

UZASADNIENIE

Art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o s.u.s.”, stanowi podstawę wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z nowelizacją ww. ustawy na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027) konieczna jest realizacja upoważnienia ustawowego zawartego w znowelizowanym art. 49 ust. 1 ustawy o s.u.s.

Projekt powiela dotychczas obowiązujące i niesprzeczne z projektowanym stanem prawnym rozwiązania zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 465, z późn. zm.).

W dotychczasowym stanie prawnym, stosownie do art. 47 ust. 4 ustawy o s.u.s., płatnicy składek mieli obowiązek opłacania składek na wskazane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Zakład) rachunki bankowe odrębnymi wpłatami w podziale na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FP i FGŚP) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP). Znowelizowane przepisy ustawy o s.u.s. zakładają wprowadzenie indywidualnych rachunków składkowych dla płatników składek, na które dokonywana będzie jedna wpłata na wszystkie należności do których poboru zobowiązany jest Zakład.

Przedmiotowy projekt rozporządzenia określa zasady rozdysponowywania wpłat dokonywanych z tytułu składek pomiędzy poszczególne fundusze oraz ich dysponentów. Rozdysponowanie środków będzie następowało na podstawie algorytmu podziału wpłat określonego w § 7 projektu rozporządzenia. Dokonana przez płatnika składek wpłata na numer rachunku składkowego zostanie podzielona przez Zakład proporcjonalnie na należności wszystkich funduszy w zależności od procentowego udziału składek do zapłaty na dany fundusz określonych w deklaracji rozliczeniowej przekazanej za ostatni miesiąc kalendarzowy.

W przypadku gdy płatnik składek z różnych przyczyn nie przekazał deklaracji rozliczeniowej, mimo istnienia ustawowego obowiązku, podział następować będzie na podstawie stóp procentowych składek na poszczególne fundusze określone dla płatnika składek opłacającego składki na własne ubezpieczenia. Rozwiązanie takie pozwoli na przekazanie środków również do dysponentów innych funduszy, których należności są pobierane za pośrednictwem Zakładu.

Kwoty składek na poszczególne fundusze, wyliczone w wyniku zastosowania ww. algorytmu podziału, będą podlegały zaliczeniu na należności danego funduszu począwszy od najstarszych należności, według najwcześniejszej daty powstania zobowiązania.

Wskazać również należy, że dokonane wpłaty niższe niż kwota 4 zł będą zaliczane na należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Projekt przewiduje, że po rozliczeniu wszystkich należności danego funduszu – z zachowaniem zasady zaliczania wpłaty na najstarsze należności – kwoty składek będą zaliczane na należności kolejnego funduszu zgodnie z przepisami projektu niniejszego rozporządzenia. I tak np. gdy kwota składek przypadająca na pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne jest wyższa niż kwota należnych składek z tego tytułu, nadwyżkę rozlicza się na należności FEP, a następnie na ubezpieczenie zdrowotne, a w następnej kolejności na FP i FGŚP. Projekt określa szczegółowe zasady pokrywania należności poszczególnych funduszy w analogicznych przypadkach dotyczących poszczególnych funduszy, zarówno w sytuacji gdy wpłata w części przypadającej na pokrycie składek danego funduszu jest niższa lub wyższa niż kwota należnych składek z danego tytułu.

Należy podkreślić, że w ramach składki w części przypadającej na ubezpieczenia społeczne wpłaty rozdysponowywane będą dodatkowo na fundusz emerytalny (w tym składki na otwarte fundusze emerytalne), fundusz rentowy, chorobowy i wypadkowy. Projektowane rozporządzenie przewiduje priorytet pokrywania należnych składek na fundusz emerytalny i otwarte fundusze emerytalne w przypadku gdy wpłata, w części przypadającej na ubezpieczenia społeczne, jest niższa od kwoty należnych składek za dany miesiąc. W związku z tym wpłata taka będzie rozliczana na fundusz emerytalny w pełnej kwocie, a następnie proporcjonalnie na pozostałe ryzyka w ramach składki na ubezpieczenie społeczne.

Zmiany w stosunku do dotychczasowych przepisów dotyczyć będą również wpłat dokonywanych na poczet zawartych umów o rozłożenie należności na raty lub odroczenia terminu płatności, które również będą dokonywane na numer rachunku składkowego. Wpłaty rozliczane będą na należności wymagalne w danym okresie rozliczeniowym z zachowaniem

zasady ich chronologicznego pokrywania. Jeśli termin płatności raty (lub odroczenia terminu płatności) będzie wcześniejszy niż termin opłacania należności z tytułu składek, wpłata zostanie rozliczona w pierwszej kolejności na ratę, a nadwyżka na należności z tytułu składek zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym projekcie rozporządzenia. Analogicznie gdy termin płatności składki będzie wcześniejszy niż raty, wpłata zostanie rozliczona w pierwszej kolejności na składkę a nadwyżka na ratę. Gdy termin płatności należności z tytułu składek i innych należności objętych ulgą będzie taki sam, wówczas Zakład rozliczy wpłatę w pierwszej kolejności na należności z tytułu składek. Natomiast w przypadku nieterminowego uregulowania należności, z tytułu zawartego układu ratalnego czy odroczenia terminu płatności, wpłaty rozliczone zostaną na zasadach ogólnych na należności o najstarszym terminie wymagalności.

W projekcie rozporządzenia zachowano dotychczasowe zasady pierwszeństwa zaspokajania kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych w przypadku wpłat dotyczących należności objętych przymusowym dochodzeniem. Ponadto wskazać należy, że wpłaty należności z tytułu składek ściągnięte w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej, a także wpłaty dokonane w ramach postępowania restrukturyzacyjnego za okres przed dniem otwarcia tego postępowania, a także przez syndyka masy upadłości z tytułu składek za okres przed dniem ogłoszenia upadłości, dokonywane będą na rachunek bankowy terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu. Przymusowe dochodzenie należności, do poboru których zobowiązany jest Zakład, odbywa się na podstawie tytułów wykonawczych wystawianych przez Zakład jako organ egzekucyjny. Tytuły wykonawcze wystawiane są odrębnie za zobowiązania dotyczące zaległości poszczególnych funduszy. Zawierają również informację wskazującą jakich konkretnych miesięcy i lat to zobowiązanie dotyczy, jak również informację o terminie, od którego naliczane są odsetki za zwłokę. Projekt przewiduje pozostawienie dotychczasowych zasad rozliczania należności objętych przymusowym dochodzeniem. Wpłaty będą rozliczane na należności tego funduszu, którego dotyczy wpłata realizująca dany tytuł wykonawczy, również z zachowaniem zasady pokrycia konkretnych należności (miesiąc i rok) danego tytułu. Jedynie w przypadku powstania nadwyżki (nadpłaty) po rozliczeniu danego tytułu wykonawczego, nadwyżka taka będzie rozliczana na zasadach ogólnych, czyli na najstarsze wymagalne zobowiązania.

Jednocześnie w projekcie rozporządzenia pozostawiono dotychczasowe przepisy dotyczące zasad opłacania składek na należności za okres do dnia 31 grudnia 1998 r. (§ 31), tj. należności sprzed reformy systemu emerytalnego, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Istnieją

bowiem zaległości składkowe np. zabezpieczone hipoteką, które nie uległy przedawnieniu i które płatnicy są zobowiązani uregulować. Wpłaty z tytułu tych należności dokonywane mają być na wskazany rachunek bankowy terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu i oznaczane, zgodnie z dotychczasowymi zasadami, numerem konta płatnika składek (NKP).

Ponieważ konieczność wydania niniejszego rozporządzenia związana jest z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, w zakresie utworzenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych indywidualnych rachunków składkowych, proponuje się by wszystkie wpłaty, przekazane do Zakładu przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, były dokonywane i rozliczane na zasadach dotychczasowych (§32).

Podkreślenia wymaga, że projektowane zmiany w zasadach rozliczania składek nie będą miały wpływu na pracowników zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych. System ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie ochrony ubezpieczonych – pracowników – przed konsekwencjami nieopłacenia lub nieterminowego opłacenia składek przez pracodawców, zarówno w odniesieniu do świadczeń długoterminowych (takich jak emerytura czy renta), jak i krótkoterminowych (zasiłki).

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw głównie w zakresie dostępu do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Skutek przewidziany w nowelizacji potencjalnie może ograniczyć prawo do świadczeń krótkoterminowych dla ok. 6% płatników składek – ubezpieczonych (w liczbie 45 833 płatników), którzy mając zadłużenie z tytułu składek straciliby potencjalnie prawo do zasiłku chorobowego.

W zakresie dostępu do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego wskazać należy, że wskaźnik ściągłości składek na to ubezpieczenie w 2016 r. wyniósł 99,4% (co stanowi wzrost o 0,3 pkt w porównaniu do roku 2015). Oznacza to, że prawie wszyscy zgłoszeni do tego ubezpieczenia mają prawo do świadczeń.

Osobom podlegającym dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu (tj. prowadzącym działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących) prawo do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa ustalane jest po ustaleniu, że osoba ta podlega ubezpieczeniu chorobowemu w pierwszym dniu okresu, za który świadczenie przysługuje, a w przypadku zasiłku chorobowego

– dodatkowo po ustaleniu faktu posiadania wcześniejszego okresu ubezpieczenia chorobowego wynoszącego co najmniej 90 dni przed nabyciem prawa do zasiłku.

Aktualnie obowiązująca zasada, zgodnie z którą płatnik składek decyduje o okresie, za który opłaca składki powoduje, że osoba prowadząca działalność pozarolniczą, osoba z nią współpracująca albo duchowny, mimo zalegania z opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne za wcześniejsze okresy, jeśli opłaca składki w terminie i we właściwej wysokości na bieżąco, podlega ubezpieczeniu chorobowemu, może więc nabyć prawo do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa za bieżące okresy, po spełnieniu wyżej wymaganych przepisami warunków.

Inaczej jest w przypadku zasiłków z ubezpieczenia wypadkowego, które tym ubezpieczonym nie przysługują w razie wystąpienia zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne na kwotę przewyższającą 6,60 zł – do czasu całkowitego uregulowania zaległości.

Propozycja polegająca na zaliczaniu z urzędu dokonanych przez płatnika składek wpłat składek na poczet zaległości najstarszych (a nie tak jak ma to miejsce obecnie określanie przez płatnika składek za jaki miesiąc opłaca składki), będzie miała wpływ na prawo do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa. Zaliczenie dokonanych wpłat na poczet składek od najstarszych należności może spowodować, że osoba występująca o zasiłek, opłacająca składki na bieżąco, ale która posiada zaległości w opłacaniu składek, nie otrzyma tego świadczenia z powodu nie podlegania ubezpieczeniu.

Takie rozwiązanie jest analogiczne do rozwiązań obowiązujących przy ustalaniu prawa do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Zmiana obecnego rozwiązania jest uzasadniona z punktu spójności systemu ubezpieczeń i sprawiedliwości społecznej w kierunku równego traktowania wszystkich podmiotów pod względem bieżącego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i związanego z tym prawa do świadczeń.

Proponuje się by przepisy niniejszego rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. w celu skorelowania ich z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 r. w zakresie wprowadzenia numerów rachunków składkowych, na które będą dokonywane wszystkie wpłaty z tytułu składek.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanego rozporządzenia rozwiązań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

W ocenie projektodawcy regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz.597), zatem nie podlega ono notyfikacji.

Projektowane rozporządzenie nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) projekt rozporządzenia został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej, z dniem przekazania go do uzgodnień międzyresortowych. W trakcie prac nad projektem do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie wpłynęły zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.