

Warszawa, 23 grudnia 2024r.

Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

991100.0230.125.2024.MC

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS. 1120.505.2024
20.12.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 20 listopada 2024r., znak: SPS-WP.020.287.3.2024, dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 838), w załączeniu przekazuję stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przygotowane przez Departament Legislacyjno-Prawny w oparciu o opinie odpowiednich departamentów merytorycznych.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP. 020. 287-8.2024

Data wpływu 27.12.2024

Z wyrazami szacunku

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez
Zbigniew Derdziulski
Data: 2024.12.23 16:29:05 CET

Warszawa, 16 grudnia 2024 r.

Departament Legislacyjno-Prawny

991100.0230.125.2024.MC

Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 838)

Po analizie przedłożonego do opinii projektu ustawy przedstawiamy uwagi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z punktu widzenia wykonawcy przepisów.

1. Uwaga ogólna.

Projektowana ustawa wprowadza nowy sposób ustalania miesięcznej składki zdrowotnej za przedsiębiorców polegający na wyliczaniu stałej części składki w wysokości 9% od podstawy wymiaru wynoszącej 75% minimalnego wynagrodzenia oraz części uzależnionej od wysokości uzyskanego dochodu/przychodu. Składka w części urealnionej liczona od dochodu/przychodu będzie wynosiła:

- 1) 4,9% – przedsiębiorcy stosujący opodatkowanie wg skali albo podatkiem liniowym;
- 2) 3,5% – przedsiębiorcy stosujący opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych).

Składka od dochodu/przychodu będzie opłacana dopiero po przekroczeniu określonego progu, który dla osób opodatkowanych na zasadach ogólnych wynosi półtorakrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia a dla osób na ryczałcie trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Powyższe oznacza konieczność zmian w dotychczasowych regułach dotyczących weryfikacji podstawy wymiaru składki oraz w dokumentach rozliczeniowych, które będą musiały zawierać m.in. odrębne pozycje dla rozliczenia składki ustalonej inną stopą procentową, dla wykazania narastającej od początku roku kwoty dochodu/przychodu oraz kwoty dochodu/przychodu stanowiącego nadwyżkę ponad wskazane limity.

Tym samym wymagane będą zmiany do *rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów.*

2. Do art. 1 pkt 2 projektu.

Jeśli intencją projektodawcy jest, aby wysokość składki wyliczanej w części ustalonej na podstawie przychodu z poprzedniego roku jako 1/12 tych przychodów zgodnie z art. 81 ust. 2hn wynosiła 3,5%, to konieczne jest dodanie w projektowanym art. 79b stosownego odwołania do art. 81 ust. 2hn zmienianej ustawy.

3. Do art. 1 pkt 3 lit. c projektu w zakresie dodawanego art. 81 ust. 2hc i 2hi.

Nowy model naliczania składki wprowadza mechanizm ustalania składki za dany miesiąc wyliczanej od nadwyżki dochodu/przychodu polegający na wyliczaniu tej kwoty składki od narastającego od początku roku dochodu/przychodu, a następnie odjęciu kwoty składek zapłaconych od początku roku. Wskazane przepisy powinny odwoływać się do składek należnych, a nie zapłaconych. Ustalanie składki miesięcznej od nadwyżki w relacji do składek zapłaconych od początku roku jest rozwiązaniem niewłaściwym. Nieopłacenie składki za poprzedni okres będzie powodowało, że składka za bieżący miesiąc w stosunku do wysokości nadwyżki dochodu/przychodu w tym miesiącu będzie zawyżona. Ponadto uregulowanie zaległości będzie automatycznie powodowało konieczność przeliczania wysokości składki należnej w kolejnych miesiącach. Aktualne brzmienie oznacza, że w sytuacji w której płatnik w każdym z miesięcy będzie osiągał nadwyżkę dochodu/przychodu ponad limit przy jednoczesnym braku jakichkolwiek wpłat, kwota należnej składki za kolejne miesiące będzie ustalana w coraz wyższej wysokości, i suma należnych składek z takich dokumentów będzie przewyższała wysokość składki obliczonej od łącznej kwoty nadwyżki za te miesiące.

4. Do art. 1 pkt 3 lit. a i b projektu.

Z uwagi na przewidywane uchylene ust. 2 i 2w w art. 81, konieczne jest uwzględnienie tej zmiany w art. 81 ust. 2za, odwołującym się do uchylanych przepisów.

5. Do art. 1 pkt 3 lit. c projektu w zakresie dodawanego art. 81 ust. 2ha pkt 2, ust. 2hd, ust. 2hh pkt 2, ust. 2hj.

Występujące w tych przepisach sformułowanie „iloczynowi liczby miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej” należy zmienić na „iloczynowi liczby miesięcy podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej”.

6. Do art. 1 pkt 3 lit. c projektu w zakresie dodawanego art. 81 ust. 2hl.

Po zwrocie „są pomniejszane o kwoty opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe” należy dodać zwrot „w danym roku kalendarzowym”.

7. Do art. 1 pkt 3 lit. c projektu w zakresie dodawanego art. 81 ust. 2hn i 2ho.

Proponowane rozwiązania w wyliczaniu składki zdrowotnej oznaczają, że wybór metody obliczania składek miesięcznych w wysokości zryczałtowanej na podstawie dodawanego art. 81 ust. 2hn, zawsze będzie skutkował korektą składek w ramach rozliczenia rocznego (zawsze wystąpi nadpłata albo niedopłata).

Ponadto sformułowanie „liczby dni, w których prowadził działalność gospodarczą” należy zastąpić: „liczby dni, w których podlegał ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej”, co uzasadnione jest m.in. tym że okres prowadzenia działalności

może być dłuższy i nie pokrywać się z okresem podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu (inne ustawodawstwo, podleganie w KRUS). Składka zdrowotna jest natomiast naliczana w związku z podleganiem ubezpieczeniu zdrowotnemu w danym okresie prowadzenia działalności. Analogiczna uwaga do treści ust. 2h.

8. Do art. 1 pkt 3 lit. d projektu w zakresie art. 81 ust. 2i.

Skoro rozliczenie roczne obejmuje wyłącznie składki ustalane od nadwyżki dochodu/przychodu ponad wskazany limit, to tym samym roczna składka wyliczana zgodnie z art. 81 ust. 2hd lub ust. 2hj powinna być porównywana z sumą składek wpłaconych za poszczególne miesiące roku kalendarzowego, które zostały wyliczone zgodnie z art. 81 ust. 2ha pkt 2, ust. 2hh pkt 2 lub ust. 2hn w zakresie w jakim dotyczy on części składki wyliczanej na podstawie przychodu z poprzedniego roku.

Proponowana zmiana brzmienia ust. 2i wskazuje natomiast na sumę wpłaconych składek obliczonych zgodnie z ust. 2ha lub 2hh, co oznaczałoby, że w ramach rozliczenia rocznego składka roczna byłaby porównywana z sumą składek miesięcznych obliczonych od części stałej jak i od nadwyżki dochodu/przychodu. Powinno być analogicznie jak w propozycji brzmienia ust. 2j.

Nadpłata, o której mowa w projektowanym przepisie, powinna być zwracana ubezpieczonemu, gdy osiąga odpowiednią wysokość (jako parametr proponujemy dziesięciokrotność kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W przypadkach niskich kwot, rozliczenia w tym zakresie powodują po stronie Zakładu nadmiarowy, niewspółmierny do efektów nakład pracy. Przyjęcie zasady obsługi wniosku i zwrotu nadpłaty powyżej określonej kwoty pozwoli na zachowanie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi i wyeliminuje przypadki, w których obsługa zwrotu będzie przewyższała kwotę tego zwrotu. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, które wynikają z groszowych różnic powstałych w wyniku zaokrągleń. Nadpłata z tytułu rocznego rozliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie poniżej dziesięciokrotności kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinna być rozliczana na koncie płatnika zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Proponowana zmiana wymaga modyfikacji procedury zwrotu kwoty, o której mowa w art. 81 ust. 2i. Proponujemy zatem nadanie poniższego brzmienia art. 81 ust. 2m:

„2m. Zwrot kwoty, o której mowa w ust. 2i, o ile przekracza ona dziesięciokrotność kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, następuje na podstawie wniosku przygotowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na profilu informacyjnym utworzonym w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych po złożeniu rozliczenia rocznego przez płatnika składek. Wniosek składany jest wyłącznie w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo wykorzystując sposób potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych udostępniony bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w systemie teleinformatycznym.”.

Powyższa propozycja pociąga za sobą obowiązek nadania nowego brzmienia art. 81 ust. 2q-2qa oraz dodanie w tej samej jednostce redakcyjnej nowego ust. 2qb:

„2q. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonuje zwrotu kwoty, o której mowa w ust. 2i, o ile przekracza ona dziesięciokrotność kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu

egzekucyjnym w administracji, pod warunkiem braku zaległości na koncie płatnika składek z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub zaległości z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, do zwrotu których został zobowiązany płatnik składek, oraz złożenia wniosku najpóźniej w terminie, o którym mowa w ust. 2n. W przypadku wystąpienia zaległości z tytułu składek lub nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, do zwrotu których został zobowiązany płatnik składek, kwota zwrotu podlega zaliczeniu na poczet tych zaległości.

2qa. W przypadku niezłożenia wniosku w terminie, o którym mowa w ust. 2n, albo gdy wniosek złożony w tym terminie dotyczy kwoty, która nie przekracza dziesięciokrotności kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy jednoczesnym braku zaległości z tytułu składek lub nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, do zwrotu których został zobowiązany płatnik składek, kwota zwrotu podlega rozliczeniu na koncie płatnika składek do końca roku, w którym upływa termin na złożenie zeznania, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Do rozliczonej na koncie płatnika kwoty zwrotu stosuje się odpowiednio zasady określone w art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

2qb. W przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2qa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozostawia go bez rozpoznania.”.

9. Do art. 1 pkt 3 lit. h projektu w zakresie art. 81 ust. 2zaa.

Przepis ten odwołuje się m.in. do ust. 2ha, 2hd, 2hh, 2hj, 2hn. Skoro przepis ten zrównuje twórców i artystów prowadzących dodatkowo działalność gospodarczą do sytuacji przedsiębiorcy nie będącego twórcą i artystą to odesłanie powinno kierować nie tylko do przepisów określających wysokość podstawy wymiaru składki, ale również do pozostałych przepisów dookreślających m.in. jak ustalać dochód, regulujących obowiązek sporządzenia rozliczenia rocznego. Przepis ten powinien odwoływać się zatem do ust. 2ha-2y, jak też odpowiednio do art. 82 ust. 2a lub 2b.

10. Do art. 1 pkt 3 lit. i projektu w zakresie art. 81 ust. 2zc.

Przepis w proponowanym brzmieniu wymaga doprecyzowania. Obecnie składka miesięczna jest wyliczana od dochodu wyliczanego za poprzedni (na podstawie przychodu z poprzedniego miesiąca) miesiąc. Stąd niewykazanie dochodu za dany miesiąc przez płatnika uniemożliwiało ustalenie podstawy wymiaru tej składki. Projektowane rozwiązania przewidują natomiast, że składka ta jest wyliczana od części stałej i fakultatywnie od dochodu jeśli przekroczy on wskazany limit. W projektowanych rozwiązaniach dochód będzie wykazywany narastająco od początku roku. Zakład nie będzie zatem w stanie ustalić czy ziściła się przesłanka w postaci nieprzekazania informacji o miesięcznym dochodzie/przychodzie w sytuacji gdy płatnik wykaże dochód w tej samej wysokości co w poprzednim okresie.

Dlatego proponujemy aby hipoteza normy prawnej obejmowała jedynie fakt nieprzekazania dokumentu rozliczeniowego.

Wobec braku odwołania do art. 81 ust. 2zc w art. 79a i art. 79b powinno zostać uregulowane, że składka wyliczana z urzędu przez Zakład będzie wynosiła 9%. Z uzasadnienia projektu wynika jednak, że składka z urzędu miałaby odpowiadać należnej w każdym przypadku

części zryczałtowanej obliczanej od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz ewentualnej części urealnionej, dla której Zakład miałby przyjmować 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Obecne brzmienie nie daje jasnej odpowiedzi, czy w drugiej części składka ma wynosić 9% czy może 4,9%.

Ustalenie składki z urzędu w wysokości 150% w sytuacji, gdy stała część składki wynosi 75%, wymaga dookreślenia w przepisach, że ustalona składka z urzędu nie podlega korekcie przez płatnika.

Przepis ten powinien normować kwestię sporządzania dokumentów z urzędu również w odniesieniu do pozostałych osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób współpracujących w sytuacji gdy osoba prowadząca pozarolniczą działalność nie składa wymaganych dokumentów rozliczeniowych.

11. Do art. 1 pkt 4 lit. a projektu w zakresie art. 82 ust. 2c.

Projektowana zmiana brzmienia art. 82 ust. 2c powinna uwzględniać również odesłanie do ubezpieczonych, o których mowa w art. 81 ust. 2hn. Ubezpieczeni ustalający miesięczną składkę w wysokości zryczałtowanej na podstawie przychodu z poprzedniego roku na zasadach określonych w art. 81 ust. 2hn także będą składali rozliczenie roczne, o ile ich przychody przekroczą wskazany limit (iloczyn liczby miesięcy i trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia). Uzasadnione jest zatem, aby w odniesieniu do tych ubezpieczonych Zakład posiadał możliwość żądania przedstawienia odpowiednich dokumentów potwierdzających wysokość przychodów.

12. Do art. 1 pkt 4 lit. b projektu.

Rozumiemy, że intencją zmiany jest objęcie obowiązkiem opłacania składki od każdego rodzaju działalności także tych przedsiębiorców, którzy ustalają składkę od dochodu lub przychodu i w obecnym stanie prawnym opłacają tylko jedną składkę z pozostałych rodzajów działalności bez względu na to, że są np. udziałowcami w kilku spółkach wskazanych w art. 82 ust. 5. W takim przypadku przepis ten powinien odwoływać się również do ubezpieczonych, o których mowa w art. 81 ust. 2hn i ust. 2zaa.

Z uwagi na orzecznictwo sądów powszechnych wskazane jest takie skonstruowanie treści przepisu, aby nie zawierał on sformułowania „uzyskuje przychody”. W sprawach z tego zakresu sądy przyjmują, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność, która jest np. udziałowcem w dwóch spółkach komandytowych i w spółce z o.o. której jest jedynym udziałowcem, jest zobowiązana do zapłaty składki za dany miesiąc w pojedynczej wysokości jeśli z tytułu udziału w tych spółkach nie osiągnęła przychodu. Przepis ten jest interpretowany przez sądy zgodnie z literalnym brzmieniem.

W przypadku przychylenia się do zgłaszanej uwagi, stosowna zmiana brzmienia powinna obejmować również art. 82 ust. 1.

13. Do art. 7 projektu.

Przepis jest niezrozumiały. Jeśli intencją jest szczególne uregulowanie sposobu ustalania przychodu z działalności gospodarczej z roku poprzedniego dla celów stosowania art. 81 ust. 2hn od stycznia 2026 r., to przepis ten jest nadmiarowy. Przyjęte w projekcie rozwiązania (art. 81 ust. 2ho) – bez konieczności wprowadzania uregulowań przejściowych – oznaczają, że przedsiębiorcy

zamierzający opłacać składki miesięczne począwszy od stycznia 2026 r. w wysokości zryczałtowanej na zasadach określonych w art. 81 ust. 2hn, będą zobowiązani ustalić swój przychód z roku poprzedniego (2025) jako nadwyżki ponad iloczyn liczby miesięcy i trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia.

14. Do art. 8 projektu.

Realizacja projektowanej ustawy wymaga uwzględnienia co najmniej 9 miesięcznego okresu *vacatio legis*, umożliwiające Zakładowi opracowanie zmian informatycznych w systemie KSI ZUS, ich przetestowanie oraz zaimplementowanie (prace te powinny rozpocząć się najpóźniej od marca 2025 r.). Sygnalizujemy, że wyłonienie wykonawcy tych zmian wymagać będzie zastosowania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

15. Uwagi dodatkowe.

Projekt nie zawiera przepisów przejściowych, które powinny regulować sposób rozliczenia składki należnej za styczeń 2026 r. opłacanej przez płatników stosujących opodatkowanie na zasadach ogólnych, którzy w obecnym stanie prawnym rozliczają składkę roczną w ramach roku składkowego, jeśli obowiązek ubezpieczenia z tej działalności powstał przed 1 stycznia 2026 r. W ramach tego rozliczenia składka od dochodu za grudzień 2025 r. powinna zostać rozliczona w ramach rozliczenia za styczeń 2026 r. Tym samym, dla celów rozliczenia rocznego za rok 2025 dla wskazanej grupy ubezpieczonych wymagany jest aby składka za styczeń 2026 r. została rozliczona na dotychczasowych zasadach.

Rozliczenie składki za styczeń 2026 r. na dotychczasowych zasadach (czyli bez przepisów przejściowych) będzie oznaczało, że składka rozliczana za luty 2026 r. w części ustalonej od dochodu ustalonego narastająco od początku roku nie będzie pomniejszona o składkę opłaconą za styczeń (ust. 2hc stanowi o pomniejszeniu składki za dany miesiąc o składki opłacone od początku roku od podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z ust. 2ha pkt 2). Analogicznie w ramach rozliczenia rocznego za rok 2026 składka roczna będzie porównywana z sumą składek opłaconych/należnych za wszystkie miesiące 2026 r. z wyłączeniem stycznia.

magdalen
a.dulinska

Elektronicznie podpisany
przez magdalena.dulinska
Data: 2024.12.16 13:35:40
+01'00'

Mariusz Jedynak

Elektronicznie podpisany przez
Mariusz Jedynak
Data: 2024.12.20 16:16:53 +01'00'