



EFEKTYWNE PRAWO W EFEKTYWNYM PAŃSTWIE

DZIAŁANIA PREWENCYJNE ZAPOBIEGAJĄCE WYŁUDZANIU ŚWIADCZEŃ Z SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Autor opracowania:

Dr Michał Zawiślak

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

Efektywne prawo w efektywnym państwie. Uwarunkowania lokalne w kontekście globalnym, wobec wyzwań XXI w. w walce z przestępczością.

**FUNDACJA
INSTYTUT
PRAWA
USTROJOWEGO**



www.ipu.org.pl
<https://efektywne-prawo.org.pl/>



<https://www.facebook.com/fundacjaipu>



fundacja@ipu.org.pl

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
www.ms.gov.pl


INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO



FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

„Sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości”

Spis treści

Analiza prawna	3
Obowiązek ubezpieczenia społecznego duchownych.....	6
Wnioski.....	8

Analiza prawna

Posiadanie statusu osoby podlegającej ubezpieczeniu ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wiąże z prowadzeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej działalności, z którą związany jest przymus ubezpieczenia, lub posiadaniem możliwości dobrowolnego ubezpieczenia. W obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych wyróżnianie odrębnej kategorii osób podlegających ubezpieczeniu wydaje się zbędne. W związku z obowiązywaniem zasady automatyzmu powstania stosunku ubezpieczenia zakresy pojęć "osoba podlegająca ubezpieczeniu" i "ubezpieczony" pokrywają się. Osoba fizyczna, która podejmuje działalność objętą przymusem ubezpieczenia, staje się jednocześnie osobą podlegającą ubezpieczeniu oraz ubezpieczoną¹.

Ubezpieczenia emerytalne i rentowe posiadają najszerszy zakres podmiotowy spośród ubezpieczeń społecznych objętych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. W świetle art. 6 ust. 1 tej ustawy obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu podlegają osoby, które na terytorium RP wykonują szeroko rozumianą pracę zależną, prowadzą samodzielną działalność pozarolniczą, pobierają niektóre świadczenia pieniężne, korzystają z niektórych uprawnień socjalnych, pozostają w stosunku służbowym oraz świadczą posługę duchowną. Tytuły objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym są związane przede wszystkim z prowadzeniem przez ubezpieczonych działalności o charakterze zarobkowym. Wyjątek od tej zasady stanowią osoby korzystające z ochrony ubezpieczeniowej w związku z pobieraniem świadczeń pieniężnych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego lub na podstawie przepisów szczególnych. Jedyny niezarobkowy tytuł podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu stanowi obecnie korzystanie z urlopu wychowawczego przez osobę, która nie pobiera z tego tytułu zasiłku².

W nowym systemie ubezpieczenia społecznego powiązanie tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego z osiąganiem przychodów jest konsekwencją przyjęcia zasady, zgodnie z którą tytułem objęcia jednostki ochroną ubezpieczeniową jest opłacanie składki. W rezultacie wpływ na wysokość przyszłej emerytury będą miały wyłącznie okresy faktycznego prowadzenia działalności objętej przymusem ubezpieczenia i osiągania z tego tytułu zarobku. W świetle art. 13 pkt 1 i 4 u.s.u.s. okresy pozostawania ubezpieczonego będącego pracownikiem na urlopie bezpłatnym czy zawieszenia pozarolniczej działalności gospodarczej powinny być traktowane jako okresy podlegania ubezpieczeniu

¹ M. Zieleniecki, II. Stosunki prawne pomiędzy ubezpieczonymi a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (stosunki ubezpieczenia) [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.

² M. Zieleniecki, II. Stosunki prawne pomiędzy ubezpieczonymi a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (stosunki ubezpieczenia) [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.

emerytalnemu, w trakcie których brak jest ochrony ubezpieczeniowej. Z podleganiem obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych wiąże się problem łączenia (kumulowania) różnych tytułów tych ubezpieczeń. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stoi w tym zakresie na gruncie zasady hierarchizacji różnych tytułów ubezpieczenia, wyrażającej się w pierwszeństwie jednych tytułów ubezpieczenia przed innymi. Wystąpienie po stronie ubezpieczonego tytułu ubezpieczenia posiadającego pierwszeństwo uchyla w stosunku do tego ubezpieczonego obowiązek ubezpieczenia z tytułu, który z takiego pierwszeństwa nie korzysta. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.u.s. pierwszeństwo przed innymi tytułami ubezpieczenia posiadają: stosunek pracy, umowy cywilnoprawne, których przedmiotem jest świadczenie pracy, zawarte z pracodawcą lub w ramach których wykonywana jest praca na jego rzecz, członkostwo w spółdzielni, służba, pobieranie świadczenia lub zasiłku socjalnego, wynagrodzenia w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub stypendium na przekwalifikowanie. Podlegają one kumulacji, co oznacza, że ubezpieczony podlega ubezpieczeniu z wszystkich tytułów posiadających przywilej pierwszeństwa. W razie zbiegu pozostałych tytułów zasada kumulacji nie obowiązuje. Ubezpieczony podlega ubezpieczeniu wyłącznie z jednego tytułu ubezpieczenia: tego, który powstał najwcześniej (zasada pierwszeństwa w czasie) albo wybranego przez ubezpieczonego. Najniżej w hierarchii ustawodawca sytuuje te tytuły, które rodzą obowiązek ubezpieczenia wyłącznie w przypadku braku innych tytułów. Odrębne zasady dotyczą łączenia tytułów obowiązkowego ubezpieczenia z prawem do emerytury lub renty.

Analiza przepisów określających zasady postępowania w przypadku zbiegu różnych tytułów ubezpieczenia prowadzi do wniosku, że mimo występowania wielu tytułów ubezpieczenia, pomiędzy ubezpieczonym a instytucją ubezpieczeniową zachodzi jeden stosunek prawny obejmujący swoim zakresem ogół wzajemnych praw i obowiązków tych podmiotów. Wiążąca prawna, jaka powstaje w razie skorzystania przez ubezpieczonego z możliwości dobrowolnego ubezpieczenia w zbiegu z tytułami korzystającymi z pierwszeństwa, posiada cechy charakterystyczne dla stosunków prawnych powstających w obowiązkowym ubezpieczeniu emerytalnym.

Dobrowolnemu ubezpieczeniu emerytalnemu podlegają osoby wymienione w art. 7 u.s.u.s. 525 oraz osoby, które korzystają z możliwości kontynuowania ubezpieczenia po ustaniu tytułu podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu lub ubezpieczeniu dobrowolnemu na podstawie art. 7 pkt 3 tej ustawy. W odróżnieniu od obowiązkowych oraz klasycznych dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych dobrowolne kontynuowanie ubezpieczenia nie wymaga istnienia jakiegokolwiek tytułu w trakcie trwania stosunku ubezpieczenia. Jedynym warunkiem skorzystania z tej formy ubezpieczenia jest zgłoszenie wniosku o objęcie ubezpieczeniem w terminie 30 dni od

ustania tytułu podlegania ubezpieczeniu obowiązkowemu lub dobrowolnemu na podstawie art. 7 pkt 7 u.s.u.s.

Podmiotem stosunku ubezpieczenia emerytalnego występującym w roli instytucji ubezpieczenia społecznego jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy on do kategorii swoistych osób prawnych realizujących zadania publiczne. Celem działalności ZUS jest zapewnienie osobom objętym ubezpieczeniami społecznymi świadczeń pieniężnych w razie wystąpienia jednego z tradycyjnych ryzyk ubezpieczeniowych. Zakład posiada znamiona osoby prawnej typu zakładowego. Ubezpieczeni nie mają bezpośredniego wpływu na działalność prowadzoną przez Zakład.

Do zadań realizowanych przez ZUS w związku z występowaniem w charakterze podmiotu indywidualnych stosunków prawnych z zakresu ubezpieczenia emerytalnego należy stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń i ich wypłacanie, wymierzanie i pobór składek, prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek oraz indywidualnych kont ubezpieczonych i płatników. Zadania te są wykonywane bezpośrednio nie przez organy ZUS, lecz przez jego jednostki organizacyjne, zwane organami rentowymi. Organizację wewnętrzną, zakres działania poszczególnych jednostek oraz tryb funkcjonowania i kompetencje organów określają szczegółowo Statut ZUS oraz regulamin organizacyjny Zakładu.

Ciężar prowadzenia postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych spoczywa na terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS - oddziałach oraz podlegających im inspektoratach i biurach terenowych. Działania Centrali związane z wypełnianiem przez ZUS roli podmiotu indywidualnych stosunków prawnych z zakresu ubezpieczenia emerytalnego ograniczają się do prowadzenia rozliczeń składek, kont ubezpieczonych i płatników składek, rejestrów ubezpieczonych, płatników składek i członków otwartych funduszy emerytalnych.

Obowiązek ubezpieczenia społecznego duchownych

Reparycyjny system emerytalny funkcjonuje w większości państw europejskich. Oparty jest na założeniu umowy społecznej polegającej na tym, że pobierane obowiązkowo składki na ubezpieczenie społeczne od osób aktualnie pracujących są gromadzone nie na indywidualnych kontach osób ubezpieczonych, ale w odpowiednim funduszu państwowym i wydatkowane na wypłaty rent i emerytur dla obecnych emerytów i rencistów.

Powszechny system ubezpieczeń pomimo zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r., o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nadal nie obejmuje wielu uprzywilejowanych grup zawodowych, do których można zaliczyć w szczególności: służby mundurowe, sędziów i prokuratorów, górników, rolników, pomimo pierwotnych założeń stworzenia jednolitego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za członków zakonów kontemplacyjno-klauzurowych oraz misjonarzy (w okresach pracy na terenach misyjnych) finansowane są w 100% przez Fundusz Kościelny. Składki na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe pozostałych osób duchownych są finansowane przez: duchownych – w wysokości 20% składki oraz przez Fundusz Kościelny – w wysokości 80% składki. Ubezpieczenie chorobowe jest dobrowolne dla osób duchownych.

Kluczowe znaczenie objęcia duchownych ubezpieczeniem społecznym ma kryterium bycia osobą duchowną. W opinii publicznej pojawiają się sugestie, aby Fundusz Kościelny został zlikwidowany, a składki na ubezpieczenie społeczne osób duchownych były finansowane przez instytucje kościelne. Narzędziem i środkami finansowania kosztów kościoła miałyby być według tej koncepcji podatek od wiernych, odpisywany w ustalonej wysokości (0,5%) podatku wykazanego w deklaracji PIT. Takie inicjatywy jak do tej pory nie przekładają się na konkretne regulacje prawne. Kwestia opłacania składek na ubezpieczenie społeczne osób duchownych nie wynika z jednolitych regulacji prawnych i może stanowić przeświadczenie o uprzywilejowanej pozycji osób duchownych odnośnie do sposobu obliczania i wysokości składek jak i sposobu obliczania i finansowania świadczeń³.

Poważne wątpliwości prawne budzi fakt ustalania statusu osoby duchownej przez organy terenowe ZUS. Przede wszystkim w prawie polskim istnieje ustawowa definicja osoby duchownej.

³ Ł. Kasprzowicz, Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego, cz. I, Ius Novum 2019, nr 1, s. 155-176.

Zgodnie z art. 8 pkt 13 ustawy „Za osobę duchowną uważa się duchownego oraz członków zakonów męskich i żeńskich Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, z wyjątkiem alumnów seminariów duchownych, nowicjuszków, postulantów i juniorystów, którzy nie ukończyli 25. roku życia”. Dla osoby duchownej ubezpieczenia emerytalne i rentowe są obowiązkowe wtedy, gdy status osoby duchownej jest jedynym tytułem do objęcia ubezpieczeniem społecznym dla danej osoby, a ponadto osoba ta nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty. Obowiązek ubezpieczenia społecznego trwa od dnia przyjęcia do stanu duchownego do dnia wystąpienia z tego stanu. Jako osoby duchowne podlegają także obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu alumni seminariów duchownych, nowicjusze, postulanci junioryści od dnia ukończenia przez nich 25. roku życia.

Osoby duchowne podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu, niezależnie od tego, czy ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają obowiązkowo, czy dobrowolnie. Natomiast ubezpieczenie chorobowe jest dla osób duchownych ubezpieczeniem dobrowolnym.

Definicja ustawowa nie precyzuje co należy rozumieć pod pojęciem duchownego. Zatem zastosowanie znajdą właściwe przepisy wewnętrzne związków wyznaniowych. To z kolei oznacza, że polski ustawodawca zakłada fikcję objęcia ubezpieczeniem społecznym osób duchownych zgłoszonych do takiego ubezpieczenia. ZUS nie posiada żadnych narzędzi prawnych do badania tego czy osoba duchowna zgłaszana do ZUS celem objęcia jej ubezpieczeniem społecznym jest duchownym danego związku wyznaniowego.

W tym miejscu wskazać należy, że brak możliwości weryfikacji statusu prawnego osoby duchownej przez organy ZUS daje możliwości nadużyć ze strony duchownych oraz podmiotów zgłaszających ich do ubezpieczenia.

Pamiętać trzeba, że ubezpieczenie duchownych stanowi wyjątek od zasady równego podziału obowiązku finansowania składek na ubezpieczenia. Zgodnie z nim składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe duchownych, którzy podlegają obowiązkowi tych ubezpieczeń finansują: duchowni - w wysokości 20% składki oraz Fundusz Kościelny - w wysokości 80% składki, zaś Fundusz Kościelny - w wysokości 100% składki za członków zakonów kontemplacyjnych klauzurowych, misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych. To oznacza, że ewentualne nadużycia w związku ze zgłaszaniem osób duchownych do systemu ubezpieczeń społecznych obciążają Skarb Państwa (Fundusz Kościelny).

Wnioski

Konieczne jest wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mechanizmów kontroli zgłoszeń osób duchownych do objęcia ich obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Nie wydaje się możliwe wprowadzenie bardziej precyzyjnej definicji osoby duchownej, gdyż naruszałoby to zasadę autonomii i niezależności związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Warto odnotować, że przepisy prawa polskiego muszą stanowić gwarancję tego, aby przepisy ubezpieczeniowe nie były wykorzystywane do wyłudzenia świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W tym celu trzeba wprowadzić kryteria kontroli zgłoszeń osób duchownych do ZUS. Takim kryterium musi być realne wykonywanie funkcji duchownego. To właśnie na organach państwowych ciążyłby obowiązek badania tejże przesłanki. Aktualnie do zgłoszenia może być skutecznie zgłoszona osoba duchowna, nawet gdyby taką wcale nie była lub gdy nie wykonuje czynności duszpasterskich. Oczywiście to powoduje dalej idące konsekwencje. Osoba duchowna korzysta wówczas ze świadczeń ubezpieczenia społecznego pokrywanych w określonych sytuacjach w 100% przez Skarb Państwa. Za niedopuszczalną uznać należy opisaną sytuację, w szczególności gdy pozostałe grupy społeczne podlegają szczegółowym procedurom kontrolnym na okoliczności podlegania systemowi obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Działania prewencyjne wymagałyby wprowadzenia zmian legislacyjnych. Przede wszystkim chodzi o wprowadzenie możliwości weryfikowania statusu osoby duchownej przez pracowników organów ZUS. W drugiej kolejności konieczne byłoby wprowadzenie zmian polegających na badaniu w ograniczonym zakresie czy osoba duchowna zgłaszana do ubezpieczenia w rzeczywistości wykonuje czynności duszpasterskie, czy tylko wykorzystuje fakt statusu osoby duchownej do nabycia uprawnień ubezpieczeniowych.