



Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Konrad Miłoszewski

DUS-III.055.5.2023.WB
Warszawa, dnia 7 grudnia 2023 r.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że Pana petycja w sprawie zmian sposobu naliczania składek ubezpieczeniowych, została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Pana petycja w przedmiotowej sprawie została przekazana przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Finansów oraz przez Ministerstwo Zdrowia w dniach od 14 do 25 września 2023 r.

Wnosi Pan o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmian sposobu naliczania składek ubezpieczeniowych. W rozwinięciu swoich postulatów wskazuje Pan na pilność i konieczność podjęcia jednego z poniższych działań:

- „1. Dobrowolne składki społeczne i zmiana sposobu ich naliczania (społecznych i zdrowotnych lub tylko społecznych) - najbardziej korzystne rozwiązanie.
2. Zmiany w Mały ZUS Plus (limit czasowy oraz limit przychodów do likwidacji) - rozwiązanie tymczasowe do jak najszybszego wprowadzenia.
3. Dobrowolne składki społeczne, obowiązkowe zdrowotne - bez zmian w zasadach naliczania - mniej korzystne rozwiązanie w opcji bez zmian w sposobie naliczania składek ale bardzo dobry krok na początek.
4. Zmiana sposobu naliczania składek społecznych (i zdrowotnych) - brak dobrowolności rekompensowany bardzo dobrym system naliczania składek bez obowiązku opłacania przy zerowych dochodach lub stratach albo możliwością umarzania w sytuacji braku możliwości opłacenia przez kilka okresów rozliczeniowych.”.

Na wstępie wyjaśniamy, że kwestia zasad funkcjonowania systemu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym jego finansowania i obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacania składek na to ubezpieczenie - należy do zakresu właściwości Ministerstwa Zdrowia.

Jednocześnie, jak wynika z treści pisma Ministra Zdrowia z dnia 18 września br., (znak: DLU.055.38.2023.AŻ) – Ministerstwo Zdrowia miało udzielić Panu odpowiedzi na przedmiotową petycję w zakresie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Natomiast kwestia obowiązku ubezpieczeń społecznych została uregulowana w art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, z późn. zm.). Obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym, w tym obowiązkowi opłacania składek - podlegają między innymi osoby fizyczne, które są pracownikami oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, a także osoby wykonujące działalność pozarolniczą w tym gospodarczą.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że istniejące orzecznictwo sądowe, w tym także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreśla konieczność stosowania zasady równości wszystkich płatników i ubezpieczonych wobec prawa w zakresie m.in. obowiązku opłacania składek.

Jakiegokolwiek inne rozwiązania w tym zakresie, a zwłaszcza gdyby miały być dedykowane tylko dla wybranej grupy płatników składek i ubezpieczonych - byłyby natomiast niezgodne z zasadą równości wszystkich płatników wobec prawa w zakresie ubezpieczeń społecznych zawartą w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie należy w tym miejscu wskazać, że wyłączenie określonej grupy społecznej z obowiązku ubezpieczeń naruszałoby również zasady równych szans na otwartym rynku w tym na rynku pracy, bowiem pracodawcy poszukiwaliby „tańszych pracowników”, co groziłoby sztucznym wypychaniem dotychczasowych pracowników w sferę samozatrudnienia i działalności gospodarczej.

Nasilenie tego typu zjawisk odnotowano już przy wprowadzaniu w przeszłości różnego rodzaju preferencji i ulg na start przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej, dlatego również i w przepisy dotyczące tych ulg wkomponowano mechanizmy zabezpieczające pracowników przed automatycznym wypychaniem ich w samozatrudnienie. Zwolnienie przedsiębiorców na stałe z obowiązku ubezpieczeń społecznych mogłoby istotnie nasilić wspomniane wyżej negatywne zjawiska na rynku pracy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że system ubezpieczeń społecznych (w zamian za opłacane składki) zapewnia wszystkim ubezpieczonym ochronę i możliwość uzyskania świadczeń pieniężnych z ZUS na wypadek czasowej, długotrwałej lub stałej niezdolności do pracy (w tym także z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych), a w przyszłości otrzymanie emerytury na co najmniej minimalnym, ustawowo gwarantowanym poziomie.

W przypadku śmierci ubezpieczonych przedsiębiorców – pozostali po nich małżonkowie i dzieci mogą także nabyć prawo do renty rodzinnej, która rekompensuje rodzinie śmierć głównego lub jednego z głównych żywicieli.

Jednocześnie zgodnie z art. 87 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - gwarancja wypłaty najniższej emerytury przysługuje tylko tym ubezpieczonym, którzy uzyskali 20-letni okres ubezpieczenia (kobiety) i 25-letni okres ubezpieczenia (mężczyźni), z podstawą wymiaru składek nie niższą niż minimalne wynagrodzenie. Okresy, w których podstawa ta była niższa – są zaliczane proporcjonalnie na potrzeby ustalania uprawnień do wspomnianej wyżej gwarancji.

Bez opłacania składek w odpowiedniej wysokości, w razie wystąpienia w okresie aktywności zawodowej przedsiębiorców: choroby, rodzicielstwa oraz czasowej lub trwałej niezdolności do pracy wskutek niepełnosprawności – ich świadczenia pieniężne z ZUS (które mają czasowo rekompensować lub też zastąpić utracone dochody z pracy) – byłyby znacznie

obniżone w stosunku do tego, gdyby jednak opłacili składki od odpowiedniej podstawy wymiaru.

W skrajnych przypadkach skazywałoby to niektórych przedsiębiorców na zależność od innych członków rodziny lub na zależność od świadczeń z pomocy społecznej, które mają ograniczoną wysokość i zakres.

W razie opłacania niskich składek przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą, w przypadku jej śmierci (np. na skutek wypadku podczas wykonywania działalności) - małżonkowie i dzieci tej zmarłej osoby - otrzymaliby świadczenia znacznie zaniżone w stosunku do tego, gdyby za tę osobę były wcześniej płacone składki w odpowiednio wyższej wysokości, przez cały czas aktywności zawodowej tej osoby.

Podkreślenia wymaga, że wysokość procentowa składek na ubezpieczenia społeczne jest jednakowa dla wszystkich grup osób podlegających tym ubezpieczeniom.

Wysokość kwotowa składek jest natomiast uzależniona od wysokości podstawy wymiaru, która w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą nie może być niższa niż 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia lub 30% minimalnego wynagrodzenia w pierwszych dwóch latach jej prowadzenia. Tak więc wysokość kwotowa składek rośnie wraz ze wzrostem przeciętnego lub minimalnego wynagrodzenia.

Czynniki gospodarcze dotyczące całego kraju, a decydujące między innymi o wzroście wysokości wspomnianych wyżej wynagrodzeń (stanowiących podstawę wymiaru składek) - są obiektywnymi zjawiskami rynkowymi i w ograniczonym zakresie podlegają możliwościom interwencji ze strony państwa. Zakres możliwej pomocy ze strony państwa jest z kolei ograniczony sytuacją finansów publicznych tworzonych z podatków ogółu przedsiębiorstw i obywateli.

Wskazany wyżej sposób wymierzania składek pozwala osobom prowadzącym działalność gospodarczą na otrzymanie w przyszłości świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych nie niższych niż minimalne ustawowo gwarantowane.

Powyższy system jest również wynikiem obowiązywania 3 różnych form opodatkowania przychodów z działalności gospodarczej (zasady ogólne, ryczałt, karta podatkowa). Dokąd nie ma jednolitych zasad wymierzania przychodów z działalności gospodarczej, trudno jest mówić o wprowadzeniu innego niż zryczałtowany sposób ustalania składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących taką działalność.

Jednocześnie warto w tym miejscu przypomnieć, że składki na ubezpieczenia społeczne i częściowo na ubezpieczenie zdrowotne - stanowią podatkowy koszt działalności i podlegają odliczeniu od podstawy naliczenia zobowiązań podatkowych.

Obowiązujące już obecnie przepisy ustawowe zawierają szereg rozwiązań przewidzianych jako wsparcie podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej:

- 6-miesięczny okres całkowitego zwolnienia ze składek - tzw. Ulga na start,
- następnie dwuletni okres preferencyjnej podstawy wymiaru składek od deklarowanej kwoty, nie mniejszej niż 30 % aktualnego minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- od 2019 r. osoby osiągające niewielkie przychody z działalności gospodarczej mogą korzystać z zasad ustalania składek opartych na wysokości przychodu, a od 2020 r. na wysokości dochodu z prowadzonej działalności (tzw. Mały ZUS Plus).

Należy w tym miejscu wskazać, że na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1429) od dnia 1 sierpnia 2023 r., z tego

rozwiązania mogą nadal korzystać – przez dodatkowe 12 miesięcy - wszyscy przedsiębiorcy, którzy korzystali z Małego ZUS Plus w 2023 r.

Warto przypomnieć, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców - przedsiębiorca niezatrudniający pracowników może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na zasadach określonych w tej ustawie.

Przyczyna zawieszenia działalności nie ma w tym przypadku żadnego znaczenia, nie jest również wymagane jej określenie. Może to być zatem również przerwa z powodu problemów z okresowym brakiem dochodów lub z powodu uzyskiwania niskich dochodów.

Jednocześnie w okresie zawieszenia działalności na warunkach określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców – przedsiębiorca nie ma obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podatków.

Ponadto na podstawie przepisów ww. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – przedsiębiorcy jako płatnicy składek mogą także skorzystać z takich form pomocy, jak odroczenie terminu płatności, zawarcie układu ratalnego na spłatę zaległych składek oraz mogą wystąpić z wnioskiem o umorzenie zaległych składek z tytułu własnego ubezpieczenia społecznego.

System ubezpieczeń społecznych uwzględnia zatem już obecnie - sytuację, zarówno osób dopiero rozpoczynających działalność gospodarczą, jak również sytuację osób osiągających ze swojej działalności niewysokie czy nieregularne przychody oraz osób mających okresowe przerwy w osiąganiu przychodów z prowadzonej działalności.

Należy przy tym podkreślić, że żadna inna grupa ubezpieczonych nie posiada takich preferencji i ulg składkowych, oraz możliwości deklarowania podstawy wymiaru składek jak osoby prowadzące działalność pozarolniczą, w tym gospodarczą - ponieważ wszyscy pozostali ubezpieczeni - opłacają składki generalnie za cały okres swojego ubezpieczenia, od przychodów faktycznie osiągniętych w poszczególnych miesiącach.

Biorąc powyższe pod uwagę, przy rozważaniu ewentualnych sposobów wsparcia ze strony państwa dla przedsiębiorców – należy szukać takich, które nie zmniejszą w żaden sposób zakresu ochrony ubezpieczeniowej i poziomu ich zabezpieczenia społecznego, ani też członków ich najbliższej rodziny czyli ich małżonków i dzieci.

Obowiązujący w Polsce system ubezpieczeń społecznych ma charakter solidarnościowy i repartycyjny. Oznacza to, że ze składek osób pracujących są finansowane bieżące wypłaty świadczeń dla osób, które są niezdolne do samodzielnego zarobkowania ze względu na czasową lub trwałą niezdolność do pracy (choroba, macierzyństwo i rodzicielstwo oraz niepełnosprawność) lub podeszły wiek.

Osoby pracujące utrzymują zatem ze swoich składek osoby niezdolne do pracy. Jednocześnie budżet państwa dotuje corocznie Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej – „FUS”), ponieważ jego własne przychody ze składek nie pokrywają całości kosztów wypłat świadczeń z FUS. W przypadku zwolnienia jakiegokolwiek grupy ubezpieczonych z obowiązku opłacania składek - zmniejszenie ilości składek wpływających na bieżąco do FUS – przeniosłoby koszty tej sytuacji na budżet państwa, który jest tworzony z podatków przedsiębiorstw i obywateli, a zatem przeniosłoby skutki takiego zwolnienia składkowego na innych podatników.

System ubezpieczeń społecznych w zamian za opłacane składki – realizuje konstytucyjne prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego i świadczeń pieniężnych w razie czasowej

lub trwałej niezdolności do pracy zarobkowej. Nie powinien być zatem w żadnej mierze traktowany jako narzędzie polityki fiskalnej i gospodarczej.

W systemie tym uczestniczą różne grupy społeczno-zawodowe i dlatego Parlament stanowiąc prawo w obszarze ubezpieczeń społecznych - musi brać pod uwagę interesy każdej z tych grup ale z jednoczesnym uwzględnieniem warunków związanych z potrzebami i całościowym funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

Mając na względzie przedstawione wyżej powody należy podkreślić, że w żadnej z poprzednich kadencji - Parlament nie zdecydował o wprowadzeniu dobrowolnych ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców.

Z poważaniem,

Konrad Miłoszewski

Dyrektor

Departamentu Ubezpieczeń Społecznych

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

