

BEOS-591/25

Warszawa, 14 lipca 2025 r.

## Do druku nr 1459

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *Sps-III.020.69.17.2025*

Data wpływu *14.07.25r.*

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – "Aktywny rodzic" (druk sejmowy nr 1459)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

#### **I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) obowiązujące od 1 października 2024 przepisy regulujące zasady przyznawania świadczenia „aktywni rodzice w pracy” są niekorzystne dla rodziców i osób wspólnie wychowujących dziecko, którzy prowadzą działalność gospodarczą i jednocześnie korzystają z preferencyjnych zasad oskładkowania z tytułu ubezpieczeń emerytalnego i rentowego.

Prawo do uzyskania świadczenia „aktywni rodzice w pracy” (dalej: świadczenie) nie przysługuje w przypadku, gdy rodzice lub obie osoby wspólnie wychowujące dziecko podejmują działalność zwolnioną z obowiązku oskładkowania lub objętą podstawą wymiaru w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia, ponieważ nie spełniają kryterium określonego w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”<sup>1</sup> (dalej: ustawa), tj. podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu od podstawy, której łączna wysokość wynosi nie mniej niż 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Także osoba samotnie wychowująca dziecko korzystająca z preferencyjnego oskładkowania nie może spełnić wymogu

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 858, ze zm.

określonego w art. 10 ust. 2 ustawy, tj. podlegania ubezpieczeniom od podstawy co najmniej 100% minimalnego wynagrodzenia. Zdaniem Wnioskodawców obecny stan prawny prowadzi do nierówności wynikającej z nieuzasadnionego pozbawienia prawa do uzyskania świadczenia rodziców i osób wychowujących dzieci, którzy prowadzą pełną aktywność zawodową w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej, a tylko ze względu na okresowe zwolnienia i preferencje nie spełniają formalnych kryteriów przewidzianych w ustawie.

## II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia „aktywni rodzice w pracy” poprzez odpowiednią zmianę art. 10 ustawy. Wnioskodawcy proponują, aby w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>2</sup> podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, zarówno przez osobę ubiegającą się o świadczenie „aktywni rodzice w pracy” lub otrzymującą to świadczenie, jak i osobę wspólnie z nią wychowującą dziecko, było równoważne z opłacaniem składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy, której wysokość wynosi 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 1 pkt 1 projektu). Za równoważne z opłacaniem składek od podstawy co najmniej 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę byłoby uznawane podleganie przez osobę ubiegającą się o świadczenie „aktywni rodzice w pracy” lub otrzymującą to świadczenie, będącą osobą samodzielnie wychowującą dziecko, ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>3</sup> (art. 1 pkt 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 2 projektu).

## III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych, ponieważ uważają, że zidentyfikowany przez nich problem można rozwiązać jedynie przez zmianę przepisów ustawowych.

## IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W związku z zakresem zmian przewidzianych w projekcie, w wyniku wprowadzenia których rozszerzony zostanie krąg osób uprawnionych do uzyskania świadczenia „aktywni rodzice w pracy”, w opracowaniu dotyczącym rozwiązań zagranicznych skupiono się na wybranych aspektach systemowych. Szczególną uwagę poświęcono identyfikacji podmiotów uprawnionych do otrzymywania

<sup>2</sup> O których mowa w art. 10 ust. 4 ustawy lub w art. 18a i art. 18c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 497, ze zm.

<sup>3</sup> Ibidem.

świadczeń finansowych, których celem jest wsparcie rodziców małych dzieci w łączeniu aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi. Przedmiotem analizy były przykładowe instrumenty funkcjonujące w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, tj. we Francji, Niemczech oraz we Włoszech<sup>4</sup>.

We Francji<sup>5</sup>, wśród rozwiązań skierowanych do rodziców i opiekunów małych dzieci (poniżej 3 lat), jest wspólny zasiłek edukacyjny (*Prestation partagée d'éducation de l'enfant*, PreParE). Umożliwia on jednemu lub obojgu rodzicom przerwanie lub ograniczenie pracy w celu opieki nad dzieckiem. Podstawę prawną dla PreParE stanowi art. L531-1 francuskiego kodeksu ubezpieczeń społecznych, a warunki jego opłacania wskazano w art. L531-4 tego kodeksu<sup>6</sup>. Uprawnienie jest uzależnione od wcześniejszego wykonywania działalności zawodowej (także np. w ramach działalności gospodarczej na własny rachunek) wystarczającej do uzyskania prawa do emerytury w systemie podstawowym. Warunkiem kwalifikującym do otrzymania PreParE jest opłacanie składek emerytalnych przez co najmniej 8 kwartałów w okresie sprawozdawczym poprzedzającym narodziny dziecka (długość okresu różni się w zależności od liczby dzieci i wynosi od 2 do 5 lat) oraz całkowite lub częściowe przerwanie aktywności zawodowej. Wypłacanie PreParE nie jest natomiast uzależnione od dochodów. Innym świadczeniem przysługującym rodzicom/opiekunom małych dzieci we Francji jest dodatek na wolny wybór rodzaju opieki nad dzieckiem (*Complément de libre choix du mode de garde*, CMG), przyznawany na podstawie art. L531-1 kodeksu ubezpieczeń społecznych, na warunkach określonych w art. L531-5 do L531-9. CMG stanowi pomoc finansową na pokrycie części kosztów opieki nad dzieckiem (wynagrodzenia dla opiekuna zajmującego się dzieckiem lub opłaty za tzw. mikrożłobek). CMG może zostać przyznane osobom pracującym (w tym prowadzącym działalność gospodarczą, pod warunkiem bieżącego opłacania składek emerytalnych). Za osoby pracujące w kontekście uprawnienia do CMG uznaje się także osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych. Ponadto CMG przysługuje studentom, osobom świadczącym usługi na podstawie umowy o świadczenie usług obywatelskich, osobom pobierającym specjalny zasiłek solidarnościowy zarejestrowanym jako poszukujące pracy czy osobom pobierającym zasiłek dla dorosłych niepełnosprawnych. Wysokość dodatku jest uzależniona od sytuacji rodzinnej beneficjenta (osoby mieszkające razem lub samotnie) oraz od dochodu (w 2025 r. pod uwagę brany jest dochód netto za 2023 r.).

W Niemczech<sup>7</sup> rodzicom i opiekunom niemowląt i małych dzieci przyznawany jest zasiłek rodzicielski (*Elterngeld*), który stanowi rekompensatę w sytuacji, gdy mają oni niższe dochody, ponieważ tymczasowo pracują mniej lub wcale nie pracują po narodzinach dziecka. Zasiłek rodzicielski przysługuje również rodzicom, którzy

<sup>4</sup> Szerzej rozwiązania, których celem jest ułatwienie rodzicom i opiekunom powrotu na rynek pracy po okresie urlopu rodzicielskiego, opisano wcześniej w *Ocenie Skutków Regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o wsparciu państwa dla rodziców powracających na rynek pracy*, opinia BEOS z 9 IV 2024 r., BEOS-WP/WOSR-760/24.

<sup>5</sup> Informacje na podstawie oficjalnego portalu administracji francuskiej, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13218> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 14 VII 2025 r.].

<sup>6</sup> *Code de la sécurité sociale*, tekst w j. francuskim: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006073189/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006073189/).

<sup>7</sup> Informacje na podstawie portalu niemieckiego Ministerstwa Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży: <https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/elterngeld/faq/was-ist-elterngeld-124628>.

przed narodzinami dziecka nie mieli żadnego dochodu. Wysokość zasiłku jest uzależniona od sytuacji osobistej pobierającego oraz wybranego rodzaju zasiłku. Zasiłek jest uregulowany w ustawie o zasiłkach rodzicielskich i urlopach rodzicielskich<sup>8</sup>. Do otrzymania zasiłku uprawnione są osoby, które opiekują się dzieckiem i mieszkają z nim w jednym gospodarstwie domowym, zamieszkałe w Niemczech, które nie pracują więcej niż 32 godziny tygodniowo. W kontekście zasiłku rodzicielskiego nie ma natomiast znaczenia status zawodowy – otrzymać go mogą: pracownicy (sektora prywatnego i państwowego), osoby samozatrudnione, bezrobotni, studenci, osoby prowadzące gospodarstwo domowe (*Hausfrauen/Hausmänner*), osoby pracujące w niepełnym wymiarze godzin, osoby pracujące za granicą. Zasiłek rodzicielski nie przysługuje rodzicom samotnie wychowującym dzieci, parom i rodzicom żyjącym w separacji, których roczny dochód podlegający opodatkowaniu przekracza 175 000 euro. Jako dochód uwzględniany jest całkowity dochód uzyskany z tytułu zatrudnienia w okresie rozliczeniowym, nie bierze się natomiast pod uwagę innych korzyści (składników wynagrodzenia niewypłacanych na bieżąco, dochodu wolnego od podatków). W przypadku działalności gospodarczej jako dochód rozumie się wszystkie zyski z działalności na własny rachunek (samozatrudnienia, rolnictwa itp.). Za dochód w kontekście zasiłku nie są uznawane świadczenia zastępujące wynagrodzenie: zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek za pracę w niepełnym wymiarze godzin, zasiłek chorobowy, niektóre renty.

We Włoszech<sup>9</sup> rodziny z dziećmi poniżej 3 lat, uczęszczającymi do przedszkola (publicznego lub prywatnego) lub z przyczyn zdrowotnych wymagającymi opieki w domu, mogą się ubiegać o dodatkowe wsparcie finansowe w formie zwrotu kosztów czesnego (tzw. premia przedszkolna – *bonus asilo nido*). Ten rodzaj wsparcia rodziców wprowadzono ustawą nr 232 z 11 grudnia 2016 r.<sup>10</sup> (art. 1 ust. 355), a instrukcje dotyczące składania wniosków są wydawane co roku w okólnikach Narodowego Instytutu Zabezpieczenia Społecznego (*Istituto Nazionale Previdenza Sociale*, INPS). Beneficjentami premii przedszkolnej są rodzice, których dzieci spełniają określone w prawie wymagania. Wysokość premii jest obliczana na podstawie wskaźnika sytuacji ekonomicznej (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*, ISEE), który stosuje się do oceny sytuacji ekonomicznej rodzin ubiegających się o świadczenia socjalne. Przy jego obliczaniu brane są pod uwagę dochody, majątek i struktura rodziny oraz jej ogólna sytuacja (np. szczególne potrzeby związane z niepełnosprawnością członka rodziny). Dochody obejmują m.in.: wszelkie dochody z pracy (brutto), przychody z działalności gospodarczej, zasiłki, emerytury i renty, dochody z najmu oraz częściowo świadczenia rodzinne i inne rodzaje wsparcia publicznego. Jako majątek rozumie się majątek ruchomy i nieruchomy.

<sup>8</sup> Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG) vom 27. Januar 2015, BGBl. I S. 33 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/BJNR274810006.html>.

<sup>9</sup> Informacje na podstawie portalu INPS, <https://www.inps.it/it/en/dettaglio-scheda.en.schede-servizio-strumento.schede-servizi.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione-51105.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione.html>.

<sup>10</sup> Legge 11 dicembre 2016, n. 23, tekst w j. włoskim: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/21/16G00242/s>.

## V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Zaproponowana w projekcie nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” odnosi się do zmiany kryteriów uzyskiwania wsparcia w aktywności zawodowej i wychowywaniu dziecka.

Propozycja zmian dotyczy obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym w określonym w ustawie zakresie, przewidzianego jako warunek otrzymania świadczenia „aktywni rodzice w pracy”. W obecnym stanie prawnym w przypadku osoby ubiegającej się o świadczenie lub je otrzymującej, która wspólnie z małżonkiem lub z rodzicem dziecka wychowuje dziecko albo zgodnie z oświadczeniem wspólnie z inną osobą zamieszkuje i wychowuje dziecko, świadczenie przysługuje, jeżeli zarówno osoba ubiegająca się o nie lub je otrzymująca, jak i osoba wspólnie z nią wychowująca dziecko, z tytułu aktywności zawodowej podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym od podstawy, której łączna wysokość wynosi nie mniej niż 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę, przy czym podstawa, od której są opłacane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe każdego z nich, nie może być niższa niż:

- 1) 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym okresie, na który jest ustalane prawo do świadczenia „aktywni rodzice w pracy”;
- 2) 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym okresie, na który jest ustalane prawo do świadczenia „aktywni rodzice w pracy” – w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, o których mowa w ust. 4 lub w art. 18a i art. 18c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>11</sup> (dalej: u.s.u.s.).

Natomiast w przypadku osoby ubiegającej się o świadczenie lub otrzymującej to świadczenie, będącej, zgodnie z oświadczeniem, osobą samodzielnie wychowującą dziecko, świadczenie przysługuje, jeżeli podlega ona ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu aktywności zawodowej od podstawy, której wysokość wynosi nie mniej niż 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W systemie ubezpieczeń społecznych obowiązują regulacje przewidujące dla określonej grupy przedsiębiorców ulgi w zakresie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. W sytuacji skorzystania z tych ulg przedsiębiorcy mogą opłacać składkę na ubezpieczenie społeczne od niższej podstawy. Zgodnie z art. 18a ust. 4 u.s.u.s. podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w jej art. 8 ust. 6 pkt 1, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Art. 18c ust. 2 u.s.u.s. przewiduje, że podstawa wymiaru składek ubezpieczonego (osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>12</sup> lub innych przepisów szczególnych), którego roczny przychód

<sup>11</sup> Dz. U. z 2025 r., poz. 350, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych, nie może przekroczyć 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia na dany rok kalendarzowy i nie może być niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku.

Propozycja zmiany obecnie obowiązującego wymogu podlegania ubezpieczeniom społecznym w zakresie wymaganej podstawy wymiaru składki odpowiada obowiązującym rozwiązaniom prawnym dotyczącym objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego przedsiębiorców. W tej kwestii ustawodawca odmiennie zdefiniował sytuację prawną tej grupy osób poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych różnicujących podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. W konsekwencji niektóre osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą mogą opłacać składkę, dla której podstawa ustalenia wysokości jest niższa niż 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Może ona wynosić 50% lub 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zasady te obowiązują w stosunku do indywidualnych przedsiębiorców. Natomiast regulacje dotyczące świadczenia „aktywni rodzice w pracy” mogą dotyczyć zarówno dwóch osób wychowujących dziecko, jak i osób samodzielnie wychowujących dziecko. W związku z powyższym obecnie obowiązujące przepisy uwzględniające łącznie sytuację prawną dwóch osób (przedsiębiorców) nie są kompatybilne z przepisami ubezpieczeń społecznych dotyczącymi pojedynczych ubezpieczonych. W konsekwencji niektóre osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, korzystające z przewidzianych w prawie korzystnych dla siebie rozwiązań, mogą nie spełniać wymogów uzyskania prawa do świadczenia „aktywni rodzice w pracy”. Z tego względu zasadne jest dostosowanie przepisów ustawy do obowiązujących przepisów w zakresie ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu<sup>14</sup>. W opiniach tych wskazano, że nie jest to projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu oraz że przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

## VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

### A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na osoby, które wychowują dzieci w wieku żłobkowym (od 12 do 35 miesiąca życia), prowadzą pozarolniczą działalność

<sup>13</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń), opinia BEOS z 8 IV 2025 r., BEOS-WPEiM-594/25.*

<sup>14</sup> *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 8 IV 2025 r., BEOS-WAPEiM-595/25.*

gospodarczą i dodatkowo korzystają z preferencyjnego oskładkowania w postaci ulg podatkowych (tj. takich ulg jak „mały ZUS”, „mały ZUS+” i „ulga na start”). Wedle danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, liczba kobiet przebywających na urlopie macierzyńskim po wcześniejszym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej na preferencyjnych zasadach i liczba mężczyzn pobierających zasiłek ojcowski po wcześniejszym prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej na preferencyjnych zasadach to 22,7 tys. osób (18,3 tys. kobiet i 4,4 tys. mężczyzn). ZUS nie gromadzi natomiast statystyk gospodarstw domowych, w których oboje rodziców prowadzi podobną działalność gospodarczą i dodatkowo korzysta z preferencyjnych zasad opodatkowania. W związku z tym o liczbie osób objętych poszerzonym kryterium dostępności można wnioskować tylko pośrednio. Przy pochodzącym z Narodowego Spisu Powszechnego 2021 założeniu, że 15% rodzin w Polsce stanowią rodziny niepełne (osoby wychowujące dzieci samotnie), to liczbę osób objętych nowym kryterium można oszacować na poziomie ok. 3,4 tys.<sup>15</sup>. Do tej liczby można również dodać osoby wychowujące dzieci wspólnie, prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i dodatkowo korzystające z preferencyjnego oskładkowania w postaci ulg podatkowych. Łącznie liczba ta nie powinna więc przekraczać 4 tys. osób.

#### B) Wpływ na społeczeństwo

Jak wskazano wcześniej (patrz pkt V opinii), podstawowym celem projektu jest poszerzenie kryteriów dostępu do programu „Aktywny rodzic”. Głównym skutkiem społecznym jest zatem zwiększenie liczby osób, które będą objęte kryteriami dostępu do korzystania z programu o wskazane powyżej nie więcej niż 4 tys. osób. Ma to służyć wyrównaniu zasad korzystania z programu dla osób, które przy prowadzeniu działalności gospodarczej korzystają z ulg podatkowych. Obowiązujący stan prawny wprowadza bowiem nieuzasadnioną nierówność. Jak słusznie podkreślają Wnioskodawcy, jest to szczególnie krzywdzące w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci. Opiniowana zmiana likwiduje tę nierówność.

Ponadto, zgodnie z DSR, zmiana ta ma zachęcić osoby wychowujące dzieci w wieku żłobkowym do utrzymywania aktywności zawodowej. Koresponduje to ze skutkami zakładanymi przez ustawodawcę przy wprowadzaniu programu „Aktywny rodzic”. Ustawodawca przewidywał niepieniężny wpływ społeczny polegający na wspieraniu rodziców w łączeniu ról zawodowych z rodzicielskimi i kompleksowym podejściu do wspierania rodziców dzieci w wieku żłobkowym, poprzez zapewnienie im różnorodnych form wsparcia w zależności od ich potrzeb i sytuacji życiowej<sup>16</sup>. Istnienie zapotrzebowania na tego typu rozwiązania potwierdza popularność tego programu<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021, Rodziny w Polsce w świetle wyników NSP 2021, Główny Urząd Statystyczny 2023, [https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021\\_7\\_2.html](https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021_7_2.html).

<sup>16</sup> OSR do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”, druk sejmowy nr 319, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/C692F19C520C5331C1258B090030DD34/%24File/319.pdf>.

<sup>17</sup> Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) już w pierwszych dwóch tygodniach od ogłoszenia programu, skorzystało z niego ponad 300 tys. chętnych – zob. *Aktywny rodzic. Ponad 300 tys. złożonych wniosków*, MRPiPS 2024, <https://www.gov.pl/web/rodzina/aktywny-rodzic-ponad-300-tys-zlozonych-wnioskow>.

Działania systemowe w tym zakresie mają istotne znaczenie społeczne, ponieważ w Polsce od lat odnotowuje się niskie wartości wskaźnika aktywności zawodowej (na tle innych państw europejskich). W IV kwartale 2024 r. osoby aktywne zawodowo stanowiły 58,5% ogółu ludności w wieku produkcyjnym. Kwestie opieki nad dziećmi w wieku żłobkowym są jedną z przyczyn niskiej wartości współczynnika aktywności zawodowej kobiet – 51,9% (podczas gdy wśród mężczyzn wynosił on 65,5%)<sup>18</sup>.

Warto podkreślić, że zarówno program, jak i projektowana nowelizacja, wpisują się w potrzeby związane z deinstytucjonalizacją usług społecznych<sup>19</sup>. Z uwagi na spadającą dietność samorządy mogą ograniczać tworzenie żłobków, zwłaszcza na terenach wiejskich. W tej sytuacji rozwiązaniem dla osób decydujących się na założenie rodziny bądź osób samotnie wychowujących dzieci jest zapewnienie elastycznego i dopasowanego do aktywności zawodowej wsparcia publicznego w postaci programu „Aktywny rodzic”. Nie można zatem wykluczyć, że program i nowelizacja wpłyną w efekcie pozytywnie na poziom dietności, choć wpływ ten jest trudny do oszacowania.

### C) Konsultacje społeczne

O specyfice tego niszowego, ale ważnego ułatwienia świadczą również konsultacje społeczne, w ramach których odnotowano tylko jedną opinię o następującym brzmieniu: „projekt ustawy stanowi bardzo dobrą propozycję rozwiązania problemu, który tak naprawdę powstał niepotrzebnie wiele lat temu”<sup>20</sup>. Jest ona pozytywna i zwraca uwagę na kluczowy wymiar przedkładanego projektu – likwidację nieuzasadnionej nierówności w dostępie do świadczenia.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w DSR, że projekt będzie miał korzystne skutki gospodarcze, gdyż zwiększy potencjalny krąg osób skłonnych do podejmowania działalności gospodarczej na własny rachunek.

Proponowane rozwiązania rzeczywiście mogą zachęcić osoby chcące otrzymywać świadczenia z programu „Aktywny rodzic”, które są obecnie bezrobotne lub świadczą pracę w szarej strefie, do rozpoczęcia działalności gospodarczej na własny rachunek, zwłaszcza jeżeli te osoby będą mogły w tym czasie skorzystać z ustawowych ulg w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne dla osób rozpoczynających taką działalność (sześciomiesięcznej ulgi na start, a następnie przez kolejne 24 miesiące – preferencyjnych składek). Warto jednak zwrócić uwagę na możliwość nadużyć towarzyszących liberalizacji zasad dostępu do świadczeń.

<sup>18</sup> A. Piwowarski, *Aktywność zawodowa Polaków. Aż 41,6% biernych zawodowo. Panowie częściej się uczą, a kobiety zajmują rodziną*, „Obserwator Gospodarczy”, 25 II 2025, <https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/02/25/aktywnosc-zawodowa-polakow-az-416-polakow-biernych-zawodowo-panowie-czesciej-sie-ucza-a-kobiety-zajmuja-rodzina>.

<sup>19</sup> Deinstytucjonalizacja skupia się na rozwoju usług świadczonych w środowisku zamieszkania osób wymagających wsparcia, tj. w środowisku lokalnym, a nie instytucjach publicznych – zob. <https://ps.rops-katowice.pl/wp-content/uploads/2021/12/Czym-jest-proces-deinstytucjonalizacji-uslug-spoecznych.pdf>.

<sup>20</sup> ID ankiety: 146146.

Nie można wykluczyć, że w przypadku części nowych świadczeniobiorców podejmowana działalność będzie fikcyjna lub prowadzona na bardzo ograniczoną skalę, zarejestrowana wyłącznie w celu uzyskania korzyści finansowych związanych z uczestnictwem w programie. Oszacowanie rozmiarów tego zjawiska nie jest jednak możliwe.

Z uwagi na niewielką liczbę beneficjentów projektowanych rozwiązań (patrz pkt VI opinii), nie wywołają one zauważalnego wzrostu popytu na dobra i usługi, ani nie spowodują istotnych zmian na rynku pracy.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono uwag.

## VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa, ponieważ wymaga dodatkowych nakładów finansowych w związku z wprowadzeniem zasady, że preferencyjne oskładkowanie jest równoznaczne z opłaceniem składek ZUS od podstawy 100% minimalnego wynagrodzenia, co oznacza likwidację istniejących dotychczas wyłączeń uniemożliwiających uzyskanie świadczenia „aktywni rodzice w pracy”.

W przekazanym 26 czerwca 2025 r. uzupełnieniu do projektu wskazano, iż grupa przedsiębiorców korzystających z programów uwzględnionych w projekcie liczy 771,4 tys. osób, a liczba dzieci w tej grupie spełniających kryterium wieku wynosi ok. 17 tys. Równocześnie Wnioskodawcy w uzupełnieniu przyjmują założenie, iż roczny koszt programu w przeliczeniu na jedno dziecko zamyka się kwotą 15 745 zł oraz że z programu skorzysta nie więcej niż połowa uprawnionych. Przy takich założeniach szacowany roczny koszt proponowanej zmiany wyniósłby maksymalnie 133,8 mln zł<sup>21</sup>.

Niewątpliwym skutkiem wejścia w życie proponowanych rozwiązań będzie poszerzenie grupy beneficjentów programu. Jednakże aby dokonać oceny faktycznych kosztów implementacji przedstawionych rozwiązań konieczny byłby dostęp do szczegółowych danych. W pierwszym rzędzie niezbędna byłaby informacja o liczbie osób prowadzących działalność gospodarczą na okresowo preferencyjnych zasadach oskładkowania, które są jednocześnie osobami samotnie wychowującymi dzieci lub pozostającymi w relacjach partnerskich lub małżeńskich. Ponadto grupę beneficjentów należałoby ograniczyć do osób wychowujących dzieci w wieku od 12 do 35 miesiąca życia, co stanowi dodatkowe utrudnienie w pozyskaniu stosownych danych. Dopiero posiadając dostęp do tak sprofilowanych danych, możliwe byłoby wskazanie rzeczywistych rocznych kosztów wprowadzenia projektowanych rozwiązań w oparciu o przemnożenie liczby beneficjentów przez koszt świadczenia w okresie 12 miesięcy. Koszty wynikające z projektu rosłyby proporcjonalnie w zależności od liczby beneficjentów.

Z powyższego wynika, że najbardziej istotny wpływ na faktyczne koszty wynikające z projektu będzie miała ostateczna liczba beneficjentów, którzy

<sup>21</sup> 17 000 potencjalnych beneficjentów x 50% korzystających z programu x 15 745 zł roczny koszt na 1 dziecko.

skorzystają z proponowanych zmian, jeśli weszłyby w życie w przedstawionej postaci. Z analizy przeprowadzonej przez BEOS odnośnie do liczby podmiotów, na które będzie wpływał projekt (patrz pkt VI opinii), wynika, że liczba osób, które objęte będą kryterium dostępu do korzystania z programu na mocy projektowanych regulacji, wzrośnie nie więcej niż o 4 tys. osób. Przyjmując taką liczbę beneficjentów i zakładany przez Wnioskodawców roczny koszt programu w przeliczeniu na jedno dziecko w wysokości 15 745 zł oraz założenie, że z programu skorzysta nie więcej niż połowa uprawnionych, roczny koszt proponowanej zmiany wyniósłby 31,5 mln zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu nie pojawiły się żadne opinie o skutkach finansowych proponowanego projektu.

## IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zmiany zaproponowane w projekcie wpłyną na zwiększenie liczby wniosków o świadczenie „aktywni rodzice w pracy” rozpatrywanych przez ZUS. W pozostałych obszarach nie stwierdzono istotnych dodatkowych obciążeń administracyjnych.

## XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje nowelizację przepisów określających warunki nabywania świadczenia „aktywni rodzice w pracy”. Zaproponowane rozwiązania zmieniające przepisy ustawy mają na celu dostosowanie obecnych regulacji do obowiązujących przepisów w zakresie ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą poprzez uwzględnienie uprawnienia do podlegania ubezpieczeniom społecznym na korzystniejszych od ogólnych zasadach przez oboje uprawnionych do świadczenia.

2. Skutki społeczne: Projekt dotyczy osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, korzystających z ulg i jednocześnie wychowujących dzieci. Zmiany obejmą maksymalnie 4 tys. osób, które mogłyby skorzystać z programu „Aktywny rodzic” w wyniku złagodzenia kryteriów dostępu, w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci. Projekt likwiduje nierówność związaną z obowiązkiem opłacania pełnych składek ZUS. Dodatkowo zmiana ma wspierać aktywność zawodową rodziców dzieci w wieku 1-3 lata, co jest ważne z uwagi na niski wskaźnik aktywności zawodowej, szczególnie wśród kobiet.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane regulacje nie wpłyną lub jedynie w marginalnym stopniu będą oddziaływać na przedsiębiorców, konsumentów i sytuację na rynku pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana ustawa spowoduje – niewielkie z punktu widzenia finansów publicznych – nakłady finansowe. Rzeczywiste koszty proponowanej zmiany będą ściśle uzależnione od wzrostu liczby beneficjentów, którzy w praktyce skorzystają z programu na mocy projektowanych rozwiązań. Przeprowadzony przez BEOS szacunek liczby podmiotów, na które wpływa projekt, wskazuje, że roczne koszty wynikające z proponowanych zmian mogą być niższe niż kwota oszacowana przez Wnioskodawców.

5. Rozwiązania zagraniczne: Na podstawie przeprowadzonej analizy rozwiązań funkcjonujących we Francji, Niemczech i Włoszech można zauważyć zróżnicowane podejście do określania grupy podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczeń finansowych wspierających łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi. We Francji uprawnienie do takiego świadczenia uzależnione jest od określonej długości opłacania składek emerytalnych lub sytuacji rodzinnej i dochodu beneficjenta. We Włoszech kluczowe znaczenie ma sytuacja ekonomiczna gospodarstwa domowego oceniana za pomocą specjalnego wskaźnika, w Niemczech podstawą przyznania świadczenia jest natomiast spełnienie kryterium dochodowego i ograniczenie aktywności zawodowej.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*