



# Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



BM-II.059.1.60.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 7720 Pana Posła Janusza Cieszyńskiego w sprawie raportu dotyczącego konsekwencji dobrowolnego oskładkowania osób prowadzących działalność gospodarczą, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Raport „Dobrowolne ubóstwo. O konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych” przedstawia obowiązujące przepisy prawa i orzecznictwo sądowe dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, a także ryzyka związane z korzystaniem z niektórych preferencyjnych form jej oskładkowania. Jest to publikacja ekspercka, dotycząca zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Jest to materia dobrze rozpoznana, wielokrotnie omawiana w licznych publikacjach i dydaktyce akademickiej.

Odnosnie do stanowiska zajmowanego przez Ministerstwo w sprawie wniosków zawartych w raporcie dotyczącym dobrowolności składek ZUS dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą wskazuję, że sformułowane w jego ramach wnioski dotyczące dobrowolnego ZUS i doświadczeń niemieckich w tej sprawie należy uznać za interesujące, zwłaszcza w kontekście poselskiego projektu ustawy złożonego przez posłów Prawa i Sprawiedliwości. Przywołane doświadczenia niemieckie, do których tak chętnie odnoszą się wnioskodawcy wprowadzenia w Polsce dobrowolności ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców, wskazują bowiem na pogłębiającą się dynamicznie sferę ubóstwa i rosnące uzależnienie od świadczeń pomocy społecznej wśród byłych niemieckich przedsiębiorców, którzy korzystali z tego rozwiązania.

Należy pamiętać, że obowiązujący w Polsce od 1999 r. zreformowany system emerytalny oparty jest na formule zdefiniowanej składki, której zasada działania sprowadza się do tego, że im więcej odprowadzimy składek na ubezpieczenie emerytalne, tym wyższą będziemy mieli emeryturę. Z tego powodu dobrowolne nieopłacanie składek na ubezpieczenia społeczne albo odprowadzanie ich od niskiej podstawy wymiaru przekłada się na niższą wysokość emerytury w przyszłości. Obecność tej problematyki w mediach, m.in. dzięki przywołanemu wyżej raportowi, przyczyni się z pewnością do wzrostu świadomości emerytalnej wśród ubezpieczonych rozważających zastosowanie różnego rodzaju preferencji składkowych.

W tym kontekście należy podkreślić znaczenie edukacji i budowania świadomości emerytalnej. Z tego powodu skierowałem do Ministra Edukacji Narodowej pismo w sprawie potrzeby uwzględnienia wiedzy dotyczącej systemu emerytalnego w programach nauczania. W odpowiedzi<sup>1</sup> wskazano m.in. że w obecnie obowiązującej podstawie programowej

<sup>1</sup> Pismo z dnia 5 marca br., znak: DKO-WPP.4012.13.2025.ER

kształcenia ogólnego w szkole ponadpodstawowej – w przedmiocie biznes i zarządzanie – treści nauczania/wymagania szczegółowe obejmują przedmiotową tematykę, w tym finansowe zabezpieczenie przyszłości (ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia majątkowe i ubezpieczenia na życie).

W piśmie MEN poinformowało również, że przewidziana do wdrożenia od 1 września 2025 r. w szkołach ponadpodstawowych podstawa programowa w zakresie nowego przedmiotu edukacja obywatelska dodatkowo posiada wyodrębniony dział wprowadzający do tematyki edukacji obywatelskiej, a także dział dotyczący demokracji i prawa. Wymagania szczegółowe dotyczące wiedzy i umiejętności przewidują w tym wypadku, że uczeń rozróżnia m.in. pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy (umowa o pracę), pracę wykonywaną na podstawie innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług (umowy cywilnoprawne), wolontariat, staż i praktyki, a także identyfikuje prawa i obowiązki osoby związanej takimi umowami oraz sposoby ochrony tych praw, w tym za pośrednictwem związków zawodowych. Natomiast w ramach Działu V. Polska – uczeń wyjaśnia podstawowe założenia systemu emerytalnego, identyfikuje najważniejsze wyzwania stojące przed nim oraz formułuje opinie i dyskutuje o nich z innymi.

Należy przy tym podkreślić, że propagowanie wiedzy na temat ubezpieczeń społecznych jest jednym z ustawowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 68 ust.1 pkt 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Na swojej stronie internetowej ZUS – w sekcji dotyczącej ulg dla przedsiębiorców, w poradniku ze stycznia 2022 r. pn. „Ułga na start, preferencyjna podstawa, działalność nieewidencjonowana. Jakie są warunki, uprawnienia i skutki?” – publikuje informacje na temat skutków korzystania z poszczególnych ulg i preferencji składkowych, w tym także na temat skutków nieopłacania składek lub opłacania ich od niskiej, preferencyjnej podstawy wymiaru.

Preferencyjne formy oskładkowania osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, przeanalizowane w przedmiotowym raporcie, opracowano w resorcie gospodarki (wcześniej Ministerstwo Gospodarki, a obecnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii). Rozwiązania te wprowadzono w latach 2005-2020:

- od 25 sierpnia 2005 r. 2-letni okres preferencyjnej podstawy wymiaru składek obliczanej od zadeklarowanej kwoty, nie mniejszej niż 30% aktualnego minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- od 30 kwietnia 2018 r. 6-miesięczny okres całkowitego zwolnienia ze składek – tzw. Ułga na start i tzw. działalność nierejestrowana, nieobjęta obowiązkiem ubezpieczeń społecznych do momentu osiągnięcia miesięcznej kwoty przychodu nie przekraczającej 75% aktualnego minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników, rosnącej corocznie wraz ze wzrostem tego wynagrodzenia (w 2025 roku limit miesięczny dla działalności nierejestrowanej wynosi 3499,50 zł),
- od dnia 1 stycznia 2019 r. osoby osiągające niewielkie przychody z działalności gospodarczej mogą korzystać z zasad ustalania składek opartych na wysokości przychodu (tzw. Mały ZUS), a od dnia 1 lutego 2020 r. na wysokości dochodu z prowadzonej działalności (tzw. Mały ZUS Plus).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii odpowiada zatem od blisko 20 lat za rozwiązania dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców oraz wszelkie preferencyjne rozwiązania w tym zakresie. Pytania o ewentualne plany legislacyjne

dotyczące tych rozwiązań należy zatem kierować do Ministra Rozwoju i Technologii. W tych sprawach kluczowe jest bowiem jego stanowisko.

Odnosząc się do pytania dotyczącego działań podejmowanych w związku z koniecznością ograniczenia zjawiska fikcyjnego zatrudnienia i jego negatywnych konsekwencji, pragnę podkreślić, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przywiązuje dużą wagę do przeciwdziałania zjawisku fikcyjnego samozatrudnienia. Nie może być zgody na to, aby ktokolwiek był skłaniany przez pracodawcę do porzucania etatu na rzecz jednoosobowej działalności gospodarczej i wykonywał taką pracę w warunkach typowych dla stosunku pracy. W tym zakresie szczególną rolę pełni Państwowa Inspekcja Pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Organy te w zakresie swojej właściwości uprawnione są do prowadzenia stosownych kontroli i podejmowania środków zmierzających do ograniczenia zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia. Niewątpliwe środki te muszą być efektywne, a organy te – mieć realną możliwość korzystania z nich. Z tych powodów Ministerstwo wspiera wszelkie inicjatywy, w tym pozalegislacyjne, które zmierzają do wzmocnienia tych instrumentów i zapobiegania zjawisku wypychania osób wykonujących pracę zależną na fikcyjne samozatrudnienie.

Z wyrazami szacunku

**z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

**dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni**

**Podsekretarz Stanu**

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/