



MINISTER POLITYKI
SPOŁECZNEJ

DUS-0210-34-BW/04

Do druku nr 3684

Warszawa, dn. 2005-02-17

**Pan
Włodzimierz Cimoszewicz**

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku

W związku z pismem z dnia 24 stycznia 2005 r., znak:PS-11-n/05, przesyłam opinię Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw.

Uzasadnienie przedłożonego projektu ustawy przedstawia wyniki konsultacji społecznych przeprowadzonych na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych, która stanowi ustawowe, reprezentatywne forum dialogu społecznego dla spraw społeczno gospodarczych. W skład Trójstronnej Komisji wchodzi bowiem – obok przedstawicieli administracji rządowej – m.in. przedstawiciele pracowników i pracodawców.

Nie zostały natomiast przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy odrębne wyniki konsultacji z Radą Nadzorczą ZUS. Rada Nadzorcza ZUS jest jednym z organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zaś jej skład jest zbliżony do reprezentacji Trójstronnej Komisji; w skład Rady wchodzi przedstawiciele administracji, związków zawodowych, pracodawców oraz przedstawiciel organizacji emerytów i rencistów.

Stąd nie było wymagane ani praktykowane przedstawianie odrębnie w uzasadnieniach projektów ustaw regulujących tematykę ubezpieczeń społecznych opinii Rady Nadzorczej ZUS jak też innych organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Pragnę jednak wyrazić gotowość przedstawienia Panu Marszałkowi wszystkich żądanych opinii do przedkładanych projektów w sprawach należących do właściwości ministra polityki społecznej – także zgłoszonych przez poszczególne organy i instytucje

~~Do wiadomości:
Pan Marek Belka
Prezes Rady Ministrów~~

Agnieszka Chłoń-Domińczak
MINISTER
z up.
PODSEKRETAJSTANU
Agnieszka Chłoń-Domińczak

Śilna!

PRZEWODNICZĄCA
RADY NADZORCZEJ
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
RN-022-2/2005

W. Pani Min. A. Cichoci
do wiadomości: sygn. 342
Agneszka Chłopi-Domińczak
Warszawa, 1 lutego 2005 r. 102.05.

DUS
Agneszka Chłopi-Domińczak

Pani

Izabela Jaruga-Nowacka

Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Polityki Społecznej

Szanowna Pani Premier

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 stycznia 2005 r. (znak: DUS-0210-34-BW/04) przedstawiające do zaopiniowania przez Radę Nadzorczą ZUS projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw w załączeniu przesyłam uwagi do tego projektu.

z pozdrowieniem

Eugenia Tymieniecka
Eugenia Tymieniecka

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Agnieszki Chłopi-Domińczak
Liczba dz. *342*
data *03.02.2005*

SEKRETARIAT
MINISTERSTWA POLITYKI SPOŁECZNEJ
Izabela Jaruga-Nowacka
Liczba dz. *342*
data *2.11.05*

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie innych ustaw

I. Zmiany w powszechnym systemie ubezpieczeniowym.

Zasadniczym celem projektowanej ustawy jest zmiana obowiązujących obecnie zasad obliczania wysokości składki na ubezpieczenie społeczne dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, w tym przede wszystkim działalność gospodarczą. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje dla tej grupy zasady inne niż dla pozostałych grup ubezpieczonych. Podczas więc, gdy składka opłacana za większość ubezpieczonych, w tym za pracowników, obliczana jest od kwoty uzyskiwanych przez nich dochodów, osoby prowadzące pozarolniczą działalność mogą opłacać składki obliczane od 60% przeciętnego wynagrodzenia. W praktyce składka od osób prowadzących pozarolniczą działalność ma charakter ryczaftu.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowane zmiany mają na celu ujednoczenie zasad opłacania składek za osoby prowadzące pozarolniczą działalność i za pracowników. Takie ujednoczenie wydaje się posiadać pewne uzasadnienie. Obciążenia grup ubezpieczonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinny być stosunkowo równomierne, szczególnie że wysokość niektórych świadczeń wypłacanych z FUS jest ustalana bez brania pod uwagę wysokości płaconych składek (np. odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy, zasiłek pogrzebowy). Jak wynika z uzasadnienia projektu przeciętna składka płacona do FUS przez osoby utrzymujące się z pracy najemnej jest znacznie wyższa od takiej składki płaconej przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Oznacza to, że ciężar finansowania wspomnianych świadczeń spoczywa w większym stopniu na pracownikach. Z tego więc względu wyrównanie obciążeń poszczególnych grup ubezpieczonych wydaje się być uzasadnione.


Należy jednak zauważyć, że w znacznym stopniu projekt należy uznać dopiero za krok w kierunku ujednoczenia zasad opłacania składek. Projektowana ustawa nie wprowadza przecież dla osób prowadzących pozarolniczą działalność dochodu jako podstawy obliczenia składki, lecz w dalszym ciągu posługuje się pojęciem przeciętnego wynagrodzenia przy określaniu bezpośredniej podstawy oskładkowania. Pozostawia się również dotychczasowy dolny próg wymiaru podstawy, który stanowi przecież największy problem dla wielu drobnych przedsiębiorców, szczególnie tych, których dochody podlegają znacznym wahaniom sezonowym. Problemu tego nie likwiduje przecież w pełni wprowadzana przez projektowaną ustawę regulacja dotycząca zmniejszenia podstawy oskładkowania dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność. Należy też zwrócić uwagę, że przepisy wprowadzające nowy sposób obliczania składki są dosyć skomplikowane i niezbyt czytelnie zredagowane. W rezultacie logika proponowanych rozwiązań i sposób ich funkcjonowania mogą być dla adresatów tych norm niezrozumiałe. Oznaczać to też może dla nich konieczność skorzystania z usług profesjonalnych doradców, co generowałoby dodatkowe koszty działalności. W tym kontekście wydaje się również brakować w uzasadnieniu projektu pogłębionej analizy dotychczasowych rozwiązań, wyraźnie pokazującej ich negatywne konsekwencje. Brak ten może powodować wrażenie, że wprowadzenie omawianej zmiany podyktowane jest głównie

względami fiskalnymi. Biorąc powyższe pod uwagę trudno jest oczekiwać, aby przedsiębiorcy odnosili się do tego projektu pozytywnie. Należy więc wyrazić nadzieję, że nowy sposób ustalania składek na ubezpieczenia społeczne dla przedsiębiorców w przyszłości będzie w większym stopniu spełniał postulaty skorelowania obciążeń z poziomem dochodów oraz przejrzystości unormowania.

Odnosząc się do szczegółowych kwestii omawianej regulacji należy przede wszystkim zwrócić uwagę na problemy wiążące się z zastosowaniem wzoru zawartego w projektowanym ust. 8b. Wydaje się, że powinny istnieć dwa oddzielne wzory: jeden dla płacących podatek w formie ryczałtu i drugi dla płacących podatek na zasadach ogólnych lub według skali liniowej. W obecnej postaci wzór ten niepotrzebnie sprawia wrażenie, jakoby obliczając wskaźnik „W” należałoby wykonać działanie dodawania. Tymczasem zdaje się, że działanie to nie powinno być wykonane. Wskazują na to dopiski umieszczone w nawiasach pod koniec ust. 8b. Dopiski te są zresztą o tyle nieprecyzyjne, że posługują się pojęciami „część P” i „część D” wzoru, podczas gdy litery te są jedynie symbolami użytymi we wzorze, a nie nazwami dwóch odrębnych części wzoru. Co więcej, znak sumy we wzorze wydaje się chybiony również w kontekście proponowanej treści ustępu 8d, który stanowi, że osoba prowadząca kilka rodzajów pozarolniczej działalności opodatkowanej na różnych zasadach uwzględnia zarówno „część P” jak i „część D” wzoru. Właściwe w tym przypadku byłoby bowiem wyciągnięcie średniej arytmetycznej z obu części, a więc dodanie ich i podzielenie przez dwa. Dopiero takie działanie pozwoli uzyskać wskaźnik porównywalny do wskaźnika osób, które prowadzą jeden rodzaj działalności o porównywalnej skali. Pozostawienie ust. 8d w obecnym brzmieniu powodowałoby za każdym razem zawyżanie wskaźnika obliczanego dla osób prowadzących kilka rodzajów pozarolniczej działalności opodatkowanej na różnych zasadach i przez to byłoby niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Inna kwestia szczegółowa na którą należy zwrócić uwagę wiąże się z treścią projektowanego ust. 8g. Postanawia się tam, że w przypadku stwierdzenia przez organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej innej niż to wykazał podatnik wysokości dochodu lub podatku (służących do obliczenia wskaźnika „W”) osoba prowadząca pozarolniczą działalność obowiązana jest skorygować uprzednio zadeklarowaną wysokość podstawy wymiaru składek, a w razie jej zanizenia opłacić zaległe składki wraz z odsetkami. Na tle tej regulacji pojawia się wątpliwość, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie miał dostateczne instrumenty, aby monitorować w tym zakresie prawidłowość działania płatników składek. Wydaje się, że ZUS powinien być informowany przez właściwe organy podatkowe o okolicznościach, o których mowa w ust. 8g, tak, aby mógł dopilnować, czy płatnik wywiązuje się ze swoich obowiązków w wyznaczonym terminie. Takich przepisów jednak projekt ustawy w obecnym brzmieniu nie przewiduje.

Należy także zwrócić uwagę na regulację zawartą w projektowanym ustępie 8j i 8 k. Ustanawia się tam warunki, na jakich podstawa oskładkowania może ulec obniżeniu. Ponieważ obniżenie to jest znaczne, powstaje pytanie, jak przepisy te zapobiegą nadużyciom polegającym np. na rejestrowaniu tej samej firmy co dwa lata na kolejną osobę z rodziny. Wątpliwości co do należytej analizy poruszonej kwestii pogłębiają stwierdzenia zawarte na stronie 9 uzasadnienia projektu, które pozornie dotyczą omawianej kwestii, jednak w żaden sposób nie przy-



stają do treści przepisów. Wydaje się więc, że przepisy te powinny zostać przeanalizowane i doprecyzowane tak, aby w najwyższym stopniu zapobiegały możliwym nadużyciom w tym zakresie.

II. Zmiany w rolniczym systemie ubezpieczeniowym.

Nie wnosząc zasadniczych uwag do przepisów zawartych w art. 2 i art. 3 projektu należy poruszyć kilka szczegółowych kwestii. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że na podstawie projektowanego art. 5a ust. 6 rolnicy prowadzący dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą będą musieli obliczać wskaźnik dochodowy według wzoru zawartego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Wskazane wyżej mankamenty tego wzoru są więc aktualne również na tle tego przepisu. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na rysującą się tu różnicę polegającą na tym, że przedsiębiorca w rolniczym systemie ubezpieczeniowym musi dostarczyć do KRUS odpowiednie zaświadczenie właściwego organu podatkowego, podczas gdy przedsiębiorca w powszechnym systemie ubezpieczeniowym takiego zaświadczenia dostarczać do ZUS nie musi. Za dostrzeżonym zróżnicowaniem obowiązków przedsiębiorców muszą z pewnością stać jakieś argumenty, jednak w uzasadnieniu projektu ich zabrakło.

Należy też poddać pod zastanowienie, czy przewidywany w projekcie termin na złożenie wniosku o przywrócenie ubezpieczenia w KRUS nie powinien zostać wydłużony.

