



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2218

Warszawa, 29 listopada 2017 r.

Pan

Marek Kuchciński

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 zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Arkadiusza Marchewkę.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Tadeusz Aziewicz; (-) Anna Białkowska; (-) Jerzy Borowczak; (-) Krzysztof Brejza; (-) Borys Budka; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Zofia Czernow; (-) Andrzej Czerwiński; (-) Ewa Drozd; (-) Artur Dunin; (-) Joanna Fabisiak; (-) Joanna Frydrych; (-) Grzegorz Furgo; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Kinga Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Zdzisław Gawlik; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Lidia Gądek; (-) Elżbieta Gelert; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta

Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Jan Grabiec; (-) Andrzej Halicki; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Marcin Kierwiński; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Roman Jacek Kosecki; (-) Tomasz Kostuś; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krzakała; (-) Józef Lassota; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Izabela Leszczyna; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Joanna Mucha; (-) Anna Nemś; (-) Sławomir Neumann; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Włodzimierz Nykiel; (-) Norbert Obrycki; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Kazimierz Plocke; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Ireneusz Raś; (-) Halina Rozpondek; (-) Marek Rząsa; (-) Krystyna Sibińska; (-) Tomasz Siemoniak; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Bożena Szydłowska; (-) Tomasz Szymański; (-) Marcin Święcicki; (-) Cezary Tomczyk; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Anna Wasilewska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Wojciech Wilk; (-) Stanisław Żmijan.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6:

a) w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi, z zastrzeżeniem ust. 5a;”;

b) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. 1. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, do ukończenia 24 lat. Osoby te mogą być objęte ubezpieczeniami emerytalnemu i rentowym dobrowolnie, na swój wniosek.”;

2) po art. 16 dodaje się art. 16a w brzmieniu:

„Art. 16a. 1. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe osób, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1, które nie ukończyły 24 lat oraz prowadziły nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia.

2. Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe osób, o których mowa w ust. 1, finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu.”;

3) w art. 18a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie

„1. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności

gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 3.”,

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Przepis ust. 1 stosuje się do osób, o których mowa w art. 6 ust. 5a, kontynuujących prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej po ukończeniu 24. roku życia. Podstawa wymiaru składek, o której mowa w ust. 1, obowiązuje do upływu 24 miesięcy kalendarzowych od dnia ukończenia 24. roku życia.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938.) wprowadza się następujące zmiany:

l) w art. 81:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

" 2. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c, z wyłączeniem osób, o których mowa w ust. 2a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.",

b) dotychczasowy ust. 2a oznacza się jako ust. 2b oraz dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c, prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, do ukończenia przez te osoby 24. roku życia, stanowi kwota 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.”;

2) w art. 85 po ust. 15a dodaje się ust. 15b w brzmieniu:

„15b. Za osoby, o których mowa w art. 81 ust. 2a, składkę na ubezpieczenie zdrowotne jako płatnik oblicza Zakład Ubezpieczeń Społecznych.”;

3) w art. 86 po ust. 2b dodaje się ust. 2c i 2d w brzmieniu:

„2c. Składki na ubezpieczanie zdrowotne osób, o których mowa w art. 81 ust. 2a, opłacane są przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

2d. Na opłacenie składek, o których mowa w ust. 2c, Zakład Ubezpieczeń Społecznych otrzymuje dotacje z budżetu państwa.”;

Art. 3. 1. Przepisy ustaw zmienianych w art. 1 i art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do osób, które rozpoczęły działalność gospodarczą przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Okresy prowadzenia działalności gospodarczej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zalicza się do okresu prowadzenia działalności, o którym mowa w art. 16a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Głównym celem projektu jest zachęcenie osób w wieku do 24 lat włącznie do tworzenia własnych firm. Zwiększenie młodym ludziom możliwości eksperymentowania, testowania własnych pomysłów i podejmowania ryzyka powinno złagodzić negatywny wpływ spadku liczby młodych na natężenie innowacji w polskiej gospodarce i – w konsekwencji – jej wzrost w długim okresie. Na zagrożenie takie wskazują badania z innych krajów. W latach 2007-2016 liczba osób młodych, tzn. w wieku 15-24 lata, zmniejszyła się o ponad 1,6 mln, tj. o 29,0%. Dla porównania, w UE spadła ona o 10,3%, w tym w UE-15 o 4,7%. Jeżeli polska gospodarka ma zachować dynamizm, to musi pełniej korzystać z energii, inwencji i otwartości tych ludzi.

Dodatkowym celem projektu jest zwiększenie aktywności zawodowej młodych Polaków. Młodzi ludzie w Polsce są mniej aktywni zawodowo niż przeciętnie w Europie. Odsetek aktywnych zawodowo młodych ludzi wynosi 34,5% wobec 41,5% w UE, w tym 43,8% w UE-15; w Niemczech wynosi on 49,2%, a w Szwecji 54,8%. Ta niska aktywność zawodowa młodych Polaków nie zmienia się od lat, choć w całej populacji w wieku produkcyjnym po 2007 roku nastąpił pod tym względem gigantyczny postęp. Gdyby aktywność zawodowa wśród młodych w Polsce wzrosła do poziomu średniej w UE, to przy zachowaniu dotychczasowej stopy bezrobocia wśród nich, liczba pracujących w naszym kraju byłaby większa o 230 tys. Gdyby za punkt odniesienia przyjąć UE-15, to ta liczba wzrosłaby o 305 tys. Przy wskaźniku aktywności zawodowej wśród młodych na poziomie Niemiec, byłaby ona wyższa o 485 tys. Gdyby zaś wskaźnik ten osiągnął wartość ze Szwecji, to wzrosłaby ona o 670 tys. osób.

Trzecim celem projektu jest obniżenie wysokiego bezrobocia wśród młodych. Jakkolwiek po 2013 roku jego stopa wyraźnie spadła, to w 2016 roku wciąż wynosiła 17,7% (w 2013 r. sięgała 27,3%) i była tylko nieznacznie niższa niż przeciętnie w UE (18,7%). Tymczasem, w Niemczech wynosi ona 7,1%, przy dużo wyższej aktywności zawodowej. Gdyby stopa bezrobocia wśród młodych spadła w Polsce do poziomu niemieckiego, to nawet przy braku poprawy aktywności zawodowej wśród nich, liczba pracujących wzrosłaby o 146 tys. Gdyby natomiast zarówno wskaźnik aktywności zawodowej wśród młodych, jak i stopa bezrobocia wśród nich były w Polsce takie, jak w Niemczech, to liczba pracujących byłaby wyższa aż o 693 tys. osób.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie osoby, które nie ukończyły 24 lat podlegają takim samym zasadom opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, jak wszystkie inne osoby. Żeby zachęcić ich do zakładania działalności gospodarczej, powinno zwolnić się ich z obowiązku płacenia składek na Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Dla przykładu, w warunkach roku 2017 osoba rozpoczynająca działalność gospodarczą na początku 20-go roku życia, osiągnęłaby następującą maksymalną korzyść, gdyby kontynuowała działalność do ukończenia 24 roku życia. Przez pierwsze dwa lata nie musiałaby płacić: 1) składki preferencyjnej ZUS ($190,62 \text{ zł} \times 24 \text{ m-ce} = 4574,88 \text{ zł}$), 2) składki na NFZ ($297,28 \text{ zł} \times 24 \text{ m-ce} = 7134,72 \text{ zł}$). Przez kolejne trzy lata, do ukończenia 24-go roku życia nie musiałaby płacić składki na ZUS w pełnym wymiarze i składki na NFZ ($1172,56 \text{ zł} \times 36 \text{ m-cy} = 42\,212,16 \text{ zł}$). W sumie dałoby to jej oszczędność na poziomie 53 921,76 zł.

Osoby prowadzące działalność gospodarczą korzystające ze zwolnienia zachowują jednak możliwość samodzielnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (zwolnienie powinno być prawem, a nie obowiązkiem).

Dodatkową zachętą dla podejmowania i kontynuowania działalności gospodarczej będzie możliwość skorzystania z ulg obowiązujących do tej pory na zasadach ogólnych. Po ukończeniu 24 lat osoby, które kontynuować będą działalność gospodarczą, zachowają prawo do istniejącej dzisiaj ulgi obniżającej na okres 2 lat osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą składki na ubezpieczenia społeczne o 80%.

Aby wzmocnić pozytywny wpływ planowanego rozwiązania na aktywność zawodową młodych ludzi i obniżyć bezrobocie wśród nich, projekt wprowadza także regulację, która po dwóch latach prowadzenia działalności gospodarczej przez młodych ludzi zwalniałaby ich wynagrodzenia otrzymywane z tytułu umowy o pracę z wszelkich składek poza składką na ubezpieczenie zdrowotne. Ponieważ umowa o pracę wiąże się nierozzerwalnie z ubezpieczeniem społecznym, budżet państwa powinien opłacać za takie osoby składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe w wysokości odpowiadającej składkom od minimalnego wynagrodzenia.

3. Skutki społeczne, gospodarcze i prawne

Projekt spowoduje korzystne skutki społeczne poprzez zwiększenia aktywności zawodowej ludzi młodych.

Skutkami gospodarczymi będzie zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych, obniżenie kosztów pracy, a w efekcie - zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki.

Skutki prawne ustawy sprowadzają się do zmian w zakresie praw i obowiązków osób ubezpieczonych, pracodawców i płatników składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. W przepisach przejściowych rozciągu się uprawnienia wprowadzane ustawą na osoby, które podjęły działalność gospodarczą przed jej wejściem w życie.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

4. Skutki finansowe i obciążenie finansowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt pociąga za sobą obciążenie finansowe budżetu państwa w związku z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób podejmujących działalność gospodarczą przed ukończeniem 24 lat. Na bazie dostępnych danych można szacować, że koszty powyższej regulacji nie powinny przekroczyć 4 mld zł. Koszty te mają charakter warunkowy. Pojawiłyby się w takiej skali, gdyby zaszły łącznie trzy okoliczności: (1) wszyscy młodzi ludzie, którzy dzisiaj są aktywni, postanowiliby porzucić umowy o pracę i założyć firmy; (2) żadna z młodych osób nie zwiększyłaby swoich dochodów w wyniku działania regulacji; (3) żaden młody człowiek, który dzisiaj nie jest aktywny, nie zaktywizowałby się. Jako że jest to mało prawdopodobne, w rzeczywistości koszty te zostaną pomniejszone przez podatki płacone przez młodych, których program zachęci do aktywności lub którym pomoże rozwinąć działalność i osiągnąć wyższe dochody.

5. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

W związku z faktem, że projekt przewiduje preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przez zwolnienie z obowiązków w zakresie składek ubezpieczenia

społecznego oraz pokrywania części kosztów działalności gospodarczej przez budżet państwa, w toku prac nad projektem ustawy należy rozważyć przeprowadzenie procedury notyfikacji pomocy publicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 i 1948).

6. Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

7. Projekt wywiera wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Regulacje wprowadzane ustawą stwarzają korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Z jednej strony przejawiać się to będzie w zwolnieniu ze składek samych przedsiębiorców. Z drugiej strony, przedsiębiorcy zatrudniający osoby, które nie ukończyły 24 lat, a wcześniej prowadziły nieprzerwanie przez 2 lata działalność gospodarczą, będą korzystali z niższych kosztów pracy.

Warszawa, 8 grudnia 2017 r.

BAS-WAPM-2481/17

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Arkadiusz Marchewka)

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

I. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń)¹ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej)².

Zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń (art. 1 projektu) dotyczyć mają niektórych postanowień określających zasady podlegania ubezpieczeniom i zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne. Wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 i art. 18a oraz dodanie art. 16a w tej ustawie. Zmiana art. 6 ma polegać na wyłączeniu z zakresu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą – do ukończenia przez nie 24 lat. Osoby te zostałyby objęte dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym. Zgodnie z proponowanym art. 16a, w przypadku pracowników, którzy nie ukończyli 24 lat i prowadzili nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat pozarolniczą działalność gospodarczą, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia, zaś składki na te ubezpieczenia finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1778, ze zmianami.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 1938, ze zmianami.

Zmiana art. 18a ust. 1 zakłada rozszerzenie zakresu stosowania zasady, zgodnie z którą – w przypadku ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania takiej działalności – podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Wnioskodawcy proponują, by zasada ta stosowała się także do osób, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą do ukończenia 24 lat, kontynuujących prowadzenie tej działalności po ukończeniu 24. roku życia – do upływu 24 miesięcy kalendarzowych od dnia ukończenia 24. roku życia.

Zmiany ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (art. 2 projektu) dotyczyć mają reguł określających składki na ubezpieczenia zdrowotne. Wnioskodawcy proponują zmianę art. 81, art. 85 i art. 86 tej ustawy. Zmiana art. 81 polega na ustanowieniu reguły, zgodnie z którą – w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub osób z nimi współpracujących (z wyłączeniem osób, które zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej) do ukończenia przez te osoby 24. roku życia – podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowi kwota 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W myśl proponowanej zmiany art. 85 i art. 86, za osoby takie składkę na ubezpieczenie zdrowotne obliczałby jako płatnik i opłacał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otrzymując na ten cel dotację z budżetu państwa.

Projekt zawiera przepisy przejściowe (art. 3 projektu). Zgodnie z art. 4 projektu, projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać przepis art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Stanowi on, że wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek 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. Wszelka pomoc państwa – co do zasady – musi uzyskać akceptację Komisji (art. 108 TfUE). Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków dopóki Komisja nie zakończy ich oceny co do zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Dodatkowo uwzględnić należy postanowienia rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (dalej: rozporządzenie 651/2014)³. Rozporządzenie to określa programy pomocy, które są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lub 3 TfUE i wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE.

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

Pojęcie pomocy udzielanej przez państwo (pomocy publicznej) jest zdefiniowane w Traktacie w sposób ogólny. Doprecyzowanie definicji znajduje się w licznych orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, pomoc publiczna to jakakolwiek korzyść nieodpłatna lub częściowo odpłatna przyznana przedsiębiorcy przez władze publiczne. Tak definiowana pomoc publiczna obejmuje zarówno przysporzenie majątkowe, jak też przyznanie ulg czy zwolnień w zobowiązaniach, które przedsiębiorca powinien spełnić, co powoduje określone oszczędności po jego stronie⁴. Jedną z form pomocy publicznej jest obniżenie płatności z tytułu należności na ubezpieczenie społeczne⁵. Projekt zakłada wprowadzenie preferencyjnych zasad dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dla określonych kategorii płatników, w tym osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą – do ukończenia przez nie 24 lat. Osoby takie objęte są zakresem pojęcia „przedsiębiorstwo”, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TfUE. W odniesieniu do takich osób przedstawiona w projekcie propozycja dotycząca wymiaru składek oznacza m.in. obniżenie płatności na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, co może stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TfUE. Należy odnotować, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, każda pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musi ono ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE⁶.

Rozważając kwalifikację wsparcia, o którym mowa w projekcie, jako pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE należy także dodać, że rozporządzenie 651/2014 zawiera – pośród regulacji dotyczących różnych kategorii pomocy publicznej – przepisy dotyczące pomocy dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność. Wskazany akt prawny kwalifikuje zatem tego rodzaju wsparcie jako pomoc publiczną – nie wykluczając przy tym, że pomoc taka jest dopuszczalna. W art. 22 rozporządzenia 651/2014 określone zostały

³ Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014, s. 1, ze zmianami.

⁴ Wyrok Trybunału z 27 marca 1980 r. w sprawie 61/79 Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Denkavit italiana Srl.

⁵ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 28 września 1995 r. w sprawie T-95/94 Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs and Brink's France SARL przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.

⁶ Wyrok Trybunału z 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Federalna Republika Niemiec v. Komisja.

warunki, których spełnienie powoduje, że programy pomocy dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność są nie tylko zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TfUE, lecz również są wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE. Należy w konsekwencji uznać, że projektowane wsparcie może być kwalifikowane jako pomoc publiczna przeznaczona dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą. Jednocześnie jednak nie odpowiada ono szczegółowym warunkom udzielania pomocy, o których mowa w tym rozporządzeniu (art. 22 ust. 3-5 rozporządzenia 651/2014).

Wobec tych ustaleń należy przyjąć, że opiniowany projekt – przyznający na gruncie regulacji dotyczącej ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego preferencje określonej kategorii przedsiębiorcom – ustanawia program pomocy wymagający oceny co do zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Zakwalifikowanie danego wsparcia do kategorii pomocy publicznej, w tym także brak zgodności z warunkami zwolnienia z wymogu notyfikacyjnego, które zostały określone w rozporządzeniu 651/2014, nie oznacza, że to wsparcie jest niezgodne z traktatowymi zasadami udzielania pomocy przez państwo. Do naruszenia art. 107 ust. 1 TfUE dochodzi bowiem 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 nie ma zatem charakteru bezwzględnie. 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 publiczna spełnia kryteria art. 107 ust. 3 w związku z art. 107 ust. 1 TfUE, jest Komisja Europejska. 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 2016 r. poz. 1808 i poz. 1948). 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.

IV. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zawiera przepisy objęte prawem Unii Europejskiej. Projekt określa program pomocy publicznej. Projekt podlega notyfikacji w trybie wskazanym w opinii.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 8 grudnia 2017 r.

BAS-WAPM-2482/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Arkadiusz Marchewka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych². Zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczyć mają postanowień określających zasady podlegania ubezpieczeniom i zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne, natomiast zmiany ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – postanowień określających składki na ubezpieczenia zdrowotne. Projekt zakłada wprowadzenie preferencyjnych zasad dotyczących składek dla określonych kategorii płatników.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Wojciech Arndt

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1778, ze zmianami.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 1938, ze zmianami.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 29.12. 2017 r.

PK I BP 0280.315.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu 02.01.2018

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 6 grudnia 2017 r., nr GMS-WP-173-313/17, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767, z późn. zm.), uprzejmie informuję, że do przedmiotowego projektu nie przedstawiam opinii.

Projektowane w ustawie regulacje związane są ze świadczeniami społecznymi z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz z polityką finansową państwa i pozostają poza zakresem zadań prokuratury.

z poszanowaniem

Bogdan Święczkowski

Warszawa, dnia 28 grudnia 2017 r.

991100/0230-168/2017/MC
UNP-2017-383602

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 02.01.2018

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia 2017 r., znak: GMS-WP-173-313/17, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w załączeniu przekazuję stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przygotowane przez Departament Legislacyjno-Prawny.

Z poważaniem

CZŁONEK ZARZĄDU

[Signature]

991100/0230-168/2017/MC

Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

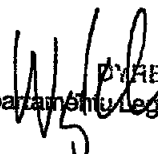
W projekcie proponuje się zwolnienie osób do ukończenia 24 lat (dalej osoba młoda), prowadzących działalność gospodarczą, z obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W dalszej kolejności, po co najmniej dwóch latach prowadzenia działalności gospodarczej, w przypadku zatrudnienia (przed ukończeniem 24 lat) na podstawie umowy o pracę – składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu bycia pracownikiem finansowane byłyby z budżetu państwa od podstawy wymiaru stanowiącej kwotę minimalnego wynagrodzenia.

Proponowane rozwiązanie skutkuje zapisaniem na koncie ubezpieczonego krótszych okresów podlegania ubezpieczeniom społecznym i niższych kwot składek, co przełoży się negatywnie na prawo i wysokość świadczeń przysługujących z tych ubezpieczeń. Może być więc odebrane nie jako przywilej, a jako pogorszenie sytuacji ubezpieczeniowej, zwłaszcza w okresie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. O ile bowiem w okresie prowadzenia działalności gospodarczej osoba młoda będzie miała możliwość kreowania swojego ubezpieczenia, ponieważ to od niej będzie zależało czy przystąpi do ubezpieczeń i z jaką podstawą, o tyle w okresie bycia pracownikiem może zostać postawiona przed faktem nawet znacznego obniżenia podstawy wymiaru składek.

Projektowana regulacja zakłada, że z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej osoba młoda będzie podlegała ubezpieczeniu zdrowotnemu, także w przypadku nieprzystąpienia do ubezpieczeń społecznych. Taka konstrukcja przepisów oznacza konieczność założenia tym osobom w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych konta ubezpieczonego oraz konta płatnika składek, co będzie wymagała wprowadzenia nowego kodu tytułu ubezpieczenia. Wiąże się to z koniecznością odpowiedniego dostosowania

systemów informatycznych Zakładu. W związku z powyższym zasadne byłoby wprowadzenie 12 miesięcznego okresu vacatio legis, ze względu na konieczność przeprowadzenia przez Zakład postępowania przetargowego, w celu wyłonienia wykonawcy tych zmian.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że projekt ustawy posługuje się wyrażeniem „prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą”, podczas gdy ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych posługuje się pojęciem „prowadzące pozarolniczą działalność”.


DIREKTOR
Departamentu Legislacyjno-Prawnego
Dominik Wojtaszak



Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 10 stycznia 2018 r.

BSA III-021-478/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

[Faint, illegible text]

Data wpływu 12.01.2018r.

Pani
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia 2017 r., GMS-WP-173-313/17 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) nie uznaje za celowe opiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.*

Z wyrazami szacunku

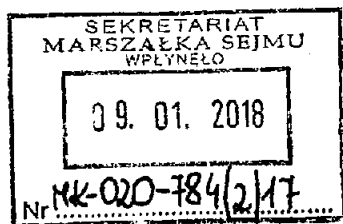
Region



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ**

DMP-500-3(2)/18/AH

Warszawa, 5 stycznia 2018 r.



**Pan Joachim Brudziński
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 grudnia 2017 r. (GMS-WP-17-61/17), zawierające wniosek o wydanie opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uprzejmie informuję, iż w dniu dzisiejszym została wydana opinia Nr 3 /2018/P/AH, którą przekazuję w załączeniu.

[Signature]
Z up. PREZESA
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
WICEPREZES
Dorota Karczewska

Zał. Opinia Prezesa UOKiK z dnia 5 stycznia 2018 r.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**
MAREK NIECHCIAŁ

Warszawa, 5 stycznia 2018 r.

DMP-500-3(2)/18/AH

Opinia Nr 3 2018/P/AH

do projektu programu pomocowego zawartego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Pismem z dnia 14 grudnia 2017 r. (GMS-WP-17-61/17), Marszałek Sejmu złożył wniosek do Prezesa UOKiK o wydanie opinii do projektu programu pomocowego zawartego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: projekt ustawy). Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, stwierdzam co następuje.

I. Zakres projektu ustawy.

Celem projektu ustawy jest obniżenie bezrobocia wśród młodych poprzez zachęcenie osób w wieku do 24 lat włącznie do zakładania i prowadzenia własnych firm. Zgodnie z art. 1 projektu ustawy wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 i art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych² (dalej: ustawa o sus) oraz dodanie art. 16a w tej ustawie. Proponowana zmiana art. 6 ustawy o sus dotyczy wyłączenia z zakresu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, do ukończenia przez nie 24 lat. Natomiast zgodnie z proponowanym art. 16a ustawy o sus, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe w przypadku pracowników, którzy nie ukończyli 24 lat i prowadzili wcześniej nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat pozarolniczą działalność gospodarczą, stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia, przy czym składki te w całości finansowane są nie przez pracodawcę, ale z budżetu państwa za pośrednictwem ZUS. Zmiana art. 18a ustawy o sus przewiduje rozszerzenie zakresu stosowania zasady, zgodnie z którą dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w okresie pierwszych 24 miesięcy podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm. (dalej: ustawa o pomocy publicznej).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.

emerytalne i rentowe stanowi kwota nie niższa niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia. Wnioskodawcy proponują, by zasada ta obowiązywała również w stosunku do osób, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą do ukończenia 24 lat, a następnie kontynuują jej prowadzenie po ukończeniu 24 roku życia, do upływu 24 miesięcy od dnia ukończenia 24 roku życia.

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³ (dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej), w art. 2 projektu ustawy, zakładają modyfikację art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, zgodnie z którą w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, do ukończenia przez nie 24 roku życia, podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne będzie stanowiła kwota 75 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego⁴. Składkę tę będzie obliczał i opłacał ZUS, otrzymując na ten cel dotację z budżetu państwa (zmiana art. 85 i 86 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

II. Kryteria kwalifikacji planowanego wsparcia jako pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, 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 przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia ono następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze środków publicznych,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- 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 unijnego⁵, doprecyzowane decyzjami Komisji Europejskiej oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Sądu UE. Za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy organizacyjnej i prawnej, czy źródeł finansowania⁶. Bez znaczenia jest również,

³ Dz. U. z 2017 r. poz.1938 ze zm.

⁴ Włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

⁵ Art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE (Dz. Urz. UE L 187 z 26 czerwca 2014 r.).

⁶ Orzeczenie TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Höfner i Elser v. Macrotron GmbH.

czy podmiot ten będzie działał w celu osiągnięcia zysku⁷. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku⁸. 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 spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, stowarzyszenie, fundacja czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

III. Ocena warunków udzielania pomocy publicznej.

Oceniając planowane ulgi w składkach na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej, należy odnieść się do przesłanek, o których mowa w pkt II niniejszej opinii. Bezsporne jest, że przepisy o pomocy publicznej mają zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W projekcie ustawy planowane ulgi dotyczą osób prowadzących działalność gospodarczą oraz (w przypadku zmiany w art. 16a ustawy o sus) pracodawców. Należy stwierdzić, że poza przypadkami, w których pracodawca, będący beneficjentem refinansowania składek na ubezpieczenia społeczne, nie prowadzi działalności gospodarczej, projektowane ulgi będą dotyczyły przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę, że beneficjentami ulg mogą być zarówno osoby rozpoczynające działalność gospodarczą lub ją prowadzące, jak i pracodawcy zatrudniający osoby młode, ulgi zostaną omówione z uwzględnieniem tego podziału.

1. Zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą, finansowanie przez ZUS składek na ubezpieczenie zdrowotne tym osobom (art. 6 ustawy o sus i art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej) oraz rozszerzenie możliwości opłacania składek na ubezpieczenia społeczne według preferencyjnej podstawy wymiaru (art. 18a ustawy o sus).

Należy stwierdzić, że projektowane ulgi prowadzą do uszczuplenia dochodów budżetu państwa, stanowiących środki publiczne. Przedsiębiorca uzyskuje tym samym korzyść, gdyż w normalnych warunkach musiałby na bieżąco, w pełnej wysokości i z własnych środków pokryć zobowiązania wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, tzn. w pełnej wysokości opłacać składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.

W odniesieniu do przesłanki selektywności, pragnę zwrócić uwagę, iż projektowane ulgi odnoszą się do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, którzy nie ukończyli 24 lat lub którzy po ukończeniu 24 roku życia kontynuują prowadzenie tej działalności. Z projektowanych przepisów nie będą mogły zatem korzystać podmioty podejmujące działalność gospodarczą w innych formach prawnych oraz np. osoby powyżej 24 roku życia, rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż fakt, że ulgi mogą dotyczyć szerokiego grona podmiotów, nie przesądza, że ma on automatycznie charakter generalny. Orzecznictwo TSUE precyzuje bowiem, że ani znacząca liczba przedsiębiorstw, które mogą powoływać się na dany przepis, ani okoliczność, że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów działalności, nie są wystarczające do podważenia selektywnego charakteru przepisu, a stąd do wykluczenia możliwości uznania go za pomoc państwa⁹. Byłoby inaczej, gdyby środek, jakkolwiek przynoszący beneficjentowi korzyść, był uzasadniony charakterem i ogólną

⁷ Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96.

⁸ Orzeczenie TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja v. Włochy.

⁹ Orzeczenie TSUE z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, (Zb. Orz. z 2003 r., str. I-1487).

strukturą systemu, którego jest częścią¹⁰. W tym kontekście należy zauważyć, że Komisja Europejska wskazała¹¹, że aby móc stwierdzić, że dany środek podąża za logiką systemu, istotne jest ustalenie, czy faktycznie realizuje on cele związane z systemem samym w sobie, czy może służy realizacji celów innych, również uzasadnionych ale pozostających poza systemem (w przywołanej decyzji systemem podatkowym).

Celem wprowadzenia ulg w opłacaniu składek jest ułatwienie określonym podmiotom podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Mając jednakże na uwadze, że naczelną zasadą funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczenia zdrowotnego jest pozyskiwanie środków na finansowanie wydatków państwa, wydaje się, że o ile projektowane ulgi znajdują uzasadnienie z punktu widzenia polityki państwa w zakresie wspierania przedsiębiorczości, czy przeciwdziałania bezrobociu (polityki gospodarczej i społecznej), to, ze względu na efekt w postaci uszczuplenia dochodów budżetu państwa, trudno przyjąć, że można je usprawiedliwić logiką systemu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Dlatego w odniesieniu do zaproponowanych ulg w projekcie ustawy nie można uznać, że wynikają one z natury ww. systemów. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że zawarte w projekcie ustawy ulgi dotyczą, co do zasady, nowych podmiotów, które rozpoczną działalność na rynku i zaczną konkurować z podmiotami już istniejącymi, które podobnych ulg nie otrzymują. Powyższe oznacza, że przesłankę selektywności należy uznać za spełnioną.

Analizując przesłankę zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, należy zauważyć, iż zgodnie z orzecnictwem TSUE¹², w przypadku programów pomocowych, które mają charakter generalny, w celu stwierdzenia, iż pomoc udzielana w ramach takiego programu ma wpływ na handel, wystarczające jest, aby w wyniku oceny *ex ante* w sposób uzasadniony wykazać, że efekt taki może się pojawić. Nowo powstałe podmioty będą prowadziły działalność gospodarczą na rynkach, na których funkcjonują już inne podmioty, w tym przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich, zatem dzięki ulgom przewidzianym w projekcie ustawy, ich pozycja na rynku będzie wzmocniona względem przedsiębiorstw już istniejących. Należy ponadto podkreślić, iż Komisja Europejska, co do zasady, uznaje, iż przesłanka ta jest spełniona w przypadku, gdy spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki, a obalenie tego domniemania wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że ulgi w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, przewidziane w projekcie ustawy, udzielane osobom do 24 roku życia, spełniają wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Z uwagi na niewielką wartość pomocy, może ona być udzielana jako pomoc *de minimis*, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu do pomocy *de minimis*¹³.

2. Finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne pracodawcom będącym przedsiębiorcami, zatrudniającym osoby, które nie ukończyły 24 lat oraz prowadziły wcześniej nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat pozarolniczą działalność gospodarczą.

Należy stwierdzić, że projektowane przeniesienie ciężaru uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne z pracodawców prowadzących działalność gospodarczą na ZUS prowadzi do uszczuplenia dochodów budżetu państwa, stanowiących środki publiczne. Przedsiębiorca uzyskuje tym samym korzyść, gdyż w normalnych warunkach musiałby na

¹⁰ Orzeczenie TSUE z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (Zb. Orz. z 2001r., str. I-083651).

¹¹ Decyzja z dnia 11 lipca 2001 r. w sprawie pomocy dla nowo powstałych przedsiębiorstwa w rejonie Alava (Dz. Urz. UE L 314 z dnia 18 listopada 2002 r.).

¹² Np. orzeczenie TSUE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie *C-75/97 Belgia przeciwko Komisji Europejskiej*, (Zb. Orz. z 1999 r., s. I-3671) lub orzeczenie TSUE z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie *T-298/97 Alzetta Mauro i inni przeciwko Komisji Europejskiej* (Zb. Orz. z 2000 r., str. II-2319).

¹³ Dz. Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r.

bieżąco, w pełnej wysokości i z własnych środków opłacać składki na ubezpieczenia społeczne pracowników.

W odniesieniu do przesłanki selektywności, pragnę zwrócić uwagę, iż projekt ustawy odnosi się do pracodawców zatrudniających osoby o określonym w przepisach projektu ustawy statusie, a zatem ze zwolnienia nie będą korzystali wszyscy pracodawcy. Również przesłanka zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową jest spełniona w każdym przypadku, gdy przedsiębiorca prowadzi działalność w sektorze otwartym na konkurencję.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że przewidziane w projekcie ustawy finansowanie przez ZUS składek na ubezpieczenia społeczne pracowników pracodawcom prowadzącym działalność gospodarczą spełnia wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Z uwagi na niewielką wartość pomocy może ona być udzielana jako pomoc de minimis, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013.

IV. Zapewnienie zgodności projektowanej pomocy z przepisami o pomocy publicznej.

Dla zapewnienia zgodności pomocy udzielanej na podstawie projektu ustawy, w przypadku kwalifikacji planowanych ulg jako pomocy de minimis, należy wyraźnie wskazać w projekcie ustawy, poprzez dodanie odpowiedniego przepisu, że przedmiotowe ulgi stanowią pomoc de minimis i są udzielane zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 1407/2013. Wartość pomocy de minimis dla jednego podmiotu w ciągu trzech lat kalendarzowych, bez względu na podstawę prawną jej udzielania, formę oraz źródło pochodzenia, nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro. W celu zapewnienia właściwego zastosowania przepisów projektu ustawy, ulgi powinny być udzielane na wniosek. Udzielanie pomocy de minimis wiąże się między innymi z obowiązkiem zapewnienia nieprzekroczenia dopuszczalnego limitu 200 000 euro oraz wydania przez organ udzielający pomocy zaświadczenia o pomocy de minimis (art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy publicznej) oraz sprawozdania udzielonej pomocy de minimis poprzez aplikację SHRIMP. Podmiot ubiegający się o ulgi jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy informacji, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy publicznej oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis¹⁴.

V. Obowiązek notyfikacji.

Pomoc de minimis, która spełnia wszystkie warunki określone w rozporządzeniu Nr 1407/2013, jest zwolniona z notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.

Z up. PREZESA
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
WICEPREZES
Dorota Karczewska

¹⁴ Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.