



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 14 lutego 2017 r.

DUS.III.053.192.2016.AJ

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195), zawiadamia, że *Petycja w sprawie ZUS* z dnia 28 listopada 2016 r. przekazana przez Ministerstwo Rozwoju przy piśmie z dnia 6 grudnia 2016 r. dotycząca reformy systemu ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do mikro i małych przedsiębiorców w zakresie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne oraz tożsama w swej treści *Petycja w sprawie małych firm w Polsce* z dnia 28 listopada 2016 r. przekazana przy piśmie Ministerstwa Rozwoju z dnia 23 grudnia 2016 r., została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Petycja, które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 8 grudnia 2016 r. oraz w dniu 27 grudnia 2016 r., zawiera postulat reformy systemu ubezpieczeń społecznych poprzez „zniesienie obowiązku krzywdzącej i niesprawiedliwej stałej stawki ZUS dla drobnej przedsiębiorczości, wprowadzenie sześciomiesięcznego okresu bez ZUS dla już działających młodych firm istniejących do 5 lat, przedłużenie okresu małego ZUS do momentu, aż powstanie racjonalny i sprawiedliwy system płacenia ZUS powiązany z osiąganym dochodem, a dla osób, których firmy upadły w przeciągu ostatnich pięciu lat przez „duszący”

je ZUS kolejną szansę założenia działalności na preferencyjnych zasadach dla nowych przedsięwzięć.”.

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, a tym samym ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zostały uregulowane w ustawie z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.). Artykuł 6 ustawy określa krąg osób objętych obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi. Ubezpieczenie chorobowe ma dla nich charakter dobrowolny (art. 11 ust. 2 ustawy).

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu, od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie przepisów *o swobodzie działalności gospodarczej*.

Każde z tych ubezpieczeń ma na celu ochronę ubezpieczonego przed określonym ryzykiem. Ubezpieczenie emerytalne chroni przed ryzykiem starości, z którym wiąże się zakończenie działalności zarobkowej. Z tego ubezpieczenia wypłacana jest emerytura. Ubezpieczenia rentowe mają na celu zabezpieczenie ubezpieczonego przed takimi ryzykami jak trwała niezdolność do pracy czy też utrata żywiciela. Z tytułu ubezpieczeń rentowych ubezpieczonemu przysługuje renta z tytułu niezdolności do pracy, a członkom jego rodziny renta rodzinna w przypadku utraty żywiciela rodziny oraz zasiłek pogrzebowy. Rolą ubezpieczenia chorobowego jest ochrona ubezpieczonego na wypadek czasowej niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, macierzyństwem bądź koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny. W zakres tego ubezpieczenia wchodzi zasiłek chorobowy, macierzyński, opiekuńczy, wyrównawczy oraz świadczenie rehabilitacyjne. Z kolei ubezpieczenie wypadkowe zabezpiecza ubezpieczonego przed niezdolnością do pracy będącą wynikiem wypadku przy pracy czy też choroby zawodowej. Osoby, które opłacają składki, zapewniają sobie w ten sposób dochód w momencie niezdolności do pracy czy zaprzestania pracy zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Z obowiązku ubezpieczenia wynika obowiązek comiesięcznego opłacania składek za cały okres ubezpieczenia, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona.

Podstawę wymiaru składek tych osób stanowi zadeklarowana kwota, która nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek (...) – niezależnie od wysokości osiąganych dochodów. Za okres od stycznia do grudnia 2017 r. minimalną podstawę wymiaru składek stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia tj. 2557,80 zł, zatem składka na ubezpieczenia społeczne wyżej wymienionych osób nie może być niższa niż: 499,28 zł (19,52%) na ubezpieczenie emerytalne, 204,62 zł (8%) na ubezpieczenia rentowe i 46,04 zł (1,80%) na ubezpieczenie wypadkowe - przy założeniu, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność zgłasza do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 osób. Łączna miesięczna kwota składek na ubezpieczenia społeczne wynosi zatem 749,94 zł. Dodatkowo osoba prowadząca pozarolniczą działalność może odprowadzać dobrowolnie składkę na ubezpieczenie chorobowe, która w omawianym przypadku wyniesie 62,67 zł.

Powyższe rozwiązanie, przewidujące wymierzanie składek dla przedsiębiorców od deklarowanej kwoty, nie niższej niż ww. stanowi o ryczałtowym systemie wymierzania tych składek i jednocześnie o ich uśrednieniu niezależnie czy przedsiębiorca osiągnął w danym miesiącu znacznie wyższy przychód ze swojej działalności niż minimalna kwota podstawy wymiaru składek, czy też niższy. Nie ma przy tym przeszkód, aby przedsiębiorca w okresach kiedy osiąga lepsze wyniki finansowe deklarował wyższe składki, czy też odkładał część zysku na opłacenie składek za okresy gorsze finansowo lub też opłacał składki „z góry” za kilka miesięcy.

Podkreślić należy, że ciągłość ubezpieczenia i wysokość opłacanych składek, są niezwykle istotne zarówno dla samych przedsiębiorców, jak i dla ich najbliższej rodziny, przekładają się one bowiem bezpośrednio na późniejsze prawo przedsiębiorców do określonych świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz na wysokość tych świadczeń, a w przypadku śmierci przedsiębiorcy – także na prawo i na wysokość renty rodzinnej dla pozostałych, uprawnionych członków rodziny (wdów lub wdowców i ich dzieci).

System ubezpieczeń społecznych gwarantuje świadczenia pieniężne w razie wystąpienia wymienionych wyżej ryzyk ubezpieczeniowych w zamian za opłacane składki. System ten nie powinien być traktowany zatem jako instrument polityki gospodarczej. Nie

byłoby bowiem właściwym zwiększanie rentowności działalności gospodarczej, kosztem obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego samych ubezpieczonych prowadzących taką działalność, czyli kosztem wysokości ich składek, a w efekcie wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Podstawa wymiaru składek w wysokości 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego została zatem skalkulowana na tym poziomie w celu umożliwienia otrzymania odpowiedniej wysokości przyszłych świadczeń. Należy bowiem brać pod uwagę, że kwoty podstawy wymiaru składek rzutują na wysokości obliczanych od tych kwot świadczeń (emerytur, rent, świadczeń rehabilitacyjnych, zasiłków chorobowych, macierzyńskich i opiekuńczych). Niskie składki lub ich brak rzutują bezpośrednio na wysokość przysługujących świadczeń lub w skrajnych przypadkach nawet na brak prawa do tych świadczeń.

Odnosząc się przy tym do wskazanej przez propozycji reformy ZUS w zakresie adekwatności stawek do wypracowanych dochodów wskazać należy, że przyjęcie takiej koncepcji stanowiłoby o całkowitej zmianie dotychczasowych zasad ustalania składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców. Według tej koncepcji podstawa wymiaru składek przedsiębiorcy byłaby bowiem w konsekwencji powiązana bezpośrednio z wysokością przychodów (dochodów) z działalności gospodarczej. W takim systemie podstawę wymiaru składek przedsiębiorców musiałby stanowić wówczas całkowity przychód (dochód) osiągnięty przez przedsiębiorcę z jego działalności, a nie zryczałtowana kwota jak to ma miejsce obecnie. Mogłoby to stanowić o istotnym wzroście obciążeń finansowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne dla znaczącej liczby przedsiębiorców - czyli wszystkich tych, których faktyczny przychód z prowadzonej działalności gospodarczej przekracza miesięcznie 60% przeciętnego wynagrodzenia. Wiązałoby się to ponadto z koniecznością prowadzenia przez wszystkich przedsiębiorców pełnej księgowości i rachunkowości, zarówno dla celów podatkowych, jak i ubezpieczeniowych. Dodatkowo, na skutek braku przychodów (dochodów) w określonych miesiącach lub znacznych wykazywanych kosztów uzyskania przychodów, część przedsiębiorców nie mogłaby opłacać składek na ubezpieczenia nawet, jeżeli chciałaby je opłacać i dysponowałaby oszczędnościami, co znacząco wpłynęłoby na zmniejszenie zasiłków chorobowych i macierzyńskich, a w skrajnych przypadkach doprowadziłoby do braku prawa do tych świadczeń.

Ewentualne wprowadzenie dochodowej zasady ustalania podstawy wymiaru składek dla przedsiębiorców musiałyby być poprzedzone pogłębionymi analizami, między innymi wobec istnienia różnych form opodatkowania, które jak dotąd mogą być wybierane przez przedsiębiorców. Należy bowiem mieć na uwadze, że liczna grupa przedsiębiorców korzysta nie tylko z możliwości ryczałtowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ale także ze zryczałtowanych form opodatkowania, przy których nie ustala się rzeczywistego przychodu.

Należy przy tym zauważyć, że podejmowane próby wprowadzenia zróżnicowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą stosownie do przychodów z tytułu działalności gospodarczej nie zakończyły się wypracowaniem rozwiązań legislacyjnych.

W odniesieniu do propozycji w zakresie wprowadzenia sześciomiesięcznego okresu bez ZUS dla już działających młodych firm wyjaśniam, że przepis wyłączający z ubezpieczenia osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą pozbawi te osoby ochrony ubezpieczeniowej przez pół roku prowadzenia aktywności zarobkowej. Oznacza to, że mogą one nie mieć prawa do zasiłków chorobowych, macierzyńskich, opiekuńczych, a w pewnych przypadkach renty z tytułu niezdolności do pracy, nie zabezpieczą prawa swoich bliskich do zasiłku pogrzebowego i do renty rodzinnej w związku ze śmiercią żywiciela, nie będą miały prawa do świadczeń związanych z wypadkiem przy pracy, nie wypracują również w tym okresie jakiegokolwiek kapitału emerytalnego.

Należy równocześnie wskazać, że obecnie funkcjonują już od kilku lat rozwiązania ustawowe dotyczące ubezpieczeń społecznych, pomagające prowadzić działalność gospodarczą. Taka preferencja dotyczy osób rozpoczynających wykonywanie działalności gospodarczej po raz pierwszy lub po co najmniej 5-letniej przerwie.

Mając natomiast na względzie fakt, że największe trudności związane z wywiązaniem się z obowiązku opłacania składek mogą wystąpić na początku prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzono przepisy, które umożliwiają osobom, rozpoczynającym prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej zarówno pierwszej jak i po przerwie 60 -miesięcznej, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych wykonywania tej działalności, opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne na preferencyjnych warunkach tj. od zadeklarowanej przez siebie kwoty, nie niższej jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2017 r. podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne dla ww. osób stanowi kwota nie niższa niż 600 zł (30% z kwoty 2000 zł), a więc składki na ubezpieczenia społeczne wraz ze składką na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe wynoszą 190,62 zł, co stanowi o kilkukrotnym obniżeniu kosztów

ubezpieczeń społecznych w pierwszych 2 latach nowo podjętej działalności. Przedstawione rozwiązanie ma na celu zmniejszenie ryzyka związanego z podejmowaniem po raz pierwszy działalności gospodarczej, pozwala na przeznaczenie środków zaoszczędzonych w związku z opłaceniem niższych składek, na prowadzenie i rozwój tej działalności. Osoba prowadząca działalność może zadeklarować jako podstawę wymiaru składek kwotę wyższą od obowiązującego minimum – zwłaszcza w okresach osiągania wyższych dochodów. Ma jednak prawo poprzestać także w takich okresach na opłacaniu składek od ustalonej najniższej podstawy wymiaru.

Kolejnym, korzystnym dla ubezpieczonych rozwiązaniem wynikającym z przepisów ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* jest instytucja zawieszania wykonywania działalności umożliwiająca m.in. dostosowanie prowadzenia działalności do koniunktury panującej na rynku, charakteru prowadzonej działalności czy indywidualnych potrzeb przedsiębiorcy. Przedsiębiorca zawieszający wykonywanie działalności jest zwolniony z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej powoduje ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania tej działalności do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności. Możliwość czasowego zawieszenia działalności stanowi zatem istotne i pomocne rozwiązanie np. dla osób wykonujących działalność wiążącą się z sezonowością lub nieregularnością dochodów osiąganych przez niektórych przedsiębiorców.

Przedsiębiorca niezatrudniający pracowników może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy. Ponadto przedsiębiorca niezatrudniający pracowników prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6 miesięcy może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres do 3 lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie dłużej jednak niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6. rok życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki osoby prowadzącej działalność gospodarczą, na okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Osoby takie podlegają wówczas obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jako osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem, a składki finansuje za nie w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Płatnicy składek na własne ubezpieczenia społeczne w przypadku problemów z regulowaniem zobowiązań ustawowych i powstawania zaległości z tego tytułu, mogą ubiegać

się bezpośrednio w ZUS o udzielenie ulg w opłacaniu składek - w postaci odroczenia terminu i rozłożenia płatności na raty (układu ratalnego) lub umorzenia zobowiązań, jeśli sytuacja materialna osoby zobowiązanej i jej domowników nie pozwala na regulowanie powstałych zaległości.

W przypadku okresowego braku lub obniżenia dochodów, rozwiązania te mają chronić przedsiębiorców przed koniecznością likwidacji prowadzonej działalności, której nierentowność może mieć przecież jedynie czasowy charakter.

Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, że obecny system ubezpieczeń społecznych został wprowadzony od dnia 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje zatem już ponad 18 lat. Praktyczne funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych jest przedmiotem stałych analiz pod kątem wyboru jak najtrafniejszych rozwiązań przy zmieniających się realiach społecznych. Podejmując jednak decyzje w sprawach rozwiązań ustawowych, należy uwzględniać wszystkie uwarunkowania funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym także konieczność zapewnienia wszystkim ubezpieczonym odpowiedniej wysokości świadczeń w razie wystąpienia któregośkolwiek z ryzyk objętych ubezpieczeniami społecznymi.

Pouczenie

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

z up. 
MINISTER
Marcin Zieleniecki
PODSEKRETAŃZ STANU