



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

RMSP - 274/2019/WPL

Warszawa, dnia 6 czerwca 2019 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00 – 902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 maja 2019 r. znak GMS-WP-173-107/19 zawierające prośbę o przedstawienie opinii do poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (dalej: „Projekt”) proszę przyjąć poniższe uwagi.

I. Uwagi ogólne do Projektu

Pozytywnie należy przyjąć fakt podjęcia przedstawionego przeze mnie jeszcze w lutym bieżącego roku postulatu zmiany w oskładkowaniu przedsiębiorców, polegającego na wprowadzeniu dobrowolności ubezpieczeń społecznych. Obecny system oparty na ryczałtowej składce na ubezpieczenie społeczne ocenić należy jako nieefektywny, niemoralny, niesprawiedliwy i zakłócający konkurencję. W efekcie stanowi on istotną przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej zwłaszcza przez mikroprzedsiębiorców.

Optymalnym remedium na obecną sytuację jest przyjęcie rozwiązań, które funkcjonują w innych krajach np. niemieckiego modelu ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców, który oparty jest o swobodny wybór możliwości pozostania w systemie powszechnym lub też zadbania o sferę socjalną na własną rękę (np. poprzez ubezpieczenia prywatne). Jak wynika z dyskusji przeprowadzonej 9 maja 2019 r. podczas V Nadzwyczajnego Posiedzenia Rady



Przedsiębiorców przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, rozwiązanie takie wcale nie musi oznaczać zapaści dla całego systemu, a w dłuższej perspektywie będzie neutralne dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych². Według badań przeprowadzonych na zlecenie Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w razie wprowadzenia dobrowolności składek na ubezpieczenie społeczne nieco ponad 45% badanych przedsiębiorców zadeklarowała chęć rezygnacji z ich opłacania, podczas gdy 43% respondentów pozostałoby w systemie powszechnym³. Powyższy wynik należy skonfrontować z analizą dotyczącą skutków ekonomicznych przedmiotowego rozwiązania i również przedstawioną w trakcie V Posiedzenia Rady. Wedle niej wpływy do FUS od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą zmalałyby o 1,07 mld miesięcznie (ok. 13 mld rocznie), gdyby wszyscy ubezpieczeni zrezygnowali z udziału w systemie. Jednak już przy rezygnacji 75% ubezpieczonych wpływy te osiągną kwotę 227 mln zł miesięcznie, przy rezygnacji 50% ubezpieczonych 538 mln zł miesięcznie, a przy rezygnacji 25% ubezpieczonych 802 mln zł miesięcznie⁴. Dotyczy to wszystkich składek na ubezpieczenie społeczne z pominięciem ubezpieczenia zdrowotnego.

Projekt przewiduje kilka zmian w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, których celem jest wprowadzenie dobrowolnych składek emerytalnej i rentowej. W sytuacji aktualnej na czerwiec 2019 r. oznacza to, że w przypadku tzw. dużego ZUS dla osób samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą, zgłaszających nie więcej niż 9 osób ubezpieczonych zamiast 1316,97 zł miesięcznie (w przypadku rezygnacji z chorobowego 1246,92 zł miesięcznie) beneficjenci Projektu musieliby opłacać składkę miesięczną w wysokości 530,17 zł⁶.

Wydaje się nieuzasadnione wprowadzanie dobrowolności tylko ubezpieczeń emerytalnego i rentowego. Dlatego też w dniu 9 maja 2019 r. przedstawiłem propozycję wprowadzenia dobrowolności wszystkich ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem zdrowotnego. W tym rozwiązaniu, według stanu na czerwiec 2019 r. przedsiębiorcy, będący osobami

¹ Dalej: V posiedzenie Rady.

² Dalej: FUS.

³ Wyniki badania dostępne na stronie: <https://rzecznikmsp.gov.pl/prezentacje-i-reportaz-nt-dobrowolnosci-zus-w-polsce-v-posiedzenie-rady-przedsiębiorcow/>.

⁴ Wyniki badania dostępne na stronie: <https://rzecznikmsp.gov.pl/prezentacje-i-reportaz-nt-dobrowolnosci-zus-w-polsce-v-posiedzenie-rady-przedsiębiorcow/>.

⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300, dalej: ustawa systemowa.

⁶ Nie do końca rozstrzygnięty jest status ubezpieczenia chorobowego wedle Projektu o czym mowa dalej.



fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą byłiby zobligowani do opłacenia miesięcznej składki zdrowotnej w wysokości 342,32 zł.

Przedstawiony do zaopiniowania Projekt zawiera także szereg uchybień o charakterze techniczno – legislacyjnym, wymagających koniecznej interwencji i zaprezentowanych poniżej.

II. Uwagi do art. 1 pkt 1 Projektu

Opiniowany przepis przewiduje uchylenie w art. 6 ust. 1 punktu 5 ustawy systemowej. Zgodnie z tą regulacją obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9 ustawy systemowej, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi.

Definicję osoby prowadzącej pozarolniczą działalność zawiera art. 8 ust. 6 ustawy systemowej, wskazując, że uważa się za nią:

1) osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a;

2) twórcę i artystę;

3) osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu:

a) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,

b) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;

4) wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej;

5) osobę prowadzącą publiczną lub niepubliczną szkołę, inną formę wychowania przedszkolnego, placówkę lub ich zespół, na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe⁷.

⁷ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996.



Natomiast za osobę współpracującą z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność zgodnie z art. 8 ust. 11 ustawy systemowej uważa się małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby przysposabiające, jeżeli pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia; nie dotyczy to osób, z którymi została zawarta umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego.

Konsekwencją tego artykułu będzie więc likwidacja obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu nie tylko przez *stricte* przedsiębiorców (jak deklarują w uzasadnieniu projektodawcy), ale znacznie szerszą grupę obejmującą osoby współpracujące z osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą, twórców i artystów (których uznanie działalności za twórczą lub artystyczną oraz daty jej rozpoczęcia następuje na podstawie decyzji Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców – art. 8 ust. 9 ustawy systemowej) czy osoby prowadzące publiczną lub niepubliczną szkołę, inną formę wychowania przedszkolnego, placówkę lub ich zespół (zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁸ prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o którym mowa w art. 182 tej ustawy, oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą). Tym samym zastanowić się należy czy wskazane przez projektodawców przewidywane skutki finansowe rzeczywiście wynosić będą tyle, ile wskazano w uzasadnieniu.

Na marginesie należy zauważyć, że zabieg polegający na uchyleniu tylko art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej z pominięciem art. 6 ust. 1 pkt 5a ustawy systemowej jest niezrozumiały. Skutkiem takiego działania jest stan w którym osoby współpracujące z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność nie będą podlegały obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, ale już takim ubezpieczeniom podlegać będą obowiązkowo osoby współpracujące z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, które korzystają z tzw. ulgi na start. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego zróżnicowania.

Omawiana zmiana może generować również przynajmniej dwie poważne luki prawne dotyczące podlegania przez beneficjentów Projektu ubezpieczeniu chorobowemu oraz wypadkowemu, a także podstawy wymiaru składek beneficjentów Projektu.

⁸ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996.



Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy systemowej dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby obowiązkowo objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, wymienione m.in. w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej (a więc beneficjenci Projektu). Wedle natomiast art. 12 ust. 1 i 2 ustawy systemowej obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, wprost nie podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu osoby, o których mowa w art. 7 ustawy systemowej (a więc osoby dobrowolnie przystępujące do ubezpieczeń emerytalnego i rentowego). W konsekwencji tak dokonana zmiana pozbawia beneficjentów Projektu możliwości objęcia ubezpieczeniem chorobowym i wypadkowym (podczas gdy projektodawcy deklarują chęć zniesienia tylko obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu). Przeciwdziałać temu ma ewentualnie projektowany art. 13a ustawy systemowej, o którym będzie jeszcze mowa poniżej, jednak zabieg ten uznać należy za zdecydowanie niewystarczający. Z uwagi na funkcjonalne powiązanie art. 6 ust. 1 pkt 5 z art. 11 ust. 2 oraz 12 ust. 1 i 2 ustawy systemowej konieczne jest wyraźne rozstrzygnięcie w tych przepisach, kto może podlegać i na jakich zasadach (dobrowolnie lub obowiązkowo) przedmiotowym ubezpieczeniom.

Projektodawcy wskazują także w uzasadnieniu, iż „Zgodnie z art. 7 ustawy będącej przedmiotem nowelizacji prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo. Zgodnie z tym przepisem więc, każdy przedsiębiorca będzie uprawniony do pozostania w obecnym obowiązkowym systemie”. Projekt dokonując kilku zmian w ustawie systemowej, nie rozstrzyga jednak w sposób jednolity zasad podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność. Nadal bowiem zgodnie z Projektem obowiązywać ma art. 18 ust. 8 ustawy systemowej, regulujący tzw. duży ZUS, który co więcej odsyłać ma do art. 6 ust. 1 pkt 5 (który zostanie uchylony) oraz art. 6 ust. 1 pkt 5a ustawy systemowej. W niezmienionym kształcie pozostawać ma art. 18a ustawy systemowej (przewidujący tzw. preferencyjny ZUS) oraz art. 18c ustawy systemowej (przewidujący tzw. mały ZUS) regulujące ulgi dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą czy art. 25a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁹ (regulujący kwestie refundacji składek społecznych

⁹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 511.



i ich wysokości przez PFRON). W związku z powyższym warto byłoby uporządkować tę kwestię.

III. Uwagi do art. 1 pkt 2 Projektu

Opiniowana zmiana polega na uchyleniu w art. 13 ustawy systemowej punktów 4 i 5. Zgodnie z nimi obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu podlegają osoby fizyczne w następujących okresach:

- 1) osoby prowadzące pozarolniczą działalność – od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszone na podstawie art. 36aa ustawy systemowej oraz przepisów Prawa przedsiębiorców;
- 2) osoby współpracujące – od dnia rozpoczęcia współpracy przy prowadzeniu pozarolniczej działalności, wykonywaniu umowy agencyjnej albo umowy zlecenia lub współpracy z osobami fizycznymi wskazanymi w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców do dnia zakończenia tej współpracy.

Art. 13 ustawy systemowej wskazuje okresy, w jakich osoby podlegają ubezpieczeniom społecznym, gdy jest to jedyny ich tytuł do ubezpieczeń, z uwzględnieniem oczywiście art. 11 i 12 ustawy systemowej¹⁰. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję Projektu dotyczącą osób współpracujących z osobami korzystającymi z ulgi na start. Z jednej bowiem strony, jak już wskazano wcześniej nadal podlegać one będą obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5a ustawy systemowej) z drugiej natomiast uchyla się art. 13 pkt 5 ustawy systemowej wskazujący okresy ich obowiązkowego podlegania m.in. ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu.

IV. Uwagi do art. 1 pkt 3 Projektu

W opiniowanym przepisie Projekt przewiduje dodanie po art. 13 ustawy systemowej nowego art. 13a, który wskazuje, kiedy obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu

¹⁰ R. Andrzej. Art. 13. w: Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz. LEX, 2015 r.



i wypadkowemu podlegają osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące. W tym zakresie zwrócić należy uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, że intencją projektodawców prawdopodobnie byłoby, że przepis ten stanowiłby dostosowanie ustawy systemowej do uchylecia jej art. 13 pkt 4 i 5. W świetle uwag dotyczących art. 1 pkt 1 Projektu zabieg ten wydaje się jednak niewystarczający i dalej w sposób precyzyjny nie rozstrzyga kwestii podlegania ubezpieczeniom chorobowemu i wypadkowemu przez adresatów ustawy.

Po drugie omawiany przepis nie rozstrzyga statusu osób współpracujących z osobami korzystającymi z ulgi na start. Tym razem wskazuje bowiem ich okresy obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom chorobowemu i wypadkowemu co w kontekście uchylecia art. 13 ust. 5 ustawy systemowej sugerować może chęć objęcia tylko tymi ubezpieczeniami, ale czemu przeczy literalne brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 5a ustawy systemowej.

V. Uwagi do art. 2 Projektu

Art. 2 Projektu zawiera przepis dotyczący *vacatio legis*. Zgodnie z nim Projekt wejdzie w życie po upływie 30 dni od jego ogłoszenia. Regulację taką należy uznać za niewystarczającą. Projekt nie zawiera bowiem żadnych przepisów intertemporalnych, które regulowałyby kwestię zasad kontynuacji (lub braku kontynuacji) ubezpieczenia emerytalnego i rentowego dotychczasowych ubezpieczonych pozostawiając to ogólnej regulacji zawartej w art. 36 ust. 11 ustawy systemowej. Tym samym każdy z adresatów Projektu musiałby dokonać wyrejestrowania z przedmiotowych ubezpieczeń w krótkim terminie 7 dni.

Ponadto zdecydowanie wygodniejszym rozwiązaniem dla beneficjentów ustawy byłoby uregulowanie wejścia w życie Projektu na początku wyraźnie wskazanego miesiąca (np. 1 stycznia 2020 r.) niż po upływie 30 dni od ogłoszenia. W zaproponowanym wariantcie, w razie ogłoszenia Projektu w połowie miesiąca należałoby dokonać prócz wyrejestrowania z ubezpieczeń także przeliczenia składki należnej za część miesiąca. Wejście w życie ustawy na początku miesiąca eliminowałoby obowiązek powyższych przeliczeń.

Zastanowić się także należy czy taki krótki termin wejścia w życie Projektu pozwoli na właściwą obsługę interesantów przez jednostki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak już wcześniej wskazano Projekt rodzi konieczność nie tylko wyrejestrowania lecz także



potencjalnie przeliczenia należnych składek na masową skalę, w krótkim terminie, co zrodzić może wiele błędów, które negatywnie odbijają się przede wszystkim na beneficjentach Projektu.

Z powyższych względów kwestie wejścia w życie Projektu wymagają zdecydowanie bardziej precyzyjnego uregulowania.

VI. Założenia do ustawy o dobrowolnym ZUS według Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Zakres podmiotowy

W pierwszej kolejności należy określić krąg podmiotowy tzw. „dobrowolnego ZUS” czyli, innymi słowy, rozstrzygnąć kogo miałyby obejmować to rozwiązanie.

Z uwagi na zróżnicowany krąg podmiotów określony art. 8 ust. 6 ustawy systemowej obejmujący nie tylko osoby ściśle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 8 ust. 6 pkt 1), ale także osoby, których aktywność *expressis verbis* wyłączona została z kategorii działalności gospodarczej (art. 8 ust. 6 pkt 5), koniecznym jest dokonanie zróżnicowania w tym zakresie. Wobec powyższego tzw. dobrowolnym ZUS powinny zostać objęte osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy systemowej.

Zakres przedmiotowy

Zgodnie z art. 1 ustawy systemowej ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (tzw. ubezpieczenie chorobowe);
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tzw. ubezpieczenie wypadkowe);

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9 ustawy systemowej, osoby



fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy systemowej dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, będące m.in. osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi.

Natomiast wedle art. 12 ust. 1 ustawy systemowej obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje natomiast, iż nie podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu bezrobotni pobierający zasiłek dla bezrobotnych lub świadczenie integracyjne, posłowie do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 11, 19-22, art. 6a i art. 7 ustawy systemowej (nie ma w tej kategorii osób prowadzących działalność pozarolniczą). Analiza art. 12 ustawy systemowej wskazuje, że spośród ubezpieczeń społecznych ubezpieczenie wypadkowe, jako jedyne zostało ukształtowane w formie ubezpieczenia, któremu podlega się obowiązkowo lub wcale¹¹.

Równocześnie zgodnie z art. 7 ustawy systemowej prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo.

Wobec powyższego tzw. dobrowolny ZUS powinien osadzać się na swobodzie wyboru przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, w jakim czasie chcą podlegać ubezpieczeniom społecznym. Beneficjent dobrowolnego ZUS powinien mieć możliwość wyboru podlegania wszystkim lub niepodlegania żadnemu z ubezpieczeń społecznych.

Omawiając zakres przedmiotowy niniejszego rozwiązania, warto poruszyć jeszcze kwestię dwóch świadczeń nienależących do kategorii ubezpieczeń społecznych, ale ze względu na sposób opłacania ściśle z nimi związanych, tj. świadczenia zdrowotnego oraz składki na Fundusz Pracy. Odnośnie do świadczenia zdrowotnego, to jak wspomniano już wcześniej, nie przewiduje się zmian w tym zakresie. Jego kształt będzie taki jak dotychczas. W kwestii składki na Fundusz Pracy to planuje się likwidację obowiązku opłacania tej składki przez

¹¹ Podobnie B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2014.



przedsiębiorcę za siebie i wprowadzenie jej dobrowolności na zasadach jak przy ubezpieczeniach społecznych (w ogóle lub razem ze wszystkimi).

Wysokość składek

Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, będących m.in. osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy systemowej na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

Natomiast wedle art. 18 ust. 7 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, oraz ubezpieczonych podlegających dobrowolnie tym ubezpieczeniom, o których mowa w art. 7, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 3, 9 i 10.

Równocześnie w art. 20 ust. 1 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe, z pewnymi modyfikacjami, o których mowa w dalszej części tego przepisu.

Dodatkowo art. 18a oraz art. 18c ustawy systemowej przewidują pewne preferencje w podstawie wymiaru składek odpowiednio tzw. preferencyjny ZUS (w okresie pierwszych 24 miesięcy wykonywania działalności gospodarczej) oraz tzw. mały ZUS (obniżona czasowo podstawa w związku z niskim przychodem). Ponadto art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹² przewiduje tzw. ulgę na start, której istota polega na możliwości nieobjęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi przez pierwsze 6 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę fizyczną (lub po upływie 60 miesięcy od jej zawieszenia lub zakończenia).

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 646, dalej: Prawo przedsiębiorców.



Wobec powyższego optymalnym rozwiązaniem wydaje się pozostawienie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy w dotychczasowym kształcie, czyli z zachowaniem nie tylko tzw. dużego ZUS, ale również preferencyjnego ZUS i małego ZUS.

Tym samym od strony technicznej proponowane działanie legislacyjne polegałoby na redefinicji i doprecyzowaniu przewidzianej Prawem przedsiębiorców tzw. ulgi na start (art. 18 Prawa przedsiębiorców w związku z art. 8 ust. 6a ustawy systemowej) i przekształcenie jej w trwałe zwolnienie z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym. Do dyskusji pozostaje, czy powyższa zmiana powinna odbyć się poprzez zmiany w Prawie przedsiębiorców i ustawie systemowej, czy też miałyby zostać stworzona nowa instytucja prawna tylko w ramach ustawy systemowej.

Zbieg tytułów ubezpieczenia

W doktrynie zbieg tytułów ubezpieczenia definiuje się jako sytuację „gdy jedna osoba wykonuje kilka rodzajów działalności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczenia społecznego. Co do zasady, nie ma potrzeby wprowadzania obowiązku ubezpieczeniowego ze wszystkich tytułów ubezpieczenia, gdyż ochrona ubezpieczeniowa ma miejsce już w przypadku jednego tytułu ubezpieczenia (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 1, s. 111). W polskim systemie ubezpieczeń społecznych obowiązuje jednak zasada obowiązkowego podlegania ubezpieczeniu z kilku tytułów, określana także zasadą wielości tytułów ubezpieczenia (por. T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia*, s. 16)”¹³. Proponowane rozwiązanie, z uwagi na brzmienie art. 8 ust. 6a oraz art. 9 ustawy systemowej (regulującej właśnie zbieg tytułów ubezpieczenia społecznego) będzie wysoce „nieinwazyjne” w tej kwestii. Ponieważ na skutek wyboru dobrowolnego ZUS korzystający z niego nie będzie traktowany jako osoba prowadząca działalność pozarolniczą (art. 8 ust. 6a ustawy systemowej) odpadną wszelkie kwestie problematyczne związane ze zbiegiem ubezpieczeń.

¹³ Por. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2014 r. Legalis.



Zmiany dostosowawcze

Główne zmiany w zakresie dobrowolnego ZUS dotyczyć będą oczywiście ustawy systemowej oraz Prawa przedsiębiorców. System ubezpieczeń społecznych to jednak szereg innych przepisów, zawartych zwłaszcza w ustawach dotyczących poszczególnych ubezpieczeń, które będą musiały zostać poddane ewaluacji i ewentualnemu dostosowaniu. Chodzi tutaj w szczególności o ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁴. Ponadto warto rozważyć przyznanie preferencji podatkowych dla zakładów ubezpieczeń, które zaoferują stosowne produkty odpowiadające dotychczasowym ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu, wypadkowemu i na wypadek utraty źródła utrzymania, a także przedsiębiorcom, którzy skorzystają z tego typu oferty, zabezpieczając się na przyszłość.

W związku z powyższym zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedmiotowych uwag i w konsekwencji zainicjowanie stosownych działań legislacyjnych.

2 pancer

RZECZNIK
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Adam Abramowicz

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1270.