



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

PRISM - 8.22/16.19/1002

Warszawa, dnia 24 września 2019 r.

Pan

Szanowny Panie

w odpowiedzi na dotychczasową korespondencję e-mail dotyczącą problemów związanych ze składką zdrowotną informuję, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców podejmował już działania dotyczące problemu podwójnego jej opłacania przez osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz równocześnie posiadające ustalone prawo do emerytury czy renty. Odpowiedź w tej sprawie przekazuję w załączeniu do niniejszego pisma. Równocześnie informuję, że Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Ministra Zdrowia z rekomendacją likwidacji podwójnego oskładkowania działalności gospodarczej.

Odnosnie tematu abolicji przekazuję odpowiedź Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na wystąpienie Rzecznika.

Z poważaniem
Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
RADA RZECZNIKA
Wydział Prawo-Legislacyjny
Dr Andrzej Wójcik

Załączniki:

1/ Kopia odpowiedzi dotyczącej abolicji ZUS

2/ Kopia odpowiedzi dotyczącej podwójnego oskładkowania przedsiębiorców-emerytów



MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 06.06. 2019 r.

PODSEKRETARZ STANU
Marcin Zieleniecki

DUS.III.078.5.2019.JK

Pan
Jacek Cieplak
Zastępca Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców
ul. Wilecza 46
00-679 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 kwietnia 2019 r. znak: RMS-139/2019/WPL, w sprawie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu ponowne umożliwienie umorzenia należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, w tym również powstałych po dniu 28 lutego 2009 r., przy którym przekazano projekt ustawy (dalej „projekt ustawy”) wraz z uzasadnieniem, uprzejmie informuję.

W ww. piśmie wskazano, że ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (dalej „ustawa abolicyjna”), okazała się zbyt wąska i niewystarczająca. Uzasadniono to m.in. wykrywaniem przez ZUS, już po upływie zakreślonych przez ustawę abolicyjną ram czasowych, nieprawidłowości w obszarze ubezpieczeń społecznych, w tym fikcyjnego zatrudnienia się osób prowadzących w Polsce działalność gospodarczą jako pracowników w innych krajach Unii Europejskiej. Dodatkowo poruszone zostały kwestie koniecznych do spełnienia wymogów nie posiadania bieżącego, nie podlegającego umorzeniu, zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek oraz brak możliwości umorzenia składek na ubezpieczenia zdrowotne, w przypadku opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne.

Przypomnieć należy zatem, że wejście w życie przepisów ustawy abolicyjnej uzasadnione było zmianami w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej „ustawa o sus”) dotyczącymi m.in. zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co utrudniało osobom prowadzącym pozarolniczą działalność prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny podlegać ubezpieczeniom.

Ustawa abolicyjna służyć miała osobom, których stan prawny nie był pewny i powodował powstanie zaległości składowych. W obecnym stanie prawnym brak jest natomiast wątpliwości co do obowiązku składowego. Objęcie abolicją osób, wobec których stwierdzono podejmowanie świadomych czynności zmierzających do zmniejszenia obciążeń publicznoprawnych, trudno ocenić jako społecznie akceptowalne. Niewątpliwie przedsiębiorcy stosujący „optymalizację kosztów” mieli lepsze perspektywy rozwoju niż ci, którzy jej nie stosowali. Zwolnienie ich z obowiązku zwrotu należnych składek mogłoby być uznane przez pozostałych przedsiębiorców za niesprawiedliwe. Faworyzuje bowiem przedsiębiorców nieopłacających składek w stosunku do tych, którzy należności takie uregulowali. Stawia więc w korzystniejszej sytuacji płatników składek nie wywiązujących się z podstawowego obowiązku ustawowego. Ponadto projektowane rozwiązanie zdejmuje z płatników składek odium łamiących prawo, a poprzez utrwalanie określonej praktyki, wprowadza do systemu ubezpieczeniowego abolicję jako „normalny” środek postępowania w przypadku nieopłacania składek.

W ostatnich latach podejmowane są działania mające na celu uszczelnienie systemu ubezpieczeń społecznych i wyeliminowanie nieprawidłowości w tym obszarze. Działania te pozwalają m.in. na zwiększenie konkurencyjności pomiędzy przedsiębiorcami. Potencjalna abolicja spowoduje spadek ściągalności składek oraz dyscypliny płatniczej, która w ostatnim czasie została zwiększona przez projekt e-Składka (płatnicy składek opłacają wszystkie składki jednym przelewem na Indywidualny numer rachunku składowego).

Składki mają charakter ubezpieczeniowy. Z założenia cechują się ekwiwalentnością i z tego względu podlegają szczególnej ochronie. Należy mieć również na uwadze, że składki na ubezpieczenia społeczne wpływają na kondycję finansową funduszy ubezpieczeń, będących źródłem świadczeń przeznaczonych dla ubezpieczonych, w tym ubezpieczonych niebędących płatnikami składek. Z punktu widzenia interesów beneficjentów świadczeń finansowanych z funduszy ubezpieczeń społecznych, umorzenia dotyczące zobowiązań składowych powinny być traktowane z ostrożnością. W obecnym stanie prawnym istnieją już mechanizmy umożliwiające odzyskanie przez przedsiębiorców płynności finansowej oraz utrzymanie się na

rynku takie jak rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności i umorzenie należności na podstawie ustawy o sus.

Uzależnienie umorzenia należności z tytułu składek za dany okres od opłacenia bieżących zobowiązań nie tylko mobilizuje płatników składek do ich uiszczenia, ale również ogranicza negatywny wpływ abolicji na dyscyplinę płatniczą płatników składek. Brak warunku opłacania bieżących składek powodowałby sytuację, w której płatnicy składek oczekując na kolejną abolicję, obejmującą dalsze okresy zadłużenia, nie dokonywaliby bieżących płatności. Dodatkowo należy podkreślić, że w przypadku wniosku o umorzenie, Zakład nie rozliczałby bieżących wpłat płatników składek na należności, które obejmowałby wniosek. Przeciwna praktyka prowadziłaby do sytuacji, w której płatnik składek dokonując wpłat (przy zaliczaniu ich na należności, które obejmowałby wniosek o umorzenie) powodowałby bezprzedmiotowość swojego wniosku o umorzenie zobowiązań składowych. Negatywnie zatem należy ocenić rozwiązanie zaproponowane w przedstawionym projekcie ustawy polegające na bezwarunkowym umorzeniu należności z tytułu składek, a uzasadnienie do powyższego projektu ustawy należy uznać za niewystarczające.

Odnosząc się natomiast do zaproponowanych przez Pana Rzecznika przepisów projektu ustawy wskazać należy, że zakres decyzji warunkowej (art. 1 ust. 7 projektu ustawy) jest niemożliwy do ustalenia. Wątpliwości rodzi obowiązek nałożony na wnioskodawcę w art. 1 ust. 9 projektu ustawy, dotyczący spłaty należności niepodlegających umorzeniu. Z treści projektu wynika, że jest to działanie fakultatywne, od którego nie jest uzależnione umorzenie należności z tytułu składek (art. 1 ust. 10). W art. 1 ust. 11 projektu ustawy użyto zwrotu „postępowanie egzekucyjne ulega wstrzymaniu”. Zaznaczyć należy, że wstrzymanie wykonania zastosowanych środków egzekucyjnych oraz niepodejmowanie nowych środków egzekucyjnych powinno dotyczyć jedynie składek podlegających umorzeniu. Dodatkowo wyjaśnić należy, że postępowanie egzekucyjne mogą wstrzymać organy sprawujące nadzór nad egzekucją administracyjną (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) - art. 23 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bądź organ egzekucyjny w przypadku wniesienia skargi przez zobowiązanego (art. 54 tej ustawy).

Projekt ustawy nie wyjaśnia, czy umorzenie należności z tytułu składek oraz wstrzymanie postępowania egzekucyjnego stanowić będzie pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.).

W projekcie ustawy powinny znaleźć się przepisy regulujące jego wpływ na toczące się postępowania w trybie ustawy abolicyjnej. W projekcie ustawy nie zostały przedstawione skutki finansowe projektu ustawy, jedynie nawiązano do prognoz dotyczących wejścia w życie przepisów ustawy abolicyjnej. Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) zadłużenie osób (za okres od 1999 r. do 2018 r.), które potencjalnie mogłyby skorzystać z przepisów projektu ustawy wynosi 4,4 mld zł i dotyczy 317 821 aktywnych płatników składek. Powyższe dane nie uwzględniają nieaktywnych płatników składek. ZUS jest również uprawniony do wydawania decyzji o podleganiu ubezpieczeniom społecznym, które mogą zwiększyć wysokość wykazanego powyżej zadłużenia.

Ze względu na zainteresowanie Pana Rzecznika grupą płatników składek podlegających wyłącznie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, w ZUS przygotowano strukturę icli zadłużenia. Wg danych na koniec marca br. za okres od 1999 r. do 2019 r. zaległości z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne posiada 110 168 płatników składek i wynoszą one ok. 588,3 mln zł. W okresie od 1999 r. do 2008 r. (składki nieobjęte umorzeniem na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej) jest to 4 242 płatników składek z zadłużeniem w kwocie ok. 81,3 mln zł, a w okresie od 2009 r. do 2019 r. jest to 109 822 płatników składek z zadłużeniem w kwocie ok. 507 mln zł. Ponadto informuję, że zgodnie z danymi posiadanymi przez ZUS na koniec marca br. 1 261 płatników składek znajduje się w stanie upadłości (w większości są to spółki kapitałowe).

Od wejścia w życie przepisów ustawy abolicyjnej, tj. od 15 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2018 r. ZUS przyjął 170 164 wnioski o umorzenie należności, z czego 127 632 wnioski (75,01 % wniosków) złożyły osoby, które zakończyły prowadzenie działalności gospodarczej, natomiast 42 532 wnioski (24,99 % wniosków) złożyli przedsiębiorcy. W tym okresie ZUS wydał 68 224 decyzje o umorzeniu należności na ogólną kwotę 1,6 mld zł.

Odnosząc się natomiast do pisma Pana Rzecznika z dnia 20 maja 2019 r. znak: RMSP-139/2019/WPL w sprawie nie dotrzymania terminu na poinformowanie o podjętych działaniach lub zajętym stanowisku uprzejmie wyjaśniam, że powodem opóźnienia w udzieleniu odpowiedzi była konieczność zebrania szczegółowych danych oraz wyszacowania ewentualnych skutków finansowych dotyczących proponowanych przez Pana Rzecznika rozwiązań legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku
4
In 1/



Minister Zdrowia

Warszawa, 05 września 2019

SZUZ.741.120.2019.KB

Pan
Marek Woch
Radca Rzecznika
Wydział Prawno – Legislacyjny
Biuro Rzecznika Małych i Średnich
Przedsiębiorców

Szanowny Panie

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 9 lipca 2019 r. znak: RMSP-358/2019/WPL, przekazane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy piśmie z dnia 16 sierpnia 2019 r. znak: DUS.III.5001.61.2019.WB, odnośnie podwójnego opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przez przedsiębiorców pobierających świadczenia emerytalne lub rentowe, uprzejmie informuję co następuje. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz pkt 16 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o świadczeniach”, obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają m.in. osoby spełniające warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi lub ubezpieczeniem społecznym rolników, które są osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą lub osobami z nimi współpracującymi, z wyłączeniem osób, które zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646) lub przepisów o ubezpieczeniach społecznych lub ubezpieczeniu społecznym rolników oraz osoby pobierające emeryturę lub rentę. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o świadczeniach, w przypadku gdy

niepodległa



ubezpieczony otrzymuje przychody z więcej niż jednego tytułu (np. z emerytury oraz z tytułu wykonywanej pracy) składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana jest z każdego z 2 tych tytułów odrębnie. Oznacza to, że osoba taka obowiązana jest do opłacania składki z każdego z osiągniętych przychodów. Od wskazanej reguły ustawa o świadczeniach wprowadza wyjątek, w stosunku do osób których świadczenie emerytalne nie przekracza kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2019 r. kwota ta wynosi 2250 zł brutto (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r., Dz.U. poz. 1794). Osoba ta zwolniona jest z obowiązku opłacania składki zdrowotnej z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli przychody z tego tytułu nie przekraczają miesięcznie 50 % kwoty najniższej emerytury lub jeśli opłaca podatek dochodowy w formie karty podatkowej (art. 82 ust. 8 ustawy o świadczeniach). Poza wskazaną sytuacją ustawa nie daje możliwości zwolnienia osoby pobierającej emeryturę z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne z drugiego tytułu. Konstrukcja przepisów określających zasady opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne oparta jest na tzw. metodzie ubezpieczeniowej. Poprzez składkę zdrowotną bowiem ubezpieczony „wykupuje” prawo do sfinansowania świadczeń opieki zdrowotnej, w przypadku zajścia ryzyka ubezpieczeniowego. Mechanizm finansowania świadczeń opieki zdrowotnej oparty na metodzie ubezpieczeniowej funkcjonuje również w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego, z którego finansowane są, np. świadczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Mechanizm finansowania świadczeń w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym nie opiera się, ani na kalkulacji ryzyka, ani też na adekwatności wielkości składki do wysokości kosztów poniesionych w związku z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej. Taki mechanizm, oparty na zasadzie solidarności społecznej i równym dostępie do świadczeń, właściwy jest dla ubezpieczeń zdrowotnych, opartych na zasadzie obligatoryjnego uczestnictwa w systemie ubezpieczenia oraz na zarządzaniu składką przez publicznego płatnika. Brak odniesienia wielkości obciążenia składkowego wyraża się zarówno w jednakowej stawce składki zdrowotnej dla wszystkich ubezpieczonych (zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy wynosi ona 9 % podstawy wymiaru składki), jak również w zasadzie, że każdorazowe powstanie tytułu do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego niesie za sobą obowiązek odprowadzenia składki na ubezpieczenie zdrowotne. Mechanizm finansowania świadczeń opieki zdrowotnej odbywa się na zasadzie repartycji, tj. bieżącej dystrybucji środków finansowych zarządzanych przez publicznego płatnika. Bieżące

środki wydatkowane są na bieżące potrzeby, niezależnie od tego jaka jest faktyczna wysokość środków odprowadzanych przez ubezpieczonego tytułem składki, i kiedy zaistniała konieczność udzielenia świadczenia. W tym zakresie kryterium decydującym o dystrybucji środków są aktualne potrzeby zdrowotne. W ubezpieczeniu zdrowotnym również brak jest właściwego, np. dla ubezpieczeń komercyjnych, lecz również dla ubezpieczenia społecznego, okresu karencji (wyczekiwania) na świadczenie, który uzależnia prawo do świadczeń od okresu pozostawania w ubezpieczeniu. Każda osoba zatem nabywająca tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, z chwilą powstania tytułu uprawniona jest do świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Powyższe właściwości i cechy mechanizmu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, lecz również struktura powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w konsekwencji oznaczają konieczność obciążenia składką na ubezpieczenie zdrowotne każdego ze zbiegających się tytułów. Pomijając powyższe argumenty, należy również zwrócić uwagę na prawny charakter składki jako obciążenia publicznoprawnego. Składka jest bowiem obciążeniem obowiązkowym, powszechnym i bezzwrotnym oraz celowym, przeznaczonym na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. Ta ostatnia cecha odróżnia ją od podatku. Jej celowy charakter przemawia za koniecznością obciążenia składką każdego tytułu, który rodzi powstanie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego. W istocie opłacanie przez ubezpieczonych składki z kilku tytułów (lub z kilku przychodów w ramach jednego tytułu), nie implikuje zwiększenia zakresu uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ani także nie gwarantuje lepszej jakości tych świadczeń względem osób uczestniczących w systemie, opłacających składkę z jednego tytułu. Uczestnictwo jednakże w systemie, który zakłada obciążenie składką w oderwaniu od indywidualnej sytuacji ubezpieczonego, wymaga każdorazowego opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż każdorazowe podejmowanie dodatkowej działalności może prowadzić do intensyfikacji czynności zawodowych, a ta może powodować zwiększenie ryzyka wystąpienia konieczności udzielenia świadczenia zdrowotnego. Podkreślenia wymaga, iż wyjątek w zakresie obowiązku opłacania składki od każdego ze zbiegających tytułów został ustanowiony przez ustawodawcę ze względów aksjologicznych i społecznych, a odnosi się właśnie do emerytów i rencistów otrzymujących najniższe kwoty świadczeń, prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 82 ust. 8 ustawy). Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, iż wszelkie zwolnienia w zakresie opłacania składki zdrowotnej implikowałyby

zmniejszenie środków zarządzanych przez publicznego płatnika (NFZ), a przez to również zmniejszenie nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej.

Wobec powyższego, uprzejmie informuję, iż w Ministerstwie Zdrowia nie są prowadzone, ani planowane prace legislacyjne mające na celu zmianę przedmiotowych regulacji, a tym samym nie są również prowadzone analizy kosztów w tym zakresie.

Z poważaniem
z upoważnienia Ministra Zdrowia

Janusz Cieszyński

Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/