

MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
DEPARTAMENT UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 661 1738, fax +48 22 661 1736
www.mpips.gov.pl

Warszawa, dnia kwietnia 2020 r.

DUS.III.053.289.2019.JŻ
Dot. DDP.II.053.140.1.2019.NK

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji wielokrotnej

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 11 ust. 4 w związku z art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamia, że obecnie nie jest przewidziana inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany przepisów m.in. ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2020 r. poz. 266, 321, ze zm.) - poprzez „usystematyzowanie, doprecyzowania i zmian w prawie, pozwalających na bezpieczne planowanie łączenia roli kobiety matki z rolą kobiety przedsiębiorcy”.

Uzasadnienie

Petycje (petycja wielokrotna) - złożone w dniach: 8, 9, 10, 17 października 2019 r., które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a przekazane pismem w dniu 8 listopada 2019 r. (znak: DSO.ZAN.571.3.88.2019.AC), zawierają postulat zmiany m.in. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, 321, ze zm.), zwaną dalej: „ustawą o s.u.s.”. Zdaniem grupy podmiotów wnoszących petycję – przepisy ustawy nie przystają do problemów związanych z sytuacją społeczno-gospodarczą, w której przedsiębiorcy m.in. pełniący jednocześnie rolę matek bądź ojców, funkcjonują na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w kontekście uzyskiwania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych m.in. prawa do zasiłku chorobowego, bądź prawa do zasiłku macierzyńskiego, dlatego zwrócono się w formie petycji z prośbą o: „usystematyzowanie, doprecyzowania i zmian w prawie, pozwalających na bezpieczne planowanie łączenia roli kobiety matki z rolą kobiety przedsiębiorcy”.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że prawo do zabezpieczenia społecznego zostało zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym, w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucji RP, w art. 67 ust. 1, gdzie: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Konstytucyjne odesłanie nie powoduje jednak, że ustawodawca zyskał zupełną swobodę w zakresie doboru rozwiązań określających treść tego prawa. Swoboda ta podlega bowiem ograniczeniom wynikającym z innych norm ustrojowych. W szczególności ramy regulacji wyznacza art. 2 Konstytucji nakazujący uwzględnianie zasad sprawiedliwości społecznej oraz

art. 32 ustawy zasadniczej, nakazujący kreację takiego systemu zabezpieczenia społecznego, w którym znajdzie odzwierciedlenie zasada równości.

Ponadto, należy odwołać się także do realizacji idei solidarności zawartej m.in. w preambule i w art. 20 Konstytucji.

Takie ujęcie oznacza, że kwestie związane z zakresem i formami zabezpieczenia społecznego nie mogą być regulowane jedynie w aktach podstawowych, pochodzących od władzy wykonawczej – przykładem czego mogą być m.in. decyzje administracyjne.

Natomiast, przedmiotowa - ustawa o s.u.s., jest jedną z form wyrazu realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Należy przy tym przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252, w którym stwierdzono, że: „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia”.

Stąd też, Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. W zakresie ubezpieczeń społecznych stosuje ww. przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw np. ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 645, 1590, ze zm.).

System ubezpieczeń społecznych - jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę m.in. w przedmiotowej sytuacji macierzyństwa / tacierzyństwa bądź choroby - realizację jego konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Zawarte w treści petycji - konkretne propozycje wdrożenia zmian m.in. w ustawie o s.u.s. - polegających na „usystematyzowaniu, doprecyzowaniu i zmian w prawie, pozwalających na bezpieczne planowanie łączenia roli kobiety matki z rolą kobiety przedsiębiorcy”, mają przejawiać się - zdaniem wnoszących petycję - poprzez realizację takich postulatów jak:

- I. „wprowadzenia kontroli przedsiębiorcy przed przyznaniem świadczenia”;
- II. „zdefiniowanie kryteriów fikcyjności”;
- III. „prawo do niezakłóconego macierzyństwa”;
- IV. „odpowiedzialności urzędników”;
- V. „blokady wypłaty świadczeń po prawomocnym wyroku sądu”;

- VI. „uaktualnienia definicji prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy ubezpieczonych, którzy są niezdolni do pracy z powodu choroby oraz konieczności sprawowania opieki”.

W tym miejscu, należy jasno powiedzieć, że w zasadzie powyższe postulaty dotyczą postulatu wprowadzenia głębokich zmian w funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się finansowo - w świetle przepisów ustawy o s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją dbającą m.in. o dysponowanie środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. stanowi, że do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy m.in.: „dysponowanie środkami finansowymi funduszu ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego”.

Należy, w szczególności zwrócić uwagę, że przedłożone postulaty odnoszą szczególny skutek – wywierają nacisk na zmianę art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.), stąd też realizacja wszystkich powyższych postulatów nie może odbyć się bez ingerencji całościowej, na której zbudowany jest system ubezpieczeń społecznych. Zwłaszcza w odniesieniu do szczególnie ważnej w kontekście możliwości przeprowadzania postulowanych zmian - zasady równego traktowania ubezpieczonych, w myśl której wszyscy ubezpieczeni, bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny, są traktowani równo. Na gruncie przepisów ubezpieczeniowych zasada ta dotyczy stosowania wobec określonego kręgu osób takich samych rozstrzygnięć zarówno w zakresie warunków objęcia systemem ubezpieczeń, nabywania uprawnień do świadczeń, jak i ustalania ich wysokości. Przywołana zasada stanowi, że:

„1. Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny.

2. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności:

- 1) warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych;
- 2) obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne;
- 3) obliczania wysokości świadczeń;
- 4) okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

3. Ubezpieczony, który uważa, że nie zastosowano wobec niego zasady równego traktowania, ma prawo dochodzić roszczeń z tytułu ubezpieczeń z ubezpieczenia społecznego przed sądem. Przepis art. 83 stosuje się odpowiednio.”

Stąd też, realizacja postulatów - poprzez zmianę m.in. poszczególnych przepisów ustawy o s.u.s. - bez wyraźnej ingerencji ustawodawcy w art. 2a ustawy o s.u.s. - nie odniesie pożądanego efektu, przeciwnie spowoduje ograniczenie praw innych ubezpieczonych.

Grupa ubezpieczonych – przedsiębiorców, o których mowa w wielokrotnej petycji - w związku z realizacją postulowanych zmian w prawie z inicjatywy podmiotów składających przedmiotową wielokrotną petycję, zostanie uprzywilejowana w szerokim zakresie względem innych ubezpieczonych np. pracowników, w zakresie działania Zakładu wyrażonym w art. 68 ustawy o s.u.s., gdzie do zakresu należy m.in.:

- stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych,
- ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych,
- wymierzanie i pobieranie składek, m.in. na ubezpieczenia społeczne,
- kontrola wykonywania przez płatników składek i ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych,
- (wspomniane) dysponowanie środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto, w oderwaniu od powyższej zasady, nawiązując do zakresu działania Zakładu - Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zawsze nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany do podejmowania działań zapobiegających uzyskiwaniu ochrony ubezpieczeniowej, w tym świadczeń z ubezpieczeń społecznych, przez osoby nieuprawnione. Zakład, jako dysponent publicznych środków, nie może zaniechać tych działań. Dotyczą one wszystkich osób zgłoszonych do ubezpieczeń. Działania te są podejmowane w każdej sytuacji budzącej wątpliwości, niezależnie czy dotyczy ona kobiet czy mężczyzn. Każda sprawa jest traktowana indywidualnie.

Każdy stwierdzony przypadek nieprawidłowości w zakresie ubezpieczeń społecznych jest weryfikowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, bez względu na inne pozamerytoryczne okoliczności sprawy. W przypadkach budzących wątpliwości podejmowane są postępowania wyjaśniające lub kontrole.

W toku postępowania wyjaśniającego w konkretnej sprawie Zakład stosuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹.

Jednakże, wracając do podstawy uzasadnienia odmowy uznania petycji - zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107: „Raz ukształtowany system powinien ulegać konserwacji. Wręcz przeciwnie. Siłą napędową działań legislacyjnych powinna być nieustanna troska o zaspokajanie potrzeb osób znajdujących się trudnej ekonomicznie sytuacji życiowej. Do obowiązków państwa należeć będzie dbałość o zaspokajanie potrzeb obywateli przynajmniej w wysokości odpowiadającej minimum życiowemu, czyli w wysokości gwarantującej możliwość utrzymania się jednostki na godnym poziomie. Należy bowiem mieć zawsze na uwadze godność człowieka. Dlatego jeśli wydatkowane środki z tytułu zabezpieczenia społecznego okazują się niewystarczające,

¹ Art. 123 Kodeksu postępowania administracyjnego.

to konieczne jest podjęcie takiej inicjatywy legislacyjnej w postaci reformy systemu, aby jednostki nie miały poczucia, że standard ich życia kształtuje się poniżej poziomu godności ludzkiej. Reforma systemu musi się jednak odbywać w taki sposób, aby z jednej strony zostały uwzględnione istniejące potrzeby społeczne, a z drugiej realne możliwości ich zaspokojenia. Granicą tych możliwości są inne podlegające ochronie konstytucyjnej wartości, jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym sensie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych, zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych”.

Podsumowując pierwszą część uzasadnienia - uprawnienie do wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych należy do ustawodawcy, co odbywa się jednak przy kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który poddaje ocenie przyjęte mechanizmy. Jak do tej pory Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w przedmiotowym zakresie, w odniesieniu do proponowanych postulatów zawartych w petycji.

Z kolei, przenosząc problemy zawarte w petycji, a wyrażone poprzez realizację zawartych w petycji postulatów - na płaszczyznę faktycznej realizacji przepisów ustawy o s.u.s. należy stwierdzić, że w kontekście kwestionowania podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, które m.in. jednocześnie pełnią rolę matek i ojców, w tym kontroli deklarowanej podstawy wymiaru składek - Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobligowany do stosowania m.in. w przypadkach kwestionowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą: nie tylko samych przepisów ustawy o s.u.s.

Zakład zawsze działa w określonym otoczeniu prawnym, tak jak każdy ubezpieczony-obywatel, także przedsiębiorca będący podmiotem niniejszej petycji i jest zobligowany do działania na podstawie prawa i w jego granicach – tak stanowi art. 7 Konstytucji.

Przepisy ustawy o s.u.s. przesądzają m.in. o „deklaratoryjnym” charakterze podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Decyzje Zakładu mają charakter następczy wobec skutków, które wynikają wprost z przepisów ustawy. Jego rola w tym postępowaniu sprowadza się do wykonywania czynności porządkowo-kontrolnych. Działalność Zakładu nie jest prawnokształtującą, Zakład stwierdza jedynie fakty i wynika stąd konsekwencje na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Dopiero sądowa kontrola aktów administracyjnych Zakładu może mieć taki wymiar.

Dlatego w każdej sprawie indywidualnej, budzącej wątpliwości właściwym organem jest sąd powszechny, zwłaszcza w kwestii rozstrzygnięcia spraw spornych, m.in. w zakresie kwestionowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą – matek i ojców. Jednocześnie, tym

samym to Sąd definiuje fikcyjność działalności wedle uznanych przez Sąd za właściwe kryteriów – co jest też jednym z postulatów zawartych w petycji.

Stąd też – powracając do wstępu odpowiedzi na petycję - Zakład jako dysponent Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, działając na podstawie prawa ma obowiązek (ex lege) ochrony interesów wszystkich ubezpieczonych tworzących grupę ryzyka socjalnego, zawsze stosuje wyrażoną w art. 2a ustawy o s.u.s. zasadę równego traktowania.

Wzmacnia to argument za przeprowadzeniem sądowej weryfikacji m.in. zadeklarowanej, a wcześniej zakwestionowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, na zasadzie kontradyktoryjności prowadzonego sporu w oparciu o przedstawione dowody, które zweryfikują rzetelność zadeklarowania wysokiej podstawy wymiaru składek przez przedsiębiorców m.in. pełniących równocześnie rolę - matek i ojców.

Należy dodać, że mimo, iż przepisy regulujące system ubezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej, tak orzeczono m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dn. 19 grudnia 2012 r., I UK 320/12, to stosowanie wyłącznie wykładni językowej w tym obszarze nie jest w zupełności właściwe. Należałoby wręcz posiłkować się wykładnią celowościową, funkcjonalną lub aksjologiczną w przypadku, gdy przepisy budzą wątpliwości – jednakże ocena zastosowania innych rodzajów wykładni należy do zakresu właściwości Sądu.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że wyłącznie Sądy mają uprawnienie do stosowania uzupełniającej wykładni gospodarczej² w interpretacji spornych / budzących wątpliwości / sprzecznych przepisów tzw. luk prawnych, nie tylko na gruncie przepisów prawa podatkowego, ale także w odniesieniu do quasi-podatkowych zobowiązań przedsiębiorców wobec systemu ubezpieczeń społecznych - inaczej mówiąc składek ZUS - wobec dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w przypadkach przedsiębiorców, będących podmiotem niniejszej petycji.

Pomimo wszystko - forma i organizacja pomocy państwa w przypadku zdarzenia losowego jakim jest m.in. macierzyństwo / tacierzyństwo, choroba powinna być kompromisem pomiędzy potrzebami społecznymi a możliwościami finansowymi państwa.

² Jak wskazuje B. Brzeziński - poparte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2012 r., II FSK 870/11 - wykładnia gospodarcza przejawia się tym, iż: - podatnik powinien zachowywać się gospodarczo racjonalnie i podatkowo neutralnie, - wszyscy podatnicy powinni podlegać adekwatnemu obciążeniu podatkowemu. Z kolei adekwatność obciążenia podatkowego wiąże się z płaceniem przez podatnika podatku w wysokości odpowiadającej ogólnym założeniom konstrukcji podatku, z uwzględnieniem przysługujących ulg i zwolnień (Brzeziński B., Wykładnia prawa podatkowego, wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Sp. z o.o., Gdańsk 2013r., s.164.).

Pouczenie

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

Z poważaniem
Anna Ulewska-Marciniak
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych

Do wiadomości:

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa