



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-0610-20-24

Druk nr 275
Warszawa, 22 marca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju i Technologii

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, 1429, 1672 i 1941) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 16 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe za miesiąc kalendarzowy objęty zwolnieniem z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, są finansowane w ramach dotacji z budżetu państwa do FUS, o której mowa w art. 53.”;

2) po art. 17 dodaje się art. 17a i art. 17b w brzmieniu:

„Art. 17a. 1. Na wniosek płatnika składek prowadzącego działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, zwalnia się go z opłacenia należnych składek z tego tytułu na jego własne obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, za wskazany we wniosku miesiąc kalendarzowy, jeżeli:

- 1) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku miał zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego, rentowych i wypadkowego lub ubezpieczenia zdrowotnego nie więcej niż dziesięciu ubezpieczonych;
- 2) w ostatnich dwóch latach kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku nie osiągnął przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej lub w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku osiągnął roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro;
- 3) jako ubezpieczony w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku oraz w okresie od początku roku kalendarzowego złożenia wniosku do dnia złożenia tego wniosku nie wykonywał pozarolniczej działalności gospodarczej na rzecz

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym.

byłego pracodawcy, na rzecz którego w roku kalendarzowym rozpoczęcia działalności gospodarczej lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej;

- 4) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku jako ubezpieczony podlegał ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

2. Równowartość, o której mowa w ust. 1 pkt 2, oblicza się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roboczym roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio także do składki na ubezpieczenie chorobowe, jeżeli ubezpieczony dobrowolnie podlegał ubezpieczeniu chorobowemu w miesiącu złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, oraz w miesiącu go poprzedzającym.

Art. 17b. 1. Zwolnienie z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, przysługuje wyłącznie za jeden miesiąc kalendarzowy w danym roku kalendarzowym.

2. Zwolnienie z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, stanowi pomoc de minimis udzielaną w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis. Zwolniony z opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe może być płatnik składek, który dysponuje limitem pomocy de minimis co najmniej w wysokości sumy obowiązujących go we wskazanym miesiącu kalendarzowym składek na ubezpieczenia społeczne podlegających zwolnieniu.”;

- 3) po art. 18c dodaje się art. 18d w brzmieniu:

„Art. 18d. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za miesiąc kalendarzowy objęty zwolnieniem z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, stanowi najniższa obowiązująca danego ubezpieczonego podstawa wymiaru składek, o której mowa w art. 18 ust. 8 albo art. 18a ust. 1, lub podstawa wymiaru składek ustalona zgodnie z art. 18c ust. 1 i 2. Przepisów art. 18 ust. 9 i 10 nie stosuje się.”;

- 4) w art. 32 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy stosuje się odpowiednio przepisy o zwolnieniu z opłacania składek, o których mowa w art. 17a, z wyjątkiem art. 16 ust. 4a.”;

- 5) po art. 36c dodaje się art. 36d i art. 36e w brzmieniu:

„Art. 36d. 1. Płatnik składek składa wniosek, o którym mowa w art. 17a ust. 1, w miesiącu poprzedzającym miesiąc kalendarzowy, który ma być objęty zwolnieniem.

2. Wniosek, o którym mowa w art. 17a ust. 1, zawiera:

- 1) dane płatnika składek:
 - a) imię i nazwisko,
 - b) numer NIP i PESEL, a jeżeli nie nadano tych numerów lub jednego z nich – serię i numer dowodu osobistego albo paszportu;
- 2) wskazanie miesiąca kalendarzowego, w którym płatnik składek zamierza skorzystać ze zwolnienia z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a;
- 3) oświadczenia, że na dzień złożenia tego wniosku płatnik składek spełnia warunki, o których mowa w art. 17a ust. 1 pkt 2 i 3;
- 4) zaświadczenia o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jaką otrzymał w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku, o którym mowa w art. 17a ust. 1, albo oświadczenie o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;
- 5) informacje niezbędne do udzielenia pomocy de minimis, dotyczące tego przedsiębiorcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych, na których pokrycie ma być przeznaczona pomoc de minimis, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

3. Oświadczenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3 i 4, są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenia jest obowiązany do zawarcia w nich klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

4. Wniosek, o którym mowa w art. 17a ust. 1, jest składany wyłącznie za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład, w formie dokumentu elektronicznego.

5. Wniosek, o którym mowa w art. 17a ust. 1, złożony w innym terminie niż wskazany w ust. 1 lub nierozpatrzony do dnia zgonu wnioskodawcy pozostawia się bez rozpoznania.

Art. 36e. 1. Zakład rozstrzyga o zwolnieniu z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, i informuje o tym płatnika składek za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez Zakład.

2. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 1, w całości uwzględniające wniosek, o którym mowa w art. 17a ust. 1, nie wymaga wydania decyzji.

3. Wniosek rozstrzygnięty przez Zakład nie podlega wycofaniu albo korekcie.

4. W przypadku:

- 1) rozstrzygnięcia, o którym mowa w ust. 1, które nie uwzględnia w całości wniosku, o którym mowa w art. 17a ust. 1, lub uwzględnia ten wniosek w części,
- 2) stwierdzenia w związku z przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym lub kontrolą, że płatnik składek nie spełnia warunków, o których mowa w art. 17a lub art. 17b

– Zakład wydaje decyzję.

5. Decyzje, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, informacje i inne pisma w sprawie zwolnienia z opłacania składek, o których mowa w art. 17a, Zakład sporządza i doręcza wnioskodawcy w postaci elektronicznej na profilu informacyjnym.

6. Informację o umieszczeniu na profilu informacyjnym decyzji, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, informacji lub innego pisma w sprawie zwolnienia z opłacania składek, o których mowa w art. 17a, Zakład przesyła na wskazany na profilu informacyjnym adres elektroniczny lub numer telefonu.”;

6) w art. 47:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Płatnik składek, który opłaca składki wyłącznie za siebie, przesyła jedynie deklarację rozliczeniową, z zastrzeżeniem ust. 2fa pkt 1–3.”,

b) po ust. 2f dodaje się ust. 2fa w brzmieniu:

„2fa. Za miesiąc kalendarzowy objęty zwolnieniem z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, płatnik składek przesyła w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 4:

- 1) deklarację rozliczeniową;

- 2) imienny raport miesięczny z informacją o składkach finansowanych przez budżet państwa za osobę opłacającą składki za siebie;
 - 3) imienny raport miesięczny z informacją o składkach finansowanych przez osobę opłacającą składki za siebie;
 - 4) w przypadku zgłaszania do ubezpieczeń innych ubezpieczonych – imienne raporty za tych ubezpieczonych.”,
- c) po ust. 2h dodaje się ust. 2ha w brzmieniu:
- „2ha. Deklaracje rozliczeniowe oraz imienne raporty miesięczne, które nie zostały złożone zgodnie z ust. 2fa pkt 1–3, sporządza Zakład.”;
- 7) w art. 83 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:
- „8. W postępowaniu sądowym dotyczącym zwolnienia z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a, wydruki z systemu teleinformatycznego Zakładu zastępują dokumenty elektroniczne.”;
- 8) w art. 83a dodaje się ust. 5 w brzmieniu:
- „5. W przypadku gdy Zakład ustali, że wykonanie orzeczenia sądu spowoduje przekroczenie obowiązującego stroną limitu pomocy de minimis, Zakład występuje do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania. Złożenie wniosku o wznowienie postępowania wstrzymuje wykonanie orzeczenia.”;
- 9) w art. 83f dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
- „2. Zaświadczenia o pomocy de minimis oraz o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, sporządzane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego Zakładu, mogą zamiast danych osoby upoważnionej do ich wydania zawierać treść „Zakład Ubezpieczeń Społecznych”.”;
- 10) w art. 86 w ust. 2 w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:
- „7) prawidłowość i rzetelność danych, informacji i oświadczeń przekazanych przez płatnika składek we wniosku, o którym mowa w art. 17a ust. 1.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, z późn. zm.²⁾) w art. 477⁸ w § 2 w pkt 4a kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4b w brzmieniu:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 1429, 1606, 1615, 1667, 1860 i 2760.

„4b) o zwolnienie z opłacania składek, o których mowa w art. 17a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, 1429, 1672 i 1941 oraz z 2024 r. poz. ...).”.

Art. 3. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226 i 232) w art. 21 w ust. 1 w pkt 159 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 160 w brzmieniu:

„160) kwoty składek na ubezpieczenia społeczne zwolnione z obowiązku ich opłacania zgodnie z art. 17a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, kwoty składek na Fundusz Pracy zwolnione z obowiązku ich opłacania zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 3 lit. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz kwoty składek na Fundusz Solidarnościowy zwolnione z obowiązku ich opłacania zgodnie z art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296 i ...).”.

Art. 4. W ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2540 oraz z 2023 r. poz. 1059 i 1414) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. Zwolnienia od podatku dochodowego, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 28a, 29, 29aa, 29b, 43, 46, 46c, 47a, 71a, 102a, 111, 114, 121, 121a, 122, 125, 125a, 129, 131a, 136, 137, 155 i 160 ustawy o podatku dochodowym, stosuje się odpowiednio do podatników opłacających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735, 1429, 1723 i 1737) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 71 w ust. 2 w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) finansowania składek za ubezpieczonego ze środków, o których mowa w art. 16 ust. 4a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.”;

2) w art. 104 w ust. 1 w pkt 3 w lit. k kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. l w brzmieniu:

„1) zwolnionych z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o których mowa w art. 17a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w miesiącu korzystania z tego zwolnienia.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.³⁾) w art. 52aa dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może wystąpić z wnioskiem do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o informację o kwocie rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego przez płatnika składek, o którym mowa w art. 17a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Wymiana informacji odbywa się w formie elektronicznej.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296) w art. 4 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Płatnik składek nie opłaca za siebie składki na Fundusz Solidarnościowy za miesiąc korzystania ze zwolnienia z opłacania składek, o których mowa w art. 17a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

Art. 8. 1. Do zamówień na usługi lub dostawy udzielane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w związku z wykonaniem przepisów dotyczących zwolnienia z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a ustawy zmienianej w art. 1, nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w terminie 14 dni od dnia udzielenia zamówienia na usługi lub dostawy, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu tego zamówienia, w której podaje:

- 1) nazwę i adres siedziby zamawiającego;
- 2) datę i miejsce zawarcia umowy lub informację o zawarciu umowy drogą elektroniczną;
- 3) opis przedmiotu umowy, z wyszczególnieniem odpowiednio ilości rzeczy lub innych dóbr lub zakresu usług;
- 4) wartość umowy;
- 5) okoliczności faktyczne uzasadniające udzielenie zamówienia bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych;

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 556, 588, 641, 658, 760, 996, 1059, 1193, 1195, 1234, 1598, 1723 i 1860.

6) nazwę (firmę) podmiotu albo imię i nazwisko osoby, z którymi została zawarta umowa.

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 8, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel i potrzeba ustawy

Problematyka ubezpieczeń społecznych oraz odprowadzanych na nie składek jest jednym z najbardziej newralgicznych tematów towarzyszących dyskusjom o prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Bardzo często najmniejsze firmy skarżą się na fakt, że wysokość składek jest dla nich zaporą, która utrudnia im rozwijanie własnego biznesu. Powszechny polski system ubezpieczeniowy przewiduje swego rodzaju „pas startowy” w tym zakresie. Jego sednem jest możliwość nieopłacania składek bądź też opłacania składek niższych niż tzw. składka ryczałtowa obowiązująca przedsiębiorców (art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.u.s.”). Na wspomniany „pas” składają się: tzw. ulga na start (art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), zwanej dalej „p.p.”), składki preferencyjne (art. 18a u.s.u.s.) oraz tzw. Mały ZUS Plus (art. 18c u.s.u.s.). Choć rozwiązania te stanowią istotną ulgę dla osób prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza w pierwszych okresach jej wykonywania, nie eliminują one wszystkich wyzwań, które wiążą się z uczestnictwem najmniejszych firm w systemie ubezpieczeniowym.

W tym miejscu należy podkreślić, że z roku na rok w istotny sposób zwiększa się wysokość składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców – jest to efekt rosnącego przeciętnego wynagrodzenia w Polsce. Jeszcze w 2014 r. tzw. składki ryczałtowe na ubezpieczenia społeczne wynosiły 766,21 zł, w 2024 r. jest to już natomiast 1600,32 zł. W ciągu dekady nastąpił więc w tym zakresie wzrost o blisko 109%. Co istotne, procentowy wzrost wysokości składek był w tym okresie generalnie wyższy niż wysokość inflacji. Wyjątkiem był czas pandemii COVID-19, kiedy podjęto działania w celu ochrony miejsc pracy oraz wsparcia przedsiębiorców działających w branżach, które znalazły się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, czy też ponoszących koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że system ubezpieczeń społecznych musi realizować zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności w zakresie solidarności międzypokoleniowej. Sprawnie i odpowiedzialnie funkcjonujące państwo musi dbać o zapewnienie odpowiedniej ochrony społecznej oraz godziwych świadczeń członkom wszystkich grup w nim uczestniczących. Z tego względu wszelkie projektowane

rozwiązania zmniejszające obciążenie składkowe przedsiębiorców muszą zachować równowagę pomiędzy dążeniem do poprawy sytuacji finansowej firm a stabilnością i wydajnością całego systemu.

Powyższej idei służyć ma przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, w ramach którego wprowadzona zostanie instytucja tzw. „wakacji składkowych” dla najmniejszych firm. W ocenie projektodawców rozwiązanie to zapewni istotne wsparcie dla sektora mikroprzedsiębiorców, nie narażając jednocześnie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

2. Realizacja art. 66 p.p.

Projekt ustawy odnosi się do kwestii działalności gospodarczej, zastosowanie do niego znajduje zatem art. 66 p.p.

Ponieważ kwestie związane z wysokością składek na ubezpieczenia społeczne są regulowane przez u.s.u.s., wprowadzenie jakichkolwiek zmian w tym zakresie wymaga nowelizacji tejże ustawy. Osiągnięcie zamierzonych celów niemożliwe jest zatem drogą inną niż ustawowa.

W odniesieniu do wpływu regulacji na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, został on wykazany w pkt 5 uzasadnienia.

3. Omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy

3.1. Tytuł ustawy

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), tytuł projektowanej ustawy wskazuje na ustawy, które podlegają nowelizacji.

3.2. Zmiany w u.s.u.s. (art. 1)

3.2.1. Zmiana w art. 16

Nowelizacja art. 16 jest związana z realizacją jednego z kluczowych założeń nowego rozwiązania, tj. faktem, że osoby korzystające z „wakacji składkowych” nadal pozostaną uczestnikami systemu ubezpieczeń społecznych (w przeciwieństwie np. do korzystających z tzw. ulgi na start, którzy nie podlegają pod ubezpieczenia społeczne). Powyższe ma fundamentalne znaczenie w kontekście potencjalnych konsekwencji wynikających z nawet czasowego braku uczestnictwa w ww. systemie, w szczególności gromadzeniem

odpowiedniego stażu i kapitału na rzecz świadczenia emerytalnego czy też „wypadnięciem” z ubezpieczenia chorobowego – w tym ostatnim przypadku ponowne prawo do zasiłku chorobowego odzyskuje się bowiem dopiero po upływie 90 dni nieprzerwanego ubezpieczenia. Ponadto, korzystający z „wakacji składkowych” nadal będą traktowani jako osoby prowadzące działalność pozarolniczą m.in. na gruncie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146).

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że zwolnienie z obowiązku składkowego nie będzie wymagało formalnego zawieszenia własnej działalności. Oznacza to, że przedsiębiorca w danym okresie nadal będzie mógł m.in. uzyskiwać z niej przychody¹⁾.

W okresie, w którym wspomniane osoby podlegać będą pod zwolnienie, składki na ich własne ubezpieczenia społeczne z tytułu wykonywanej działalności (tj. ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe – o ile dane osoby podlegają temu ostatniemu²⁾) będą za nie finansowane z budżetu państwa w ramach dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z art. 53 u.s.u.s. Co istotne, dotacja ta spełnia przesłanki określone w art. 50 ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), co oznacza, że nie ma potrzeby określania w projekcie ustawy maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych ani towarzyszących mu mechanizmów korygujących.

3.2.2. Dodanie art. 17a i art. 17b

Dodawane przepisy określają szczegóły projektowanego rozwiązania. Możliwość skorzystania z „wakacji składkowych” dotyczyć będzie osób, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s., a zatem prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów p.p. lub innych przepisów szczególnych.

Projektodawca przewidział też pewne ograniczenia w zakresie dopuszczalności zwolnienia dotyczące wielkości przedsiębiorcy oraz skali jego działalności. Warunki te, w dużej mierze zbliżone do definicji mikroprzedsiębiorcy w rozumieniu p.p., zapewniają, że zakres podmiotowy rozwiązania dotyczyć będzie najmniejszych firm, tj. takich, dla których opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne stanowić może rzeczywiste wyzwanie bądź

¹⁾ W tym kontekście zob. w szczególności art. 25 p.p.

²⁾ Ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność pozarolniczą ma bowiem charakter dobrowolny.

utrudnienie finansowe. Tym samym, zakłada się, że z „wakacji składkowych” skorzystać będą mogły osoby, które:

- 1) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku miały zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego, rentowych i wypadkowego lub ubezpieczenia zdrowotnego nie więcej niż dziesięciu ubezpieczonych³⁾ (w tym także siebie samych);
- 2) w ostatnich dwóch latach kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku nie osiągnęły przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej lub w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku osiągnęły roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro.

Wielkość osiąganego przychodu, o którym mowa w pkt 2, ma charakter „całościowy”, a zatem nie podlega miarkowaniu ze względu na liczbę dni, w których pozarolnicza działalność gospodarcza była faktycznie prowadzona (w przeciwieństwie np. do rozwiązania na gruncie art. 18c ust. 7 u.s.u.s.).

- 3) jako ubezpieczeni w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku oraz w okresie od początku roku kalendarzowego złożenia wniosku do dnia złożenia tego wniosku nie wykonywały pozarolniczej działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego w roku kalendarzowym rozpoczęcia działalności gospodarczej lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej.

Przykładowo, jeżeli przedsiębiorca założył działalność gospodarczą w 2023 r. i wcześniej w tym samym roku lub też w 2022 r. był pracownikiem danego pracodawcy, a następnie w 2023 r. wykonywał działalność gospodarczą na jego rzecz w zakresie pokrywającym się z jego poprzednimi obowiązkami, to w 2024 r. nie będzie mógł skorzystać z przedmiotowego rozwiązania. Jeżeli działalność tego typu była wykonywana dodatkowo w 2024 r., to także i w 2025 r. „wakacje składkowe” będą dla niego niedostępne.

Podobne rozwiązania, mające na celu przeciwdziałanie skrajnie negatywnemu zjawisku „wypychania” na samozatrudnienie, pojawiły się już w przypadku innych ulg bądź

³⁾ Pod pojęciem ubezpieczonego w takim przypadku znajduje się także osoba, za którą odprowadzane są jedynie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

zwolnień składkowych dla przedsiębiorców (zob. art. 18a ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., art. 18c ust. 11 pkt 5 u.s.u.s., art. 18 ust. 1 p.p.).

4) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku jako ubezpieczeni podlegały ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Przyjęte rozwiązanie pozwoli przede wszystkim ustalić podstawę wymiaru składek obowiązującą danego przedsiębiorcę.

Opisana wyżej konstrukcja, w tym także różnice w stosunku do definicji mikroprzedsiębiorcy z p.p. oraz określenie momentu badania stanu liczby ubezpieczonych (zamiast wyliczania wielkości średniorocznych), ma na celu usprawnienie procesu rozpatrywania wniosków przez Zakład, a także zapewnienie realnej i szybkiej możliwości weryfikacji danych w nim wskazanych. Ma to fundamentalne znaczenie, biorąc pod uwagę, że comiesięcznie wniosków takich może być składanych kilkadziesiąt, a nawet kilkaset, tysięcy. Ponadto, warto podkreślić, że dzięki oparciu się na pojęciu „ubezpieczonego” zamiast „pracownika”, projektodawca adresuje zagadnienie złożoności form zatrudnienia na polskim rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do umów cywilnoprawnych.

Możliwość skorzystania z „wakacji składkowych” będzie dotyczyła jednego miesiąca kalendarzowego – wskazanego przez samego zainteresowanego – w każdym roku kalendarzowym. Odbywać się to będzie w oparciu o wniosek ubezpieczonego. Co istotne, w przypadku ubezpieczenia chorobowego – ze względu na jego dobrowolność – możliwość skorzystania ze zwolnienia obwarowana będzie dodatkowo koniecznością podlegania pod nie w miesiącu złożenia wniosku, a także w miesiącu go poprzedzającym. Dzięki temu ograniczone zostanie pole do ewentualnych nadużyć tego uprawnienia. Dla jasności, podkreślenia wymaga dodatkowo, że do spełnienia wspomnianego warunku w odniesieniu do danego miesiąca wystarczające jest podleganie w nim pod ubezpieczenie przez co najmniej jeden dzień.

Konstrukcja zwolnienia powoduje, że stanowić będzie ono pomoc publiczną realizowaną w formule de minimis⁴⁾. Zastosowanie znajdą zatem zasady i procedury określone w relewantnych aktach prawnych, w tym zwłaszcza w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W konsekwencji, osoby

⁴⁾ Co istotne, od początku 2024 r. zwiększeniu uległ limit dopuszczalnej pomocy de minimis – z 200 do 300 tys. euro na przestrzeni 3 lat.

nieposiadające odpowiedniego limitu pomocy de minimis nie będą mogły skorzystać z „wakacji składkowych”.

3.2.3. Dodanie art. 18d

Dodawany art. 18d wskazuje na sposób określania podstawy wymiaru składek za miesiąc kalendarzowy, w którym osoba korzystać będzie z projektowanego rozwiązania. Przewiduje się, że będzie to najniższa obowiązująca danego ubezpieczonego podstawa wymiaru, jeżeli osoba ta odprowadza składki zgodnie z art. 18 ust. 8 (tzw. ryczałt) albo art. 18a ust. 1 (tzw. preferencyjne składki) u.s.u.s. Przykładowo, jeżeli dany ubezpieczony zadeklarował podstawę wymiaru wyższą niż ryczałtowa (do czego jest uprawniony na mocy art. 18 ust. 8 u.s.u.s.), w jego przypadku podstawa wymiaru zostanie zredukowana w miesiącu kalendarzowym korzystania z „wakacji składkowych” do wysokości właściwej dla „ryczałtu”.

Natomiast w przypadku osób korzystających z tzw. Małego ZUS Plus (art. 18c u.s.u.s.) podstawa wymiaru zostanie ustalona zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 18c ust. 1 i 2 u.s.u.s., nawet jeżeli dana osoba zadeklarowała kwotę wyższą.

3.2.4. Zmiana w art. 32

Dodawany ust. 2 wskazuje na odpowiednie stosowanie do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy przepisów o zwolnieniu z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Konsekwencją odesłania będzie więc stosowanie do składek na ww. Fundusze przepisów odnoszących się do zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, zarówno art. 17b, jak i art. 36d – art. 36e, a także innych przepisów. Wyjątkiem jest regulacja zawarta w art. 16 ust. 4a – ubytki we wspomnianych Funduszach nie będą bowiem uzupełniane z dotacji z budżetu państwa.

3.2.5. Dodanie art. 36d i art. 36e

Przedmiotowe przepisy przewidują szczegółowe rozwiązania co do wniosku o skorzystanie z „wakacji składkowych”, w tym zamkniętą listę elementów takiego wniosku. Katalog informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis jest określony w rozporządzeniach Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wniosek będzie mógł zostać złożony w miesiącu poprzedzającym miesiąc kalendarzowy, który ma zostać objęty zwolnieniem. Odbywać się to będzie jedynie drogą elektroniczną za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym

przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wniosek będzie zawierał niezbędne dane, zaświadczenia oraz oświadczenia składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeśli zostanie on złożony poza wskazanym okresem czasowym lub gdy dojdzie do zgonu wnioskodawcy przed jego rozpatrzeniem, pozostanie on bez rozpoznania. Informacja o tym fakcie będzie dostępna w systemie teleinformatycznym.

Co istotne, rozstrzygnięty wniosek będzie miał charakter wiążący dla samego wnioskodawcy – ubezpieczony będzie podlegał zwolnieniu we wskazanym przez siebie miesiącu kalendarzowym, nie będzie on mógł się z niego wycofać bądź też dokonywać korekt we wniosku.

Podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcie wniosku nie będzie przyjmowało formy decyzji administracyjnej. Konstrukcja ta znana jest polskiemu systemowi prawnemu, w tym w aspekcie dot. pomocy społecznej – zob. np. przyznanie świadczenia wspierającego (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429 i 2760)), pomoc dla osoby usamodzielnionej (art. 151 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177)), przyznanie Karty Dużej Rodziny (art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2023 r. poz. 2424)). Ma to na celu usprawnienie procesu udzielania zwolnienia, zwłaszcza biorąc pod uwagę potencjalną liczbę składanych wniosków w tej sprawie.

Art. 36e ust. 4 wskazuje też sytuacje, w których Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda decyzje. Będzie to następowało w przypadkach:

- 1) gdy rozstrzygnięcie nie uwzględnia w całości wniosku lub uwzględnia ten wniosek w części,
- 2) stwierdzenia w związku z przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym lub kontrolą, że płatnik składek nie spełnia warunków skorzystania z „wakacji składkowych”.

Decyzje będą podlegały ogólnym zasadom trybu odwoławczego, przewidzianym w przepisach prawa.

Regułom ogólnym wyrażonym w u.s.u.s. podlegać będą także inne kwestie niezaadresowane bezpośrednio w przepisach odnoszących się do wakacji składkowych, jak np. dokonanie opłaty składki pomimo pozytywnego rozstrzygnięcia (bądź przed jego uzyskaniem).

Wszelkie decyzje, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, informacje i inne pisma

dotyczące „wakacji składkowych” będą sporządzane i doręczane wnioskodawcy w postaci elektronicznej na profilu informacyjnym, o czym zostanie on poinformowany na wskazany na profilu informacyjnym adres elektroniczny lub numer telefonu.

Do terminu dokonania rozstrzygnięcia przez Zakład zastosowanie będą miały zasady wynikające z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), z uwagi na brzmienie art. 123 u.s.u.s., który stanowi, że sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Oznacza to, że Zakład będzie rozstrzygał bez zbędnej zwłoki.

3.2.6. Zmiany w art. 47

W ramach nowelizacji art. 47 u.s.u.s. przewiduje się, że osoby korzystające z „wakacji składkowych” powinny przekazać za miesiąc kalendarzowy objęty zwolnieniem:

- 1) deklarację rozliczeniową;
- 2) imienny raport miesięczny z informacją o składkach finansowanych przez budżet państwa za osobę opłacającą składki za siebie;
- 3) imienny raport miesięczny z informacją o składkach finansowanych przez osobę opłacającą składki za siebie;
- 4) w przypadku zgłaszania do ubezpieczeń innych ubezpieczonych – imienne raporty za tych ubezpieczonych.

Jednocześnie, w przypadku niewywiązania się przez ubezpieczonych z tego obowiązku, deklaracje rozliczeniowe oraz imienne raporty miesięczne będą za nich sporządzane bądź korygowane (na ogólnych zasadach przewidzianych w u.s.u.s.) przez sam Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

3.2.7. Zmiana w art. 83

W ramach nowelizacji art. 83 przewiduje się, że w ewentualnym postępowaniu sądowym dotyczącym „wakacji składkowych” wydruki z systemu teleinformatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będą zastępować dokumenty elektroniczne. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już choćby na gruncie art. 3a ust. 21 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu i usprawnia jakość oraz tempo całej procedury.

3.2.8. Zmiana w art. 83a

Nowelizacja reguluje potencjalne sytuacje, w których wykonanie orzeczenia sądu

powodowałyby przekroczenie obowiązującego stronę limitu pomocy de minimis. Przewiduje się, że w takich przypadkach Zakład będzie występował do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania, a jego złożenie będzie wstrzymywać wykonanie orzeczenia.

3.2.9. Zmiana w art. 83f

Proponowana zmiana przewiduje, że zaświadczenia o pomocy de minimis oraz o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, sporządzane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego Zakładu, mogą zamiast danych osoby upoważnionej do ich wydania zawierać treść „Zakład Ubezpieczeń Społecznych” – podkreślenia wymaga bowiem, że zaświadczenia te oraz ich treść nie mają charakteru dyskrejonalnego ani uznaniowego.

3.2.10. Zmiana w art. 86

Nowelizacja art. 86 dotyczy możliwości prowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kontroli co do prawidłowości i rzetelności danych, informacji i oświadczeń przekazanych przez korzystającego z „wakacji składkowych” we wniosku o zwolnienie.

3.3. Zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (art. 2)

Projektowana zmiana ma na celu zapewnienie, że odwołania od decyzji Zakładu w ramach nowo tworzonego rozwiązania będą w pierwszej instancji rozpatrywane przez sądy rejonowe. Przewiduje się, że będą to sprawy stosunkowo nieskomplikowane, co uzasadnia określenie takiej kognicji.

3.4. Zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 3)

Proponowana nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje poszerzenie katalogu zwolnień od podatku o kwoty składek objętych wprowadzonym rozwiązaniem.

3.4. Zmiany w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 4)

Proponowana nowelizacja ustawy ma na celu dokonanie zmian analogicznych jak w przypadku ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w odniesieniu do rozliczających się tzw. „ryczałtem”.

3.5. Zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 5)

Przedmiotowa zmiana ma na celu wyłączenie osób korzystających z „wakacji składkowych” z opłacania własnych składek na Fundusz Pracy w miesiącu, za który przysługuje zwolnienie.

Dodatkowo, nowelizacja reguluje kwestie związane z mechanizmem zawartym w przedmiotowej ustawie dotyczącym prawa do zasiłku dla bezrobotnego opisanym w art. 71 tejże ustawy. Przewiduje się, że okres korzystania z „wakacji składkowych” (a więc nieopłacania składek na własne ubezpieczenia społeczne) zalicza się na poczet 365 dni w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania we właściwym powiatowym urzędzie pracy, co jest warunkiem nabycia wspomnianego prawa.

3.6. Zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (art. 6)

Zmiana ma na celu umożliwienie wymiany informacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a Krajową Administracją Skarbową w celu weryfikacji poziomu przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej osiągniętych przez wnioskującego o skorzystanie z „wakacji składkowych”, co stanowi jeden z warunków uzyskania wsparcia.

3.7. Zmiany w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (art. 7)

Przedmiotowa zmiana ma na celu wyłączenie osób korzystających z „wakacji składkowych” z opłacania własnych składek na Fundusz Solidarnościowy w miesiącu, za który przysługuje zwolnienie.

3.8. Zwolnienie ze stosowania przepisów o zamówieniach publicznych (art. 8)

Regulacja przewiduje zwolnienie ze stosowania przepisów o zamówieniach publicznych co do zamówień na usługi lub dostawy udzielane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z wykonywaniem przepisów dotyczących instytucji „wakacji składkowych”. Powyższe ma na celu umożliwienie, by zainteresowani mogli skorzystać ze zwolnienia jeszcze w 2024 r. Nawet nadzwyczajny tryb realizacji zamówienia publicznego, o którym mowa w regulacjach odnoszących się do zamówień publicznych, np. negocjacje bez ogłoszenia lub tryb z wolnej ręki, nie gwarantują realizacji obowiązku w terminie. Jednocześnie, w celu zapewnienia transparentności zamówienia realizowanego w takim nadzwyczajnym trybie został wprowadzony wymóg zamieszczenia w Biuletynie

Zamówień Publicznych ogłoszenia o szczegółach zawartej przez Zakład umowy wchodzącej w zakres tego wyłączenia.

Należy ponadto wskazać, że wyłączenie nie ma charakteru stałego – dotyczy wąskiego zakresu zamówień związanych z koniecznością wdrożenia rozwiązań przewidzianych w projekcie, przez co nie wywiera znaczącego wpływu na konkurencyjności i otwartość rynku zamówień publicznych.

Nowe regulacje nie skutkują potrzebą wprowadzenia przepisów przejściowych.

4. Skutki społeczno-gospodarcze

Szacuje się, że projektowana instytucja „wakacji składkowych” może objąć ponad 1,7 mln mniejszych przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). W zależności od wysokości odprowadzanych przez nich w danym okresie składek na własne ubezpieczenia społeczne oraz (ewentualnie) Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, do ich dyspozycji może pozostać dodatkowa suma (w 2024 r. nawet do 1600,32 zł).

Dzięki pozostawieniu tych środków w obrocie gospodarczym, będzie miała miejsce stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a także aktywność zawodową. Osoby, na które oddziałuje projekt, otrzymają *de facto* zwiększenie dochodu rozporządzalnego.

Projektowana regulacja wpłynie pozytywnie również na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin wspomnianych przedsiębiorców, gdyż zwiększy się kwota dostępnych im środków, a także przyczyni się do wzrostu aktywności gospodarczej.

5. Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Jak wskazano wyżej, projekt ustawy oddziałuje bezpośrednio na mniejszych przedsiębiorców wpisanych do CEIDG. Wpływ ten polega na obniżeniu obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych poprzez zwolnienie ww. osób z obowiązku odprowadzania składek przez jeden miesiąc kalendarzowy w każdym roku kalendarzowym – przy zachowaniu ciągłości ubezpieczenia. Przełoży się to na poprawę sytuacji finansowej osób prowadzących działalność gospodarczą w mniejszej skali. Spodziewać należy się wzrostu przeżywalności firm w Polsce.

6. Termin wejścia w życie ustawy

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia. Termin ten związany jest z koniecznością zapewnienia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych odpowiedniego czasu na dostosowanie jego systemu teleinformatycznego do nowych zadań. Biorąc pod uwagę przewidywany harmonogram prac legislacyjnych, umożliwiające zostanie skorzystanie przez przedsiębiorców z projektowanego rozwiązania jeszcze w 2024 r.

Wyjątkiem od powyższego jest art. 8, który ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia – konieczne jest bowiem wcześniejsze zainicjowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zamówień związanych z realizacją nowej instytucji.

7. Pozostałe kwestie

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu 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.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Proponowane rozwiązanie będzie realizowane w formule pomocy de minimis.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UA1).

Prawidłowa realizacja projektu będzie wymagała dodatkowo nowelizacji rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia

wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 2032, z późn. zm.) (konieczność dodania nowego kodu tytułu ubezpieczeniowego i modyfikacja formularzy ZUS DRA i ZUS RCA).

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Krzysztof Hetman, Minister Rozwoju i Technologii</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Grzegorz Płatek, Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, tel. 22 411 93 84, e-mail: grzegorz.platek@mrit.gov.pl</p> <p>Andrzej Guzowski, Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, tel. 22 411 96 25, e-mail: andrzej.guzowski@mrit.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 2024-03-14</p> <p>Źródło Expose Premiera</p> <p>Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UA1</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

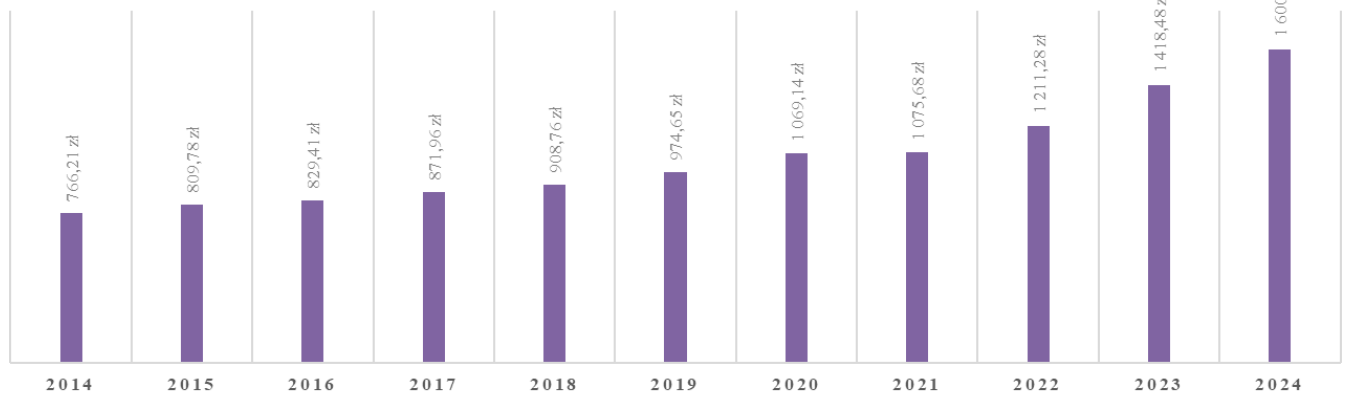
1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Obciążenia publicznoprawne, w tym daniny publiczne, które spoczywają na przedsiębiorcach, są jednym z kluczowych problemów wskazywanych przez polskich przedsiębiorców. Stale rosnące obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy są wskazywane jako problem utrudniający prowadzenie własnego biznesu. W raporcie pn. „Bariery w biznesie Edycja 2023” ze stycznia 2023 r. Grant Thornton wskazuje, że 82% średnich i dużych firm jako silną lub bardzo silną barierę w rozwoju wskazuje koszty pracy. Na koszty pracy wpływ mają wysokie nominalne wynagrodzenia pracowników, ale także pozapłacowe koszty, tj. PIT, składki na ubezpieczenia społeczne czy składki na Fundusz Pracy. Jest to wynik o 17 pkt procentowych wyższy niż w raporcie opublikowanym w lutym 2022 r. Różnica wynika z rekordowego tempa wzrostu płac, w tym pozapłacowych kosztów zatrudnienia pracowników.

Wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe wyrażone są w formie stopy procentowej i wynoszą: na ubezpieczenie emerytalne – 19,52% podstawy wymiaru, na ubezpieczenia rentowe – 8,00% podstawy wymiaru, na ubezpieczenie chorobowe – 2,45% podstawy wymiaru, na ubezpieczenie wypadkowe – stopa procentowa składki jest zróżnicowana. Aby ułatwić zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, polski system ubezpieczeniowy przewiduje preferencje, polegające na możliwości nieopłacania składek bądź też opłacania składek niższych niż tzw. składka ryczałtowa obowiązująca przedsiębiorców. Są to: ulga na start, składki preferencyjne oraz tzw. Mały ZUS Plus. Ulga na start – skierowana do osób, które zaczynają prowadzić działalność gospodarczą, wprowadza zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, przez 6 pierwszych miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej. Preferencyjne składki ZUS – możliwość opłacania przez 24 miesiące niższej składki na ubezpieczenia społeczne przez osoby, które przez 60 miesięcy przed rozpoczęciem prowadzenia działalności nie prowadziły działalności oraz nie wykonują działalności na rzecz byłego pracodawcy. Mały ZUS Plus – jest rozwiązaniem dla przedsiębiorców, których przychody nie przekraczają 120 tys. zł, umożliwia płacenie obniżonych składek na ubezpieczenie społeczne maksymalnie przez 36 miesięcy. Choć rozwiązania te stanowią istotną ulgę dla osób prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza w pierwszych okresach jej wykonywania, nie eliminują one wszystkich wyzwań, które wiążą się z uczestnictwem najmniejszych firm w systemie ubezpieczeniowym.

W latach 2014–2024 minimalna wysokość składek płaconych przez przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe, a także na Fundusz Pracy i (od 2019 r.) Fundusz Solidarnościowy wzrosła ponad dwukrotnie, co ilustruje poniższy wykres.

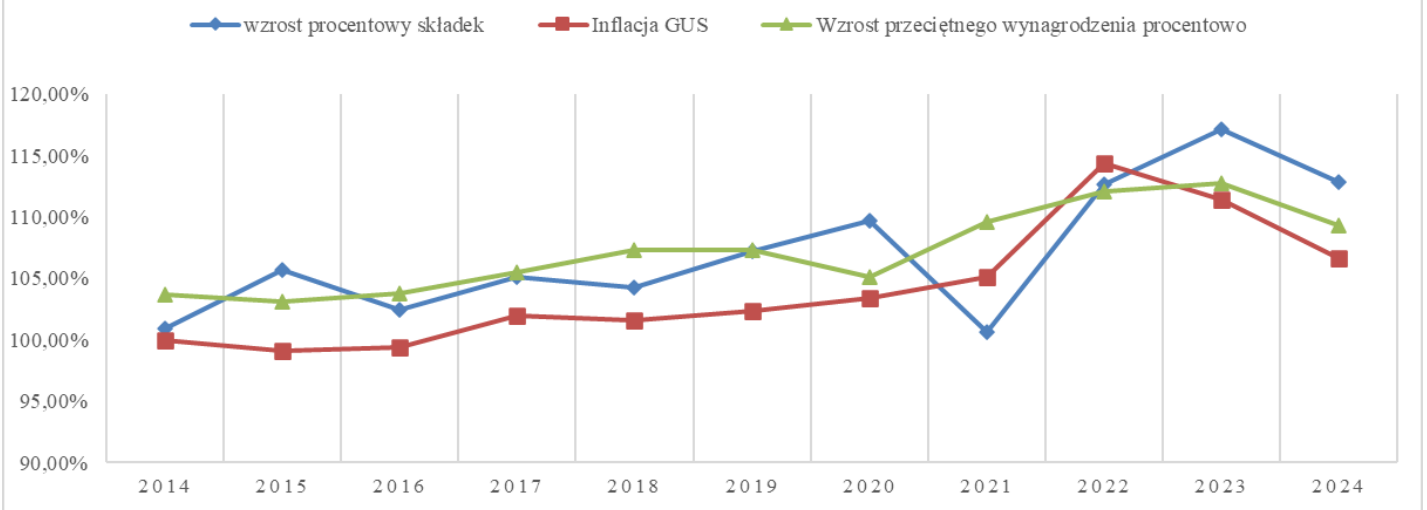
Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne oraz FP i FS 2014-2024



Źródło: Opracowanie własne MRiT na podstawie danych ZUS. Do obliczeń przyjęto podstawową pełną wysokość składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe, chorobowe, składki na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy. Wykres nie uwzględnia preferencyjnych stawek ZUS.

Należy także zauważyć, że w latach 2014–2024 procentowy wzrost wysokości składek był generalnie wyższy niż wysokość inflacji w tym okresie. Wyjątkiem był jedynie okres pandemii COVID-19, kiedy podjęto działania w celu ochrony miejsc pracy oraz wsparcia przedsiębiorców działających w branżach, które znalazły się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, czy też ponoszących koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi.

PORÓWNANIE WARTOŚCI INFLACJI, WZROSTU PROCENTOWEGO WYSOKOŚCI SKŁADEK NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE I PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA W GOSPODARCE NARODOWEJ W LATACH 2014 - 2024



Źródło: Opracowanie własne MRiT na podstawie danych ZUS i GUS (dane o inflacji za 2024 r. na podstawie założeń z ustawy budżetowej, a wysokość przeciętnego wynagrodzenia w 2024 na podstawie Obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2023 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2024 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia).

Składki na ubezpieczenia społeczne w 2024 r. kształtują się następująco:

Grupa 1 – osoby prowadzące działalność gospodarczą przez okres pierwszych 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności. Podstawą wymiaru składek 01.2024 – 06.2024 jest zadeklarowana kwota, nie niższa niż 1.272,60 zł (30% kwoty minimalnego wynagrodzenia). Składka na ubezpieczenia społeczne nie może być niższa niż 248,41 zł na ubezpieczenie emerytalne, 101,81 zł na ubezpieczenie rentowe oraz 31,18 zł na ubezpieczenie chorobowe. W związku ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę od lipca 2024 r. podstawa wymiaru będzie wynosiła 1290 zł, natomiast

składki na ubezpieczenie społeczne nie będą mogły być niższe niż: 251,81 zł na ubezpieczenie emerytalne, 103,20 zł na ubezpieczenie rentowe, 31,61 zł na ubezpieczenie chorobowe.

Grupa 2 – osoby prowadzące działalność gospodarczą. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w 2024 r. jest zadeklarowana kwota, nie niższa niż 4694,40 zł (60% kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia). Składka na ubezpieczenia społeczne nie może być niższa niż: 916,35 zł na ubezpieczenie emerytalne, 375,55 zł na ubezpieczenie rentowe, 115,01 zł na ubezpieczenie chorobowe.

Grupa 3 – osoby prowadzące działalność gospodarczą na mniejszą skalę (do 120 tys. zł – opłacają mały ZUS Plus). Podstawa wymiaru i wysokość składek na ubezpieczenia społeczne jest uzależniona od wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu z działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym.

Według danych za 2022 r. najwięcej mikroprzedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób prowadziło działalność gospodarczą w zakresie usług. Pozostałe, znaczące pod względem liczby mikroprzedsiębiorstw, sekcje PKD to: handel, naprawa pojazdów samochodowych oraz budownictwo. W 2022 r. sekcje usług, handlu, naprawy pojazdów samochodowych oraz budownictwa stanowiły 91,15 ogółu mikroprzedsiębiorców¹⁾.

W obecnym okresie niepewności makroekonomicznej czy wysokiej inflacji wielu przedsiębiorców rozważa zakończenie działalności gospodarczej. Alternatywą dla tej decyzji jest jej zawieszenie – czyli czasowe (od 30 dni do 24 miesięcy) wstrzymanie prowadzenia działalności gospodarczej. Zawieszenie działalności gospodarczej zmniejsza bieżące obciążenia z uwagi na wyłączenie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, równocześnie umożliwia szybkie podjęcie prowadzenia działalności, bez konieczności ponownej rejestracji. Jednakże, aby zawieszenie było skuteczne, przedsiębiorcy muszą spełniać szereg warunków. Ponadto w czasie zawieszenia działalności przedsiębiorcy nie podlegają ubezpieczeniom i nie opłacają składek – tym samym nie budują kapitału emerytalnego, nie mają ciągłości ubezpieczenia chorobowego oraz pozostałych ubezpieczeń.

Natomiast przewidziane w projekcie wakacje składkowe wprowadzicie wyłączają obowiązek opłacania składek przez okres 1 miesiąca kalendarzowego, jednakże składki za przedsiębiorcę będą finansowane z budżetu państwa, w kwocie stanowiącej podstawę wymiaru składki.

W ostatnich latach, pomimo rosnącej liczby rejestrowanych działalności gospodarczych, obserwujemy rosnącą liczbę zawieszanych i zamykanych działalności gospodarczych. Jak wynika z danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zwanej dalej „CEIDG”, w 2023 r. wpłynęło 198 tys. wniosków dotyczących zakończenia jednoosobowej działalności gospodarczej (w 2022 r. odnotowano 193 tys. wniosków, w 2021 r. – 176 tys.). Ponadto w 2023 r. do rejestru CEIDG wpłynęło ponad 372 tys. wniosków o zawieszenie jednoosobowej działalności gospodarczej. To o 7% więcej niż w roku 2022 r. i 24% więcej niż w 2021 r., w którym było blisko 278 tys. takich wniosków. W grudniu 2023 r. zawieszonych było łącznie 697 471 podmiotów, o 12,4% więcej w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku.

Działalności gospodarcze	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
wznowienie	179 584	181 129	180 228	183 738	167 177	160 294	161 362	140 049	152 916	177 492
zakończenie	215 910	202 080	189 262	183 265	177 083	173 321	142 377	176 139	193 251	198 429
założenie	307 604	295 825	285 744	307 527	324 471	309 894	263 972	296 317	310 323	302 047
zawieszenie	314 642	311 889	307 154	309 292	303 271	306 854	281 811	278 283	347 365	372 542
zmiana wpisu	807 785	833 634	792 720	877 429	982 555	1 319 900	1 243 001	1 211 455	1 461 932	1 297 724

Źródło: Opracowanie własne MRiT na podstawie danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

Rolą państwa jest prowadzenie dobrze wyważonej polityki gospodarczej, która z jednej strony będzie eliminowała albo też zmniejszała tego typu bariery, z drugiej zaś zapewniała bezpieczeństwo i stabilność finansów publicznych oraz uwzględniała względy sprawiedliwości społecznej.

¹⁾ Opracowanie GUS. Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2022 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2022-roku,21,11.html>

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Odpowiedzią na rosnące obciążenia publicznoprawne przedsiębiorców będzie instytucja „wakacji składkowych”. Przewiduje ona, że przedsiębiorcy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy opłacają składki na własne ubezpieczenie oraz za nie więcej niż 9 ubezpieczonych będą mogli złożyć wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „ZUS”, o zwolnienie z opłacania należności z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, ubezpieczenie chorobowe, jeżeli wcześniej ubezpieczony zadeklarował jego opłacanie, a także składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy za wybrany jeden miesiąc kalendarzowy w każdym roku kalendarzowym. W wybranym przez przedsiębiorcę miesiącu składki na ubezpieczenia społeczne będą pokrywane z budżetu państwa, w kwocie stanowiącej podstawę wymiaru składki. Projektowane rozwiązanie nie będzie dotyczyło obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Proponowane zmiany nie będą miały wpływu na uprawnienie do zasiłku chorobowego ani na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. W wybranym przez przedsiębiorcę miesiącu, w którym będzie on korzystał z wakacji składkowych, składki na ubezpieczenie społeczne będą finansowane w ramach dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przewidziane w projekcie rozwiązanie jest dobrowolne i skierowane jest do przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy:

- 1) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku mieli zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego, rentowych i wypadkowego lub ubezpieczenia zdrowotnego nie więcej niż dziesięciu ubezpieczonych;
- 2) w ostatnich dwóch latach kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku nie osiągnęli przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej lub w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku osiągnął roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro;
- 3) jako ubezpieczeni w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku oraz w okresie od początku roku kalendarzowego złożenia wniosku do dnia złożenia tego wniosku nie wykonywali pozarolniczej działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy;
- 4) w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku jako ubezpieczeni podlegali ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wprowadzona ulga polegająca na okresowym obniżeniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przyczyni się do odciążenia finansowego przedsiębiorców. Rozwiązanie powinno wpłynąć na ograniczenie skali zawieszania i zamykania działalności gospodarczych. Nie jest możliwe osiągnięcie celu przez działania pozalegislacyjne.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

System ubezpieczeń społecznych różni się w poszczególnych państwach OECD i Unii Europejskiej. W trakcie prac nad projektowaną regulacją nie zidentyfikowano rozwiązań o charakterze podobnym do projektowanych wakacji składkowych w innych państwach OECD i Unii Europejskiej.

Znaczna część krajów OECD stosuje podejście polegające na określeniu składki, jako odsetka wysokości rzeczywistego dochodu osiąganego przez samozatrudnionego. Część krajów stosuje także dodatkowo progi dochodowe. Niektóre różnicują wysokość składki w zależności od działalności (zawodu), który jest wykonywany.²⁾

²⁾ Opracowano na podstawie danych <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

Belgia. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest zysk netto. Osoba samozatrudniona płaci 20,5% rocznego zysku netto ponad 16 409,20 EUR oraz 14,16% podstawy wymiaru ponad 70 857,99 EUR i nie odprowadza składek od zysku ponad 104 422,24 EUR.

Niemcy. Osoba samozatrudniona co do zasady nie ma obowiązku uczestniczyć w publicznym systemie zabezpieczenia społecznego. Niektóre zawody zobowiązane są do opłacania składek. Samozatrudniony może dobrowolnie wpłacać standardową składkę uzależnioną od dochodów, regionu, a także długości prowadzenia działalności (preferencje w pierwszych trzech latach).

Czechy. Bazą do obliczania składek samozatrudnionych na ubezpieczenie społeczne jest 50% dochodu do opodatkowania. Wysokość bazy składek jest ustalana przez samych samozatrudnionych. Stawka ubezpieczenia emerytalnego to 28%. Minimalna podstawa to ¼ średniej miesięcznej płacy 246 EUR miesięcznie, a maksymalna to 48-krotność średniej miesięcznej płacy. Dane na 2023 r.

Węgry. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek wypłacają miesięczne składki na podstawie zadeklarowania dochodów, minimalnie na podstawie krajowej płacy minimalnej. W przypadku ubezpieczeń zdrowotnych, emerytalnych i dla bezrobocia obowiązuje stawka 18,5% zarobków brutto. Ponadto osoby pracujące na własny rachunek płacą 13% zarobków brutto jako podatek od składek społecznych.

Estonia. Podstawą podatku socjalnego dla osób samozatrudnionych jest dochód podlegający opodatkowaniu. Ogólna stawka składki dla pracowników i osób samozatrudnionych: 33% podstawy opodatkowania (w tym 20% na ubezpieczenie emerytalne i 13% na ubezpieczenie zdrowotne). Minimalna kwota podatku socjalnego wynosi 192,7 EUR (0,33 x 584 EUR) miesięcznie, a maksymalna to 10-krotność stawki ustalonej w budżecie 1927,2 EUR (0,33 x 10 584 EUR) miesięcznie. Dane za 2022 r.

Irlandia. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek płacą składkę w wysokości 4% od wszystkich dochodów lub 500 EUR, w zależności od tego, która z tych kwot jest większa.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, które odprowadzają składki na własne ubezpieczenie oraz za nie więcej niż 9 ubezpieczonych	1 703 000 – dane uśrednione za 2023 r.	Dane ZUS	Możliwość korzystania z wakacji składkowych w wybranym jednym miesiącu kalendarzowym w każdym roku kalendarzowym (zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, wypadkowe oraz ubezpieczenie chorobowe, jeżeli wcześniej ubezpieczony zadeklarował jego opłacanie, oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy).
ZUS	1 Centrala ZUS 43 Oddziały terenowe		Obsługa wakacji składkowych.
Szef Krajowej Administracji Skarbowej	1		Przedstawianie informacji o kwocie rocznego przychodu z pozarolniczej działalności

			gospodarczej uzyskanego przez płatnika składek.
Sądy powszechne	47 sądów okręgowych 318 sądów rejonowych	Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P. z 2023 r. poz. 60)	Rozpatrywanie odwołań od decyzji ZUS.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

W dniu 23 stycznia 2024 r. projekt został przesłany do konsultacji publicznych z podmiotami społecznymi reprezentującymi przedsiębiorców ujętymi w wykazie podmiotów do konsultacji (<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>), z 14-dniowym terminem na zgłoszenie uwag. Skrócony termin uzasadniony był potrzebą pilnego wprowadzenia przedmiotowego rozwiązania w celu ograniczenia skali zawieszania i zamykania działalności gospodarczych.

Projekt został przesłany do opiniowania m.in. przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Główny Urząd Statystyczny, reprezentatywne organizacje pracodawców oraz Radę Dialogu Społecznego.

Wyniki konsultacji publicznych zostały opisane w raporcie z konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2023 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	-105,0	-108,6	-111,7	-114,2	-116,9	-119,4	-121,5	-123,7	-125,6	-127,5	-127,5	-1 301,6
budżet państwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FP	-42,9	-44,3	-45,6	-46,6	-47,7	-48,7	-49,6	-50,5	-51,3	-52,0	-52,0	-531,2
FS	-62,1	-64,3	-66,1	-67,6	-69,2	-70,7	-71,9	-73,2	-74,3	-75,5	-75,5	-770,4
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wydatki ogółem	1 530,9	1 585,4	1 630,6	1 670,9	1 712,2	1 750,2	1 784,1	1 817,1	1 849,1	1 880,8	1 880,8	19 092,1
budżet państwa	1 530,9	1 585,4	1 630,6	1 670,9	1 712,2	1 750,2	1 784,1	1 817,1	1 849,1	1 880,8	1 880,8	19 092,1
JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FP												
FS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem	-1 635,9	-1 694,0	-1 742,3	-1 785,1	-1 829,1	-1 869,6	-1 905,6	-1 940,8	-1 974,7	-2 008,3	-2 008,3	-20 393,7
budżet państwa	-1 635,9	-1 694,0	-1 742,3	-1 785,1	-1 829,1	-1 869,6	-1 905,6	-1 940,8	-1 974,7	-2 008,3	-2 008,3	-20 393,7
JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

FUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FP	-42,9	-44,3	-45,6	-46,6	-47,7	-48,7	-49,6	-50,5	-51,3	-52,0	-52,0	-531,2
FS	-62,1	-64,3	-66,1	-67,6	-69,2	-70,7	-71,9	-73,2	-74,3	-75,5	-75,5	-770,4
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródła finansowania

Proponowane rozwiązanie spowoduje ubytek wpływów do Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego. Jednocześnie przewiduje się, że nie spowoduje uszczuplenia wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu płatności składek na ubezpieczenie społeczne. Składki będą pokrywane z dotacji budżetu państwa, zgodnie z zasadami określonymi w art. 53 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Na podstawie wyliczeń ZUS koszty przewidzianego rozwiązania dla sektora finansów publicznych w 2024 r. wyniosą maksymalnie ok. 1,64 mld zł.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Szacunkowe skutki finansowe proponowanych zmian przepisów zostały obliczone przy uwzględnieniu „Wytucznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – październik 2023 r.” z uwzględnieniem ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników za 2023 r. (średniorocznego wskaźnika cen towarów konsumpcyjnych ogółem w 2023 r., realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia).

Rok	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów	Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku	Wskaźnik realnego wzrostu PKB	Deflator PKB
2023	111,4%*	111,9%*	101,1%*	5,1%*	100,90%	110,90%
2024	106,60%	106,90%	103,00%	5,20%	103,00%	106,20%
2025	104,10%	104,40%	102,80%	5,00%	103,40%	103,90%
2026	103,10%	103,40%	102,80%	4,90%	103,10%	102,90%
2027	102,50%	102,80%	102,50%	4,80%	103,00%	102,50%
2028	102,50%	102,80%	102,60%	4,80%	102,80%	102,50%
2029	102,50%	102,80%	102,60%	4,80%	102,60%	102,50%
2030	102,50%	102,80%	102,60%	4,80%	102,50%	102,50%
2031	102,50%	102,80%	102,50%	4,80%	102,40%	102,50%
2032	102,50%	102,80%	102,50%	4,80%	102,30%	102,50%
2033	102,50%	102,80%	102,50%	4,80%	102,30%	102,50%

* dane GUS

Na podstawie obliczeń ZUS przyjęto, że łączne, maksymalne skutki finansowe projektowanego rozwiązania w latach 2024–2034 mogą wynieść ok. 20,4 mld zł. Do obliczeń przyjęto, że proponowane zmiany wejdą w życie w 2024 r. Szacunki oparte są na wynikach z przeliczenia kohortowego modelu prognostycznego FUS21, w którym uwzględnione zostały pełne dane o osobach prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w 2022 r. Pomocniczo wykorzystano również dane o osobach prowadzących małą działalność gospodarczą, które opłaciły składki na ubezpieczenia społeczne. W szacunkach przyjęto stałe (obowiązujące obecnie) stopy procentowe składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy odpowiednio na poziomie 1% oraz na poziomie 1,45%. Obliczenia wykonano dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), które opłacają składki na własne ubezpieczenie oraz za co najwyżej 9 pracowników. Obliczenia zakładają, że 100% uprawnionych skorzysta z wprowadzonego rozwiązania, także w pierwszym roku obowiązywania zmian. W rzeczywistości skala ta może być jednak niższa.

Obliczenia zakładają, że prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą będą odprowadzać składki na ubezpieczenia społeczne od najniższej wymaganej podstawy wymiaru składek dla danej grupy ubezpieczonych.

	<p>Przewidziane w projekcie wsparcie polegające na zwolnieniu z opłacania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego, a także na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy stanowi pomoc <i>de minimis</i>. Tym samym przedsiębiorca korzystający z przewidzianego w projekcie rozwiązania musi dysponować limitem pomocy <i>de minimis</i> co najmniej w wysokości sumy obowiązujących go składek.</p> <p>Projektowane rozwiązanie będzie miało wpływ na zwiększenie wpływów z tytułu podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne, jednak jest on trudny do oszacowania z uwagi na różne formy opodatkowania i szereg czynników o charakterze behawioralnym. Wakacje składkowe będą metodą fakultatywną, czyli decyzja o stosowaniu tej metody będzie wynikać z indywidualnej sytuacji przedsiębiorcy.</p>
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2023 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	1 636	1 694	1 742	1 785	1 870	2008	20 394
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, osoby starsze i niepełnosprawne							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Propozycja będzie miała bezpośredni wpływ na przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy odprowadzają składki na własne ubezpieczenie oraz za nie więcej niż 9 ubezpieczonych, i przyczyni się do poprawy warunków i zwiększenia atrakcyjności prowadzenia działalności gospodarczej.</p> <p>Tym samym projektowane przepisy powinny ograniczyć skalę zawieszania i zamykania działalności gospodarczych.</p>						
	Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, osoby starsze i niepełnosprawne	<p>Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, w tym osoby niepełnosprawne, otrzymają możliwość zmniejszenia obciążeń związanych z obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, a także na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy. W efekcie skorzystania przez przedsiębiorcę z zaproponowanego rozwiązania zwiększy się kwota środków pozostających do dyspozycji przedsiębiorcy i jego rodziny. Tym samym projekt wpłynie pozytywnie na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin przedsiębiorców. Projekt nie wpłynie bezpośrednio na osoby niepełnosprawne i osoby starsze.</p>						
Niemierzalne		<p>Główną przyczyną występowania szarej strefy jest nadmiar regulacji i wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie polegające na okresowym obniżeniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przyczyni się do odciążenia finansowego przedsiębiorców. Tym samym projektowana regulacja powinna przyczynić się do zmniejszenia tzw. szarej strefy.</p>						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przewidziane w projekcie rozwiązanie będzie dobrowolne. Wprowadzona ulga polegająca na okresowym obniżeniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przyczyni się do odciążenia finansowego przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Rozwiązanie ma na celu ograniczenie skali zawieszania i zamykania działalności gospodarczych. W przypadku skorzystania z wakacji składkowych przez wszystkich przedsiębiorców łączna korzyść w latach 2024–2034 może maksymalnie wynieść blisko 20,4 mld zł.</p> <p>Ww. obliczenie dokonane zostało przy założeniu miesięcznego okresu ulgi i ma charakter poglądowy.</p>
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak
 nie
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Projektowane rozwiązanie będzie wiązało się z koniecznością złożenia wniosku do ZUS o zwolnienie z opłat z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z odpowiednim wyprzedzeniem przed miesiącem kalendarzowym, w którym przedsiębiorca zdecyduje się skorzystać z wakacji składkowych. Wniosek będzie można złożyć wyłącznie poprzez profil teleinformatyczny ZUS w formie dokumentu elektronicznego.

Obsługą administracyjną wakacji składkowych będzie zajmował się ZUS. W szczególności do obowiązków ZUS będzie należało rozstrzygnięcie o zwolnieniu z opłacania składek, wydawanie decyzji, postanowień, zawiadomień i wezwań związanych ze złożonymi wnioskami, a także w przypadku złożonych odwołań od decyzji przekazywanie akt do sądu.

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie projektowanych przepisów wpłynie korzystnie na rozwój przedsiębiorstw. Propozycja poprawi warunki, a tym samym zwiększy atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzone rozwiązanie przyczyni się do ograniczenia skali zawieszania i zamykania działalności gospodarczych.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

- demografia
 mienie państwowe
 inne:

- informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Zwiększenie atrakcyjności prowadzenia działalności gospodarczej.

Zmiany przewidziane w projekcie spowodują nieznaczny wzrost spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne, który będzie realizowany w ramach obecnych zasobów kadrowych i finansowych.

W dalszej perspektywie rozwiązanie może mieć wpływ na wysokość przyszłej emerytury przedsiębiorcy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowane jest wejście w życie projektowanej ustawy pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 8, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Termin wejścia w życie przepisów wynika z konieczności zapewnienia odpowiedniego czasu na dostosowanie systemów teleinformatycznych ZUS.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu będzie dokonana na bieżąco w ramach sprawozdawczości prowadzonej przez ZUS. Miernikiem, który pozwoli ocenić funkcjonowanie przepisów, będzie liczba przedsiębiorców, którzy skorzystali z wakacji składkowych. Ponadto planuje się zbadanie liczby spraw, które – w ramach odwołań – będą rozpatrywane przez sądy powszechne na potrzeby oceny wpływu nowej regulacji na te sądy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

RAPORT Z KONSULTACJI

projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (UA1)

I. Informacje ogólne

Bardzo często najmniejsze firmy wskazują, że wysokość składek jest dla nich zaporą, która utrudnia im rozwijanie własnego biznesu. Jednym z proponowanych rozwiązań tego problemu, realizującym także zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności w zakresie solidarności międzypokoleniowej, jest wprowadzenie rozwiązań zmniejszających obciążenie składkowe przedsiębiorców. Jednocześnie propozycje muszą zachować równowagę pomiędzy dążeniem do poprawy sytuacji finansowej firm a stabilnością i wydajnością całego systemu.

II. Przebieg konsultacji publicznych i opiniowania

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UA1.

Projekt został skierowany do konsultacji publicznych 23 stycznia 2024 r. z wyznaczonym terminem 14 dni na zajęcie stanowiska do: organizacji przedsiębiorców, samorządów zawodowych, fundacji, stowarzyszeń i instytutów badawczych działających w obszarze firm rodzinnych, finansów, rynku pracy, rynku nieruchomości i turystyki (wszystkich podmiotów znajdujących się „wykazie podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych”¹).

Projekt został także skierowany do opinii Rady Dialogu Społecznego, związków zawodowych i organizacji pracodawców z terminem 14 dni na zajęcie stanowiska.

III. Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania

W konsultacjach wzięły udział następujące podmioty:

1. Związek Telewizji Kablowych w Polsce Izba Gospodarcza
2. Stowarzyszenie Votum
3. Polskie Towarzystwo Gospodarcze
4. Polska Izba Rzeczników Patentowych
5. Organizacja Pracodawców Usług IT
6. Ogólnopolska Federacja Małych i Średnich Przedsiębiorców
7. Krajowa Rada Komornicza
8. Krajowa Izba Gospodarcza
9. Porozumienie Zielonogórskie
10. Polska Izba Ubezpieczeń
11. Polska Izba Biegłych Rewidentów

¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>.

12. Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa
13. Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki
14. Krajowa Rada Izb Rolniczych
15. Krajowa Izba Doradców Podatkowych
16. Fundacja Dobra Legislacja
17. Lubiana S.A.
18. siedem osób fizycznych

W ramach opiniowania uwagi do projektu zgłosiły:

1. Business Centre Club
2. Główny Urząd Statystyczny
3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych
4. Naczelny Sad Administracyjny
5. NSZZ „Solidarność”
6. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
7. Związek Rzemiosła Polskiego
8. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
9. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Do momentu przygotowania niniejszego raportu nie wpłynęła opinia Rady Dialogu Społecznego.

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych wraz ze stanowiskiem Ministra Rozwoju i Technologii zostanie opublikowane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381123>.

Najwięcej zastrzeżeń zgłoszono do następujących kwestii szczegółowych:

- zakresu podmiotowego rozwiązania;
- potrzeby wydłużenia okresu stosowania „wakacji składkowych”;
- nieobjęcia zwolnieniem składek na ubezpieczenie zdrowotne;
- nieobjęcia zwolnieniem składek na ubezpieczenie społeczne małżonka przedsiębiorcy i pracowników;
- zastosowaniem przepisów dotyczących pomocy de minimis.

Zgłoszone uwagi zostały poddane analizie i uwzględnione przy konstruowaniu wersji projektu, która będzie przedmiotem dalszych prac albo wyjaśnione, w przypadku ich nieuwzględnienia. W wyniku konsultacji i opiniowania wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- zmodyfikowano zasady prowadzenia postępowań rozstrzygających o udzieleniu „wakacji składkowych”
- wprowadzono obowiązek informowania przez ZUS o umieszczeniu na profilu informacyjnym.

Ponadto, zgłoszonych zostało kilka nowych propozycji w ramach konsultacji publicznych, np.:

- dobrowolność oskładkowania dla przedsiębiorców,
- likwidacja konieczności opłacania podwójnej składki zdrowotnej w przypadku kilku źródeł dochodów,
- obniżenie i uproszczenie zasad poboru składek,
- pobieranie składek przez administrację skarbową.

Cześć zgłoszonych nowych propozycji nie dotyczyła kwestii ubezpieczeń społecznych.

IV. Wyniki zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym

Projekt nie wymagał przedłożenia go właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia.

V. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.