



WPL. 12.2020.PD

Warszawa, 9 stycznia 2020 r.

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Spółecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Minister

działając w oparciu o art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, który stanowi, że w zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, niniejszym wnoszę o zmianę zasad objęcia i ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących pozarolniczą działalność.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 urmśp Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców² stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 648, dalej: „urmśp”

² Dalej: „Rzecznik MŚP”.



Wedle art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³ dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7b, 8 i 10 usus, a więc m.in. osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące. Wedle zaś art. 14 ust. 1 usus objęcie dobrowolnie ubezpieczeniami emerytalnym, rentowymi i chorobowym następuje od dnia wskazanego we wniosku o objęcie tymi ubezpieczeniami, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony, z zastrzeżeniem ust. 1a tego artykułu, który stanowi, iż objęcie dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym następuje od dnia wskazanego we wniosku tylko wówczas, gdy zgłoszenie do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zostanie dokonane w terminie określonym w art. 36 ust. 4 usus.

Ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe, o których mowa w art. 14 ust. 1 usus ustają zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 usus od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie składki należnej na to ubezpieczenie – w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących, duchownych oraz osób wymienionych w art. 7; w uzasadnionych przypadkach Zakład, na wniosek ubezpieczonego, może wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 2a usus, wedle którego w takim przypadku, jeżeli za część miesiąca został pobrany zasiłek, ubezpieczenie chorobowe ustaje od dnia następującego po dniu, za który zasiłek ten przysługuje.

Do Rzecznika docierają kolejne sygnały, iż tak ukształtowane zasady są przez przedsiębiorców oceniane jako nieefektywne, uciążliwe zarówno dla ubezpieczonych, jak i samego Zakładu oraz generujące wiele problemów w rozliczaniu świadczeń.

Wyrazem tego mogą być kolejne wnioski kierowane przez Rzecznika MŚP do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trybie art. 11 ust. 1 urmśp (np. pismo z dnia 25 października 2019 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sygn. RMSP-591/2019/WPL, pismo z dnia 15 listopada 2019 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sygn. RMSP-595/2019/WPL czy pismo z dnia 8 listopada 2019 r. do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, sygn. RMSP-601/2019/GDA)

³ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300, dalej: usus



czy dyskusja przeprowadzona podczas VII Posiedzenia Rady Przedsiębiorców w dniu 17 grudnia 2019 r. zorganizowanego przez Biuro Rzecznika MŚP.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na uchwaloną 8 marca 2018 r. ustawę Prawo przedsiębiorców⁴ jako zawierającą nie tylko zasady wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale także normy o charakterze dyrektyw kierowanych do organów tworzących prawo. Wedle art. 8 Prawa przedsiębiorców przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Równocześnie art. 10 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Powyższe zasady znajdują odbicie w art. 67 Prawa przedsiębiorców, który zawiera wskazówki dla prawodawcy dotyczące opracowywania projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Wskazuje się tam m.in., że ustawodawca winien kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności, a w szczególności dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów; dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza gdy wymagane informacje są przekazywane przez obowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów czy dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej. O tym, że powyższe zasady nie dotyczą tylko sfery *stricte* tworzenia aktu normatywnego, świadczy art. 70 Prawa przedsiębiorców wskazujący, że ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, kierując się w szczególności zasadami określonymi w art. 67 Prawa przedsiębiorców, oraz przedkładają Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, informację o działaniach podjętych w poprzednim roku kalendarzowym w wyniku dokonania tego przeglądu. Zasady tzw. przyjaznej dla przedsiębiorców legislacji zawarte w art. 67 Prawa przedsiębiorców rozciągają się na cały

⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, dalej: „Prawo przedsiębiorców”.



„cykl życia” aktu prawnego poczynszy od jego tworzenia, przez obowiązywanie, aż do momentu uchylecia i ustania mocy obowiązującej.

W świetle powyższych reguł należy negatywnie ocenić przepisy dotyczące objęcia i ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących pozarolniczą działalność jako naruszające zasadę zaufania państwa do przedsiębiorcy (a w konsekwencji także przedsiębiorcy do państwa) oraz generujące liczne problemy w rozliczaniu świadczeń. Przedmiotowe przepisy ustanawiają wnioskowy tryb objęcia ubezpieczeniem chorobowym, oraz stanowią, że ubezpieczenie ustaje m.in. na skutek nieopłacenia w terminie składki. Równocześnie przywołane już wyżej pisma wskazują na wypracowanie przez praktykę koncepcji tzw. dorozumianego wniosku. Koncepcja ta w swych założeniach jest korzystna z punktu widzenia płatników składek, jednak równocześnie docierające do Rzecznika sygnały wskazują na instrumentalne wykorzystywanie przez organy stosujące prawo instytucji wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie, która może prowadzić do sytuacji określanej powszechnie jako tzw. lawina składkowa, której konsekwencją jest konieczność zwrotu świadczeń jako pobranych nienależnie pomimo znacznego upływu czasu i działania przez przedsiębiorcę w dobrej wierze oraz przekonaniu o dopełnieniu wszystkich niezbędnych formalności i uregulowaniu niezbędnych danin. Ponadto na zakończenie wskazać warto na ciągle niejednolite orzecznictwo dotyczące rzeczonyj materii.

Wobec powyższego optymalnym rozwiązaniem wydaje się ukształtowanie zasad objęcia i ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących pozarolniczą działalność na zasadzie ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii przyznania świadczenia przed jego wypłatą. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność chcąc skorzystać ze świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵ powinna mieć gwarancję, że wypłata jej świadczenia nastąpiła zgodnie z przepisami prawa i nie musi liczyć się w przyszłości z roszczeniem zwrotnym ze strony organu rentowego. Uprawniony, składając wniosek o wypłatę świadczenia, winien otrzymać decyzję, która podlegać będzie kontroli, ale w razie uzyskania przez nią waloru ostateczności i prawomocności nie podlegać będzie wzruszeniu. Organ wypłacający świadczenia powinien

⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 645.



na bieżąco kontrolować stan wpłat dokonywanych przez ubezpieczonego będącego równocześnie płatnikiem oraz monitorować go w najszybszym możliwym terminie o dostrzeżonych nieprawidłowościach. Bieżąca kontrola potencjalnego świadczeniobiorcy pozwoli na szybkie wydanie decyzji w razie złożenia przez uprawnionego wniosku, bez potrzeby przeprowadzania nieraz wielomiesięcznych postępowań wyjaśniających. Równocześnie, z uwagi na alimentacyjny charakter przedmiotowych świadczeń (stanowią często jedyne źródło utrzymania uprawnionych) decyzje w tym zakresie winny podlegać szczególnym rygorom odnośnie terminu wydania, który nie powinien przekraczać miesiąca, a ewentualne postępowanie odwoławcze (w tym sądowe) dwóch miesięcy. Spełnieniu tych wymogów winna pomóc organizacja systemu wypłat w taki sposób, by to organy państwa dysponowały na bieżąco wszystkimi niezbędnymi danymi do ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości. Pozwoli to nie tylko wyeliminować obecne problemy, ale zapewni także pewność w relacjach przedsiębiorca – państwo oraz będzie pełną realizacją konstytucyjnych praw do zabezpieczenia społecznego i szczególnej ochrony macierzyństwa. W końcu uprawniony winien mieć też prawo do korekty swoich ewentualnych uchybień. Gdyby dopiero w momencie złożenia wniosku organ rentowy spostrzegł uchybienia np. w postaci braku uiszczenia składki lub uiszczenia w nienależnej wysokości wówczas mógłby wydać decyzję warunkową wzywającą równocześnie do dokonania stosownych uzupełnień pod rygorem wypłaty świadczenia w niższym wymiarze lub braku jego wypłaty.

W związku z powyższym zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Z poważaniem
Z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
RADCA RZECZNIKA
Wydział Prawno-Legislacyjny
Marek Woch
Dr n. pr. Marek Woch