



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 382

Warszawa, 1 marca 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Izabelę Katarzynę Mrzygłocką.

(-) Małgorzata Adamczak; (-) Tadeusz Aziewicz; (-) Leszek Blanik;
(-) Łukasz Borowiak; (-) Jacek Brzezinka; (-) Janusz Cichoń; (-) Czesław Czechyra; (-) Krzysztof Gadowski; (-) John Abraham Godson; (-) Teresa Hoppe; (-) Roman Kaczor; (-) Bożena Kamińska; (-) Krystyna Kłosin;
(-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Sławomir Kowalski;
(-) Jacek Kozaczyński; (-) Jerzy Kozdroń; (-) Ligia Krajewska; (-) Józef Lassota; (-) Tomasz Lenz; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Killion Munyama; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Marzena Okła-Drewnowicz; (-) Janina Okragły; (-) Maciej Orzechowski; (-) Witold Pahl; (-) Julia Pitera; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Halina Rozpondek;
(-) Krystyna Sibińska; (-) Henryk Siedlaczek; (-) Wiesław Suchowiejko;
(-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Grzegorz Sztolcman; (-) Tomasz Szymański; (-) Marcin Świącicki; (-) Piotr Tomański; (-) Radosław Witkowski; (-) Renata Zaremba; (-) Ryszard Zawadzki.

Ustawa

z dnia 2012 r.

o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą

Art.1 1. Na wniosek osoby podlegającej, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r., obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz.1585, z późn. zm.), umarza się nieopłacone składki na te ubezpieczenia za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego, lub komornika sądowego.

2. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy wymienionej w ust. 1, wniosek o umorzenie składa płatnik składek.

3. Wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 12 miesięcy, od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

4. Jeżeli decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym lub decyzję o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, o których mowa w ust. 1, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o umorzenie można złożyć w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji, chyba że termin określony w ust. 3 jest dłuższy.

5. Umorzenie należności, o których mowa w ust. 1, skutkuje umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

6. Umorzeniu podlegają również należności, o których mowa w ust. 1 i 5, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zostały rozłożone na raty i nie zostały opłacone do dnia złożenia wniosku o umorzenie..

7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, o których mowa w ust. 1 i 5, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych.

8. W przypadku prowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych postępowania w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w ust. 1, w odniesieniu do osób zgłoszonych do tych ubezpieczeń przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność albo spółki, o których mowa w art. 2, postępowanie, o którym mowa w ust. 7, ulega zawieszeniu do dnia uprawomocnienia się decyzji w sprawie podlegania tym ubezpieczeniom.

9. Warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 5 jest opłacenie, w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 7,

wszystkich niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, wymagalnych na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 11, oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

10. W przypadku, gdy w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 7, niepodlegające umorzeniu należności, z wyłączeniem składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, zostaną rozłożone na raty albo zostanie odroczone termin ich płatności, warunek, o którym mowa w ust. 9, uważa się za spełniony po ich opłaceniu.

11. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o:

- 1) umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 5 – po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 9, z uwzględnieniem ust. 10, lub
- 2) odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 5 – w przypadku nie spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 9, z uwzględnieniem ust. 10.

12. W okresie od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 11, postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu.

13. Bieg terminu przedawnienia należności, o których mowa w ust. 1, 5, 9 i 10 ulega zawieszeniu na okres od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 11.

14. Od decyzji, o których mowa w ust. 7 i 11, przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w art. 83 ust. 2, 3 i 5-7 ustawy wymienionej w ust. 1.

15. Zakład Ubezpieczeń Społecznych niezwłocznie przekazuje decyzję, o której mowa w ust. 11 pkt 1 dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako organowi egzekucyjnemu, naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu w celu wydania postanowienia o umorzeniu kosztów egzekucyjnych.

Art. 2. Przepisów art. 1 nie stosuje się do osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r.:

- 1) zgłaszały do ubezpieczeń społecznych z tytułu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w art. 1 ust. 1 osoby, które na podstawie prawomocnych decyzji zostały przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyłączone z tych ubezpieczeń, lub
- 2) były współnikami jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek jawnych, komandytowych lub partnerskich, zgłaszających do ubezpieczeń społecznych z tytułu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w art. 1 ust. 1 osoby, które na podstawie prawomocnych decyzji zostały przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyłączone z tych ubezpieczeń.

Art. 3 Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2012 r

Uzasadnienie

Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych płatnikiem składek jest m.in. osoba prowadząca pozarolniczą działalność. W okresie do 28 lutego 2009r. zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważano:

- 1) osobę prowadzącą pozarolniczą działalność na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych;
- 2) twórcę i artystę;
- 3) osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lub z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 4) wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej.

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność, jako płatnicy składek, obowiązane są do opłacania należnych składek na własne ubezpieczenia za każdy miesiąc kalendarzowy prowadzenia tej działalności. Są to oprócz składek na ubezpieczenia społeczne, także składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy, a od 1 stycznia 2010 r. w niektórych przypadkach także na Fundusz Emerytur Pomostowych.

Składki muszą być opłacane niezależnie od tego, czy osoba w okresie prowadzenia działalności uzyskuje w danym miesiącu dochody, czy też właśnie ponosi starty. Dodatkowo w najtrudniejszym położeniu znajdują się te osoby, w których przypadku zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia powstało za okres do 28 lutego 2009r. Wiązało się to często ze zmianą przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zbiegu tytułów do ubezpieczeń, co utrudniało osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Szczególnie problemy te dotyczyły zmian wprowadzanych do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w pierwszych latach jej obowiązywania. Równocześnie dopiero ustawa o swobodzie działalności gospodarczej uregulowała jednoznacznie okresy, w których przedsiębiorca prowadzi działalność oraz dała możliwość zgłaszania jej zawieszenia. W okresie wcześniejszym takiej możliwości nie było, a ustalanie faktycznego okresu prowadzenia pozarolniczej działalności opierało się często na analizie dokumentacji związanej z tą działalnością składanej w innych urzędach. Prowadziło to często do sporów oraz do przeciągających się spraw w sądzie, co miało bezpośredni wpływ na wysokość odsetek, liczonych już od pierwszego dnia następującego po dniu kiedy składka stawała się wymagalna (tj. od następnego dnia po terminie jej płatności). Sytuacje takie występowały także w przypadku osób, które prowadziły pozarolniczą działalność i równocześnie zostały zgłoszone do ubezpieczeń jako zleceniobiorcy lub jako nakładcy, a także jako pracownicy – z wynagrodzeniem poniżej najniższego (a później minimalnego) wynagrodzenia za pracę.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, miał prawo do egzekwowania należności z tytułu nieopłaconych składek przez okres 10. lat, a od 1 stycznia 2012r. ma prawo do ich egzekwowania przez okres 5. lat. Równocześnie w razie braku dobrowolnej spłaty należności, Zakład ma obowiązek podejmowania działań egzekucyjnych, zwiększających obciążenia płatnika o należne opłaty i koszty egzekucyjne. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność na mocy tej ustawy ma jedynie możliwość uzyskania ulgi w opłacaniu składek, poprzez rozłożenie spłaty zadłużenia na raty lub

odroczenie terminu zapłaty składek. Może także wystąpić z wnioskiem o umorzenie składek, jednak aby mogło to nastąpić musi spełnić określone przepisami warunki, które są bardzo rygorystyczne.

Propozycja regulacji przewiduje możliwość umorzenia składek na własne ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy, oraz odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym kosztów egzekucyjnych), dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek.

Warunkiem umorzenia będzie złożenie wniosku w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy oraz uregulowania wszystkich pozostałych niepodlegających umorzeniu składek, odsetek za zwłokę i pozostałych powstałych kosztów (w tym opłat i kosztów egzekucyjnych) w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. Przy czym spełnienie warunku nastąpi także wówczas, gdy należności nie podlegające umorzeniu (tj. np. składki należne za pracowników, podlegające finansowaniu ze środków płatnika składek) zostaną rozłożone na raty na warunkach ogólnych i spłacone w ramach udzielonego układu ratalnego, który musi zostać zawarty nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, natomiast spłata zobowiązań może zostać rozłożona na raty realizowane w terminach wykraczających poza ten okres.

Proponowane zmiany mają przede wszystkim na celu zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku. Wychodzą naprzeciw osobom prowadzącym pozarolniczą działalność, szczególnie tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej między innymi z powodu posiadanego zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek na własne ubezpieczenia za okres do lutego 2009r., narastającego w związku ze zwiększającą się kwotą odsetek oraz pozostałych należności, powstałych w konsekwencji nieopłacenia składek. Zmiany te, poprzez umorzenie najstarszych – a więc najtrudniejszych do spłaty - zaległości, będą dużym wsparciem dla przedsiębiorców, pozwalającym na odzyskanie płynności finansowej. Pozwolą także na złagodzenie niekorzystnych skutków spowolnienia gospodarczego i utrzymanie się przedsiębiorców na rynku.

Przedsiębiorcy, w stosunku do których na mocy przepisów ustawy nastąpi umorzenie należności na własne ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzonej działalności, nie będą mieli uwzględnionego okresu, za który zostały umorzone należności, przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych.

Ustawa w art. 2 nie przewiduje natomiast możliwości umorzenia należności z tytułu składek w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność i do spółek, gdy osoby te lub wspólnicy tych spółek sami byli zgłaszani do ubezpieczeń społecznych jako wykonawcy lub jako płatnicy zgłaszali inne osoby do ubezpieczeń z tego tytułu, gdy w stosunku do nich lub zgłaszanych osób, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał prawomocną decyzję stwierdzającą niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę nakładczą. Stosowane w polskim systemie ubezpieczeń społecznych prawo wyboru tytułu do ubezpieczeń, nie może być bowiem traktowane jako podstawa do unikania obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.

Proponowane umorzenie należności będzie stanowiło pomoc publiczną i podlega przepisom ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.) oraz przepisom wspólnotowym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako podmiot udzielający pomocy będzie zobowiązany do dokonania oceny udzielanych środków pod kątem wystąpienia przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – wersja skonsolidowana traktatu – Dz. U. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., tj. do dokonania oceny, czy udzielenie

danego środka przedsiębiorcy będzie stanowiło pomoc publiczną oraz prawidłowej kwalifikacji danego środka jako pomocy de minimis lub innej niż de minimis. Analiza ta musi być przeprowadzona w oparciu o przedłożoną przez przedsiębiorcę dokumentację pozwalającą na stwierdzenie, czy nie nastąpi przekroczenie progów ustalonych dla pomocy de minimis oraz czy przedsiębiorca nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu Wytocznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. U. UE C 244 z dnia 1 października 2004 r.), co wyklucza udzielenie pomocy de minimis. W takiej sytuacji udzielenie środka będzie dopuszczalne dopiero wówczas, gdy Komisja Europejska wyrazi zgodę na udzielenie przedsiębiorcy pomocy publicznej.

Szacunkowe skutki finansowe projektowanej ustawy

Umorzeniu podlegałyby nieopłacone należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy za okres 1999 – 2008, należne za osoby prowadzące pozarolniczą działalność, z przyjęciem, że za lata 1999 – 2001 należy uwzględnić tylko należności objęte przymusowym dochodzeniem, gdyż nie uległy przedawnieniu.

Szacuje się więc, że umorzenie objęłoby należności w wysokości:

- na ubezpieczenia społeczne - ok. 549,5 mln zł (w tym 256,0 mln zł odsetek)
- na ubezpieczenie zdrowotne - ok. 275,8 mln zł (w tym 116,7 mln zł odsetek)
- na Fundusz Pracy - ok. 43,2 mln zł (w tym 21,3 mln zł odsetek)

Przyjmując natomiast, że obecnie ściągalność należności za lata 1999- 2008 kształtuje się na poziomie 7,2%, należałoby przyjąć, iż z łącznej kwoty 868,5 mln zł możliwe byłoby odzyskanie w kolejnym roku należności w wysokości ok. 62 - 65 mln zł.

Brak jest natomiast możliwości wyszacowania skutków finansowych umorzenia kosztów egzekucyjnych, gdyż nie jest prowadzona ewidencja kosztów, które nie zostały pokryte.

Równocześnie biorąc pod uwagę, iż od 1 stycznia 2012r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 2011r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378), która m.in. skróciła z 10. do 5. lat okres przedawnienia należności z tytułu składek, co oznacza że przedawnienie obejmie należności za okres 1999 – 2006, jeżeli nie zostały objęte spłatą ratalną, postępowaniem egzekucyjnym lub zabezpieczone na nieruchomościach, można przyjąć, że z podanej wyżej kwoty przedawnieniu uległoby ok. 15% należności.

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 15 marca 2012 r.

BAS-WAPEiM-617/12

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek
na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność
gospodarczą (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Izabela Katarzyna
Mrzygłocka)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje umorzenie niezapłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Umorzeniem mają być objęte także należne od składek odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe oraz naliczone koszty egzekucyjne. Umorzenie ma nastąpić na wniosek osoby podlegającej, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r., obowiązkowo tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wniosek o umorzenie będzie można złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy.

Artykuł 3 projektu stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2012 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu należy wskazać następujące postanowienia prawa Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej:

- art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące zasad przyznawania pomocy przez państwo,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz.

WE L 83 z 27.3.1999 r., str. 1, ze zmianami; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 8, t. 1, str. 339).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 projektu na wniosek osoby podlegającej, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r., obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu, z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zmianami), mają być umarzane nieopłacone składki na te ubezpieczenia za ten okres oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia i opłaty dodatkowe, a także koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego. Umorzenie tych należności będzie skutkowało umorzeniem nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy za ten sam okres oraz należnych od nich, za ten sam okres, odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia i opłat dodatkowych oraz naliczonych kosztów egzekucyjnych (art. 1 ust. 5 projektu). Warunki umorzenia oraz kwotę umarzanych należności, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych, określi decyzja wydana przez ZUS. Artykuł 1 ust. 9 projektu uzależnia umorzenie należności od opłacenia, w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tej decyzji ZUS, wszystkich wskazanych w tym przepisie niepodlegających umorzeniu składek, odsetek za zwłokę, opłat i kosztów. Dopiero po opłaceniu tych należności ZUS wyda decyzję o umorzeniu należności, którą niezwłocznie przekaże dyrektorowi oddziału ZUS jako organowi egzekucyjnemu, naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu w celu wydania postanowienia o umorzeniu kosztów egzekucyjnych.

Przewidziane przez projekt ustawy umorzenie należności stanowi pomoc publiczną. Proponowaną regulację należy ocenić z punktu widzenia zgodności z unijnymi regułami konkurencji, w szczególności z zasadami udzielania pomocy przez państwo. Artykuł 107 ust. 1 TfUE stanowi, że wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Użyte w art. 107 ust. 1 TfUE pojęcie „przedsiębiorstwo” jest rozumiane szeroko w unijnym prawie konkurencji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za przedsiębiorstwo uznawana jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy

prawnej i sposobu finansowania.¹ Działalność gospodarcza oznacza każdą działalność polegającą na oferowaniu na danym rynku towarów lub usług.²

3.2. Z art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 1 ust. 1 projektu wynika, że umorzeniem będą mogły być objęte: 1) osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych; 2) twórcy i artyści; 3) osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu: a) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, b) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych; 4) wspólnicy jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej; 5) osoby prowadzące niepubliczną szkołę, placówkę lub ich zespół, na podstawie przepisów o systemie oświaty. Umorzenie będzie więc dotyczyło osób prowadzących działalność gospodarczą. Osoby te należy uznać za przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE.

3.3. Do naruszenia art. 107 ust. 1 TfUE dochodzi w sytuacji, gdy pomoc państwa wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przyznanie pomocy musi ponadto zakłócać konkurencję na rynku lub grozić takim zakłóceniem. Zakaz udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorstwom (art. 107 ust. 1 TfUE) nie ma charakteru bezwzględny. W szczególności art. 107 ust. 3 TfUE wskazuje kategorie pomocy, które mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Organem właściwym do oceny, czy określona pomoc spełnia kryteria art. 107 ust. 3 w związku z art. 107 ust. 1 TfUE, jest Komisja Europejska. Artykuł 108 ust. 3 TfUE nakazuje państwom członkowskim informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki Komisja nie uzna projektowanej pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem. Tryb notyfikowania Komisji projektowanej pomocy publicznej jest określony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999.

Projekt ustawy, umożliwiający umorzenie należności z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą, ustanawia program pomocy wymagający oceny co do zgodności z rynkiem wewnętrznym. Ocena zgodności programu przyznania pomocy z rynkiem wewnętrznym wymaga dokonania oceny przez Komisję Europejską.

¹ Wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-437/09 *AG2R Prévoyance przeciwko Beaudout Père et Fils SARL*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2011, pkt 41, oraz przywoływany tamże wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner i Elser przeciwko Macroton GmbH*, ECR 1991, str. I-1979, pkt 21.

² Wyrok Trybunału w sprawie C-437/09 *AG2R*, pkt 42, oraz wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-218/00 *Cisal*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2002, str. I-691, pkt 23.

3.4. Projektowany program pomocy powinien zostać przesłany Komisji Europejskiej w trybie notyfikacyjnym, określonym w art. 108 ust. 3 TfUE, i poddany ocenie Komisji pod względem zgodności z rynkiem wewnętrznym w świetle przesłanek ustanowionych w art. 107 ust. 2 i ust. 3 TfUE. Projektowane środki nie mogą zostać wprowadzone w życie dopóki procedura notyfikacyjna nie doprowadzi do wydania przez Komisję decyzji końcowej (art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TfUE). Należy wskazać, że krajowy element procedury notyfikacyjnej uregulowany został w art. 12 i n. ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zmianami). Zgodnie z art. 16a tej ustawy w przypadku projektu ustawy będącej programem pomocowym opracowanym przez podmiot niebędący organem administracji publicznej, Marszałek Sejmu występuje z wnioskiem do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów m.in. o wydanie opinii w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym lub o przekazanie Komisji projektu w celu dokonania jego notyfikacji.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą zawiera przepisy objęte prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy jest projektem zawierającym postanowienia związane z udzielaniem pomocy publicznej. Projekt ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Zgodność projektu ustawy z prawem UE uzależniona jest od zachowania wymogów procedury notyfikacyjnej oraz od wydania przez Komisję Europejską pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawie zgodności planowanej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 15 marca 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu
– czy poselski projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu
niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących
pozarolniczą działalność gospodarczą (przedstawiciel wnioskodawców:
poseł Izabela Katarzyna Mrzygłocka) jest projektem ustawy wykonującej
prawo Unii Europejskiej

Projekt przewiduje umorzenie niezapłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Umorzeniem mają być objęte także należne od składek odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe oraz naliczone koszty egzekucyjne. Umorzenie ma następować na wniosek osoby podlegającej, w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r., obowiązkowo tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wniosek o umorzenie będzie można złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy.

Projekt ustawy jest projektem zawierającym postanowienia związane z udzielaniem pomocy publicznej i podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla



Znak: 991100/0220-65/2012/EŁ

Warszawa, 2012-04-10

SEKRETARIAT SZEFA KS

Lp.

Data wpływu 11. 04. 2012

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

Stronowemu Panu Lechu Czapli

Upzejmie informuję, że do przekazanego przy piśmie z dnia 28 marca 2012 r. , znak GMS-WP-173-54/12, projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, z punktu widzenia wykonawcy zagaszam następujące propozycje korekt:

1. W związku z tym, że ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. t.j. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.), posługuje się pojęciem „nieopłaconych” składek, w całym projekcie ustawy wyraz „niezapłaconych” proponujemy zmienić na „nieopłaconych”.
2. W art. 1 projektu ustawy proponujemy:
 - 1) dodanie ust. 2a w brzmieniu:

„2a. W przypadku, gdy płatnik, o którym mowa w ust. 2, zakończył prowadzenie działalności gospodarczej, wniosek o umorzenie składa osoba, o której mowa w ust. 1.”.

Proponowane dodanie ust. 2a umożliwi złożenie wniosków o umorzenie należności także przez byłych wspólników spółki jawnej, komandytowej, partnerskiej oraz jednoosobowej spółki z o.o., w przypadku, gdy spółki te w rozliczały składki za okres do 28 lutego 2009 r. również za wspólników i zakończyły prowadzenie działalności, a na ich kontach pozostały zaległości z tytułu składek należnych za wspólników.
 - 2) dodanie ust. 7a w brzmieniu:

„7a. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wydaje decyzji, o której mowa w ust. 7 w przypadku, gdy wnioskodawca, o którym mowa w ust. 1 i 2, zakończył prowadzenie działalności gospodarczej do dnia 28 lutego 2009 r. oraz nie posiada zadłużenia, o którym mowa w ust. 9.”

Dodanie ust. 7a pozwoli na uniknięcie nadmiarowego wydawania decyzji o warunkach umorzenia należności w tych przypadkach, w których przedsiębiorcy zakończyli działalność gospodarczą do dnia 28 lutego 2009 r. włącznie i nie podjęli jej prowadzenia do dnia rozpatrywania wniosku oraz nie posiadają zadłużenia, które nie podlega umorzeniu w myśl projektowanej ustawy. Dodanie tego przepisu powoli więc na zachowanie ekonomiki postępowania administracyjnego.
 - 3) w ust. 8 dodanie po wyrazach: „Zakład Ubezpieczeń Społecznych,,” wyrazów „bądź wszczęcia po dniu złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1,.”

Dodanie zaproponowanych wyrazów pozwoli na uniknięcie wątpliwości czy postępowanie w sprawie ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności powinno być wszczęte wyłącznie przed datą złożenia wniosku, czy też i po dacie jego złożenia. Tym samym zostanie zapewnione równe traktowanie wnioskodawców, bez względu na okres, w którym zostało wszczęte postępowanie w sprawie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

4) podzielenie ust. 9 na dwie części, tj. ust. 9 i ust. 9a w brzmieniu:

„9. Warunkiem umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 5, jest nie posiadanie na dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 11 pkt 1, niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub płatnik składek, o którym mowa w ust. 2, oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

9a. Niepodlegające umorzeniu należności, o których mowa w ust. 9, podlegają spłacie w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 7”.

Rozdzielenie ust. 9 na ust. 9 i 9a pozwoli na czytelniejsze rozróżnienie przepisu dotyczącego obowiązku spłaty zadłużenia niepodlegającego umorzeniu od przepisu mówiącego o terminie w jakim należności te powinny zostać spłacone.

W wyniku wprowadzenia wyżej proponowanych zmian konieczna będzie zmiana odwołań w ust. 11, poprzez nadanie brzmienia:

„11. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o:

1) umorzeniu należności, o których mowa w ust. 1 i 5 – po spełnieniu warunku, o którym mowa w ust. 9, z uwzględnieniem ust. 9a i 10, lub

2) odmowie umorzenia należności, o których mowa w ust. 1 i 5 – w przypadku nie spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 9, z uwzględnieniem ust. 9a i 10.”.

Z powodzeniem



Zbigniew Dardziuk

Krajowa Rada Komornicza



Warszawa, dnia 11 kwietnia 2012 r.

KRK/IV/862/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

Szanowny Pan
Lech Czapła
Szef Kancelarii Sejmu

L.dz.
Data wpływu 13.04.2012

ul. Wiejska 4/6/8
00 – 902 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 marca 2012 r. (GMS-W8-173-94/12) dotyczące projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, w imieniu Krajowej Rady Komorniczej zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych poniższych uwag samorządu komorniczego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż poza zakresem kompetencji przedstawicieli samorządu komorniczego jest ocena zasadności umarzania nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Z uzasadnienia przedstawionego projektu wynika, że proponowane rozwiązania mają na celu zniwelowanie barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku.

Sprzeciw jednak budzić musi propozycja umorzenia nie tylko nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, naliczonych odsetek oraz dodatkowych kosztów i opłat, ale również kosztów egzekucyjnych „naliczonych przez komornika sądowego”. Z treści tak sformułowanego zapisu wynika, iż wolą ustawodawcy jest, w odniesieniu do określonej kategorii przedsiębiorców, zwolnienie ich z określonego obowiązku (długu). Ustawodawca zakłada jednocześnie, iż w związku z istniejącym zadłużeniem prowadzone mogą być postępowania egzekucyjne (w tym sądowe postępowania egzekucyjne prowadzone przez komorników sądowych). W związku z prowadzoną egzekucją sądową powstają koszty postępowania egzekucyjnego (wydatki oraz opłaty egzekucyjne), które, zgodnie z treścią art. 770 k.p.c. obciążają dłużnika. Katalog wydatków obciążających dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym określony został w treści art. 39 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.

Krajowa Rada Komornicza

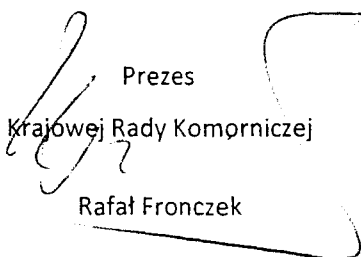
o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376, dalej: u.k.s.e.). Zwrot wydatków obejmuje z reguły poniesione przez wierzyciela koszty niezbędne w celu dochodzenia roszczenia. Często jednak są to również wydatki poniesione przez organ egzekucyjny (komornika sądowego) z własnych środków, a nie z zaliczki uiszczonej przez wierzyciela. Z kolei opłaty egzekucyjne ustalane są przez komornika sądowego według przepisów wskazanej wyżej ustawy i służą one pokryciu wydatków nie określonych w art. 39 u.k.s.e. oraz kosztów działalności egzekucyjnej komorników sądowych, tj. w celu pokrycia kosztów związanych z funkcjonowaniem kancelarii komorniczej.

Zawarte w omawianej ustawie określenie, iż umorzenie nieopłaconych składek obejmuje również koszty egzekucyjne naliczone przez komornika sądowego oznacza więc w rzeczywistości nałożenie przez ustawodawcę obowiązku poniesienia przez określony podmiot (nie będący jednostką organizacyjną Skarbu Państwa) kosztów związanych ze zwolnieniem innego podmiotu z długu. Inaczej mówiąc, koszty „zniwelowania barier finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców na rynku” ustawodawca pragnie przerzucić na inny podmiot (komorników sądowych). Nie ulega bowiem wątpliwości, że w związku z istniejącymi zadłużeniami takich przedsiębiorców, w przypadku wszczęcia i prowadzenia egzekucji powstały określone koszty, które winny być pokryte przez dłużnika lub inny podmiot. Nie ma podstaw do tego, by koszty te przerzucać na organy egzekucyjne.

W tym stanie stwierdzić należy, że umorzenie przez ustawodawcę kosztów egzekucji poniesionych przez inny, aniżeli Skarb Państwa, nie jest dopuszczalne. Ustawodawca decydując się na takie rozwiązanie winien jednocześnie określić, w jaki sposób Skarb Państwa winien ponieść umarzone koszty egzekucyjne, naliczone i poniesione przez komornika sądowego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż przedłożony projekt ustawy zawiera błędy stylistyczne i interpunkcyjne, które również winny zostać wyeliminowane.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi okażą się przydatne i zostaną uwzględnione w toku dalszych prac legislacyjnych.


Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Fronczek



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2012 r.

BSA III - 021- 131/12

SEKRETARIAT SZEFKA KS

Ldz.

Data wpływu

**Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 marca 2012 r., GMS-WP-173-94/12 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 16 kwietnia 2012 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 131/12

U w a g i

dotyczące poselskiego projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą

I

Projektowana ustawa ma rozwiązać sytuację zaległości składkowych, jakie powstały na kontach indywidualnych osób prowadzących pozarolniczą działalność, które zawieszając tę działalność jednocześnie zaprzestawały odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe.

Należy zauważyć, że na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178) oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1178) zawieszenie działalności było stanem faktycznym, a nie prawnym. Dopiero ustawą z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 141, poz. 888) wprowadzono do ustawy o swobodzie działalności art. 14a, który uregulował sytuację zawieszenia prowadzenia działalności.

Tą samą ustawą wprowadzono do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych art. 36a uchylający w odniesieniu do osób, które zawiesiły działalność obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowego oraz wypadkowego.

Oba przepisy tj. art. 14a i 36a weszły w życie z dniem 20 września 2008 r., zatem zaprzestanie odprowadzania składek stało się legalne dopiero z tą datą.

Jak się więc wydaje projektowana ustawa powinna obejmować umorzeniem składki nieopłacone za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 20 września 2008 r. a nie do 28 lutego 2009 r.

W uzasadnieniu projektu datę 29 lutego 2009 r. powiązano ze zmianą treści art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z tą datą dodano do tego przepisu pkt 4 obejmujący obowiązkiem ubezpieczenia wspólników jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Okoliczność ta nie może mieć jednak związku z wcześniej zakończonym okresem faktycznego zawieszenia działalności i nieopłacania składki przez osoby objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego.

W historii ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ta data (29 lutego 2009 r.) wiąże się też z wejściem w życie od dnia 1 marca 2009 r. art. 9 ust. 2b, który uregulował zasady obowiązku ubezpieczenia w przypadku zbiegu tytułów: „prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej” (art. 8 ust. 6 pkt 1 *usus* w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 *usus*) i „wykonywanie pracy nakładczej” (art. 6 ust. 1 pkt 2 *usus*), co również nie ma znaczenia dla ustalenia długości okresu, za który może dojść do umorzenia składek.

II

Więcej wątpliwości wywołuje treść art. 2 projektu. Jak się wydaje, w zamyśle projektodawców przepis sankcjonuje zachowania, które w okresie od 1 stycznia 1999 r. – 28 lutego 2009 r. polegały na wykorzystaniu zasady zbiegu tytułów do ubezpieczenia, zgodnie z którą osoba mająca dwa tytuły tj. „prowadzenie pozarolniczej działalności” i „wykonywanie pracy nakładczej” podlegała obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowego tylko z tytułu pierwszego w czasie.

W tej sytuacji zainteresowane osoby (prowadzące działalność) zawieszały tę działalność i zawierały umowy o pracę nakładczą. Zgłoszone przez płatnika do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tego tytułu, nie musiały zgłaszać się do ubezpieczenia z tytułu prowadzonej działalności pozarolniczej, co przekładało się na znacznie niższą składkę emerytalną i rentową płaconą nie od 60% przeciętnego wynagrodzenia, ale od kwoty ustalonej w umowie o pracę nakładczą.

Sytuacja uległa zmianie od dnia 1 marca 2009 r. tj. po wejściu w życie art. 9 ust. 2b, zgodnie z którym w sytuacji zbiegu obu omawianych tytułów obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowego dotyczy tytułu, z którego podstawa wymiaru składki jest wyższa (tj. z reguły prowadzonej działalności).

Jak się wydaje celem przepisu jest sankcjonowanie tych praktyk tj. pozbawienie możliwości umorzenia niezapłaconej składki osób prowadzących działalność, które „uciekały” w umowy o pracę nakładczą w celu obniżenia składki emerytalnej i rentowej.

Z treści przepisu wynika jednak, że „karą” w postaci braku możliwości umorzenia składki objęte są osoby, które zgłaszały (jako płatnicy - art. 36 ust. 2 *usus*) do ubezpiecze-

nia emerytalnego i rentowego osoby prowadzące pozarolniczą działalność, z którymi zawarły umowę o pracę nakładczą.

Z drugiej jednak strony zamysł pozbawienia możliwości umorzenia składki wymaga rozważenia. Nie należy bowiem sankcjonować zachowań ubezpieczonych, które polegają na wykorzystywaniu błędów ustawodawcy. To ustawodawca jest winien, że pewnych zachowań nie przewidział, a nie ubezpieczony, że zastosował istniejącą regulację na swoją korzyść. Zachowaniom takim należy przeciwdziałać zmieniając przepisy, ale nie należy w żaden sposób sankcjonować takich zachowań. A za sankcję należy też uznać pozbawienie możliwości skorzystania z umorzenia.

III

Reasumując

1) W art. 1 należy zmienić datę końcową okresu za jaki składki mogą zostać umorzone.

2) Jeśli przepis art. 2 miałby dotyczyć osób, które usiłowały zmienić swój tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia na korzystniejszy, to po pierwsze należałoby go prerredagować, a po drugie nawet ta koncepcja wywołuje zastrzeżenia i też należałoby od niej odstąpić.

3) Należy zauważyć, że analogiczne zachowania dotyczyły umów zlecenia zawieranych przez osoby prowadzące działalność pozarolniczą. Zastopowanie tych zachowań nastąpiło z dniem 1 listopada 2005 r. po wprowadzeniu do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych art. 9 ust. 2a nakazującego przy zbiegu obu tytułów, opłacanie składki z tytułu pozarolniczej działalności, chyba że podstawa wymiaru składki z tytułu umowy zlecenia byłaby wyższa.

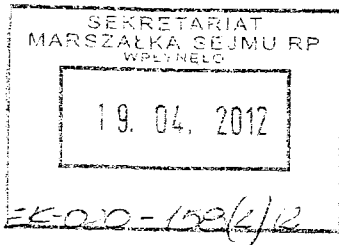


Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



DDO-500-4(2)/12/AH

Warszawa, 18 kwietnia 2012 r.



Pan
Cezary Grabarczyk
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 marca 2012 r. (GMS-WP-173-98/12), zawierające wniosek o wydanie opinii do poselskiego projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, uprzejmie informuję, iż w dniu dzisiejszym została wydana opinia Nr 3 /2012/P/AH, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,

Zm. Prezes Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Kozak
Małgorzata Kozak
Wiceprezes

Zał. Opinia Nr 3 /2012/P/AH



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAŁGORZATA KRASNODEBSKA-TOMKIEL

DDO – 500 – 4(Q)/2012/AH

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2012 r.

Opinia Nr 3 /2012/P/AH

**do projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych
składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność
gospodarczą**

Pismem z dnia 28 marca 2012 r. (znak: GMS-WP-173-98/12) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii do projektu ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (dalej: projekt ustawy). Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹ (dalej: ustawa o pomocy publicznej), stwierdzam co następuje.

I. Opis projektu ustawy.

Projekt ustawy w art. 1 przewiduje możliwość umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy wraz z odsetkami i innymi kosztami i opłatami dla wszystkich osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. podlegały obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i nie opłaciły należnych z tego tytułu składek i odsetek za zwłokę. Warunkiem umorzenia składek, odsetek za zwłokę oraz opłat i kosztów egzekucyjnych naliczonych przez ZUS jest złożenie wniosku o umorzenie w terminie 12 miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej ustawy oraz uregulowanie innych, niepodlegających umorzeniu należności z tytułu składek, w terminie 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia. Powodem wprowadzenia zmian jest zrationalizowanie sytuacji osób, które w ww. okresie prowadziły działalność gospodarczą i równocześnie świadczyły pracę w ramach umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia i z powodu częstych zmian przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza dotyczących zbiegu tytułów do ubezpieczeń) oraz zmian ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie opłacały składek z powodu braku świadomości, co do obowiązku ich uiszczenia. Powodem nieopłacenia składek przez te osoby było posiadanie decyzji ZUS o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

działalności gospodarczej. Następnie, w wyniku zmiany interpretacji przepisów przez ZUS, podmioty te zostały zobowiązane do uiszczenia powstałych zaległości. Okres, za który umorzone zostaną przedmiotowe należności, nie zostanie uwzględniony przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych.

II. Przepisy o pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Oznacza to, iż wsparcie dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące przesłanki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze środków państwowych,
- przedsiębiorstwo uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Należy zauważyć, iż przywołane przepisy TFUE mają zastosowanie do przedsiębiorstw. Dla potrzeb stosowania przepisów o pomocy publicznej wiążące jest pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa unijnego², doprecyzowane decyzjami Komisji Europejskiej oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji). Za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy organizacyjnej i prawnej, czy źródeł finansowania³. Stąd też przedsiębiorstwami są także osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴. Bez znaczenia jest również, czy podmiot ten będzie działał w celu osiągnięcia zysku⁵. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku⁶. Nie ma zatem znaczenia, czy dany podmiot w świetle prawa krajowego jest uznawany za przedsiębiorstwo oraz jak kwalifikowana jest jego działalność. Przedsiębiorstwem może być zarówno osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

² Art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r.).

³ Orzeczenie TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Höfner i Elser v. Macrotron GmbH.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁵ Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96.

⁶ Orzeczenie TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja v. Włochy.

III. Ocena planowanego umorzenia z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej.

Oceniając umorzenie składek, odsetek za zwłokę i innych kosztów i opłat egzekucyjnych z tytułu ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej należy odnieść się do przesłanek, o których mowa w pkt II niniejszej opinii. Umorzenie to skierowane jest do przedsiębiorstw i stanowi uszczuplenie środków publicznych. W normalnych warunkach umorzenie zobowiązań publicznych przedsiębiorstwu stanowi dla niego korzyść, gdyż nie musi ono w pełni pokrywać kosztów prowadzonej działalności gospodarczej ze środków własnych. Jednakże z uwagi na specyficzną sytuację przedsiębiorstw, którym planuje się umorzyć składki i inne związane z nimi koszty na podstawie projektu ustawy, przesłanka ta nie jest spełniona. Uzasadnienie w tym zakresie przedstawione zostało poniżej.

Przede wszystkim należy wskazać to, że w większości przypadków zaległości z tytułu nieopłaconych składek powstały de facto nie z winy przedsiębiorstwa, a z przyczyn od niego niezależnych, tj. częstych zmian w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zbiegu tytułów do ubezpieczeń, oraz interpretacji tych przepisów. Zmiany te utrudniały przedsiębiorstwom prawidłowe określenie tytułu, z którego powinny obowiązkowo podlegać ubezpieczeniom. Sytuację komplikowała również niemożność do 2008 r. zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej. Konsekwencją częstych zmian w przepisach były niejednolite praktyki interpretacyjne ZUS, który niejednokrotnie w podobnych przypadkach zajmował różne stanowiska w kwestii podlegania bądź niepodlegania obowiązkowi opłacania składek na ubezpieczenia społeczne bądź też zmieniał wydane wcześniej interpretacje w konkretnych sprawach. Można zatem przyjąć, że gdyby przepisy dotyczące zasad prowadzenia działalności gospodarczej oraz systemu ubezpieczeń społecznych w sposób stały i przejrzysty regulowały powyższe zagadnienia, a orzecznictwo i interpretacje w tym zakresie byłyby spójne i jednoznaczne, przedsiębiorcy opłacaliby należne składki ubezpieczeniowe w sposób prawidłowy i zaległości w ogóle by nie powstały. Wydaje się zatem, że w tym przypadku umorzenia składek i innych związanych z nimi kosztów nie można rozpatrywać jako klasycznej korzyści ekonomicznej, o którą wnioskuje przedsiębiorca i która uprzywilejowuje go w stosunku do konkurentów. Dodatkowym argumentem może być tu fakt, iż projekt ustawy nie przewiduje możliwości umorzenia należności z tytułu składek w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub wspólników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jawnych, komandytowych lub partnerskich, gdy osoby te same były zgłaszane do ubezpieczeń społecznych jako osoby wykonujące pracę nakładczą lub jako płatnicy zgłaszali inne osoby do ubezpieczeń z tego tytułu i gdy w stosunku do tych osób ZUS wydał prawomocną decyzję stwierdzającą niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę nakładczą⁷. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, stosowane w polskim systemie ubezpieczeń społecznych prawo wyboru tytułu do ubezpieczeń nie może być bowiem traktowane jako podstawa do unikania obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wprowadzenie tego przepisu powoduje, że projektowane umorzenie składek

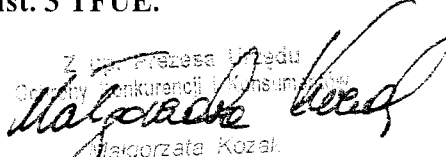
⁷ Chodzi tu o osoby, które same (jako pracownicy) wykonywały pracę nakładczą (lub z tytułu umowy o pracę czy o dzieło) i jednocześnie będąc przedsiębiorcami zatrudniały pracowników wykonujących pracę na podstawie tych samych tytułów. Osoby te uzyskiwały następnie decyzję ZUS stwierdzającą niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Podjęcie działalności gospodarczej było w tym przypadku świadomym działaniem, mającym na celu powstanie zbiegu tytułów ubezpieczeniowych i w konsekwencji nieuiszczanie składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

będzie dotyczyło, co do zasady, podmiotów, które nie opłacały składek z powodu braku świadomości, co do obowiązku ich uiszczenia. Ponadto należy podkreślić, że okres, za który umorzone zostaną przedmiotowe należności, nie zostanie uwzględniony przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych.

Reasumując, w przypadkach, kiedy zaległości w opłacaniu składek wynikają nie z celowego uniknięcia ich uiszczenia, lecz z niejasnego stanu prawnego w tym zakresie oraz niespójnych interpretacji ZUS, umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne, odsetek za zwłokę i innych kosztów i opłat egzekucyjnych nie powoduje wystąpienia korzyści ekonomicznej, o której mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Należy bowiem przyjąć, iż w przypadku jasno sprecyzowanych przepisów oraz jednolitej ich interpretacji, przedsiębiorcy zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej uiszczałiby stosowne składki. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, planowane umorzenie składek nie dotyczy wąskiej grupy przedsiębiorców, którzy wykorzystywali fakt prowadzenia działalności gospodarczej do uzyskania decyzji ZUS stwierdzającej niepodleganie ubezpieczeniom, co pozwalało na unikanie opłacania składek i spowodowało powstanie zaległości w tym zakresie, lecz dotyczy dużej grupy przedsiębiorstw. Oznacza to, że brak obowiązku uiszczenia składek na własne ubezpieczenia społeczne w świetle ówczesnego stanu prawnego i jego interpretacji przez ZUS był wśród tych przedsiębiorstw powszechny.

Z uwagi na niespełnienie przesłanki korzyści, o której mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, planowane umorzenie, przewidziane w przedłożonym projekcie ustawy, dotyczące zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, nie stanowi pomocy publicznej. **Stwierdzenie to nie dotyczy jednak przypadków opisanych powyżej, tj. świadomego unikania obowiązku opłacania składek z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej przez podmioty będące zarazem przedsiębiorcami i pracownikami – w takiej sytuacji spełniona byłaby przesłanka korzyści, a zatem umorzenie stanowiłoby pomoc publiczną.**

- IV. Należy jednak zwrócić uwagę, że powyższe stanowisko, z uwagi na bezprecedensowy charakter, nie znajduje bezpośredniego potwierdzenia w orzecznictwie Komisji Europejskiej. W celu uzyskania pewności prawnej, iż projektowane przepisy nie stanowią podstawy udzielania pomocy publicznej, możliwe jest dokonanie notyfikacji przedmiotowego projektu ustawy Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.
- V. Alternatywnym rozwiązaniem, o którym mowa w treści uzasadnienia projektu ustawy, jest potraktowanie planowanych umorzeń jako pomocy de minimis, zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379 z 28 grudnia 2006 r.). Wówczas w projekcie ustawy należałoby wprowadzić przepisy określające, iż umorzenia należności z tytułu składek będą udzielane zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1998/2006 oraz odpowiednie mechanizmy jej kontroli. Wartość pomocy de minimis dla jednego podmiotu w ciągu trzech lat podatkowych, bez względu na podstawę prawną jej udzielania, formę oraz źródło pochodzenia, nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro. Istotne jest również, że pomocy de minimis nie można udzielić przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej. **Pomoc de minimis nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.**

Z p.n. Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Margorzata Kozal
Wiceprezes



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

NR/ EL, PD/ 19/2012

Warszawa, 18.04.2012

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.
Data wpływu 25. 04. 2012

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przekazaniem przez Pana Ministra pismem NR: GNS-WP-173-94/12 z dnia 28 marca 2012 roku poselskim projektem ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą Związek Rzemiosła Polskiego uprzejmie informuje, że popiera projekt ustawy. Równocześnie przedstawiamy następujące stanowisko:

Projekt zakłada obowiązek umorzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenia społeczne za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. wraz z odsetkami, opłatami prolongacyjnymi, opłatami dodatkowymi i kosztami egzekucyjnymi. Według uzasadnienia projektu, przyczyną jego powstania były niejasności w przepisach ubezpieczeniowych, dotyczących obowiązku zapłaty składek opłacanych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie przerw w faktycznie wykonywanej działalności gospodarczej, co prowadziło do wielu sporów.

Związek potwierdza, że przed wprowadzeniem od września 2008 roku w prawie regulującym działalność gospodarczą instytucji zawieszenia działalności gospodarczej - rzeczywiście sytuacja wielu przedsiębiorców czasowo zaprzestających działalności, ale nie dokonujących wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej stała się powodem komplikacji ich sytuacji, szczególnie w zakresie powstałych z tego tytułu zaległości w składkach na ubezpieczenia społeczne.

Zakłady ubezpieczeń społecznych nie uznawały oświadczeń przedsiębiorców o zawieszeniu działalności (za wyjątkiem opłacających podatek w formie karty podatkowej), jeśli nie potwierdzono tego wykreśleniem z ewidencji działalności gospodarczej. Wielu przedsiębiorców faktycznie nie prowadziło działalności, co wówczas można było

udokumentować choćby zeznaniem podatkowym, w którym nie deklarowano przychodów ani kosztów działalności a równocześnie u przedsiębiorców tych powstały należności z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne. Po wprowadzeniu od 2008 roku instytucji zawieszenia działalności gospodarczej trzeba uznać, że powstała sytuacja umożliwiająca nierówne traktowanie przedsiębiorców.

Wprawdzie umorzenie powinno dotyczyć, tylko tych przedsiębiorców, którzy uprawdopodobnią, że faktycznie nie prowadzili działalności gospodarczej, jednak z uwagi na upływ czasu - od roku 1999 upłynęło trzynaście lat i większość przedsiębiorców nie dysponuje już żadną dokumentacją finansowo-podatkową mogącą potwierdzić, czy faktycznie prowadzili działalność - jedynym racjonalnym rozwiązaniem może być tylko umorzenie należności składekowych, tak jak zaproponowano to w projekcie ustawy. Tym bardziej, że trzeba pamiętać, że przedsiębiorcy ci i tak w przyszłości poniosą konsekwencje wyboru takiego rozwiązania w postaci utraty okresu ubezpieczenia naliczanego do uprawnień emerytalno-rentowych a w przypadku składek zdrowotnych, jeśli wcześniej ich nie opłacali, to zgodnie z obowiązującymi zasadami i tak nie mogli korzystać ze świadczeń zdrowotnych.

Związek Rzemiosła Polskiego z zadowoleniem przyjmuje przedłożoną do opiniowania inicjatywę i wyraża nadzieję na to, że zostanie ona pozytywnie zweryfikowana w procesie prawodawczym wskutek czego w odpowiednim czasie wejdzie w życie.

Proponujemy jedynie zmianę tytułu ustawy, bo obecny sugeruje, że chodzi wyłącznie o umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne. Podczas, gdy faktycznie umorzenie ma dotyczyć także składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy.

z poważaniem

PREZES
Związku Rzemiosła Polskiego
Bartnik
Jerzy Bartnik