



Warszawa, 21 maja 2021 r.

Członek Zarządu
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

992900/4100/12/2021-WUK

Pan
Jakub KULESZA
Posel na Sejm RP
Biuro Poselskie
Al. Kraśnicka 31 lok. 204
20-718 LUBLIN

Szanowny Panie Pośle,

w związku z wystąpieniem Pana Posła z 5 maja 2021 r. w sprawie działań podejmowanych przez ZUS w stosunku do kobiet prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, uprzejmie informuję.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na podstawie której działa Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Zakład), obowiązkiem Zakładu jest między innymi stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych.

W związku z tym Zakład jest zobowiązany do podejmowania działań zapobiegających uzyskiwaniu ochrony ubezpieczeniowej przez osoby nieuprawnione. Zakład, jako dysponent środków publicznych, nie może zaniechać tych działań.

Zakład podejmuje działania wobec wszystkich osób zgłoszonych do ubezpieczeń, w tym osób prowadzących działalność, kierując się zasadą równego traktowania kobiet i mężczyzn wyrażoną w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wątpliwości Zakładu budzą sytuacje, gdy w krótkim czasie od zgłoszenia do ubezpieczeń osoba prowadząca pozarolniczą działalność występuje o świadczenie. Wówczas podejmowane są działania mające na celu ustalenie, czy osoba ta rzeczywiście podlega ubezpieczeniom społecznym.

Poniższej zostały przedstawione cztery przykłady spraw opisujące próby instrumentalnego wykorzystania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przykład nr 1.

Pani A działalność pozarolniczą prowadziła od 1 sierpnia 2014 r. i od tej daty zgłosiła się do ubezpieczenia chorobowego.

Za sierpień i wrzesień 2014 r. tj. od samego początku prowadzenia działalności zadeklarowała maksymalną kwotę podstawy wymiaru w wysokości **9 365 zł**. Składka na ubezpieczenie chorobowe za te dwa miesiące wyniosła **459 zł**.

Od 5 października 2014 r. do 31 maja 2019 r. Pani A pobierała zasiłki, w tym zasiłek macierzyński z krótkimi przerwami w łącznej kwocie **320 877,10 zł**.

W okresach krótkich przerw w pobieraniu zasiłku opłacała składki od najniższej podstawy wymiaru. Kwota składki na ubezpieczenie chorobowe opłaconej przed rozpoczęciem pobierania zasiłku macierzyńskiego oraz w okresach przerw w pobieraniu zasiłków od sierpnia 2014 r. do maja 2019 r. wyniosła **1 193 zł**.

Decyzją oddziału ZUS została:

- wyłączona z ubezpieczeń od 2 lipca 2016 r.,
- zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranych zasiłków za okres od 8 września 2016 r. do 31 maja 2019 r. na kwotę **179 242 zł**.

Decyzje są prawomocne.

Przykład nr 2.

Pani B działalność pozarolniczą prowadziła od 5 marca 2013 r. i od tej daty zgłosiła się do ubezpieczenia chorobowego.

Za kwiecień i maj 2013 r. tj. od początku prowadzenia działalności zadeklarowała maksymalną kwotę podstawy wymiaru w wysokości **9 225,75 zł**. Składka na ubezpieczenie chorobowe za te dwa miesiące wyniosła **394 zł**.

Od 5 czerwca 2013 r. pobierała zasiłek chorobowy, a następnie od 22 września 2013 r. zasiłek macierzyński. Od 5 czerwca 2013 r. do 16 czerwca 2016 r. pobierała zasiłki z krótkimi przerwami w łącznej kwocie **251 668 zł**.

W okresach krótkich przerw w pobieraniu zasiłku opłacała składki od najniższej podstawy wymiaru. Kwota składki na ubezpieczenie chorobowe opłaconej przed rozpoczęciem pobierania zasiłków oraz w okresach przerw w pobieraniu zasiłków od marca 2013 r. do czerwca 2016 r. wyniosła **746 zł**.

Decyzją oddziału ZUS została:

- wyłączona z ubezpieczeń od 5 marca 2013 r.,
- zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranych zasiłków za okres 22 września 2013 r. do 16 czerwca 2016 r. na kwotę **222 745 zł**.

Decyzje są prawomocne.

Przykład nr 3.

Pan C działalność pozarolniczą prowadził od 3 listopada 2008 r. W grudniu 2014 r. i styczniu 2015 r. nie podlegał ubezpieczeniu chorobowemu (składki na ubezpieczenia społeczne zostały opłacone po obowiązującym terminie). Do ubezpieczenia chorobowego zgłosił się ponownie od 1 lutego 2015 r.

Za luty, marzec i kwiecień 2015 r. zadeklarował maksymalną kwotę podstawę wymiaru w wysokości **9 000 zł**. Składka na ubezpieczenie chorobowe za te miesiące wyniosła **661,50 zł**.

Od 8 maja 2015 r. do 4 września 2018 r. pobierał z krótkimi przerwami zasiłki w łącznej kwocie **265 085 zł**.

W okresach krótkich przerw w pobieraniu zasiłku opłacał składki od minimalnej podstawy wymiaru. Kwota składki na ubezpieczenie chorobowe opłaconej przed rozpoczęciem pobierania zasiłków oraz w okresach przerw w pobieraniu zasiłków od lutego 2015 r. do grudnia 2018 r. wyniosła **731 zł**.

Decyzją oddziału ZUS został:

- wyłączony z ubezpieczeń od 20 stycznia 2017 r.,
- zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych zasiłków za okres 30 stycznia 2017 r. do 4 września 2018 r. na kwotę **132 077 zł**.

Decyzje są prawomocne.

Przykład nr 4.

Pani D od 1 września 2018 r. do 31 lipca 2019 r. była zgłoszona do ubezpieczeń społecznych, w tym do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia.

Od 1 sierpnia 2019 r. prowadzi działalność pozarolniczą i od tej daty zgłosiła się do ubezpieczenia chorobowego.

Za sierpień 2019 r. zadeklarowała podwyższoną kwotę podstawy wymiaru składek w wysokości **11 000 zł.**

Od 4 września 2019 r. wystąpiła z wnioskiem o wypłatę zasiłku chorobowego, a następnie od 10 grudnia 2019 r. o wypłatę zasiłku macierzyńskiego.

Podstawa wymiaru zasiłku została ustalona w wysokości **9 491,90 zł.** Wynikało to z uwzględnienia okresu ubezpieczenia chorobowego z poprzedniego tytułu.

Decyzją oddziału ZUS została wyłączona z ubezpieczeń społecznych z tytułu umowy zlecenia od 1 września 2018 r. Oddział ponownie ustalił podstawę wymiaru zasiłku, bez doliczania liczby miesięcy poprzedniego ubezpieczenia chorobowego. Podstawa ta wyniosła 3 637,84 zł.

Zaistniałe przypadki nieuczciwych działań osób, które chciały w sposób nieuprawniony nabyć ochronę ubezpieczeniową, wskazują na konieczność podejmowania przez nas działań kontrolnych.

Orzecznictwo, w tym Sądu Najwyższego wskazuje jakim cechom powinna odpowiadać prowadzona działalność gospodarcza. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 22 października 2020 r. sygn. akt II UK 351/19 stwierdził: *„Działalność gospodarcza musi (...) odpowiadać pewnym cechom, a o działalności gospodarczej można mówić, jeżeli są spełnione kumulatywnie wszystkie przesłanki (zarobkowy charakter prowadzonej działalności, jej zorganizowany charakter, ciągłość jej wykonywania). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie, że podstawą powstania tytułu ubezpieczeń społecznych w oparciu o prowadzenie pozarolniczej działalności jest faktyczne jej wykonywanie, co oznacza konieczność stwierdzenia w oparciu o odpowiednie ustalenia faktyczne, że dana osoba rzeczywiście prowadzi działalność zarobkową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2017 r., II UK 621/15). Jednym z elementów kreujących działalność gospodarczą jest jej zarobkowy charakter. Przesłanka*

zarobkowego charakteru działalności zostaje spełniona wtedy, gdy jej prowadzenie przynosi rzeczywisty zysk, a także wówczas, gdy mimo jego nieosiągnięcia, przedsiębiorca nastawiony był na uzyskanie dochodu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 września 2016 r., I UK 455/15, z dnia 6 kwietnia 2017 r., II UK 98/16, z dnia 15 marca 2018 r., III UK 47/17). (...)”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego można znaleźć również wskazówki z jakich środków składki powinny być sfinansowane:

- wyrok z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II UK 98/16, zgodnie z którym *"(...) istotny jest wyznaczony przez przedsiębiorcę cel, który w każdym przypadku, poprzez realizację zamierzonych przedsięwzięć musi zakładać wynik finansowy. Zarobkowy charakter musi być nastawiony na zysk który, powinien co najmniej pokryć koszty założenia i prowadzenia działalności"*.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w każdej badanej sprawie Zakład dokonuje wnikliwej oceny zebranego materiału dowodowego i na podstawie tej analizy jest uprawniony do oceny, czy dana okoliczność została udowodniona¹.

Wynik postępowania administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w wydanej decyzji. W jej uzasadnieniu ZUS wskazuje fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej².

Natomiast osoba, która nie zgadza się ze stanowiskiem Zakładu ma prawną możliwość zakwestionowania dokonanego przez ZUS rozstrzygnięcia w drodze kontroli sądowej³.

W sprawie uprawnień Zakładu do kwestionowania wysokości zadeklarowanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej podstaw wymiaru składek Sąd Apelacyjny w Lublinie wystąpił do Sądu Najwyższego – postanowienie z dnia 22 października 2020 r. sygn. akt III AUa 747/20. Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie:

„Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nie kwestionując samego tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym z racji prowadzenia działalności gospodarczej, ma prawo do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy będąca w ciąży kobieta już w pierwszym miesiącu prowadzenia działalności gospodarczej, przy nieznannej jeszcze

¹ Art. 80 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej: k.p.a.

² Art. 107 § 3 k.p.a.

³ Art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

skali przychodu (usługi fryzjerskie), deklaruje maksymalną, prawem dopuszczalną, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a następnie, już w kolejnym miesiącu tej działalności korzysta z zasiłku chorobowego trwającego aż do dnia urodzenia dziecka, a następnie z zasiłku macierzyńskiego i kolejnych zasiłków chorobowych, opiekuńczych i znów macierzyńskiego, przy czym przerwy pomiędzy poszczególnymi okresami niezdolności do pracy z powodu choroby były krótsze niż trzy miesiące, a na dzień wydania decyzji przez organ rentowy na 1474 dni zgłoszonej działalności gospodarczej, aż przez 1175 dni pobierała świadczenia z ubezpieczenia społecznego (prawie 80% okresu działalności), co może wskazywać, że zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych i zadeklarowanie wysokiej podstawy składek miało na celu nie tyle podjęcie i wykonywanie zarobkowej działalności o charakterze ciągłym w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U z 2017r., poz. 2168 ze zm.), lecz włączenie się do systemu ubezpieczeń w celu uzyskiwania wysokich świadczeń.”

Dodatkowo informuję, że Zakład nie może wygenerować automatycznie żądanych przez Pana Posła informacji w zakresie sygnatur decyzji wydanych przez poszczególne oddziały od 2015 r. w sprawie niepodlegania ubezpieczeniom społecznym i zmniejszenia podstawy wymiaru składek, które zostały uchylone prawomocnymi wyrokami sądowymi. Ustalenie tych informacji wymaga zaangażowania pracowników oddziałów ZUS w celu przejrzania odrębnie każdej sprawy.

Dlatego dziś nie mogę przekazać takich danych. Jeżeli, pomimo informacji o niemożności automatycznego wygenerowania takich danych, Pan Poseł podtrzymuje swoje oczekiwania, skieruję do oddziałów ZUS odpowiednie żądanie.

Jednocześnie zapewniam, że sprawy, w których oddział ZUS wydał decyzję o obniżeniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osoby prowadzącej działalność gospodarczą, a następnie złożył zawiadomienie do Prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez te osoby, zostaną poddane szczegółowej analizie.

Łączę wyrazy szacunku

**Paweł
Jaroszek**

Elektronicznie podpisany
przez Paweł Jaroszek
Data: 2021.05.21 15:21:49
+02'00'