeceniowej filozofii podmiotu ma pozwolić na rozstrzygnięcie problemu udziału ludu w rządzeniu i wyjaśnić konstytutywną dla nowoczesności relację prawo podmiotowe-wola powszechna. Zanika w ten sposób podmiot zbiorowy pojmowany w kategoriach filozofii świadomości: „w praworządnym państwie pojmowanym w kategoriach teorii dyskursowej, suwerenność ludu nie ucieleśnia się już w zgromadzeniu obywateli, które można naocznie zidentyfikować. Sprowadza się ona do poniekąd bezpodmiotowych obiegów komunikacyjnych różnych forów i ciał”⁹. Jak uważa z kolei Claude Lefort przed wskazywanym przez A. Tocqueville’a niebezpieczeństwem zdominowania uwolnionych z tradycyjnych więzi jednostek przez władzę chroni ugruntowanie jej apodmiotowego charakteru. Jakikolwiek trwałe skonkretyzowanie podmiotu władzy (w postaci monarchy, Boga, natury, narodu, klasy lub choćby idei politycznej) jest sprzeczne ze swobodnym jej kształtowaniem przez jednostki i grupy społeczne. Systemem, który to umożliwia, ma być właśnie demokracja¹⁰.

Są jednak autorzy zwracający uwagę, iż w tym rzekomo apodmiotowym polu władzy widoczna staje się władza arbitralna, swoiście „pierwotna”, otwarcie manifestująca dążenie do realizacji woli określonych podmiotów.

Tym, który szczególnie wyraźnie widział to niebezpieczeństwo, był Carl Schmitt. Współczesność, w tym rzeczywistość państwa demokratyczno-liberalnego, charakteryzuje się, jego zdaniem, odejściem od myślenia politycznego na rzecz myślenia ekonomicznego i technicznego. To pierwsze opiera się na wyraźnych rozróżnieniach aksjologicznych, mających umocowanie w doktrynach opisujących stan „dobrego życia”, wartościujących w ten sposób całość relacji społecznych (dzięki temu możliwe jest odróżnienia „nas” od „wroga” w sensie politycznym¹¹). Drugi styl myślenia implikuje jako cel pomnażanie dóbr materialnych i opanowanie przyrody, bez pytania o rację tych działań. W ten sposób ma być spełniany postulat neutralności w życiu zbiorowym, prowadząc,

⁵ M. Foucault, *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w College de France 1976*, Warszawa 1998, s. 240–247.

⁶ M. Foucault, *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*, Warszawa 1993, s. 34.

⁷ P. Dybel, S. Wróbel, *Granice polityczności*, Warszawa 2008, s. 408–418.

⁸ U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizacja refleksyjna*, Warszawa 2009, s. 60–61.

⁹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 150–151.

¹⁰ C. Lefort, *Essais sur le politique*, Lonrai 1986, s. 17–32.

¹¹ C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków–Warszawa 2000, s. 198.

rzekomo, do realizacji ideału pokoju, umiaru i dobrobytu¹². W rzeczywistości jednak społeczeństwo liberalne nie przestaje być polityczne, o czym świadczą choćby prowadzone przez nie okrutne i wyniszczające wojny. Ponieważ jednak polityczności zaprzecza, staje się ona jej swoistym „kompleksem”. Wcześniej doktryny metafizyczne i religijne, chociaż wprowadzały rozróżnienia na swoich i obcych, tj. na tych, którzy dzielają, i tych, którzy odrzucają „właściwy” sposób życia, zawierały w sobie możliwość miarkowania wrogości wynikających z tych różnic – poprzez idee szacunku dla przeciwnika, litości dla pokonanego, miłosierdzia wobec obcego itd. Polityczność liberalna odsyła zasadniczo tylko do rozumu instrumentalnego, który takich wartości nie zna. Ten, kto nie podziela entuzjazmu dla liberalnej neutralności (lub za takiego zostanie uznany), przestaje być „zrozumiały” dla rozumu liberalnego, nie jest wrogiem politycznym (*hostis*), lecz „osobistym” (*inimicus*), nie przeciwnikiem, lecz przestępcą, nieczłowiekiem¹³. Można go, w najlepszym przypadku, potraktować według standardów racjonalnego humanitaryzmu, które jednak nie odsyłają do żadnej rzeczywistości nadjednostkowej i są tak samo uzasadnione jak wniosek, że takiego „przestępcę” należy fizycznie wyeliminować.

3. „Stan wyjątkowy” jako aspekt państwa liberalno-demokratycznego

Zdaniem C. Schmitta skrajna arbitralność władzy wynika właśnie z ideologicznego zaprzeczenia tej jej cechy, a instytucje realizujące rzekomo neutralne cele przy pomocy instrumentów dobranych według wiedzy „obiektywnej” w rzeczywistości mogą być źródłem irracjonalnej, niczym niehamowanej przemocy. Temat ten rozwijają również autorzy o orientacji lewicowej. Przykładem wyartykułowana przez G. Agambena metafora stanu wyjątkowego. Nie ma być to stan obowiązywania prawa w sytuacji szczególnej, czyli realizacja norm prawnych w przewidzianych przez nie szczególnych okolicznościach. Nie jest to również stan bezprawia, ten bowiem w „naturalny” sposób przechodzi w stan prawny poprzez akt ufundowania władzy politycznej. Oba stany mają, choćby pośrednio, charakter prawny, jako realizacja prawa lub jego warunek. Stan wyjątkowy to stan nieokreśloności, całkowitej arbitralności władzy, która jednak do niej się nie przynaję, stan swoistej parodii zarówno stanu prawnego, jak i stanu natury¹⁴. W stanie tym działa „prawo” niemające formalnych cech prawa, a działania pozaprawne mają „moc prawną”¹⁵. Ci, którzy je podejmują, nie zmierzają do jego zakończenia poprzez legalizację swej władzy, jest to bowiem stan (wbrew przyjętej przez G. Agambena nazwie) swoście samowystarczalny. Stan wyjątkowy jest „drugą twarzą” prawa, jednak nie jako etap, który prawo przewycięża lub też chroniąca je (i dlatego konieczna) przemoc, lecz jego immanentny składnik, a być może nawet jego istota. G. Agamben ilustruje swoją metaforę przykładami z historii (rzymska instytucja *iustitium*, rozróżnienie na *auctoritas* i *potestas*, Saturnalia, *charivari* i karnawał), najistotniejsza jest jednak jego konstatacja, iż stan wyjątkowy panuje, co najmniej od I wojny światowej, we współczesnych państwach demokratyczno-liberalnych¹⁶.

¹² P. Kaczorowski, *My i oni: państwo jako jedność polityczna: filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*, Warszawa 1998, s. 331–352.

¹³ C. Schmitt, *Teologia...*, s. 207–208, 224–229.

¹⁴ G. Agamben, *State of exception*, Chicago–Londyn 2005, s. 23, 26.

¹⁵ G. Agamben, *State...*, s. 38.

¹⁶ G. Agamben, *State...*, s. 1–4.

Wyrażając diagnozę G. Agambena w kategoriach Foucaultowskich, okazuje się, że w apodmiotowym polu oddziaływań ponownie pojawia się władza niefunkcjonująca na zasadzie immanentnych jej procedur, lecz zabiegająca wyłącznie o samozachowanie.

Autorem, który uwydatnia tę cechę współczesnych państw demokratyczno-liberalnych, jest J. Butler. Sięga ona do stosowanego przez M. Foucaulta rozróżnienia na władzę jako „suwerenność” i władzę jako „rządomyślność” (*gouvernementalité*, ang. *governmentality*). Według autora *Słów i rzeczy* w XVI wieku, gdy kończy się średnio-wieczna, spersonalizowana forma władzy, pojawiają się jej dwie nowe, wyżej wskazane formy (dyskursy). Pierwsza implikuje zewnętrżność władcy wobec rządzonych, a wyraża się w jego stosunku do ludzi i terytorium jako przedmiotu działań – zabiegach o utrzymanie nad nimi pełnej kontroli¹⁷. Taki rodzaj władzy politycznej jest wyraźnie oddzielony od innych rodzajów władzy i innych praktyk społecznych, jego celem jest bowiem samozachowanie: celem tak pojętej suwerenności jest ona sama (przykładem dyskursu suwerenności mają być rozważania Niccolò Machiavellego). Metodą władzy suwerennej jest prawo, pojęte tutaj przez M. Foucaulta nie jako samoistna praktyka, lecz wyraz woli władcy¹⁸. Rządomyślność polega tymczasem na zarządzaniu rzeczami, a ściślej mówiąc – relacją ludzi i rzeczy, organizowaniu warunków materialnych życia ludności (naturalnych, gospodarczych, społecznych), dając początek pojęciu ekonomii we współczesnym znaczeniu¹⁹. O ile celem suwerenności jest samozachowanie, o tyle cele rządomyślności są wielorakie – zdrowie ludności, pożądany poziom rozrodczości, odpowiednie warunki bytowe itp. Nie mają one już, jak w przypadku suwerenności, charakteru konstrukcji prawnych takich jak „dobro wspólne”, (sprowadzane, według M. Foucaulta, do sprawowania władzy przez określonego suwerena), lecz pożadanego stanu faktycznego, prawo jest tylko jednym z instrumentów ich realizacji. Metodą władzy nie jest już siła, lecz cierpliwość i „mądrość”, pojęta nie jako znajomość praw boskich, naturalnych czy stanowionych, zasad sprawiedliwości itd., lecz wiedza o rzeczach materialnych²⁰. W ramach drugiej praktyki władza polityczna upodobnia się do innych rodzajów władz (władzy w rodzinie, w gospodarce itd.).

W wieku XVI i XVII rządomyślność napotykała jednak trudności. Wynikały one w znacznej mierze z przyczyn obiektywnych – wojen, zamieszek itd. Ponadto wciąż powszechna była praktyka suwerenności. Rządomyślność, której wyraz stanowił wówczas merkantylizm, posługiwała się więc jej metodami: ustawami, nakazami itd., pozostając „na usługach” władzy suwerennej²¹. Zmieniło się to w wieku XVIII, o czym zadecydowały czynniki zewnętrzne, tj. wzrost liczby ludności, rozwój przemysłu, a przede wszystkim skoncentrowaniu się na zarządzaniu populacją, czego wyrazem było pojawienie się statystyki i ekonomii pojętych już nie jako narzędzia fiskalne, lecz cel sam w sobie, niewymagający uzasadnienia²². Jednak, jak uważa M. Foucault, nie znaczy to, że problem suwerenności zanikł, wręcz przeciwnie – wraz z autonomizacją rządomyślności staje się ona jeszcze bardziej widoczna (jako jej przeciwstawienie). Nie znika też wyżej wskazana władza dyscyplinarna, charakterystyczna dla wieku XVI i XVII. Ostatecznie

¹⁷ M. Foucault, *Governmentality*, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*, Chicago 1991, s. 93.

¹⁸ M. Foucault, *Governmentality*..., s. 94–95.

¹⁹ M. Foucault, *Governmentality*..., s. 93.

²⁰ M. Foucault, *Governmentality*..., s. 95–96.

²¹ M. Foucault, *Governmentality*..., s. 97–98.

²² M. Foucault, *Governmentality*..., s. 98–100.

od XVIII w. pole władzy przybiera postać trójkąta: suwerenność – władza dyscyplinarna – rządomyślność²³.

W tej perspektywie suwerenność jawi się więc zarówno jako anachronizm, jak i – przynajmniej potencjalnie – jako składnik współczesności. Według J. Butler (a także według G. Agambena²⁴) praktyka rządu USA po 11.09.2001 r., a w szczególności sposób traktowania zatrzymanych w Guantanamo, ujawniła wyłanianie się suwerenności w przestrzeni rządomyślności. „Nowa” suwerenność stanowi wytwór tej ostatniej.

Dla celów niniejszej analizy należy wskazać cztery aspekty tego procesu: ujawnianie się władzy suwerennej w działaniach piastunów władzy biurokratycznej, zatarcie się granicy między władzą ustawodawczą i wykonawczą, utożsamienie reguł techniki administracyjnej z normą prawną, wreszcie odpodmiotowienie osób podległych władzy biurokratycznej, która nabrała cech suwerena.

4. Aspekty suwerenności władzy biurokratycznej

Suwerenność uwidacznia się w pozaprawnym, technicznym aspekcie rządomyślności²⁵. Zatrzymanie na czas nieokreślony, praktykowane w Guantanamo, uzasadniane koniecznością ochrony fizycznego bezpieczeństwa ludności przed terroryzmem, jawi się jako przejaw sztucznego odrodzenia się suwerenności, która nie mając już jak w erze przednowożytnej „naturalnej” legitymacji, swoiście „pasożytuje” na rządomyślności²⁶. To pojawienie się suwerenności nie polega na prostym wykorzystywaniu metody rządomyślności przez państwo pojęte jako określony podmiot (wtedy można by rozważać jego legitymizację) – takiego podmiotu w erze rządomyślności już nie można wskazać. Należy raczej stwierdzić, iż w łonie tej ostatniej odradzają się, jak to określa J. Butler, „drobni suwerenowie”²⁷. Nie mają oni oczywiście cech tradycyjnych suwerenów, jako „wytwory” rządomyślności nie są w pełni niezależni co do zakresu działania i wyboru celów do osiągnięcia (urzędnicy muszą realizować „racjonalne” programy działania przy pomocy naukowo „udowodnionych” metod), jednak w ramach praktyki władzy mogą działać w sposób arbitralny, quasi-suwerenny²⁸.

Gdy władzę suwerenną uzyskuje egzekutywa lub po prostu administracja, następuje cofnięcie się do okresu sprzed ugruntowania się idei podziału władz. Jak wskazuje J. Butler, sprawy zatrzymanych w Guantanamo są co pewien czas analizowane, jednak nie przez sędziów, lecz przez urzędników. Co więcej, nawet jeśli któryś z zatrzymanych zostanie uniewinniony przez sąd wojskowy, to rozstrzygnięcie to nie oznacza końca detencji, uniewinnienie musi być bowiem zatwierdzone przez administrację²⁹. J. Butler, podkreślając znaczenie tego zjawiska, wskazuje, że generuje ono kolejne elementy praktyki suwerenności.

Jednym z nich jest zacieranie się rozróżnienia na regułę techniczną i regułę prawną. W polu „odrodzonej” suwerenności odbywa się swoiste parodiowanie prawa.

²³ M. Foucault, *Governmentality...*, s. 102.

²⁴ G. Agamben, *State...*, s. 4.

²⁵ Jak zauważa J. Butler, według M. Foucaulta oba dyskursy władzy mogą współlistnieć w jej formie dyscyplinarnej; por. J. Butler, *Precarious life. The powers of mourning and violence*, Londyn-Nowy Jork 2004, s. 54.

²⁶ J. Butler, *Precarious life...*, s. 51–54.

²⁷ J. Butler, *Precarious life...*, s. 56.

²⁸ J. Butler, *Precarious life...*, s. 62. „Ich działania są uwarunkowane, lecz zarazem stanowią rozstrzygnięcia nieuwarunkowane w tym sensie, iż są ostateczne, niepoddane kontroli i nie mogą być przedmiotem zaskarżenia” – J. Butler, *Precarious life...*, s. 65.

²⁹ J. Butler, *Precarious life...*, s. 54, 58.

Rządomyślność ma z istoty charakter pozaprawny: w jej przestrzeni prawo jest używane jako taktyka zarządzania, a nie legitymizacji³⁰. Właśnie w dziedzinie prawnej w pełni widoczne staje się jej przekształcanie w suwerenność. Rządomyślność również posługuje się regułami, jednak nie mają one pełnić funkcji gwarancyjnej wobec jednostki – umożliwiać jednostce przewidywanie rozstrzygnięć oraz zapewniać możliwość samodzielnego udziału w procesie ich stosowania – ich rolą nie jest ustanawianie podmiotowości prawnej. Reguły te nie są więc prawem w przyjętym znaczeniu tego słowa³¹. Następuje tworzenie „alternatywnego” systemu prawa, w tym „alternatywnej” procedury prawnej, np. trybunały wojskowe powołane do sądenia zatrzymanych w Guantanamo, niestosujące powszechnie przyjętych reguł proceduralnych, noszą jednak nazwę sądów, a ich działania nazywane są procesami³². Znamienne, według J. Butler, jest posługiwanie się dwuznacznością i niejasnością terminologii. Legitymizując sprzeczności w dyskursie, władza usprawiedliwia swą pełną arbitralność³³. Zdaniem J. Butler właśnie poprzez zawieszenie funkcjonowania prawa kreuje się – w akcie swoiście performatywnym – nowa postać władzy. Wprowadzając praktyki zawieszania prawa w imię sytuacji wyjątkowej i pozostawiając urzędnikom decyzję, jak długo ma ono trwać i do jakiej kategorii podmiotów może być stosowane, państwo współczesne staje się państwem permanentnego stanu wyjątkowego³⁴. Wcześniej samougruntowująca się suwerenność ustanawiała prawo, będąc jego racją. Teraz prawo jest ugruntowane nie w suwerenności, lecz w rządomyślności, która z natury rzeczy traktuje je jako narzędzie³⁵. Ustanawiając taką suwerenność, władza rozciąga pozorny wyjątek na całość przestrzeni swego oddziaływania³⁶.

Z tego względu, zdaniem J. Butler, Foucaultowska teoria cyrkularnego związku między suwerennością, rządomyślnością i władzą dyscyplinarną wymaga rewizji. Obecnie stało się widoczne, że suwerenność pojawiająca się w przestrzeni rządomyślności, posługująca się technikami tej ostatniej – zarządzeniem populacją (w tym wypadku więźniami Guantanamo), czyni to nie poprzez subiektywizację jej członków, tj. zaszczepianie nawyków samokontroli (jak można by oczekiwać na gruncie Foucaultowskiej teorii władzy dyscyplinarnej, zob. wyżej), lecz ich dehumanizację³⁷. Odczłowieczona tożsamość więźniów wykluczać ma traktowanie ich jako podmiotów praw, zasługujących na standardowy proces³⁸. W ten sposób produkowana jest, w imię porządku, kategoria ludzi wykluczonych, czyli nieludzi. Władza suwerenna, dokonując tego performansu, rozszerza intensywność swego działania również na tych, którzy posiadają jeszcze status podmiotów praw³⁹.

³⁰ J. Butler, *Precarious life...*, s. 54–55, 94–95.

³¹ J. Butler, *Precarious life...*, s. 62.

³² J. Butler, *Precarious life...*, s. 69–70.

³³ Na przykład nie zostało sprecyzowane kryterium zatrzymania. Jak twierdzą przedstawiciele administracji USA, zatrzymani to ludzie niebezpieczni, choć niekoniecznie przestępcy. Stwierdzają również, że do zatrzymanych w Guantanamo nie jest stosowana konwencja genewska, a mimo to są oni traktowani humanitarnie. Tymczasem, według J. Butler, to konwencja genewska stanowi, co kwalifikuje się jako traktowanie humanitarne; por. J. Butler, *Precarious life...*, s. 74–75, 80–82; por. szczegółowy wywód J. Butler na temat sprzeczności w wypowiedziach administracji USA na temat zatrzymania w Guantanamo – J. Butler, *Precarious life...*, s. 70–71.

³⁴ J. Butler, *Precarious life...*, s. 61–64.

³⁵ J. Butler, *Precarious life...*, s. 94.

³⁶ Skoro terroryści nie znajdują się w określonym miejscu, nie mają też wyraźnie sprecyzowanych cech, nie można wskazać, kiedy kończy się zagrożenie terroryzmem; por. J. Butler, *Precarious life...*, s. 62 i n.

³⁷ J. Butler, *Precarious life...*, s. 98.

³⁸ J. Butler, *Precarious life...*, s. 72–77.

³⁹ J. Butler zwraca uwagę, że zdjęcia więźniów sprowadzonych do pozycji quasi-zwierzęcej (pojawiają się na nich związani, w maskach, goglach itd.) zostały opublikowane nie przez obrońców praw człowieka, lecz przez amerykański Departament Obrony. W ten sposób, jej zdaniem, konstytuowana ma być ich zwierzęcość, uzasadniająca ich pozaprawne i pozapolityczne traktowanie; por. J. Butler, *Precarious life...*, s. 77–78.

5. Suwerenność władzy biurokratycznej – przykład regulacji dotyczącej umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz praktyki ich stosowania

Organ zarządzający ubezpieczeniami społecznymi, taki jak polski Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na gruncie koncepcji M. Foucaulta jawi się jako typowy przejaw dyskursu rządomyślności: ma zarządzać ludnością poprzez zaspokajanie jej potrzeb według naukowo opracowanych reguł. Podstawą rządomyślności jest wiedza. Chociaż, tak jak władza, występować ma w całej społeczności, to jednak u niektórych jej członków – specjalistów, uczonych itd. – manifestuje się szczególnie wyraźnie. W przypadku prawa ubezpieczeń społecznych należałoby więc oczekiwać, że to organ zarządzający nimi weźmie na siebie ciężar ustalania i obliczania składek na podstawie informacji udzielonych przez ubezpieczonego (jego pracodawcę itd.). Władza ucieleśniona w organie wyrażałaby się wówczas tylko w kontroli prawidłowości tych działań. Tymczasem w przypadku ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą zastosowano metodę samoobliczania składek i odpowiedzialności za ich prawidłowe wyliczenie i odprowadzenie. Organ ubezpieczeń społecznych, przerzucając te czynności na ubezpieczonego (art. 17 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁰, dążąc do samozachowania, rezygnuje z mitu kompetencji technicznej. Błędne obliczenie składek powoduje dotkliwe sankcje⁴¹. W procesie egzekucji tych należności ZUS korzysta z przywilejów władzy państwowej, nadawanych w celu egzekwowania należności o charakterze publicznoprawnym⁴².

Nic więc dziwnego, że władza ZUS w zakresie prawa do pobierania składek jest ograniczona w sposób trudny do wyjaśnienia w dyskursie rządomyślności, a uzasadniony w logice suwerenności. Co do zasady podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą jest, obowiązkowo, zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek – art. 18 ust. 8 u.s.u.s. Ustawodawca wprowadza jednak wyjątek, umożliwiając przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność zmniejszenie tego obciążenia. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.u.s., w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej, podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Rozwiązanie takie nie miałoby racji bytu, gdyby celem systemu ubezpieczeń społecznych było rzeczywiście zarządzanie populacją poprzez zaspokojenie jej potrzeb. Jest to tymczasem przywilej zrozumiały w dyskursie suwerenności, udzielany tym, od których, we własnym interesie, tj. interesie dążącej do samozachowania władzy,

⁴⁰ Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.), dalej jako u.s.u.s.

⁴¹ Zgodnie z art. 24 ust. 1a u.s.u.s. w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości ZUS może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek.

⁴² Jak podnosi się w doktrynie, „nie powinno więc być wątpliwości, że w obszarze ściągłości składek ubezpieczeniowych istnieją silne i precyzyjnie określone gwarancje prawne (egzekucja administracyjna, uznanie i sankcje administracyjne oraz karne, odpowiedzialność osób trzecich), co wynika również z przyznania ZUS, w zakresie prowadzonej działalności, środków prawnych właściwych organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4 u.s.u.s.), czyli m.in. prawa do podważenia własnego (błędne – pozytywne lub negatywne dla płatnika) rozstrzygnięcia w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego na mocy art. 83a ust. 2 u.s.u.s.” – K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych...*, pkt 2.2.2.

poбира się przymusowe świadczenia. Widoczny staje się więc pierwszy z wyróżnionych aspektów przejawiania się suwerenności w rządomyślności.

Najpełniej biurokratyczna suwerenność wyraża się jednak w regulacjach dotyczących możliwości umorzenia składek na ubezpieczenie społeczne, a także w praktyce stosowania tej instytucji. Przepisy te poddają możliwość umorzenia składek pod uznanie administracyjne, co niewątpliwie mieści się w zasadach sprawiedliwości w sensie formalnym. Widoczne jest jednak w tym wypadku zatarcie się podziału na władzę ustawodawczą i wykonawczą, pojętego choćby jako zasada gwarantująca ich wzajemne ograniczanie się⁴³. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.s.u.s. należności z tytułu składek mogą być umarżane w całości lub w części przez ZUS, z uwzględnieniem art. 28 ust. 2–4 u.s.u.s. Artykuł 28 ust. 2 u.s.u.s. stanowi, że należności z tytułu składek mogą być umarżane tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, z zastrzeżeniem art. 28 ust. 3a u.s.u.s. Zgodnie zaś z tym przepisem należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia (czyli przede wszystkim przedsiębiorców) mogą być w uzasadnionych przypadkach umarżane pomimo braku ich całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 3a u.s.u.s.). Ponadto, w myśl art. 28 ust. 3b u.s.u.s., minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady umarżania, o którym mowa w art. 28 ust. 3a u.s.u.s., z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

Akt wykonawczy wydany na podstawie tej delegacji wykracza, moim zdaniem, poza jej zakres. Rozporządzenie wydane przez ministra na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 28 ust. 3b u.s.u.s., tj. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad umarżania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne⁴⁴, w § 3 ust. 1 stanowi, iż ZUS może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych; poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności; przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Wyliczenie zawarte w wyżej wskazanym przepisie na charakter przykładowy („w szczególności”), jednak samo wprowadzenie takiej regulacji budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją⁴⁵. Jej art. 92 ust. 1 stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez

⁴³ W niniejszym tekście abstrahuję od ważnego obecnie problemu teoretycznego uzasadnienia odejścia od idei reprezentacji ludu jako odzwierciedlenia woli empirycznego podmiotu; zob. np. A. Barut, *Suwerenność sądu jako kryterium ludowladztwa. Apologia aktywizmu sędziowskiego w amerykańskiej myśli polityczno-prawnej w kontekście pytania o podmiot demokracji*, „Studia Polityczne” 2014/33, s. 123–150; K.J. Kaleta, *Sądownictwo konstytucyjne w warunkach ponowoczesności*, w: A. Samonek (red.), *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2012, s. 21–29.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31.07.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarżania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365), dalej jako r.z.u.n.

⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania; upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepis art. 28 ust. 3 u.s.u.s. jako przesłankę umorzenia wskazuje ogólnie „uzasadnione przypadki”, jakiegokolwiek zawężenia tego pojęcia nie przewiduje, tymczasem wyżej wskazany § 3 ust. 1 r.z.u.n. takie zawężenie zawiera (opłacenie składek pociągnęłoby za sobą zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny oraz taksatywne wyliczenie takich sytuacji). Ponadto rozporządzenie w § 3 ust. 1 nakłada na ubezpieczonego nieznaną ustawie obowiązek „wykazania” przesłanek wyartykułowanych w tym przepisie. Jak podnosi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych⁴⁶, natomiast nie jest funkcją rozporządzenia uzupełnianie ustawy, pojmowane jako samodzielne regulowanie materii ustawy nieprzekazanej wyraźnie do uregulowania rozporządzeniem⁴⁷. Wskazuje się, że w ten sposób nie wolno zwłaszcza uzupełniać czy rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom; usprawiedliwieniem uzupełniania ustawy w drodze rozporządzenia nie może być sama przez się formuła, że rozporządzenie określa szczegółowe zasady i tryb jakiegoś postępowania, ani luka w upoważnieniu czy upoważnienie niekompletne oraz przekonanie organu wydającego rozporządzenie, że należało je wydać, bo było to celowe czy racjonalne⁴⁸.

Wskazana wyżej regulacja rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jest jednak uznawana za podstawę prawną rozstrzygnięcia wniosków o umorzenie składek. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny (dalej jako NSA) w wyroku z 8.03.2013 r.⁴⁹ stwierdził, iż ustalenia, czy uregulowanie zaległych należności z tytułu składek może pociągnąć dla skarżącego i jego rodziny zbyt ciężkie skutki, czynione są na podstawie materiału dowodowego oferowanego przez wnioskodawcę, skoro bowiem przepis stanowi wprost, że to zobowiązany ma wykazać spełnienie przesłanek do umorzenia, to znaczy, że w tym zakresie ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy.

Co więcej, NSA w wyroku z 15.09.2011 r.⁵⁰ dokonał kolejnego zawężenia norm z art. 28 u.s.u.s. oraz § 3 ust. 1 r.z.u.n., stwierdzając, iż „w żadnym stopniu treść tych przepisów nie uprawnia do takiej interpretacji (...) że sformułowanie w § 3 ust. 1 rozporządzenia, że «zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku...», to słowo w «szczególności» oznacza, że mogą wystąpić inne sytuacje, niż opisana w pkt 1–3 tego przepisu, niezwiązane ze stanem majątkowym i sytuacją rodzinną i jej konsekwencjami, takimi jak «niezawinione przyczyny zalegania z płaceniem składek»”. Przykładowe wyliczenie dokonane

⁴⁶ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.2004 r. (K 50/02) i z 6.11.2007 r. (U 8/05); wybór orzecznictwa za: D. Sokołowska, *Opłaty reprograficzne. Artykuł 20 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, pkt 2.2, <http://lex.online.wolterskluwer.pl>, dostęp: 27.12.2014 r.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8.12.1998 r. (U 7/98).

⁴⁸ D. Sokołowska, *Opłaty reprograficzne...*, pkt 2.2, i wskazana tam literatura.

⁴⁹ Wyrok NSA z 8.03.2013 r. (II GSK 2410/11), LEX nr 1305514.

⁵⁰ Wyrok NSA z 15.09.2011 r. (II GSK 832/10), LEX nr 1068881.

w § 3 ust. 1 pkt 1–3 r.z.u.n. zostało więc potraktowane jako wyliczenie wyczerpujące. W ten sposób egzekutywa i sądy administracyjne wprowadzają quasi-obiektywne reguły, które wynikają z ich własnej „suwerennej” decyzji⁵¹. Podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą ulega zatarciu.

Kolejnym aspektem wyłaniania się suwerenności jest powstawanie prawa rzekomego, praktyki nieprawnej, mającej jednak sankcję prawną, a służącej realizacji celów administracyjnych. Zgodnie z koncepcją M. Foucaulta w dyskursie rządomyślności następować miało upodmiotowienie (uwewnętrznienie reguł) dzięki dokładnemu określeniu możliwych do świadomej realizacji praw i obowiązków adresatów, a zarazem konsekwencji i racjonalności (wyobrażonego) twórcy owych reguł. Jednym z narzędzi rządomyślności może być więc rozumnie skonstruowana norma prawna. Inaczej jest w dyskursie suwerenności – na jego gruncie liczy się tylko skutek, czyli przetrwanie władzy, osoby pozostające w jej zasięgu nie muszą być traktowane jako odpowiedzialne, a ona sama jako racjonalna. Gdy rządomyślność przekształca się w suwerenność, przestaje dbać o wyrażenie konstytutywnych dla niej reguł w języku norm skierowanych do racjonalnych adresatów przez odpowiedzialne za swe działania państwo. Mechanizm taki widoczny jest w traktowaniu przez ZUS i orzecznictwo sądów administracyjnych kwestii przyczyn powstania zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Kwestii winy ubezpieczonego w powstaniu zaległości nie uznaje się za istotną.

Przykładem wyrok WSA w Opolu z 15.02.2012 r.⁵², w którym stwierdzono, że „okoliczności powstania zadłużenia z tytułu składek nie mogą stanowić podstawy do umorzenia należności”. Przedmiotem skargi była decyzja Prezesa ZUS z 13.07.2011 r., którą utrzymano w mocy decyzję ZUS oddział w O. z 30.03.2011 r., odmawiającą umorzenia należności z tytułu składek w łącznej kwocie 55.104,93 zł. Decyzję wydano na podstawie następującego stanu faktycznego sprawy: M.G. zobowiązania wobec ZUS odziedziczył, przyjmując spadek po zmarłym ojcu. 6.12.2010 r. do ZUS wpłynął wniosek M.G. o umorzenie należności z uwagi na stan majątkowy, który uniemożliwia wywiązanie się z zadłużenia niezawinionego przez wnioskodawcę. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono, iż zobowiązany osiąga dochód w kwocie 1500 zł brutto. Zdaniem organu M.G. nie dołożył starań, aby odrzucić spadek po zmarłym ojcu (tj. nie złożył odpowiedniego oświadczenia w ciągu 6 miesięcy od powzięcia wiadomości o śmierci ojca), a nadto nie złożył odwołania od decyzji orzekającej o jego odpowiedzialności za zobowiązania ojca, co należało, według WSA, uznać za zgodę na obciążenie odpowiedzialnością za te zobowiązania. Zdaniem tego sądu stwierdzenie skarżącego, iż zaległości wobec ZUS powstały z winy jego ojca, zaś odpowiedzialność za jego zobowiązania przeniesiona została na niego na skutek niezajomości prawa (brak świadomości, że musi złożyć oświadczenie o odrzuceniu spadku, jeśli nie chce dziedziczyć długów), pozostaje bez wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Nie liczy się więc tym bardziej wina organu w powstaniu zaległości ani sposób jego postępowania z ubezpieczonym. W sprawie rozstrzygniętej w wyroku WSA w Gliwicach z 29.02.2012 r.⁵³ ubezpieczony prowadził działalność gospodarczą, z tego tytułu od 2006 r.

⁵¹ Znamienne, że uznaniowy charakter przypisuje się nie tylko kompetencji z art. 28 ust. 3b u.s.u.s. (który to przepis trudno tłumaczyć inaczej), ale i art. 28 ust. 2 u.s.u.s. – zaistnienie całkowitej nieściągalności nie obliuguje organu do umorzenia składek; np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Szczecinie z 15.03.2012 r. (I SA/Sz 57/12), LEX nr 1137246.

⁵² Wyrok WSA w Opolu z 15.02.2012 r. (I SA/Op 402/11), LEX nr 1116041.

⁵³ Wyrok WSA w Gliwicach z 29.02.2012 r. (I SA/Gl 66/12), LEX nr 1136949.

nie odprowadzał jednak składek, ponieważ równocześnie pozostawał w stosunku pracy. Decyzją z 18.12.2009 r. wyłączono go z ubezpieczenia społecznego u pracodawcy, a zatem ustalono, że od 3 lat pozostaje w zwłoce z zapłatą składek. Od decyzji tej się nie odwołał (jak stwierdził w skardze, ze względu na liczne problemy oraz brak środków finansowych na pomoc prawną). Niesporne było, że ZUS przez 3 lata (2006–2009) ani razu nie przysłał mu żadnego wezwania do zapłaty, w związku z czym skarżący, jak stwierdził, nie miał wiedzy o jakichkolwiek nieprawidłowościach. Z wnioskiem o umorzenie zwrócił się w 2011 r., wcześniej bowiem, jak wskazał, nie mógł tego uczynić, skoro przez okres 5 lat nie miał świadomości, że zalega ze składkami. Zdaniem WSA późniejsze negowanie zasadności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z 2009 r. nie może mieć znaczenia dla jej wykonalności: „nawiązując w tym miejscu do argumentacji skargi stwierdzić należy, iż skarżący bezpodstawnie twierdzi, iż organ «oczekiwał» od niego wystąpienia z wnioskiem o umorzenie zanim dowiedział się o wydaniu decyzji z dnia 18 grudnia 2009 r. (...), kontrola zaskarżonej decyzji, która w sprawach skarg na decyzje uznaniowe obejmuje wyłącznie procedowanie organu poprzedzające rozstrzygnięcie o umorzeniu należności lub odmowie uwzględnienia żądania strony, wykazała legalność działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w niniejszej sprawie. Organ ten wnikliwie zbadał sytuację zobowiązanego i jego rodziny, szczegółowo opisał te zasadne ustalenia, a następnie wyczerpująco umotywował przyczyny odmowy uwzględnienia wniosku strony. **Stronie zapewniono czynny udział w postępowaniu**” [podkr. A.B].

Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA w Bydgoszczy z 28.03.2012 r.⁵⁴ Jak stwierdzono, „podstawa umorzenia należności ZUS została stworzona dla «uzasadnionych przypadków» (art. 28 ust. 3a ustawy), a zatem wyjątkowych, a nawet drazycznych, powstałych z przyczyn całkowicie obiektywnych. Cechy te muszą odnosić się do stanu majątkowego w jakim znajduje się skarżący, a nie tego, czy słusznie powstał dług w należnościach wobec ZUS. Tych sporów nie obejmuje postępowanie w trybie art. 28 ustawy”. Rozstrzygnięcie to wydano na tle stanu faktycznego, w którym ZUS odmówił skarżącemu umorzenia odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia z powodu niestwierdzenia całkowitej nieściągalności, o której stanowi art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s., oraz z uwagi na brak podstaw do umorzenia na podstawie art. 28 ust. 3a u.s.u.s. W skardze do WSA w Bydgoszczy ubezpieczony stwierdził, że w niespełna miesiąc po zakończeniu działalności gospodarczej zwrócił się do ZUS z wnioskiem o rozłożenie spłaty zadłużenia na raty. Niesporne było, że organ rozpatrujący wniosek o rozłożenie na raty początkowo wskazał ubezpieczonemu zawyżoną kwotę należności. Między ubezpieczonym a ZUS powstał spór o wysokość zaległych składek. Dopiero w kolejnym wezwaniu organ określił je prawidłowo. W reakcji na powyższe skarżący dokonał wpłaty wskazanych w tym piśmie kwot, jednakże z odsetkami naliczonymi tylko do dnia złożenia pierwszego wniosku o rozłożenie na raty. Zdaniem skarżącego od chwili złożenia wniosku o rozłożenie zadłużenia na raty do chwili wydania ostatecznej decyzji nie powinien płacić żadnych odsetek. Sąd uznał jednak, że przyczyny powstania zaległości, nawet tak daleko idące jak wina organu, nie zostały wskazane przez ustawodawcę jako powód umorzenia zaległości i dlatego skargę oddalił.

Należy wskazać raz jeszcze wyrok NSA z 15.09.2011 r.⁵⁵ Dotyczy on decyzji z sierpnia 2009 r., odmawiającej umorzenia składek. W przedmiotowej sytuacji ubezpieczony na mocy

⁵⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.03.2012 r. (I SA/Bd 99/12), LEX nr 1136854.

⁵⁵ Wyrok NSA z 15.09.2011 r. (II GSK 832/10), LEX nr 1068881.

decyzji z kwietnia 1988 r. został zwolniony z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne od 1.04.1988 r., bez wyznaczonego terminu końcowego przedmiotowego zwolnienia. W rezultacie przez lata korzystał ze zwolnienia od obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, organ zaś, nim wydał decyzję w sierpniu 2009 r., dwukrotnie wydawał zaświadczenia stwierdzające brak zaległości. Zdaniem NSA: „Zaświadczenia ZUS potwierdzały jedynie stan faktyczny wynikający z dokumentacji lub danych, jakimi dysponował w danym momencie organ wydający zaświadczenie. Jeżeli zatem osoba zobowiązana nie zadeklarowała danej składki mimo obowiązku ustawowego, organ mógł w wydanym zaświadczeniu potwierdzić brak zaległości, co nie oznaczało, że na niej nie będą ciążyć jakiegokolwiek inne należności. Zaświadczenia te nie zmieniły sytuacji prawnej strony i nie rozstrzygały żadnej sprawy”. Zatem z faktu uzyskania dwukrotnie (w latach 2004 i 2005) zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu ze składkami nie mógł skarżący wysuwać wniosku, iż obowiązek płacenia składki na ubezpieczenie społeczne go nie obciąża.

W tej logice – przerzucenia na ubezpieczonego ryzyka powstania zaległości z tytułu składek – organ tworzy jednak fikcję upodmiotowienia prawnego – kolejną instytucję prawa rzekomego. Upodmiotowienie nie jest bowiem pojęte jako sformułowanie nakazów, które rzeczywiście istniejąca jednostka może uwewnętrznić i świadomie przestrzegać, zamiast tego adresatowi normy przypisuje się cechy fikcyjnego bytu, który funkcjonuje tylko w narracji tekstu prawnego, w oderwaniu od elementarnych zasad doświadczenia życiowego. Przykładem wyrok NSA z 15.09.2011 r.⁵⁶ Spór dotyczył warunków życia ubezpieczonej – wnoszącej skargę kasacyjną. Wskazała w niej, iż ZUS uznał za udowodnioną wyłącznie kwotę ponoszonej przez nią opłaty za wynajem mieszkania oraz koszt rachunku za telefon. Natomiast za nieudowodnione zostały uznane zgłoszone przez skarżącą koszty zapłaty energii elektrycznej, telewizji, wyżywienia i leków, a nadto koszty leczenia, skarżąca nie wylegitymowała się bowiem rachunkami, a jedynie złożyła oświadczenie co do ponoszenia tych kosztów oraz przedłożyła dokumentację leczenia szpitalnego. Zdaniem skarżącej uznanie za udowodnione ponoszenia kosztów wynajmu mieszkania powinno prowadzić do uznania za udowodnione kosztów innych opłat związanych z zamieszkiwaniem w lokalu, w tym np. za energię elektryczną lub za dostarczenie telewizji. W ocenie skargi kasacyjnej niezasadne było również zanegowanie przez organy ZUS ponoszenia przez skarżącą kosztów leczenia. W tym przypadku oprócz samych zasad logicznego wnioskowania istniał złożony do akt sprawy materiał dowodowy, który został – w ocenie skarżącej przez wszystkie organy, a później przez sąd pierwszej instancji – pominięty. Jednak, zdaniem NSA, „zaniechanie przez skarżącą – mimo adresowanych do strony stosownych pouczeń i informacji oraz zawiadomień podejmowanych w trybie art. 10 § 1 i § 2 k.p.a. – przeciwstawienia ustaleniom organów administracji publicznej dowodów na okoliczność jej sytuacji materialnej, w tym również rzeczywistej wysokości wydatków ponoszonych na ochronę zdrowia oraz innych ewentualnie jeszcze wydatków na utrzymanie w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nie może stanowić przekonującego argumentu uzasadniającego trafność zarzutu naruszenia przepisów postępowania”⁵⁷. W przedmiotowym

⁵⁶ Wyrok NSA z 15.09.2011 r. (II GSK 863/10), LEX nr 966221.

⁵⁷ Jak tymczasem podnosi się w doktrynie, granice uznaniowości decyzji organu rentowego „wyznacza reżim procedury administracyjnej, do której reguł muszą być dostosowane działania wykonawcy zabezpieczenia społecznego (dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego danej sprawy, wyczerpujące zebranie, rozpatrzenie i ocena materiału dowodowego, właściwe uzasadnienie rozstrzygnięcia z wyjaśnieniem motywów, jakimi kierował się wykonawca zabezpieczenia społecznego)” – K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych...*, pkt 2.3.3.

stanie organ, a następnie sąd, odwołując się do przepisu § 3 ust. 1 r.z.u.n. (obowiązek wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest on w stanie opłacić należności z tytułu składek), posłużył się nim dla stworzenia fikcji należytego przeprowadzenia postępowania dowodowego, nie wyciągając, jak się wydaje, oczywistych w świetle zasad doświadczenia życiowego wniosków z zaferowanego przez ubezpieczoną materiału dowodowego. Odwołanie się do przepisu stanowi więc swoisty *performans*, kreację rzeczywistości.

Rezultatem jest redukcja ubezpieczonego do „nagiego życia” – jego odpodmiotowienie. Jedynie dramatyczna sytuacja materialna może dawać szansę na umorzenie należności, zabiegi o jej przewyższenie mogą dyskwalifikować w staraniach o skorzystanie z instytucji umorzenia składek. W wyżej wskazanym wyroku WSA w Bydgoszczy z 28.03.2012 r.⁵⁸ przesłanką odmowy umorzenia należności z tytułu zaległych składek była m.in. okoliczność, iż – jak stwierdził organ – „zobowiązany podjął stałe zatrudnienie i dochody z tego tytułu będą niewątpliwie wyższe niż otrzymywany wcześniej zasiłek dla bezrobotnych”. Sąd zaaprobował ten sposób argumentacji. Z kolei w wyroku WSA w Łodzi z 10.11.2010 r.⁵⁹ wskazano, że „umorzenie zaległości względem ZUS jest zastrzeżone dla sytuacji szczególnie drastycznych, gdy ze względu na wiek, stan zdrowia i inne względy społeczne jest realnie niemożliwe wywiązywanie się z zobowiązań wobec ZUS”. Odmówiono umorzenia w następującym stanie faktycznym: „Skarżąca pobiera emeryturę w wysokości 1202,07 zł brutto, z której na poczet nieopłaconych składek dokonywane są potrącenia kwot egzekwowanych przez Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego Ł.-B. w wysokości 300,51 zł, wobec czego do wypłaty pozostaje kwota 716,37 zł, mąż skarżącej pobiera rentę inwalidzką w wysokości 748,42 zł brutto – tj. 651,06 zł netto. Skarżąca nie figuruje w rejestrze ewidencji gruntów i budynków miasta Ł. oraz jest właścicielem samochodu osobowego FIAT 126 BIS. Skarżąca jest zgłoszona do ubezpieczeń z tytułu zatrudnienia na umowę o pracę i podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne za miesiąc styczeń 2010 r. stanowiła kwota 165,00 zł”. Sąd stwierdził, że „opłacanie zadłużenia z tytułu odsetek od zaległych składek może nie od razu w całości, ale w systemie ratalnym, nie rodziłoby dla niej zbyt ciężkich skutków”. Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z 18.05.2011 r.⁶⁰: „Otrzymywanie przez osobę ubiegającą się o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stałego miesięcznego wynagrodzenia za pracę, a także młody wiek i dobre zdrowie jej oraz jej małżonka, wskazują na możliwość uzyskiwania dochodów, a co za tym idzie możliwością poprawy, w określonej perspektywie czasowej, ich sytuacji materialnej”⁶¹.

6. Podsumowanie

Analiza praktyk związanych z obowiązkiem uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz możliwości ich umarzania ujawnia cechy zjawiska analizowanego przez

⁵⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.03.2012 r. (I SA/Bd 99/12), LEX nr 1136854.

⁵⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 10.11.2010 r. (I SA/Łd 858/10), LEX nr 751728.

⁶⁰ Wyrok NSA z 18.05.2011 r. (II GSK 542/10), LEX nr 992410.

⁶¹ Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje jednak również pogląd, iż „interes publiczny nie powinien być rozumiany jako sprzeczny z indywidualnym interesem obywatela. Sytuacja, w której zapłata zaległości powoduje konieczność sięgania przez zobowiązanego, pozbawionego możliwości zaspokojenia swoich niezbędnych potrzeb materialnych, do środków pomocy państwa, nie jest bowiem zgodna z interesem tego obywatela, jednocześnie nie jest również zgodna z interesem publicznym” (wyrok WSA w Krakowie z 13.03.2012 r. (I SA/Kr 2130/11), LEX nr 1137038; podobnie w wyroku WSA w Opolu z 27.01.2012 r. (I SA/Op 470/11), LEX nr 1108937).

G. Agambena i J. Butler – władza nie tworzy już mitu obiektywności i kompetencji technicznej, lecz jawnie zabiega o samozachowanie. Prawo traci swe cechy formalne, a techniki zarządzania ludnością zostają wykorzystane w celu fiskalnym. Zatarciu ulega granica między prawem i arbitralnym działaniem państwa, to ostatnie przybiera postać prawa pozornego, nierealizującego funkcji ochronnej, a wymagającego posłuszeństwa właśnie jako prawo. Rezultatem staje się sprowadzenie adresata norm prawnych do jednostki zabiegającej o przetrwanie biologiczne. Zjawisko to jest tym bardziej znamienne, iż występuje w sferze, jak by się wydawało, relacji prozaicznych i codziennych.

Summary

Arkadiusz Barut

The position of Social Insurance Institution in the perspective of „sovereignty”
conception of Michel Foucault and Judith Butler

The subject of the article is the analysis of a specific feature of contemporary political and administrative power. As analytic categories the author uses Foucaultian concepts of power discourses: sovereignty: the type of individualized power which strives for self-conservation (pre-modern type of power) and governmentality – the type of non-individualized power the aims of which are control and management of the population (modern type of power). Contemporary power – the bureaucratic power described by M. Weber etc. – seems to be the type of governmentality. But in this field emerges a new type of sovereign power legitimized by the discourse of governmentality – management and protection of the population. Its examples are analysed by G. Agamben i J. Butler indefinite detention in Guantanamo. In this articles, the author focuses on symptoms of the new type of sovereignty in day-to day government action – the practice of the polish organ of compulsory social insurance – Social Insurance Institution (Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Agamben, G. (2005). *State of exception*. Chicago–London: University of Chicago Press.
- Antonów, K. (2011). *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*. Warszawa: Wolters Kluwer. Retrieved from: <http://lex.online.wolterskluwer.pl>
- Barut, A. (2014). Suwerenność sądu jako kryterium ludowładztwa. Apologia aktywizmu sędziowskiego w amerykańskiej myśli polityczno-prawnej w kontekście pytania o podmiot demokracji. *Studia Polityczne* 33, 123–150.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (2009). *Modernizacja refleksyjna*. Warszawa: PWN.
- Butler, J. (2004). *Precarious life. The powers of mourning and violence*. London-New York: Verso.
- Dybel, P., Wróbel, S. (2008). *Granice polityczności*. Warszawa: Aletheia.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1993). *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*. Warszawa: Aletheia.
- Foucault, M. (1998). *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w College de France 1976*. Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Scholar.
- Howarth, D. (2008). *Dyskurs*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kaczorowski, P. (1998). *My i oni: państwo jako jedność polityczna: filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kaleta, K.J. (2012). Sądownictwo konstytucyjne w warunkach ponowoczesności. In A. Samonek (Ed.), *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lefort, C. (1986). *Essais sur le politique*. Lonrai.
- Schmitt, C. (2000). *Teologia polityczna i inne pisma*. Kraków–Warszawa: Znak.
- Sokołowska, D. (2014). *Oplaty reprograficzne. Artykuł 20 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*. Warszawa: Wolters Kluwer. Retrieved from: <http://lex.online.wolterskluwer.pl>
- de Tocqueville, A. (1976). *O demokracji w Ameryce*. Warszawa: Aletheia.