

MINISTERSTWO
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-III.055.2.2022.WB

Warszawa, 27 czerwca 2022 r.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Ministerstwo 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 zmiany regulacji prawnych systemu ubezpieczeń społecznych została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Petycja dotycząca zmiany regulacji prawnych systemu ubezpieczeń społecznych została przekazana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w dniu 6 kwietnia 2022 r.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie jest resortem właściwym w sprawach polityki gospodarczej, dlatego też generalnie nie powinno wypowiadać się w kwestiach dotyczących tego, czy i ewentualnie w jakiej formie podmiotom gospodarczym (firmom) w określonej sytuacji ekonomicznej powinna być udzielana pomoc za strony państwa. Jednak z całą pewnością system ubezpieczeń społecznych nie powinien być w żadnej mierze traktowany jako instrument polityki gospodarczej w celu zapewnienia rentowności działalności gospodarczej. System ten służy bowiem zupełnie innym celom polityki państwa i zgodnie z gwarancjami ochrony socjalnej obywateli zawartymi w art. 67 Konstytucji RP, został powołany do zapewnienia ubezpieczonym (w zamian za opłacone wcześniej składki) – świadczeń pieniężnych z tytułu niezdolności do pracy z powodu: choroby, macierzyństwa i rodzicielstwa (zasiłki i świadczenia z ubezpieczenia chorobowego), niepełnosprawności

(renty z tytułu niezdolności do pracy), z powodu podeszłego wieku (emerytury), z powodu utraty jedyne go lub głównego żywiciela (renty rodzinne). Jednocześnie wyżej wymieniony przepis art. 67 Konstytucji wyraźnie stanowi, że **zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa**. O formie i zakresie zabezpieczenia społecznego decyduje zatem ustawodawca czyli Parlament. Zgodnie z wolą ustawodawcy jest to system powszechny i żadna osoba wykonująca pracę najemną lub działalność zarobkową objętą co do rodzaju obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym - nie może być z tego obowiązku wyłączone. Przepisy ustaw, zgodnie z *Konstytucją* - stanowią bezpośrednie źródło prawa i w zakresie ubezpieczeń społecznych obowiązują zatem, zarówno ubezpieczonych jak i ZUS, którzy są związani treścią i zakresem przepisów ustawowych. Jednocześnie należy wskazać, że do stwierdzania zgodności z Konstytucją lub braku takiej zgodności określonych rozwiązań ustawowych uprawniony jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, który niejednokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, że wybór właściwych rozwiązań ustawowych należy do Parlamentu, który za podjęte decyzje ponosi odpowiedzialność przed wyborcami. Trybunał uznał przy tym względnie szerokie pole swobody ustawodawcy w kształtowaniu tego prawa. W orzeczeniu z dnia 20 listopada 1995 r. - K 23/95 - Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na Parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych ". Jednocześnie sam Trybunał stwierdził, że nie może badać, czy ustawodawca w szczegółach znalazł najbardziej celowe i najbardziej słuszne rozwiązania.

System ubezpieczeń społecznych zapewnia ubezpieczonym świadczenia pieniężne z wymienionych wcześniej tytułów - w wysokości bezpośrednio powiązanej z wysokością wcześniej opłaconych składek. Zatem każde zmniejszenie wysokości składek za osoby ubezpieczone przekłada się bezpośrednio na obniżenie wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych samych ubezpieczonych jak i członków ich rodzin (renty rodzinne po zmarłych ubezpieczonych i świadczeniobiorcach ZUS). Jednocześnie ponieważ polski system ubezpieczeń społecznych jest systemem repartycyjnym, gdzie bieżąco wpływające do systemu składki są wydatkowane na bieżące wypłaty świadczeń z tego systemu – zatem każde zmniejszenie bieżących przychodów ze składek wpływających do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej - FUS) skutkuje jednocześnie dodatkowym obciążeniem finansów publicznych w postaci konieczności zwiększenia dotacji na pokrycie bieżących

wypłat świadczeń z FUS z budżetu państwa tworzonego przecież z podatków ogółu obywateli i firm. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego (np. **wyrok z dnia 4 grudnia 2000 r. K 9/2000**) zapewnienie wszystkim emerytom należnych świadczeń, wypracowanych w systemie ubezpieczeń społecznych opartym na międzypokoleniowym porozumieniu – powoduje, że utrzymanie równowagi finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma doniosłe znaczenie dla stabilności obecnego systemu. Cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego jest rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych jego zakresem. Tworzenie szczególnych zwolnień składkowych dla wybranych grup ubezpieczonych naruszyłoby wspomniane zasady solidaryzmu społecznego. Stwarzałoby także nierówne warunki konkurencji rynkowej poprzez sztuczne zmniejszenie kosztów działalności tylko dla wybranej grupy płatników. Byłoby to także niezgodne z treścią przepisu art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009), który ustanawia zasadę równego traktowania wszystkich ubezpieczonych i płatników składek.

Należy także zwrócić uwagę, że obowiązujące ustawowe przepisy emerytalne przewidują gwarancję otrzymania co najmniej tzw. najniższej emerytury jeśli ubezpieczeni osiągną odpowiednio 25-letni staż ubezpieczeniowy (mężczyźni) lub 20 letni staż ubezpieczeniowy (kobiety) - przy jednoczesnym opłacaniu składek przez cały ten okres od kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników. Ewentualne dalsze zmniejszenie wysokości składek za osoby prowadzące działalność gospodarczą, poza ogólnym zmniejszeniem przyszłych świadczeń z ubezpieczeń społecznych dla tych osób i ich rodzin - stwarza zatem ryzyko nie spełnienia ww. ustawowych warunków otrzymania co najmniej najniższej emerytury przez tę część przedsiębiorców, którzy do ukończenia wieku emerytalnego nie osiągną wymaganego ustawowo okresu ubezpieczenia. Natomiast w przypadku tych przedsiębiorców, którzy osiągną ww. wymagane okresy ubezpieczenia skutki finansowe ewentualnych dalszych rozwiązań zmniejszających ich składki - przenosiłoby na ogół ubezpieczonych i innych płatników opłacających składki oraz na budżet państwa i podatników, którzy musieliby później sfinansować dopłaty do co najmniej minimalnej ustawowo gwarantowanej wysokości emerytur dla wszystkich przedsiębiorców, którzy jako płatnicy składek nie odłożyli dostatecznie wysokiego kapitału emerytalnego, a w przeszłości zostali w dłuższym okresie czasu objęci ulgami składkowymi.

Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe wyrażone są w formie stopy procentowej i wynoszą:

- na ubezpieczenie emerytalne - 19,52% podstawy wymiaru,
- na ubezpieczenia rentowe - 8,00% podstawy wymiaru,
- na ubezpieczenie chorobowe - 2,45% podstawy wymiaru,
- na ubezpieczenie wypadkowe - stopa procentowa składki jest zróżnicowana, w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność wynosi 1,67%.

Wysokość procentowa składek na ubezpieczenia społeczne jest jednakowa dla wszystkich osób podlegających tym ubezpieczeniom. Wysokość kwotowa składek jest zaś uzależniona od wysokości podstawy wymiaru, która w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność nie może być niższa niż 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia lub 30% minimalnego wynagrodzenia w pierwszych dwóch latach jej prowadzenia albo przy korzystaniu z dochodowej formuły ustalania podstawy wymiaru składek - bez względu na faktycznie osiągnięty przychód z działalności. Rozwiązanie, przewidujące wymierzanie składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność od deklarowanej kwoty, nie niższej niż wskazana powyżej - stanowi o ryczałtowym systemie wymierzania tych składek. Wskazany wyżej sposób wymierzania wysokości składek pozwala na otrzymanie w przyszłości świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych nie niższych niż minimalne ustawowo gwarantowane. Należy w tym miejscu wskazać, iż powyższy system jest również odzwierciedleniem 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 ryczałtowy sposób ustalania składek na ubezpieczenia społeczne. Niemniej jednak osoby osiągające relatywnie niewielkie przychody z działalności gospodarczej - od 2019 r. mogą korzystać z zasad ustalania składek opartych na wysokości przychodu, a od 2020 r. na wysokości dochodu z prowadzonej działalności. Warto jednocześnie przypomnieć, że składki na ubezpieczenia społeczne stanowią podatkowy koszt działalności i w zależności od wybranej formy opodatkowania podlegają one w określony sposób odliczeniu od zobowiązań podatkowych. Z wyjątkiem osób prowadzących działalność pozarolniczą żadna inna grupa ubezpieczonych nie posiada w ogóle możliwości deklarowania podstawy wymiaru składek, bowiem wszyscy pozostali

opłacają generalnie składki za cały okres swojego ubezpieczenia od przychodu faktycznie osiągniętego w poszczególnych miesiącach.

Należy jednocześnie stwierdzić, że w zakresie okresowych problemów z rentownością prowadzonej działalności gospodarczej - właściwym instrumentem pomocowym przewidzianym przez ustawodawcę - wydaje się być instytucja okresowego zawieszenia działalności, w trakcie którego zawieszono są płatności podatków i składek. Niezależnie od powyższego można wskazać, że w zakresie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne - zainteresowany podmiot, jako płatnik składek może się ubiegać w ZUS na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych o ewentualne ulgi w opłacaniu składek w postaci odroczenia terminu płatności lub rozłożenia zobowiązań na raty. Informacje na ten temat są dostępne na stronach internetowych ZUS (www.zus.pl) w zakładce „Baza wiedzy”. Rekomendowanym rozwiązaniem w tym przypadku - może być kontakt zainteresowanych płatników z Oddziałem ZUS, który prowadzi ich sprawy ubezpieczeniowe i z doradcą do spraw ulg i umorzeń w tym oddziale, w celu ustalenia możliwych form pomocy w ramach przepisów ww. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Warto może także w tym miejscu przypomnieć, że działalność gospodarcza co do zasady jest to działalność zarobkowa na rachunek własny i ryzyko przedsiębiorcy. Jednak nie każda taka działalność kończy się sukcesem i nie zawsze udaje się ją utrzymać ogólnie lub w dłuższym okresie, a były przedsiębiorca może otrzymać np. zasiłek dla bezrobotnych tylko, jeśli opłacał składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, od podstawy wymiaru składek wynoszącej co najmniej minimalne wynagrodzenie. Zasiłek dla bezrobotnych nie przysługuje zaś osobie, która prowadząc działalność gospodarczą, zadeklarowała i opłacała najniższe możliwe preferencyjne składki do ZUS, gdyż minimalna podstawa wymiaru składek preferencyjnych jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę i w okresie korzystania z tych preferencyjnych składek nie jest opłacana składka na Fundusz Pracy.

Rozumiejąc zatem wagę różnych czynników zewnętrznych wpływających na sytuację ekonomiczną przedsiębiorców i prowadzonych przez nich firm, nie powinno się jednak zapominać o aspektach związanych z bezpieczeństwem socjalnym tej grupy osób. W tym kontekście nie powinno się promować rozwiązań ustawowych, które wpływają

na zakres i poziom zabezpieczenia społecznego oraz innych gwarancji socjalnych dla przedsiębiorców i ich rodzin. Właściwsze w zakresie pomocy dla osób prowadzących działalność gospodarczą wydają się być zatem innego rodzaju instrumenty pomocowe, to jest takie, które nie zmniejszą poziomu bezpieczeństwa socjalnego tej grupy osób.

Odnosząc się do poruszonej w petycji kwestii abolicji zobowiązań z tytułu składek, należy wskazać, że generalnie przepisy prawa nie działają wstecz, a nawet gdyby były możliwe do podjęcia i wprowadzenia jakiegoś działania i rozwiązania restrukturyzacyjne co do zaległych zobowiązań składkowych - to i tak musiałyby być one ograniczone ustawowym okresem przedawnienia czyli nie można umorzyć składek za wsteczne okresy, z których należności są już ustawowo przedawnione. Sama kwestia abolicji składkowej jest tematem powracającym co jakiś czas ze strony różnych środowisk przedsiębiorców. Wnioskodawcy postulujący abolicję, zdają się przy tym jednak nie pamiętać, że system emerytalno-rentowy w Polsce jest systemem opartym na bezpośrednim powiązaniu faktu i wysokości opłacanych składek z prawem i wysokością świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Nieopłacenie należnych składek lub ich umorzenie może zatem decydować, w skrajnych przypadkach, o braku prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub przynajmniej o braku ustawowej gwarancji minimalnego świadczenia i o otrzymaniu bardzo niskich świadczeń emerytalno-rentowych i dotyczy to nie tylko samych ubezpieczonych ale również członków ich najbliższej rodziny w przypadku śmierci osoby ubezpieczonej (renty rodzinne).

Ze względu na fakt, że system ubezpieczeń społecznych w Polsce ma charakter repartycyjny, w którym na bieżąco wpływające do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych składki służą finansowaniu bieżących wypłat świadczeń z ubezpieczeń społecznych - każde zmniejszenie dochodów Funduszu w postaci składek – przerzuca ciężar finansowania świadczeń także na budżet państwa, czyli na finanse publiczne tworzone z podatków ogółu obywateli i przedsiębiorstw.

Ponadto w przypadku, gdy przedsiębiorca zatrudnia pracowników lub zleceniobiorców i nie opłaci za nich należnych składek, przenosi to skutki finansowe na następne grupy płatników, ubezpieczonych i podatników, którzy będą musieli sfinansować w przyszłości wspomniane niedopłaty składek. Osoby wykonujące szeroko rozumianą pracę najemną czyli pracownicy i zleceniobiorcy mają bowiem zagwarantowane ustawowo prawo

do ewidencjonowania składek należnych na ich indywidualnych kontach w ZUS. Zewidencjonowane kwoty należnych składek znajdą w przyszłości swoje przełożenie na prawo tych osób do otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych w określonej wysokości. Koszty tego poniesie jednak nie pracodawca, który osoby te zatrudniał a nie opłacił za nich należnych ustawowo składek, tylko inni ubezpieczeni, płatnicy składek i podatnicy.

Na taki negatywny aspekt i oddźwięk społeczno-ekonomiczny wyłączenia określonych grup z obowiązkowego systemu ubezpieczeń społecznych i opłacania składek do tego systemu zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który w kilku swoich orzeczeniach (m. in. W cytowanym wcześniej Orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2000 r. K9/2000) wskazywał, że ze względu na solidarnościowy i repartycyjny charakter systemu ubezpieczeń społecznych ciężar jego finansowania powinien być rozłożony na szerszą grupę obywateli. Kwestia abolicji składkowej i ewentualnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie była przedmiotem prac Komisji Do Spraw Petycji Sejmu RP rozpatrującej petycję obywatelską nr: BKSP – 145 – IX - 21/19 *w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne przez osoby prowadzące działalność gospodarczą*. Kierując się podobnymi przesłankami, jak wyżej przedstawione - Komisja zdecydowała o nierekomendowaniu Sejmowi podejmowania dalszych prac legislacyjnych w tej sprawie.

Niezależnie od powyższego należy jednocześnie wskazać, że praktyczne funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych jest przedmiotem stałej analizy, pod kątem wyboru jak najtrafniejszych rozwiązań. Efektem tej analizy były kolejne nowelizacje ustaw: *o systemie ubezpieczeń społecznych* i *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, przyczyniające się do usprawnienia obecnego systemu - zarówno z punktu widzenia ubezpieczonych, świadczeniobiorców, płatników składek jak i ZUS, jako instytucji odpowiedzialnej za sprawne funkcjonowanie systemu.

Ostateczna decyzja w tych sprawach należy jednak zawsze do Parlamentu, który musi uwzględniać całość uwarunkowań funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych w jego całej złożoności, w tym także sytuację finansową ubezpieczeń społecznych w Polsce. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych korzysta z corocznych dotacji budżetowych, a możliwości angażowania się budżetu państwa w funkcjonowanie FUS są ograniczone sytuacją finansów publicznych.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z poważaniem

Eliza Wiśniewska

Zastępca Dyrektora Departamentu

Ubezpieczeń Społecznych

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Załącznik: Klauzula dotycząca przetwarzania danych osobowych przez MRiPS.

Otrzymuje:

Biuro Ministra

Do nr: BM.II.055.20.2022.CN

