



Warszawa, dnia 1 września 2023 r.

GDA.1974.2023.AM

Sz. P.

Prof. dr hab. Gertruda Uścińska

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

ul. Szamocka 3,5

01-748 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o podjęcie działań

Niniejszym na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668, dalej jako: „ustawa o Rzeczniku”) w związku ze składanymi do Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wnioskami o podjęcie czynności interwencyjnych w sprawach dotyczących decyzji ZUS obniżających przedsiębiorcom podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, wnoszę o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców poprzez:

1. zmianę ww. decyzji na podstawie art. 83 a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm., dalej: „ustawa systemowa”) w sprawach, w których przedsiębiorcy nie złożyli odwołań od decyzji,
2. zmianę ww. decyzji w oparciu o art. 477¹³ ust. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.) w sprawach, w których przedsiębiorcy się odwołali i sprawy są w toku przed Sądem I albo II instancji,



3. zwrócenie się do Dyrektorów Oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wytycznymi dotyczącymi prawidłowej wykładni art. 18 ust. 8, art. 18a ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 3 ustawy systemowej, zgodnej z linią orzeczniczą Sądu Najwyższego.

Uzasadnienie

W ocenie Rzecznika podjęcia działań w niniejszej sprawie wymaga zarówno ochrona praworządności, jak i praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o Rzeczniku, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako: „Rzecznik”) 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.

Rzecznik w zakresie ochrony praw przedsiębiorców, może zwracać się do właściwych organów, organizacji lub instytucji publicznych z ocenami i wnioskami o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie (art. 11 ust. 1 ustawy o Rzeczniku). Stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy o organy, organizacje lub instytucje publiczne, o których mowa w ust. 1, do których Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań, o których mowa w ust. 1, są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku.

Do Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Oddziału Terenowego w Gdańsku wpływają wnioski interwencyjne od przedsiębiorców, w stosunku do których Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako: „ZUS”, „Zakład”, „organ”, „organ rentowy”) wydał decyzje stwierdzające niższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne aniżeli zadeklarowana podstawa wymiaru przez przedsiębiorcę.

W efekcie Rzecznik złożył w przedmiotowych sprawach kilkadziesiąt skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, z czego w czterech sprawach zapadły już korzystne wyroki.

Sąd Najwyższy wyrokami: z dnia 2 marca 2023 r., sygn. akt II NSNc 107/23, z dnia 19 kwietnia 2023 r., sygn. akt II NSNc 171/23, z dnia 15 czerwca 2023r., sygn. akt II NSNc 197/23,



a także z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 204/23 uchylił wskutek skarg nadzwyczajnych Rzecznika orzeczenia sądów apelacji lubelskiej, które to uznawały kompetencję organu rentowego do ingerencji w deklarowaną przez przedsiębiorców podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Jednocześnie Sąd Najwyższy stanowczo podkreślił autonomiczność i odrębność przepisów prawa ubezpieczeń społecznych wobec przepisów prawa cywilnego, w związku z czym uznał, że na gruncie stosunków ubezpieczenia społecznego dopuszcza się tylko na zasadzie wyjątku stosowanie wskazanych *expressis verbis* regulacji cywilistycznych.

Wskazał również na aktualność Uchwały Składu Siedmiu Sędziów z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10 (Legalis nr 215206) w której Sąd Najwyższy podniósł, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na społeczne, jeśli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Dalej Sąd Najwyższy wskazał, że „(...) ubezpieczona prowadząca pozarolniczą działalność, która przystąpiła dobrowolnie do ubezpieczenia chorobowego i w okresie tego ubezpieczenia urodziła dziecko, z chwilą ziszczenia się tego ryzyka ubezpieczeniowego nabywa prawo do zasiłku macierzyńskiego, którego wysokość zależna jest od zadeklarowanej przez nią kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe - co do zasady w okresie 12 miesięcy poprzedzających nabycie prawa do zasiłku, chyba że do chwili urodzenia dziecka podlega ubezpieczeniu dobrowolnemu krócej niż 12 miesięcy, bo wtedy podstawę wymiaru zasiłku macierzyńskiego stanowi deklarowana kwota za pełne miesiące ubezpieczenia. Ubezpieczona ma prawną możliwość podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie, wobec czego taka czynność jest legalna i nie może być kwestionowana. Zakład ma zaś obowiązek wypłacać świadczenie w wysokości 100% podstawy wymiaru zasiłku, czyli kwoty deklarowanej przez okres wynikający z ustawy (po potrąceniu kwoty, o której mowa w art. 3 pkt 4 ustawy zasiłkowej), a przepisy ustawy nie dopuszczają w tym zakresie żadnej uznaniowości”.

Podkreślić również należy, iż ugruntowane orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje jednoznacznie, iż organ rentowy nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą jako podstawę wymiaru składek, jeśli mieści się ona w ustawowych granicach. To stanowisko potwierdził również Sąd



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Najwyższy, który postanowieniem z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt I UK 327/17 (Legalis nr 1833844) wskazał, że „*wyraźną wolą ustawodawcy było, by podstawa wymiaru składek ubezpieczeniowych ustalana była w deklaracji, składanej przez podmiot prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, która to deklarowana wysokość jest całkowicie niezależna od wysokości przychodu czy dochodu*”. Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów w uchwale z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt III UZP 1/19 (Legalis nr 1970389) wskazał: „*W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia i zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą, niezależnie od tego, czy ubezpieczony osiąga dochody i w jakiej wysokości. A zatem prawodawca pozwolił tej kategorii ubezpieczonych podjąć samodzielnie decyzję odnośnie do wskazania przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składek, ograniczając jego wysokość wyłącznie w odniesieniu do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, mimo że wysokość wypłacanych przez organ rentowy świadczeń jest zazwyczaj nieekwiwalentna w stosunku do wkładu ubezpieczonego, zwłaszcza w przypadku krótkiego okresu opłacania składek od podstawy wyższej niż minimalna. (...) Dany sposób wykładni był jednolicie interpretowany w judykaturze Sądu Najwyższego (zob. wyroki: z dnia 8 października 2015 r., I UK 449/14, LEX nr 1817648; z dnia 27 września 2017 r., I UK 341/16, OSNP 2018 Nr 7, poz. 97; z dnia 15 listopada 2017 r., II UK 528/16, LEX nr 2428782) oraz został także zaprezentowany w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 czerwca 2014 r., III AUa 361/14, LEX nr 1474575; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 czerwca 2016 r., III AUa 130/16, LEX nr 2106919; wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 22 maja 2015 r., III AUa 758/14, LEX nr 1762084; z dnia 23 marca 2016 r., III AUa 294/15, LEX nr 2071584; z dnia 17 lutego 2017 r., III AUa 1441/15, LEX nr 2295399; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., III AUa 936/16, LEX nr 2504682; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2018 r., III AUa 496/17, LEX nr 2546203).*”

Zdaniem Rzecznika, oczywistym jest, iż przedsiębiorca, deklarując podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w ustawowo określonych granicach, działa w granicach prawa, niezależnie od otrzymanych wskutek tego świadczeń. Jak wskazano już wcześniej, istotą wszelkich systemów ubezpieczeniowych, w tym prywatnych, jak i publicznych, jest



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

redukcja negatywnych konsekwencji wynikających ze zdarzeń losowych. Ryzyko ubezpieczeniowe, to m. in. niepewność co do nastąpienia określonego zdarzenia w warunkach istnienia kilku możliwości. Ryzyko to ponosi zarówno ubezpieczony, jak i ubezpieczyciel. Ubezpieczony opłacając składki emerytalne, nie wie, czy kiedykolwiek z nich skorzysta ani w jakiej wysokości otrzyma świadczenie emerytalne. Z drugiej strony ubezpieczyciel (w tym przypadku Zakład) musi liczyć się z tym, iż pewne grupy ubezpieczonych w konkretnych układach sytuacyjnych zyskają świadczenia w wysokości wyższej od wpłaconych przez tych ubezpieczonych składek. Ponownie należy zaakcentować, że przedsiębiorca ma prawo tak kształtować swoją sytuację z uwzględnieniem realnie grożącego ryzyka ubezpieczeniowego, aby w razie wystąpienia zdarzenia losowego, zredukować jego negatywne konsekwencje w jak najwyższym stopniu. Nie można obywatelowi czynić zarzutu z tego, że w ramach autonomicznej, dozwolonej przez prawo decyzji, manipulacyjnie zadeklarował podstawę wymiaru składek, ani tym bardziej w oparciu o tę ocenę wywodzić uprawnienia organu do obniżenia zadeklarowanych podstaw wymiaru składek. Podnieść należy, iż zasada wzajemności nie powinna być interpretowana jako prosta korelacja pomiędzy wysokością wpłaconych składek a wysokością świadczeń. Podobnie nie należy rozumieć zasady równości wyrażonej w art. 2a ust. 1 ustawy systemowej. Nie może w prawie ubezpieczeń społecznych być różnicowana sytuacja ubezpieczeniowa ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zróżnicowanie sytuacji ubezpieczeniowej z uwagi na formę aktywności zawodowej, wysokość przychodów, okres opłacania składek jest natomiast uprawnione i uzasadnione, a także ma oparcie wprost w ustawie systemowej. Zróżnicowanie to jest również spójne z ideą ubezpieczeń społecznych, której naczelną zasadą jest zasada solidarności społecznej, ale i spójne z postulatem ekwiwalentności świadczeń.

Rzecznik w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 204/23 wydanym w sprawie obniżonych przez ZUS podstaw wymiaru deklarowanych przez przedsiębiorcę: „Interpretacja prawa dokonana w zakwestionowanym orzeczeniu prowadzi do ograniczenia praw jednostki na rzecz imperium państwa, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.”



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Z wyrazami szacunku

Adam

RZECZNIK
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Adam Abramowicz