



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1940

Warszawa, 16 października 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Ryszarda Wilka.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Ryszard Wilk; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

U S T A W A

z dnia ... 2025 r.

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350, 620, 622, 769, 820, 1083, 1160, 1216) w art. 18c wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 200 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwanego dalej „dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej”, uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym.”;

2) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Roczny limit przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1, w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia prowadzenia działalności w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc kwotę 200 000 złotych przez liczbę dni kalendarzowych w poprzednim roku kalendarzowym i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym. Otrzymany wynik jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Celem projektu ustawy jest podniesienie kwoty rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym uprawniającej do korzystania z opłacania preferencyjnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. Mały ZUS plus) z 120 000 złotych do 200 000 złotych.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne są zmiany w art. 18c w ust. 1 oraz w ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350, 620, 622, 769, 820, 1083, 1160, 1216) zwanej dalej: „u.o.s.u.s.”.

Obecnie zgodnie z art. 18c ust. 1 u.o.s.u.s.: „podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1”, a więc osoby „prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem ust. 6a”, który to ust. 6a dotyczy nieuznawania za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność osoby fizycznej „o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców”, a zatem takiej, która „nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej”, „którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwanego dalej „dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej”, uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym.”. Ta podstawa wymiaru składek, zgodnie z ust. 2, „nie może przekroczyć 60 % prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy i nie może być niższa niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku”. Natomiast podstawę wymiaru składek, zgodnie z ust. 3 „ubezpieczony ustala na dany rok kalendarzowy, mnożąc przeciętny miesięczny dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym, obliczony zgodnie z ust. 4, przez współczynnik 0,5”. Ust. 4 wskazuje, że ten przeciętny miesięczny dochód oblicza się przez podzielenie rocznego dochodu przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia działalności, a następnie pomnożenie wyniku dzielenia przez liczbę 30, a ust. 4a precyzuje, że jeżeli składki ubezpieczonego oraz osób z nim współpracujących zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodu, to roczny dochód powiększa się o kwoty tych składek. Z kolei zgodnie z ust. 7 roczny limit przychodu „w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia prowadzenia działalności w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego zmniejsza się proporcjonalnie”, poprzez podzielenie 120 000 zł przez liczbę dni kalendarzowych w poprzednim roku i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia działalności. Wszystkie otrzymane wyniki, o których mowa powyżej są zaokrąglane do pełnych groszy. Ust. 8 daje możliwość zadeklarowania wyższej kwoty jako podstawy wymiaru składek, natomiast w ust. 10 wskazano, że ubezpieczony „może zrezygnować z uprawnienia do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z niniejszym artykułem” i płacić składki w pełnej wysokości,

gdyż korzystanie z Małego ZUS Plus jest dobrowolne. Ust. 11 stanowi z kolei o tym kto nie może korzystać z Małego ZUS Plus, a wyjątków jest bardzo dużo m.in. osoby, które w poprzednim roku kalendarzowym prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą przez mniej niż 60 dni kalendarzowych, w poprzednim roku kalendarzowym rozliczały się na karcie podatkowej i jednocześnie korzystały ze zwolnienia z VAT oraz prowadzący w poprzednim roku działalność jako twórca, artysta lub osoba wykonująca wolny zawód. Ust. 11a-11c wskazują, że niższe składki na ubezpieczenia społeczne można płacić maksymalnie przez 36 miesięcy w ciągu ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych prowadzenia działalności gospodarczej, zatem przedsiębiorca, po 24 miesiącach przerwy w korzystaniu z ulgi, będzie mógł powrócić do Małego ZUS Plus w dowolnym miesiącu w danym roku.

Kluczowa dla zakresu podmiotowego Małego ZUS Plus kwota 120 000 zł, o której mowa w ust. 1 oraz pojawia się analogicznie w ust. 7 nie była zmieniana od wejścia w życie nowelizacji u.o.s.u.s. w dniu 1 lutego 2020 r. (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej¹), gdy obecna kwota zastąpiła „trzydziestokrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku”, o której mowa była w pierwotnym brzmieniu przepisów dotyczących Małego ZUS Plus, zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę², która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Nowelizacja z 12 grudnia 2019 r. realnie poszerzała grono osób, które mogły skorzystać z Małego ZUS, gdyż w 2019 r. kwota minimalnego wynagrodzenia wynosiła 2250 zł³, a jej trzydziestokrotność – 67 500 zł. Była to podwyżka niemal dwukrotna i gdyby szukać analogii i w taki sam sposób podwyższyć tę kwotę obecnie, to należałoby kwotę 120 000 zł podnieść do kwoty 213 333 zł.

W dniu 1 lutego 2026 r. minie zatem 6 lat od kiedy nie podwyższono wyżej wskazywanej kwoty. Pensja minimalna wynosiła w 2020 r. 2600 zł⁴, natomiast od 2026 r. będzie wynosić 4806 zł brutto⁵, a więc 1,84 razy więcej. Analogicznie zatem kwota przychodu, do którego można korzystać z Małego ZUS powinna zostać podwyższona do 220 800 zł, natomiast z uwagi na skutki dla budżetu państwa, kwotę tę można ustalić w sposób odpowiedzialny, ale jednocześnie dający korzyści dla przedsiębiorców, dzięki którym polska gospodarka nadal się rozwija, na niższym poziomie 200 000 zł. Należy też zauważyć, że obecna kwota limitu jest już niższa niż gdyby zachowano pierwotną zasadę trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku, gdyż w 2025 r. pensja minimalna wynosi 4666 zł⁶, a przez to jej trzydziestokrotność – 139 980 zł. Korzystna dla przedsiębiorców zmiana wynikająca z nowelizacji z 12 grudnia 2019 r., przez to, że kwota ta nie była później zmieniana, zdezaktualizowała się i bardziej rozsądny od jej utrzymywania byłby nawet powrót do starych zasad. Warto wskazać także, że skumulowana inflacja w latach

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2550

² t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1577, 2244

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1794

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1778

⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1242

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1362

2020-2025 jest szacowana na 47,15%,⁷, a więc za kwotę 120 000 zł kupimy obecnie tyle co w 2020 r. za kwotę 81 552 zł, a żeby kupić tyle samo towarów należałoby wydać 176 574 zł, co także jest istotnym argumentem za podniesieniem wyżej wskazywanej kwoty.

Wzrost wynagrodzenia minimalnego sprawia także, że wzrasta podstawa składki. Od stycznia 2026 r. podstawa składki wzrośnie do kwoty 1441,80 zł, a składki (bez składki zdrowotnej) wyniosą 456,19 zł, a więc o 13,29 zł więcej miesięcznie niż obecnie, a rocznie to większe obciążenie o 159,48 zł⁸. Składki są zatem co roku wyższe, a jednocześnie coraz mniej osób może skorzystać z Małego ZUS Plus z uwagi na rosnące ceny towarów i usług oraz brak podwyższenia rocznego limitu przychodu.

O potrzebie zmian w rocznym limicie przychodu uprawniającemu do korzystania z ulgi mówiła także Agnieszka Majewska pełniąca funkcję Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców powołana na to stanowisko w czerwcu 2024 r. przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska na wniosek ministra Krzysztofa Paszyka⁹. Majewska zaproponowała podniesienie rocznego limitu przychodu do 170 000 zł oraz mechanizm jego corocznej waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, w celu dostosowania przepisów do realiów gospodarczych oraz ograniczenia skutków inflacji dla mikroprzedsiębiorców, gdyż limit ten „z uwagi na upływ czasu oraz inne czynniki obiektywne powodujące m.in. duże wzrosty inflacji i cen, stał się nieadekwatny i nieprzystający do obecnych kosztów wykonywania działalności gospodarczej”¹⁰.

Proponowane zmiany wpisują się w trend racjonalnego i odpowiedzialnego obniżania obciążeń podatkowych Polaków. Wysokość kwoty przychodu umożliwiającej korzystanie z Małego ZUS Plus powinna nadążać za zmianami w zarobkach oraz w poziomie cen konsumpcyjnych na terenie naszego kraju.

2. Przewidywane skutki prawne w tym różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponowane zmiany w art. 1 polegają na zmianie brzmienia art. 18c ust. 1 oraz ust. 7 u.o.s.u.s.

1) Zmiana w pkt 1 projektu ustawy.

Obecnie zgodnie z art. 18c ust. 1 „Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwanego dalej „dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej”,

⁷ obliczenia za pomocą: <https://policzmi.pl/inflacje>

⁸ <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9887538,maly-zus-i-maly-zus-plus-w-2026-r-wzrost-niewielki-za-to-skladka-zdr.html>

⁹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/agnieszka-majewska-nowym-rzecznikiem-msp2>

¹⁰ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Maly-ZUS-Plus-do-poprawki-Limit-jest-oderwany-od-rzeczywistosci-8974999.html>

uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym.”. Proponuje się podwyższenie wskazanej w tym przepisie kwoty 120 000 zł do 200 000 zł z powodów przedstawionych powyżej.

2) Zmiana w pkt 2 projektu ustawy.

Obecnie zgodnie z art. 18c ust. 7 u.o.s.u.s. „Roczny limit przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1, w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia prowadzenia działalności w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc kwotę 120 000 złotych przez liczbę dni kalendarzowych w poprzednim roku kalendarzowym i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym. Otrzymany wynik jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.”. Proponuje się, analogicznie do pkt 1, podwyższenie wskazanej w tym przepisie kwoty 120 000 zł do 200 000 zł z powodów przedstawionych powyżej.

Projekt ustawy określa w art. 2, że ustawa wejdzie w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia. Jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i wydłużone w stosunku do podstawowego okresu wynoszącego 14 dni, z uwagi na przedmiot projektu ustawy.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Większa liczba przedsiębiorców będzie mogła skorzystać z Małego ZUS Plus, co oznacza dla nich mniejsze koszty prowadzenia działalności gospodarczej, a mniejsze koszty to większa szansa na rozszerzenie zakresu swojej działalności, a także na zatrudnienie większej liczby pracowników. Na proponowanym rozwiązaniu skorzystają głównie ci przedsiębiorcy, których przychody są minimalnie wyższe niż obecny limit, przez co muszą płacić składki w normalnej wysokości, mimo że ich realne dochody mogą nie być wyższe niż tych, którzy z Małego ZUS Plus mogą korzystać.

Projekt wywoła także pozytywne skutki gospodarcze w zakresie obniżenia obciążeń podatkowych Polaków, co przełoży się na zwiększenie konsumpcji lub oszczędności, a przez to na wzrost gospodarczy całego państwa. Jednocześnie aktualizacja limitu będzie odpowiedzią na zmianę realiów gospodarczych oraz wzrost inflacji. Limit stanie się adekwatny i przystający do obecnych kosztów wykonywania działalności gospodarczej.

Projekt ustawy wywoła skutki finansowe dla budżetu państwa. Szacunkowe zmniejszenie wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne wynosi 1,33 mld zł, a obliczenia pochodzą z oficjalnej korespondencji z dyrektorem Departamentu Statystyki i Prognoz Aktualnych ZUS. W dłuższej perspektywie projekt ustawy korzystnie wpłynie także na budżet państwa z uwagi na wskazywane powyżej korzyści w przestrzeni rozwoju przedsiębiorczości oraz wzrostu gospodarczego w Polsce, co może przełożyć się na wyższe wpływy podatkowe zwłaszcza z podatku VAT.

4. Informacje dodatkowe

Projekt nie był poddawany formalnym konsultacjom społecznym.

Projekt nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje wzrostu obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Projekt ustawy będzie miał jednoznacznie pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, gdyż większa ich liczba będzie mogła skorzystać z niższych składek na ubezpieczenia społeczne w ramach rozwiązania prawnego znanego jako Mały ZUS Plus. Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222, 1871, z 2025 r. poz. 222, 621, 622, 769, 1168).

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zakłada wydania aktów wykonawczych.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 334, z 2025 r. poz. 619).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami 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).

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Ryszard Wilk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem projektu ustawy jest podniesienie kwoty rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym uprawniającej do korzystania z opłacania preferencyjnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. Mały ZUS plus) z 120 000 złotych do 200 000 złotych.

Kwota 120 000 zł nie była zmieniana od wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350, 620, 622, 769, 820, 1083, 1160, 1216) zwanej dalej: „u.o.s.u.s.” w dniu 1 lutego 2020 r. (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej¹).

Nowelizacja z 12 grudnia 2019 r. realnie poszerzała grono osób, które mogły skorzystać z Małego ZUS, gdyż w 2019 r. kwota minimalnego wynagrodzenia wynosiła 2250 zł², a jej trzydziestokrotność – 67 500 zł. Była to podwyżka niemal dwukrotna i gdyby szukać analogii i w taki sam sposób podwyższyć tę kwotę obecnie, to należałoby kwotę 120 000 zł podnieść do kwoty 213 333 zł.

W dniu 1 lutego 2026 r. minie 6 lat od kiedy nie podwyższono wyżej wskazywanej kwoty. Pensja minimalna wynosiła w 2020 r. 2600 zł³, natomiast od 2026 r. będzie wynosić 4806 zł brutto⁴, a więc 1,84 razy więcej. Analogicznie zatem kwota przychodu, do którego można korzystać z Małego ZUS powinna zostać podwyższona do 220 800 zł. Należy też zauważyć, że obecna kwota limitu jest już niższa niż gdyby zachowano pierwotną zasadę trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku, gdyż w 2025 r. pensja minimalna wynosi 4666 zł⁵, a jej trzydziestokrotność – 139 980 zł. Warto wskazać także, że skumulowana inflacja w latach

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2550

² Dz.U. z 2018 r. poz. 1794

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1778

⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1242

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1362

2020-2025 jest szacowana na 47,15%,⁶, a więc za kwotę 120 000 zł kupimy obecnie tyle co w 2020 r. za kwotę 81 552 zł, a żeby kupić tyle samo towarów należałoby wydać 176 574 zł.

Wzrost wynagrodzenia minimalnego sprawia także, że wzrasta podstawa składki. Od stycznia 2026 r. podstawa składki wzrośnie do kwoty 1441,80 zł, a składki (bez składki zdrowotnej) wyniosą 456,19 zł, a więc o 13,29 zł więcej miesięcznie niż obecnie, a rocznie to większe obciążenie o 159,48 zł⁷. Składki są zatem co roku wyższe, a jednocześnie coraz mniej osób może skorzystać z Małego ZUS Plus z uwagi na rosnące ceny towarów i usług oraz brak podwyższenia rocznego limitu przychodu.

O potrzebie zmian w rocznym limicie przychodu uprawniającego do korzystania z ulgi mówiła także Agnieszka Majewska - Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Pani Rzecznik zaproponowała podniesienie rocznego limitu przychodu do 170 000 zł oraz mechanizm jego corocznej waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, w celu dostosowania przepisów do realiów gospodarczych oraz ograniczenia skutków inflacji dla mikroprzedsiębiorców, gdyż limit ten „z uwagi na upływ czasu oraz inne czynniki obiektywne powodujące m.in. duże wzrosty inflacji i cen, stał się nieadekwatny i nieprzystający do obecnych kosztów wykonywania działalności gospodarczej”⁸.

Proponowane zmiany wpisują się w trend racjonalnego i odpowiedzialnego obniżania obciążeń podatkowych Polaków. Wysokość kwoty przychodu umożliwiającej korzystanie z Małego ZUS Plus powinna nadążać za zmianami w zarobkach oraz w poziomie cen konsumpcyjnych na terenie naszego kraju.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Nie rozważano. Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Proponowane zmiany w art. 1 polegają na zmianie brzmienia art. 18c ust. 1 oraz ust. 7 u.o.s.u.s.

1) Zmiana w pkt 1 projektu ustawy.

Obecnie zgodnie z art. 18c ust. 1 „Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, którego roczny przychód

⁶ obliczenia za pomocą: <https://policzmi.pl/inflacje>

⁷ <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9887538,maly-zus-i-maly-zus-plus-w-2026-r-wzrost-niewielki-za-to-skladka-zdr.html>

⁸ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Maly-ZUS-Plus-do-poprawki-Limit-jest-oderwany-od-rzeczywistosci-8974999.html>

z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwanego dalej „dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej”, uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym.”. Proponuje się podwyższenie wskazanej w tym przepisie kwoty 120 000 zł do 200 000 zł z powodów przedstawionych powyżej.

2) Zmiana w pkt 2 projektu ustawy.

Obecnie zgodnie z art. 18c ust. 7 u.o.s.u.s. „Roczny limit przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1, w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia prowadzenia działalności w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc kwotę 120 000 złotych przez liczbę dni kalendarzowych w poprzednim roku kalendarzowym i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym. Otrzymany wynik jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.”. Proponuje się, analogicznie do pkt 1, podwyższenie wskazanej w tym przepisie kwoty 120 000 zł do 200 000 zł z powodów przedstawionych powyżej.

Projekt ustawy określa w art. 2, że ustawa wejdzie w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia. Jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i wydłużone w stosunku do podstawowego okresu wynoszącego 14 dni, z uwagi na przedmiot projektu ustawy.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw. Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Większa liczba przedsiębiorców będzie mogła skorzystać z Małego ZUS Plus, co oznacza dla nich mniejsze koszty prowadzenia działalności gospodarczej, a mniejsze koszty to większa szansa na rozszerzenie zakresu swojej działalności, a także na zatrudnienie większej liczby pracowników. Na proponowanym rozwiązaniu skorzystają głównie ci przedsiębiorcy, których przychody są minimalnie wyższe niż obecny limit, przez co muszą płacić składki w normalnej wysokości, mimo że ich realne dochody mogą nie być wyższe niż tych, którzy z Małego ZUS Plus mogą korzystać.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt wywoła pozytywne skutki gospodarcze w zakresie obniżenia obciążeń podatkowych Polaków, co przełoży się na zwiększenie konsumpcji lub oszczędności, a przez to na wzrost gospodarczy całego państwa. Jednocześnie aktualizacja limitu będzie odpowiedzią na

zmianę realiów gospodarczych oraz wzrost inflacji. Limit stanie się adekwatny i przystający do obecnych kosztów wykonywania działalności gospodarczej.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy wywoła skutki finansowe dla budżetu państwa. Szacunkowe zmniejszenie wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne wynosi 1,33 mld zł, a obliczenia pochodzą z oficjalnej korespondencji z dyrektorem Departamentu Statystyki i Prognoz Aktualnych ZUS. W dłuższej perspektywie projekt ustawy korzystnie wpłynie także na budżet państwa z uwagi na wskazywane powyżej korzyści w przestrzeni rozwoju przedsiębiorczości oraz wzrostu gospodarczego w Polsce, co może przełożyć się na wyższe wpływy podatkowe zwłaszcza z podatku VAT.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Koszty dla budżetu państwa mogą zostać pokryte przez uszczelnienie systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez uproszczenie podatków, co wpłynie pozytywnie na przychody podatkowe, a także przez dokonanie oszczędności budżetowych polegających na zaprzestaniu dodatkowego dotowania mediów publicznych (19 spółek TVP i Polskiego Radia łącznie, zaplanowało swoje koszty funkcjonowania w latach 2025-2029 na poziomie ok 3,5 mld zł rocznie) oraz zmniejszeniu wypłacania świadczeń socjalnych dla obywateli Ukrainy.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Warszawa, 4 listopada 2025 r.

BEOS-WPEiM-2217/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk)

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja art. 18c ust. 1 i 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, ze zm.; dalej: „ustawa”). Zmieniane przepisy regulują preferencyjne zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na niewielką skalę (Mały ZUS Plus). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami z rozwiązania tego mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy, których roczny przychód z działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 zł.

Proponowana zmiana polega na podwyższeniu rocznego limitu przychodu z dotychczasowego poziomu 120 000 zł do 200 000 zł (projektowany art. 18c ust. 1 ustawy). Projekt zakłada również zmianę mechanizmu proporcjonalnego obliczania rocznego limitu przychodu w sytuacji prowadzenia działalności gospodarczej przez niepełny rok kalendarzowy (projektowany art. 18c ust. 7 ustawy).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Przepisy prawa UE nie regulują materii objętej projektem ustawy, tj. zasad ustalania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, w tym progu przychodu warunkującego możliwość korzystania z preferencyjnego mechanizmu ich naliczania (Mały ZUS

Plus). Przyjmowanie rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego należy do kompetencji państw członkowskich, a UE ma w tym obszarze kompetencje koordynacyjne¹. Uzasadnia to przytoczenie poniższych przepisów UE.

Na uwagę zasługuje art. 151 akapit 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który stanowi, że Unia i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu. Artykuł 153 TfUE dotyczy natomiast wspierania i uzupełniania przez UE działań państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej, w tym w zakresie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Co istotne, art. 153 ust. 4 TfUE zawiera klauzulę ochronną, ograniczającą zakres harmonizacji w dziedzinie polityki społecznej. Zgodnie z jego treścią akty przyjmowane na podstawie art. 153 TfUE nie mogą ingerować w prawo państw członkowskich do określania fundamentalnych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego ani też prowadzić do naruszenia równowagi finansowej tych systemów. Przepisy UE mają w tym obszarze charakter minimalny, pozostawiający państwom członkowskim możliwość utrzymywania bądź ustanawiania bardziej rygorystycznych środków ochronnych, pod warunkiem ich zgodności z Traktatami.

Istotnym aktem prawa wtórnego UE regulującym problematykę zabezpieczenia społecznego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 166 z 30.4.2004, s. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie 883/2004”). Rozporządzenie to stosuje się do m.in. obywateli państwa członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w państwach członkowskich, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu. Swym zakresem obejmuje takie działy zabezpieczenia społecznego jak m.in: świadczenia z tytułu starości i świadczenia przedemerytalne (art. 3 ust. 1 rozporządzenia 883/2004).

Innym aktem prawa wtórnego UE odnoszącym się do zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1, ze zm.). Zawiera ono regulacje dotyczące współpracy i wymiany danych odnoszące się do

¹ Por. L. Mitrus, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, tom I, s. 828.

poszczególnych kategorii świadczeń, o których mowa w rozporządzeniu 883/2004, a także przepisy finansowe dotyczące zwrotu niektórych rodzajów świadczeń.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projektowane przepisy przewidują preferencyjne zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na niewielką skalę (Mały ZUS Plus). Taką regulację można zaliczyć do podstawowych zasad systemu ubezpieczenia społecznego, których określenie należy do kompetencji państw członkowskich. Wobec tego należy uznać, że projektowane przepisy nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 4 listopada 2025 r.

BEOS-WPEiM-2218/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie
ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk) jest projektem ustawy wykonującej
prawo Unii Europejskiej w rozumieniu
art. 95a regulaminu Sejmu**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja art. 18c ust. 1 i 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, ze zm.; dalej: „ustawa”). Zmieniane przepisy regulują preferencyjne zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na niewielką skalę (Mały ZUS Plus). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami z rozwiązania tego mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy, których roczny przychód z działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 zł.

Proponowana zmiana polega na podwyższeniu rocznego limitu przychodu z dotychczasowego poziomu 120 000 zł do 200 000 zł (projektowany art. 18c ust. 1 ustawy). Projekt zakłada również zmianę mechanizmu proporcjonalnego obliczania rocznego limitu przychodu w sytuacji prowadzenia działalności gospodarczej przez niepełny rok kalendarzowy (projektowany art. 18c ust. 7 ustawy).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

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

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślík
/podpisano elektronicznie/



Gdańsk, 31 października 2025 r.

**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców
Prawnych dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o
systemie ubezpieczeń społecznych wniesionego dnia 16 października 2025 r.
(Klubu Poselskiego Konfederacja)**

- I. Przedmiotem opinii jest poselski projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 350, ze zm., dalej: ustawa systemowa)

Opiniowany projekt zawiera dwa artykuły. Artykuł pierwszy ma charakter merytoryczny i zawiera propozycję nowelizacji dwóch ustępów art. 18c ustawy systemowej (ust. 1 i ust. 7). Artykuł drugi – określa datę wejścia w życie nowych przepisów

- II. Aktualny stan prawny w zakresie materii będącej przedmiotem projektu poselskiego (art. 18c ustawy systemowej)

Przepis ten przewiduje szczególny mechanizm ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonego będącego osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480) lub innych przepisów szczególnych (z wyłączeniem osób fizycznych będących przedsiębiorcami niepodlegających obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Uzupełniając należy wskazać, że na mocy art. 20 ust. 1 ustawy systemowej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe stanowi również podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe.

Analizowane rozwiązanie stanowi wyjątek od reguły wyrażonej w art. 18 ust. 8 ustawy systemowej, w myśl którego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla tych ubezpieczonych stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.329.9.2025

Data wpływu 06.XI.25



Wyjątek polega na wprowadzeniu rozwiązania, które umożliwia ustalenie podstawy wymiaru obowiązku składkowego w oparciu o dochód uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym.

Rozwiązanie to zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 2019 r. (ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę, Dz.U. poz. 1577), a następnie, z dniem 1 lutego 2020 r. zostało znowelizowane (ustawa z 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. poz. 2550). Dla oceny propozycji przedstawionej w analizowanym projekcie poselskim ważne jest wskazanie deklarowanego celu i założeń wprowadzenia art. 18c do ustawy systemowej.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 2018 r. (druk Sejmowy nr 2675) wskazano, że „Podstawowym celem wydania przedmiotowej nowelizacji ustawy jest dostosowanie wysokości obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ich możliwości finansowych. Intencją wprowadzanej regulacji są także: rozwój przedsiębiorczości, pobudzenie aktywności zawodowej, ograniczenie tzw. szarej strefy oraz poprawa przeżywalności przedsiębiorstw.” Co istotne „Określając limit rocznego przychodu równy 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (zmieniony ustawą nowelizującą z 2019 r. – przyp. J.Sz.), projektodawca kierował się dwiema przesłankami. (...) Po drugie, zbyt wysoki limit przychodów naruszałby reguły konkurencji poprzez faworyzowanie w nieuzasadniony sposób przedsiębiorstw o niskich przychodach, stanowiąc pomoc państwa w rozumieniu przepisów UE. Ustalony na niskim poziomie roczny limit przychodu powoduje, że w praktyce ustawa przedstawia elementy wsparcia socjalnego. Tym samym rozwiązanie to nie ma związku z selektywnymi korzyściami dla grup przedsiębiorców nieuzasadnionymi logiką systemu ubezpieczeniowego.”

Jest to istotne, gdyż projekt poselski odnosi się właśnie do wysokości limitu przychodów umożliwiających skorzystanie z mechanizmu wynikającego z art. 18c ustawy systemowej.

Z kolei rozwiązania zawarte w ustawie nowelizującej z 2019 r. miały „na celu poszerzenie rozwiązań tzw. „Małego ZUS-u” wprowadzonego ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę (Dz. U. poz. 1577 i 2244).” (uzasadnienie w druku Sejmowym Nr 41). Jak podkreślano „W projekcie przedmiotowej ustawy postarano się uwzględnić postulaty przedsiębiorców w najszerszym możliwym zakresie, mając jednocześnie na względzie konieczność utrzymania stabilności systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.”

Same zaś zmiany miały „umożliwić skorzystanie z obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcom, którzy osiągnęli w poprzednim roku kalendarzowym przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej nie wyższy niż 120 tys. zł (jak już wspomniano,



dotychczasowe regulacje uzależniały możliwość skorzystania z „Małego ZUS-u” od nieosiągnięcia rocznego przychodu z ww. tytułu w wysokości przekraczającej 30-krotność kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku). Tym samym, wskaźnik ten przestaje mieć charakter parametryczny (tj. uzależniony od określonej zmiennej), a staje się pewny i stabilny. Nie oznacza to (...), że nie będzie mógł on ulec modyfikacji w przyszłości – ewentualna ustawowa zmiana w tym zakresie uzależniona będzie jednak od wcześniejszej pogłębionej analizy wielu istotnych czynników ekonomicznych, takich jak np. poziom inflacji czy przeciętne miesięczne wynagrodzenie.”

Reasumując wprowadzenie, a następnie zmodyfikowanie rozwiązania zawartego w art. 18c ustawy systemowej miało w założeniu ułatwić funkcjonowanie osób prowadzących działalność gospodarczą poprzez zmniejszenie ich obciążenia składkami na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Jednocześnie zauważane były inne skutki, w tym wpływ tego mechanizmu na stan Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (mniejsze wpływy), przyszłą sytuację osób korzystających z tego rozwiązania (w kontekście wysokości świadczeń, w szczególności emerytury), a także oddziaływanie na rynek w kontekście konkurencji i potencjalnego uznania tego mechanizmu za pomoc państwa w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że sama idea mechanizmu i rozwiązań przyjętych w art. 18c ustawy systemowej spotkała się z krytyką w doktrynie ubezpieczeń społecznych (T. Lasocki, Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców od 2019 r. — krytyka założeń ustawy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, Nr 9, s. 17).

III. Proponowane rozwiązania w projekcie poselskim i ich ocena

Projekt poselski nie zmierza do zmiany mechanizmu i zasad związanych z instrumentem przewidzianym w art. 18c ustawy systemowej. Oznacza to, że bez modyfikacji względem aktualnego stanu prawnego miałyby pozostać takie kwestie jak m.in. dolna i górna granica podstawy wymiaru składek, zasady obliczania przeciętnego miesięcznego dochodu uzyskanego z pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym, dobrowolny charakter skorzystania z analizowanego rozwiązania, czy też kategorie osób, do których nie ma zastosowania art. 18c.

Modyfikacji ma ulec wyłącznie limit przychodu uzyskanego przez przedsiębiorcę w poprzednim roku kalendarzowym, którego brak przekroczenia otwiera możliwość skorzystania z preferencyjnego sposobu ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Aktualnie limit ten wynosi 120 000 zł i miałby ulec zwiększeniu do 200 000 zł.

Zmiana ta miałaby być wprowadzona przede wszystkim w art. 18c ust. 1 (art. 1 pkt 1 projektu), a jako konsekwencja takiego rozstrzygnięcia zmianie uległby również art. 18c ust. 7 ustawy systemowej (art. 1 pkt 2 projektu).



Podstawowym skutkiem ewentualnego podniesienia limitu byłoby objęcie możliwością skorzystania z obniżonych składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe szerszego grona przedsiębiorców niż obecnie. Aktualny limit oznacza, że przeciętny przychód uprawniający do objęcia art. 18c ustawy systemowej wynosi 10 000 zł miesięcznie, co uwzględniając aktualny poziom cen, a zwłaszcza wysoką inflację w ubiegłych latach może być ocenione jako niewysoki. Należy bowiem podkreślić, że mowa jest tu o przychodzie, który nie odzwierciedla rzeczywistych dochodów przedsiębiorcy. W szczególności wysokie przychody nie muszą się przekładać na wysokie dochody, gdy dany rodzaj działalności wiąże się z wysokimi kosztami. Oznacza to, że obecny limit może wykluczać z możliwości skorzystania z art. 18c przedsiębiorców, których rodzaj działalności charakteryzuje się wysokimi przychodami, a którzy przy wysokich kosztach ich uzyskania (np. wynikających z takich czynników jak wysoki koszt zakupu towarów, najmu lokalu, czy rosnących cen za energię) faktycznie uzyskują niski dochód.

Zaproponowany limit 200 000 zł przychodu rocznego (co przekłada się na przeciętny miesięczny przychód w kwocie 16 666, 67 zł), uwzględniając takie czynniki jak zagregowany wskaźnik inflacji od roku 2020 (tj. wprowadzenia aktualnie obowiązującej kwoty limitu), a także zmianę wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w tym samym okresie (które jest kluczowe dla standardowego ustalania podstawy wymiaru składek dla prowadzących działalność gospodarczą) wydaje się, że nie będzie prowadził do zmiany charakteru art. 18c jako wyjątku od zasady i będzie nadal realizował założenia towarzyszące wprowadzaniu tego rozwiązania do ustawy systemowej, co może być ocenione nie tyle jako nowa jakość, a jako utrzymanie znacznia już istniejącego instrumentu (inna sprawa, to wspomniane wcześniej krytyczne uwagi pod adresem zasadności samego istnienia tego rozwiązania w systemie).

Tym samym, propozycję zmiany art. 18c ustawy systemowej w treści projektu poselskiego należy ocenić jako realizującą zasadniczy cel tego przepisu wskazywany w uzasadnieniach do ustaw z 2018 i 2019 r., tj. zmniejszenie wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przedsiębiorcom, którzy wykazują stosunkowo niewysokie przychody, a które to składki są traktowane w kategorii kosztów.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjęcie analizowanej zmiany może też rodzić negatywne skutki. Po pierwsze zwiększanie liczby przedsiębiorców korzystających z tego rozwiązania będzie się wiązało z mniejszymi wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które nie zostaną w pełni zrekompensowane niższymi świadczeniami wypłacanymi w przyszłości (w szczególności emerytury), ze względu na konieczność podniesienia kwoty emerytury obliczonej zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. 2024 r., poz. 1631, ze zm.) do wysokości najniższej emerytury dla tych przedsiębiorców, którzy osiągną wymagany okres składkowy i nieskładkowy.



Po drugie (co łączy się z uwagą dotyczącą stanu finansowego FUS) opłacanie niskich (a wręcz bardzo niskich) składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oznacza odłożenie bardzo niskiej kwoty stanowiącej podstawę obliczania tych świadczeń. Warto przy tym podkreślić, że mechanizm zawarty w art. 18c ustawy systemowej może być stosowany przez długi okres (po każdych 36 miesiącach korzystania z niego przedsiębiorca zostaje objęty zwykłym trybem ustalania wysokości podstawy składek, ale po 24 miesiącach, oczywiście pod warunkiem spełniania wymogu co do wysokości przychodu, może do niej ponownie, a zatem okres 24 miesięcy jest swoistą przerwą w korzystaniu z ulgi), co stanowi znaczącą różnicę w stosunku do innej ulgi składkowej wprowadzonej w art. 18a ustawy systemowej (tzw. mały ZUS).

Poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z art. 18c może zatem prowadzić do zwiększenia liczby osób, które w przyszłości będą pobierały bądź niskie świadczenia emerytalne, w tym nierzadko konieczne będzie podwyższanie tych świadczeń do gwarantowanych minimów.

W art. 2 projektu zawarta została norma dotycząca określenia wejścia w życie nowego rozwiązania i ma to być dzień 1 stycznia 2026 r.

Taka propozycja nie narusza art. 68b ustawy Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1480), gdyż propozycja zawarta w projekcie poselskim nie zwiększa obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców.

Autor opinii: dr hab. Jakub Szmit, Uniwersytet Gdański