

Stanowisko nr 1
Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie
z dnia 30 sierpnia 2017 roku

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie

w składzie:

1. adw. Mikołaj Pietrzak – Dziekan
2. adw. Katarzyna Bilewska
3. adw. Michał Fertak
4. adw. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska – Wicedziekan
5. adw. Jakub Jacyna – Skarbnik
6. adw. Luka Szaranowicz
7. adw. Kamil Szmid
8. adw. Maciej Ślusarek

na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2017 roku podjęła następujące stanowisko, opracowane przez adw. dr Beatę Paxford Przewodniczącą Sekcji Prawa Bankowego i Finansowego przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie.

STANOWISKO
W PRZEDMIOCIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O SYSTEMIE
UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ORAZ USTAWY O PROMOCJI ZATRUDNIENIA
I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Założenia:

Opinia dotyczy proponowanych zmian w sposobie wyliczania i wysokości składek na ZUS dla przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. I obejmuje ryzyka związane z wejściem w życie ustawy w komentowanym kształcie, z uwzględnieniem ryzyk dla adwokatów prowadzących działalność gospodarczą.

Źródła:

Opinia została przygotowana w oparciu o projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹ dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji oraz z uwzględnieniem treści zawartych w uzasadnieniu do Projektu².

1 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12297459/12427904/12427905/dokument284763.pdf> - dostęp w dniach 22 – 25 lipca 2017 r.;

2 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12297459/12427904/12427905/dokument284767.pdf> - dostęp jw. ;

Słownik terminów użytych w opinii:

Przedsiębiorca – osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, której działalność gospodarcza stanowi główne/jedynie Źródło zarobku;

Działalność gospodarcza/działalność – jednoosobowa pozarolnicza działalność zarobkowa prowadzona przez osobę fizyczną zgodnie z klasyfikacją PKD;

Projekt – analizowany w opinii projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;

Przychód – łączna wysokość wpływów uzyskanych przez przedsiębiorcę przed odliczeniem (składek i podatków) (kwota brutto);

Dochód – równa się Przychód minus koszty uzyskania przychodu i danin publicznych (składki + podatki) (kwota netto);

Składki – składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe;

Ustawa o ZUS – Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 1998 Nr 137 poz. 887);

ZUS/Zakład – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Komentarz:

Jak wynika z uzasadnienia do Projektu, proponowane zmiany mają na celu zmniejszenie wysokości składek dla przedsiębiorców o niskich przychodach (mikro przedsiębiorców). W założeniu ma to zmniejszać obciążenia dla mikro przedsiębiorców, zachęcać do prowadzenia działalności (i zmniejszać tzw. szarą strefę) i pobudzać mikro przedsiębiorców do inwestycji. Projekt został oceniony pozytywnie przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców³.

Niemniej jednak Projekt przewiduje zmiany w zakresie powiązania wymiaru składek z wysokością przychodu przedsiębiorcy. W rezultacie których przedsiębiorcy osiągające wyższe przychody mogą płacić wyższe niż dotychczas składki. Projekt zakłada także nadanie ZUS uprawnień kontrolnych w stosunku do przedsiębiorców. Te kwestie zostaną przeanalizowane w dalszej części opinii.

Analiza Projektu:

1. Proponowane zmiany

Propozycje przedstawione w Projekcie budzą wątpliwości co do wysokości składek odprowadzanych przez przedsiębiorców za dany miesiąc kalendarzowy. Obecnie miesięczny wymiar składek wygląda następująco:

Składka na ubezpieczenie społeczne - 749, 94 PLN⁴

Składka na ubezpieczenie chorobowe – 297, 28 PLN

³ <http://zpp.net.pl/aktualnosci/zpp-popiera-obnizenie-zus-dla-mikrofirm-z-sektora-uslug> - dostęp: 26 lipca 2017 r. ;

⁴ Ww. kwota jest kwotą nieobejmującą dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego - <http://www.zus.pl/firmy/rozliczenia-z-zus/skladki-na-ubezpieczenia> (dostęp: 26 lipca 2017 r.). Podstawę wymiaru składek stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na rok 2017 (na rok 2017 jest to kwota 2557, 80 PLN miesięcznie brutto);

Składka na Fundusz Pracy – 62, 67 PLN

Łącznie miesięcznie przedsiębiorca płaci ZUS: 1109, 89 PLN (słownie: jeden tysiąc sto dziewięć złotych i osiemdziesiąt dziewięć groszy).

Wysokość składek nie jest skorelowana z osiąganym przez przedsiębiorcę przychodem.

Zgodnie z art. 18 aa ust. 1 w Projekcie, podstawą do wyliczenia najniższego wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe dla ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą ma być przychód roczny nieprzekraczający 30 – krotności kwoty minimalnego wynagrodzenia („**Limit roczny**”). Obecnie kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia wynosi 2000 PLN brutto⁵ czyli netto („na rękę”) jest to ok. 1459 PLN miesięcznie. Ww. próg do najniższego wymiaru składek wynosi brutto 30 krotność 2000 PLN i równa się 60 000 PLN brutto.

Oznacza to, że przedsiębiorca będzie mógł płacić najniższy wymiar składek, jeżeli jego roczny przychód z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie przekroczy rocznie 60 000 PLN.

Przy czym należy pamiętać, że kwota 60 000 PLN stanowi kwotę przychodu, a nie dochodu (czyli zysku przedsiębiorcy).

Wątpliwości budzi redakcja przepisu. Przepis stanowi, że najniższa podstawa wymiaru składek jest uzależniona od uzyskiwanego przychodu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek wskazanej w art. 18 ust. 8 Ustawy o ZUS. Jak wynika z przepisu w Projekcie, najniższa podstawa wymiaru składek ma być niższa od najniższej podstawy wymiaru składek stosowanej obecnie. Ustawodawca winien doprecyzować ten przepis, gdyż wprowadza równocześnie dwa pojęcia najniższej podstawy wymiaru składek w odniesieniu do dwóch różnych kwot.

W przypadku, gdy przychód przedsiębiorcy przekroczy w danym roku Limit roczny, przedsiębiorca będzie miał do wyboru dwie możliwości (art. 18 aa ust. 5):

- 1) Opłacenie składek od zadeklarowanej kwoty nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek wskazanej w art. 18 ust. 8⁶ Ustawy o ZUS licząc od miesiąca, w którym nastąpiło przekroczenie tej kwoty;
- 2) Dopłacenie różnicy między kwotą składek obliczoną od najniższej podstawy wymiaru składek wskazanej w art. 18 ust. 8 Ustawy o ZUS a kwotą składek opłaconych za miesiące występujące przed miesiącem, w którym nastąpiło przekroczenie Limitu albo w terminie ustalonym dla rozliczania składek za grudzień.

Projekt wprowadza również limit miesięczny przychodów w wysokości 2,5 – krotności kwoty minimalnego wynagrodzenia („**Limit miesięczny**”) (art. 18 aa ust. 4 Projektu). Jeżeli przedsiębiorca w przynajmniej jednym miesiącu w danym roku kalendarzowym przekroczy Limit miesięczny (obecnie byłaby to kwota 5000 PLN brutto), a jego przychód roczny nie przekroczy Limitu rocznego, może on:

⁵ Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 roku (Dz. U. 2016 poz. 1456, kwota ta obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.);

⁶ 8. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyje tego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

- 1) Opłacić składki za dany miesiąc od zadeklarowanej kwoty nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek wskazanej w art. 18 ust. 8 Ustawy o ZUS;
- 2) Dopłacić różnicę między kwotą składek wynikającą z najniższej rocznej podstawy wymiaru składek określonej w Rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 8 Ustawy o ZUS, a sumą składek faktycznie opłaconych za wszystkie miesiące w danym roku w terminie ustalonym dla rozliczania składek za grudzień.

Projekt przewiduje uprawnienia kontrolne dla zakładu ubezpieczeń społecznych (art. 48c ust. 1 – 2). Zakład będzie mógł (dotyczy to przedsiębiorców wskazanych w art. 18 aa – patrz powyżej) sprawdzać prawidłowość ustalonej najniższej podstawy wymiaru składek w wymiarze miesięcznym i rocznym („weryfikacja miesięczna” i „weryfikacja roczna”). Obie weryfikacje mogą być prowadzone równocześnie. Zakład będzie również uprawniony do żądania od przedsiębiorcy przedstawienia dokumentów potwierdzających wysokość miesięcznych przychodów pod rygorem dokonania przez Zakład miesięcznego wymiaru składek w oparciu o podstawę wymiaru składek określoną na zasadach ogólnych obowiązujących osoby prowadzące działalność gospodarczą.

Jeżeli weryfikacja roczna wykaże, że przedsiębiorca faktycznie uzyskał roczny przychód w wysokości wyższej niż wykazywana w dokumentach rozliczeniowych i niższa niż Limit roczny, a przedsiębiorca nie przedstawił dokumentów potwierdzających wysokość miesięcznych przychodów z działalności, Zakład będzie uprawniony do:

- 1) Ustalenia przychodu miesięcznego przedsiębiorcy z działalności jako ilorazu faktycznego przychodu rocznego z działalności oraz liczby miesięcy, w których działalność była prowadzona (dot. co najmniej jednego miesiąca kalendarzowego);
- 2) Ustalenia przychodu miesięcznego przedsiębiorcy z działalności jako ilorazu faktycznego przychodu rocznego z działalności oraz liczby miesięcy, w których działalność była prowadzona (dot. wszystkich miesięcy, w których była prowadzona działalność⁷).

Warto podkreślić, że wysokość najniższej miesięcznej i najniższej rocznej podstawy wymiaru składek na następny rok ma być wskazana w rozporządzeniu wydanym przez Ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego do dnia 30 listopada każdego roku. Wysokości miesięcznej i rocznej podstawy wymiaru składek mają wynikać z przedziałów przychodów uzyskanych z tytułu prowadzenia działalności.

Ryzyka dla przedsiębiorców

Założeniem do Projektu było zmniejszenie obciążeń z tytułu składek dla przedsiębiorców uzyskujących niski miesięczny przychód. Obecnie obowiązujące przepisy nie wiążą wysokości składek z wysokością uzyskiwanego wynagrodzenia. Po wejściu w życie Projektu, przedsiębiorcy zostaną niejako podzieleni na trzy kategorie:

- 1) Przedsiębiorców początkujących, którzy przez dwa pierwsze lata prowadzenia działalności opłacają składki w niższej wysokości (art. 18 a ust. 1 Ustawy o ZUS);
- 2) Przedsiębiorców opłacających najniższy wymiar składek (tj. których roczny przychód z tytułu działalności nie przekracza kwot Limitów);

7

Czyli jeżeli była prowadzona przez 18 miesięcy, przychód miesięczny z działalności będzie wyliczany następująco: x (kwota faktycznego przychodu rocznego przedsiębiorcy z działalności): $18 =$ przychód miesięczny przedsiębiorcy z działalności.

- 3) Przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność dłużej niż dwa lata i uzyskują przychód roczny w wysokości przekraczającej kwoty Limitów („Przedsiębiorcy pozalimitowi”).

Z treści Projektu można wywieść, że Przedsiębiorcy pozalimitowi mogą być obciążeni wyższymi niż dotychczas składkami. A wysokość najniższej miesięcznej i rocznej podstawy wymiaru składek ma być ustalana co roku w drodze rozporządzenia według kryteriów podziału przychodów z działalności. Zatem, jest prawdopodobne, że rozporządzenie będzie ustalało wysokość najniższych podstaw rocznych i miesięcznych wymiarów składek według tabeli przychodów. Co oznacza, że wysokość składek dla Przedsiębiorców pozalimitowych będzie związana z uzyskiwanym przez nich przychodem (zarówno w wymiarze miesięcznym jak i rocznym). Istnieje również ryzyko, że rozporządzenie wprowadzi różne wymiary składek dla różnych rodzajów działalności. Możliwe jest, że inny będzie wymiar składek dla przedsiębiorców prowadzących np. działalność prawniczą (D 69.1) a inny dla przedsiębiorców prowadzących działalność edukacyjną (D 85). Przepis art. 18 aa ust. 8 jest bowiem na tyle ogólny i niejasny, że należy powyższe rozwiązanie brać pod uwagę. Warto tu także podkreślić, wprowadzenie progów stawek rosnących wraz z wysokością przychodu przedsiębiorcy w drodze rozporządzenia może być niezgodne z art. 217 Konstytucji RP (przepis ten przewiduje możliwość ustalania stawek danin publicznych wyłącznie w formie ustawy).

Kolejną istotną kwestią jest nadanie ZUS uprawnień kontrolnych w stosunku do przedsiębiorców. ZUS będzie miał prawo weryfikacji przedsiębiorców w zakresie deklarowanego przychodu i będzie uprawniony do samodzielnego ustalania przychodu miesięcznego przedsiębiorcy.

Podkreślić tutaj trzeba, że Projekt pozwala na równoczesne prowadzenie przez ZUS dwóch weryfikacji jednocześnie w stosunku do tego samego przedsiębiorcy. Co przeczy zasadzie nieprowadzenia równocześnie więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Projekt nie zawiera przepisów regulujących prowadzenie weryfikacji przez ZUS, uprawnień ZUS w procesie prowadzenia weryfikacji. Nie wiadomo czy ustalenie miesięcznego przychodu przedsiębiorcy po przeprowadzeniu weryfikacji przez ZUS będzie następowało w drodze decyzji i jeśli tak, jaka będzie procedura możliwości zaskarżenia takiej decyzji ZUS przez przedsiębiorcę.

Konsekwencje dla przedsiębiorców i dla rynku pracy

- Za prawdopodobne uznać należy, że przedsiębiorcy, których roczny przychód przekracza Limit (obecnie: 60 000 PLN brutto – tj. 5000 PLN brutto miesięcznie po podatkach i ZUS = ok. 2000 PLN netto) mogą rozważyć rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli ich przychody będą nieznacznie przekraczać Limit (np. będą uzyskiwać miesięcznie przychód w wysokości 8000 PLN brutto tj. rocznie 96 000 PLN brutto) będą bowiem płacić wyższe składki (przy czym, na chwilę obecną nie wiadomo w jakim wymiarze i w jakiej wysokości). Może to powodować zmniejszoną opłacalność działalności (tzn. przedsiębiorca będzie zamiast inwestycji w rozwój działalności, a więc także tworzenie miejsc pracy, musiał zapłacić większe składki). I w konsekwencji może to prowadzić do wycofywania się przedsiębiorców z prowadzenia działalności gospodarczej. Co z kolei wiąże się ze zmniejszeniem dochodów budżetu państwa z tytułu danin publicznych płaconych przez przedsiębiorców;
- Za prawdopodobne uznać należy, że część przedsiębiorców będzie się obawiała deklarować najniższą podstawę wymiaru składek z uwagi na ryzyko prowadzenia weryfikacji przez ZUS i z uwagi na ryzyko samodzielnego ustalenia przez ZUS miesięcznego przychodu

przedsiębiorcy. Takie uprawnienia ZUS wprowadzają faktyczną i nieuprawnioną ingerencję państwa w prowadzenie działalności gospodarczej;

Warto również zauważyć, że zmniejszenie liczby przedsiębiorców wpłynie negatywnie na rynek pracy. Państwo nie zapewni bowiem tym przedsiębiorcom (którzy z uwagi na możliwe zwiększenie składek nie będą w stanie prowadzić działalności) pracy na tzw. etacie. W szczególności na poziomie odpowiadającym doświadczeniu i wykształceniu tych osób. Ponadto, w przypadku niektórych zawodów regulowanych np. adwokatów, obecne ustawodawstwo nie przewiduje możliwości wykonywania zawodu w formie innej niż działalność gospodarcza. Oznacza to, że w wyniku planowanych zmian, osoby wykonujące takie zawody, których roczny przychód nieznacznie przekracza Limit mogą rozważyć zakończenie prowadzenia działalności. W konsekwencji, wraz z zamykaniem indywidualnych kancelarii adwokackich ograniczy się dostęp społeczeństwa do usług prawnych. I co istotne, nie zatrzyma tego proponowana zmiana Ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (w wyniku której każdy byłby uprawniony do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej⁸). Jeżeli dla przedsiębiorcy działalność przestanie być opłacalna w wyniku zwiększonych danin publicznych (składki + podatki), przedsiębiorca będzie zmuszony zaprzestać prowadzenia działalności. Nie należy bowiem zapominać, iż przedsiębiorca prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą ponosi następujące koszty z tytułu jej prowadzenia:

Miesięczne koszty obligatoryjne:

- 1) Składki (w tym składki na ubezpieczenie chorobowe) – 1109, 80 PLN
- 2) Podatki – VAT 23 % (np. prawnicy, księgowi), 19 % podatek dochodowy od osób fizycznych;
- 3) Dla zawodów regulowanych – składki na samorzady zawodowe;
- 4) Wynagrodzenia pracowników (jeżeli są zatrudniani);

Miesięczne koszty fakultatywne:

- 1) Koszty siedziby (dla przykładu m² powierzchni biurowej w Warszawie wynosi od w zależności od standardów: od 70 PLN/m² pokoju i powierzchni biurowej⁹ oraz od 13 EUR do 24 EUR m²¹⁰);
- 2) Koszty transportu (np. samochód, bilety kolejowe etc.) – od 500 PLN;
- 3) Zakup pomocy naukowych (np. podręczniki, komentarze, kodeksy) – od 100 PLN;

8

<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/andrzej-dera-jesienia-zmiany-w-ustawie-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej/keqynz2>
- dostęp: 26 lipca 2017 r. na moment pisania opinii nie jest znana ani dostępna treść projektu nowelizacji ustawy;

9

<http://prnews.pl/wiadomosci/ceny-wynajmu-biur-w-warszawie-luty-2016-r-3478841.html> - stan na luty 2016 r.
(dostęp: 26 lipca 2017 r.);

10

<http://www.cushmanwakefield.pl/pl-pl/research-and-insight/2017/boom-on-the-warsaw-office-market-continues/>
(dostęp: 26 lipca 2017 r.);

6

- 4) Zakup sprzętu IT i oprogramowania (np. programy dostępu do baz prawniczych w cenie ok. 500 PLN miesięcznie);
- 5) Obsługa księgową – od 100 PLN;
- 6) Obsługa kadrowa (dla przedsiębiorców zatrudniających pracowników).¹¹

Zatem, jest prawdopodobne, że planowane zmiany odniosą negatywny skutek w stosunku do tych przedsiębiorców, którzy nieznacznie przekroczone wskazane Limity. Przy czym, na chwilę obecną wysokość tych Limitów nie jest znana¹².

Przedsiębiorcy tacy nie wiedzą obecnie o ile zwiększą się ich składki i jaki będzie stopień powiązania wysokości składki z przychodem (czy np. podstawą do wyliczenia poszczególnych progów przychodów będzie – krotność minimalnego miesięcznego wynagrodzenia).

Zmiany w zakresie wysokości podstawowych danin przedsiębiorców wpływają negatywnie na zaufanie rynku do Państwa, wpisują się w trend inflacji prawa i braku stabilności prawnej. Skutkuje to zmniejszeniem apetytu na inwestycje i poniekąd na konsumpcję. Co z kolei może wyrzucić niekorzystny wpływ na rozwój gospodarki. Państwo winno wprowadzać mechanizmy prawne zachęcające obywateli do prowadzenia działalności gospodarczej i wspierające przedsiębiorców.

W obecnych czasach odejścia od rynku etatów, państwo powinno unikać zmian prawnych, które prowadzą do zahamowania przedsiębiorczości. W konsekwencji bowiem powiększa się grupa prekariatu (a do takich należy zaliczyć przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą) i zwiększa się ubóstwo tej grupy. Jeszcze raz należy podkreślić, że rynek etatów (tzw. salariat) nie wchłonie obecnych i przyszłych prekariuszy. Zatem, proponowane zmiany, mimo słusznej idei zmniejszenia obciążeń z tytułu składek dla przedsiębiorców o niskich przychodach, należy ocenić jako mało korzystne i dla przedsiębiorców (zwłaszcza w kwestii niskiego Limitu rocznego) i dla rynku pracy.

Wskazane byłoby, aby przed zakończeniem prac nad Projektem umożliwić przedsiębiorcom (w tym samorządom zawodowym) przedstawienie opinii i propozycji w zakresie proponowanych zmian.

11

ww. lista zawiera podstawowe wydatki przedsiębiorcy. Nie wliczono tu wydatków na inwestycje np. rozwój biura (zmiana na większą siedzibę, remont, zakup nowego sprzętu IT etc.), promocję i reklamę, zwiększenie zatrudnienia etc.;

12

Wprawdzie jak wynika z materiałów dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju (http://www.mr.gov.pl/media/35906/MalaDzialalnoscGospodarcza_050417.pdf - dostęp: 27 lipca 2017 r.); że najniższa wysokość składki ma wynosić 32 PLN dla miesięcznego przychodu na poziomie 200 PLN i ma rosnąć co 200 PLN przychodu o kwotę 32 PLN (a więc dla przychodu 8000 PLN miesięcznie składka może wynieść ok. 1200 PLN), ale ww. progi nie są wskazane w Projekcie, a nie przedstawiono projektu Rozporządzenia do Projektu;