



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 6.03.2006 r.

37192

RPO-514696-III/05/DB

Pan
Krzysztof Michałkiewicz
Minister Pracy i Polityki
Społecznej

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękuję Panu Ministrowi za przekazane w piśmie z dnia 27 grudnia 2005 r. wyjaśnienia w sprawie zróżnicowania zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące działalność pozarolniczą. Jednak w świetle napływających do mnie skarg nadesłane wyjaśnienia skłaniają mnie do ponownego zajęcia stanowiska.

W mojej ocenie przeprowadzone w połowie ubiegłego roku zmiany zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym nie spełniają kryteriów wynikających z zasad poprawnej legislacji. Przeprowadzone zmiany są bowiem na tyle nieprecyzyjne, że mogą powodować u adresatów tych zmian niepewność co do ich praw i obowiązków. I tak z dniem 24 sierpnia 2005 r. ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 150, poz. 1248) wprowadzono nowy art. 18a do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 ze zm.). Z przepisu tego wynika, że z możliwości opłacania składek od niższej podstawy wymiaru (zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia) mogą skorzystać wyłącznie osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych. Poza zakresem podmiotowym art. 18 a pozostały więc osoby wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4, tj. twórcy i artyści, osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu oraz wspólnicy jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Druga zmiana ustawy systemowej w kwestii zasad podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym została zawarta w art. 2

pkt 1 lit. b ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń Wielce Szanowny Panie Ministrze, społecznych (Dz.U. Nr 169, poz. 1412). Zgodnie z jej postanowieniami, które wejdą w życie 1 czerwca 2006 r., osoby prowadzące pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, mające ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym do czasu ustalenia prawa do emerytury. Również i w tym przypadku, poza zakresem podmiotowym dokonanej zmiany pozostały osoby wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4 ustawy.

W świetle stanowiska Pana Ministra katalog podmiotów, które podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym bądź są z tego obowiązku zwolnione, nie wynika wyłącznie z postanowień ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ regulacje te są adresowane do szeroko rozumianego kręgu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Poprzez przepisy o działalności gospodarczej lub inne przepisy szczególne do kręgu tego włącza się osoby, które wcale nie są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, lecz np. osobami wykonującymi wolne zawody, wymienionymi w art. 8 ust. 6 pkt 3.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że o ile interpretacja rozszerzająca zakresu podmiotowego przepisów, które weszły w życie z dniem 24 sierpnia 2005 r. (obniżona podstawa wymiaru składek) ma pozytywne znaczenie dla grupy, która przez ustawodawcę nie została wskazana (art. 8 ust. 6 pkt 2-4), o tyle interpretacja rozszerzająca przepisów, które wejdą w życie 1 czerwca 2006 r. (obowiązek opłacania składek przez rencistów prowadzących działalność gospodarczą) będzie miała negatywne działanie i już wzbudza uzasadniony sprzeciw tej grupy.

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dokonują rozróżnienia pomiędzy osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą a np. osobami wykonującymi wolny zawód. W szczególności takie rozróżnienie znajduje odzwierciedlenie w procedurze zgłoszenia ubezpieczonego do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na formularzu ZUS ZUA, określonej przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 grudnia 1998 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących oraz innych dokumentów (Dz.U. nr 149. poz. 982 ze zm.). Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą zgłaszane są z kodem tytułu ubezpieczenia 0510, podczas gdy osoby wykonujące wolny zawód 0540.

Wątpliwości w sprawie nakładania obowiązku ubezpieczeń społecznych poprzez inne przepisy niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych zostały już podniesione w piśmie z dnia 13 maja 2005 r. (RPO-492030-III/04). W piśmie przedstawiono stanowisko

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym o objęciu obowiązkiem ubezpieczeń społecznych osoby mającej ustalone prawo do emerytury lub renty, prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą w ramach której zawierana jest umowa zlecenia (przedmiot umowy zlecenia pokrywa się z przedmiotem prowadzonej działalności) decydują przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r., nr 14, poz. 176 ze zm.). W odpowiedzi z dnia 1 lipca 2005 r. (DUS-07-135-WB/05) podzielone zostało stanowisko, że w przypadku zawierania umów zlecenia lub agencyjnych w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej (przedmiot umowy jest taki sam jak przedmiot działalności) nie możemy mówić o sytuacji zbiegu równorzędnych tytułów ubezpieczeń społecznych”. Niestety, Zakład Ubezpieczeń Społecznych uchylił się od zastosowania do tego stanowiska Ministra Polityki Społecznej (kopia pisma z dnia 4 września 2005 r., znak: Fuu 400-6/05 - w załączeniu).

Moim zdaniem enumeratywny katalog tytułów rodzących obowiązki ubezpieczeń emerytalnego i rentowych został wymieniony w art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta nie zawiera żadnych odesłań upoważniających do kreowania nowych tytułów na mocy innych przepisów prawnych, w szczególności poprzez szeroko rozumiane przepisy o działalności gospodarczej czy przepisy podatkowe. W praktyce może to oznaczać, że organy rentowe przy stosowaniu kwestionowanych przepisów zastępować będą prawodawcę, a takie niebezpieczeństwo powstaje właśnie przy niejasnej i nieprecyzyjnej regulacji ustawowej. Należy podkreślić, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niekonstytucyjności.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia takich zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, które jasno i precyzyjnie określałyby zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

Załącznik

Łączę wyrazy szacunku

/-/