



**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Do druku nr 41**

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego  
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia **12** grudnia 2019 r.

BSA III-021-315/19

SEKRETARIAT Z-OY SZEFKA KS  
L.dz. **DS-1600-43/19**  
Data wpływu **13.12.2019**

**Pan**  
**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 grudnia 2019 r., SPS-WP-173-8/19 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej**.

*Z poważaniem*

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Biuro Studiów i Analiz  
Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 12 grudnia 2019 r.

BSA III – 021 – 315/19

## Uwagi Sądu Najwyższego

### do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

#### I. Projekt ustawy

1. Pismem z dnia 3 grudnia 2019 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu przekazał Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego w trybie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z prośbą o przedstawienie opinii.
2. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „projektowana ustawa ma na celu poszerzenie rozwiązań tzw. >>Małego ZUS-u<< wprowadzonego ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę”.  
W projekcie przewiduje się wprowadzenie zmodyfikowanej wysokości progu przychodu umożliwiającego skorzystanie z ulgi, a także umożliwienie ustalenia podstawy wymiaru składek na podstawie uzyskanego dochodu. W założeniach przyjmuje się, że prawo do skorzystania z obniżonej składki na ubezpieczenia społeczne będą miały osoby, których przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym nie był wyższy niż 120 tys. zł, jeżeli działalność była prowadzona przez cały rok, lub odpowiednio skorygowany względem liczby dni prowadzenia działalności.  
Ponadto projekt przewiduje szereg drobniejszych, technicznych zmian.

#### II. Ocena wprowadzonych zmian

1. Odnosząc się do proponowanych zmian w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą w pierwszej kolejności zauważyć należy, że przyjęte w ustawie systemowej i w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej rozwiązanie polegające na ryczałtowym określeniu

minimalnej wysokości składki budzi wątpliwości, prowadzi bowiem w wielu przypadkach do niższego obciążenia składką dochodu, niż ma to miejsce w przypadku zatrudnionych. Odnosząc się do przyjętej w art. 18 ust. 8 ustawy systemowej granicy należy stwierdzić, że zatrudnieni uzyskujący dochód przekraczający 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego obciążeni są składkami w wyższym stopniu, niż uzyskujący taki sam dochód tzw. samozatrudnieni (w ubezpieczeniu zdrowotnym granica jest wyższa i wynosi 75% wynagrodzenia – art. 81 ust. 2 u.ś.o.z.).

Z drugiej strony należy przy tym zauważyć, że obniżanie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne ma to istotne znaczenie, że wpływa bezpośrednio na wysokość świadczeń gwarantowanych w tych ubezpieczeniach. W ubezpieczeniu emerytalnym system zdefiniowanej składki wiąże wysokość przyszłego świadczenia wyłącznie z kwotą składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego (oraz z kwotą zwaloryzowanego kapitału początkowego), co w literaturze określane jest zasadą ekwiwalentności składki i świadczenia (por. K. Ślebzak, *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] T. Bińczyska-Majewska (red.) *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004) lub zasadą proporcjonalności (por. K. Antonów, *Finansowe aspekty ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002, Nr 11, s. 4). Z kolei w ubezpieczeniu chorobowym i wypadkowym podstawa wymiaru składek służy ustaleniu wysokości świadczeń pieniężnych gwarantowanych w związku z niezdolnością do pracy spowodowaną chorobą lub sytuacjami związanymi z szeroko rozumianym rodzicielstwem. W tym kontekście obniżanie podstawy wymiaru składek – jakkolwiek istotne z punktu widzenia bieżących obciążeń prowadzonej działalności – musi prowadzić do wypłaty bardzo niskich i w efekcie niesatysfakcjonujących świadczeń. To zaś w skrajnych przypadkach może skutkować koniecznością uruchamiania świadczeń pomocy społecznej. Dostrzec należy, że ubezpieczony może zadeklarować i opłacać składki w wysokości przekraczającej minimalny próg ustawowy, wydaje się jednak, że adresaci tzw. małego ZUS-u raczej nie korzystają z tej możliwości, minimalizując bieżące obciążenia.

Tym niemniej należy uznać, że aktywność prawodawcza ustawodawcy, realizującego własne cele polityczne, także w zakresie polityki społecznej, w zasadzie uchyla się spod oceny aksjologicznej lub prakseologicznej dopóty, dopóki nie dochodzi do naruszenia minimum (*core*) konstytucyjnych praw socjalnych. W tym wypadku wydaje się, że takie naruszenie nie wchodzi w grę. Kryterium prowadzenia działalności gospodarczej wystarczająco uzasadnia przyjmowanie szczególnych i odmiennych od tych dotyczących zatrudnionych rozwiązań w zakresie obowiązków składkowych w ubezpieczeniach społecznych. W konsekwencji proponowane zmiany podlegają analizie i ocenie wyłącznie dogmatycznej.

2. W tym kontekście można stwierdzić, że proponowane zmiany nie budzą wątpliwości.

3. Odnośnie do projektowanej zmiany art. 18c ustawy systemowej podnieść jednak należy, że niezrozumiała jest zmiana dynamicznego kryterium wysokości rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (określonego jako trzydziestokrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku) na sztywne kryterium kwotowe (120.000 złotych).

Rzecz nie tylko w tym, że taka zmiana oznacza istotne poszerzenie zakresu podmiotowego tzw. małego ZUS-u. Zgodnie bowiem z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 18c ustawy systemowej ma on zastosowanie do ubezpieczonych, których roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył 67.500 złotych (30 x 2.250 zł.). Oznacza to, że już obecnie obowiązująca podstawa dotyczy przedsiębiorców uzyskujących z działalności przychód w wysokości oscylującej wokół wysokości przeciętnego wynagrodzenia (ok. 5.000 zł.) a znacznie przekraczający medianę (ok. 4.000 zł.). Proponowana zmiana pozwala natomiast na skorzystanie z dobrodziejstw tzw. małego ZUS-u także tym przedsiębiorcom, których przychód w skali roku osiąga 120.000 zł, a zatem uśredniony przychód miesięczny stanowi niemal dwukrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto, co budzi wątpliwości odnośnie do zasadności przyjętego rozwiązania.

Z dogmatycznego punktu widzenia istotniejsze jest jednak stwierdzenie, że przyjęcie sztywnej kwotowej granicy jest rozwiązaniem legislacyjnie gorszym – bo ograniczającym elastyczność i wymuszającym w perspektywie czasu dokonywanie kolejnych nowelizacji – niż obecnie zastosowane dynamiczne kryterium odwołujące się do wielokrotności rosnącego wynagrodzenia minimalnego.

### III. Konkluzje

Podsumowując powyższe należy zaproponować pozytywne zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, zastrzegając jednak wątpliwości, co do zasadności proponowanych w projekcie rozwiązań.