



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 niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Waldemara Budę i pana posła Łukasza Schreibera.

(-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Iwona Ewa Arent; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Jacek Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Artur Chojecki; (-) Anna Ewa Cicholska; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Elżbieta Duda; (-) Andrzej Gawron; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Marek Gróbarczyk; (-) Czesław Hoc; (-) Zbigniew Hoffmann; (-) Paweł Jabłoński; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Maria Koc; (-) Andrzej Kryj; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Joanna Lichocka; (-) Marlena Małąg; (-) Ewa Malik; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Aleksander Mikołaj Mrówczyński; (-) Marcin Porzucek; (-) Urszula Rusecka; (-) Krzysztof Sobolewski; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Paweł Szrot; (-) Jan Warzecha; (-) Agnieszka Wojciechowska van Heukelom; (-) Jarosław Zieliński.

U S T A W A

z dnia

o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi¹⁾

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. 4 w pkt 2 lit. ra otrzymuje brzmienie:
„ra) osoba fizyczna korzystająca z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029) – w stosunku do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności;”;
- 2) w art. 6 w ust. 1 pkt 5a otrzymuje brzmienie:
„5a) osobami współpracującymi z osobami fizycznymi korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;”;
- 3) w art. 6a w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:
„4) osobami współpracującymi, o których mowa w art. 8 ust. 11, przez okres co najmniej 6 miesięcy z osobami, o których mowa w pkt 1-3, lub osobami korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, i które zaprzestały tej współpracy;”;
- 4) w art. 8:
 - a) ust. 6a otrzymuje brzmienie:
„6a. Za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność nie uważa się w rozumieniu niniejszej ustawy osoby fizycznej korzystającej z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”;

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

b) ust. 11 otrzymuje brzmienie:

„11. Za osobę współpracującą z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, zleceńbiorcami oraz z osobami fizycznymi korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4-5a, uważa się małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby przysposabiające, jeżeli pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia; nie dotyczy to osób, z którymi została zawarta umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego.”;

5) w art. 13 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) osoby współpracujące – od dnia rozpoczęcia współpracy przy prowadzeniu pozarolniczej działalności, wykonywaniu umowy agencyjnej albo umowy zlecenia lub współpracy z osobami fizycznymi korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, do dnia zakończenia tej współpracy;”;

6) w art. 16 ust. 5a otrzymuje brzmienie:

„5a. Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, chorobowe i wypadkowe osób współpracujących finansuje w całości z własnych środków osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub osoba fizyczna korzystająca z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”;

7) w art. 18aa:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przedsiębiorca będący osobą fizyczną może zrezygnować z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 albo art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, przez zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych na zasadach określonych w art. 18a ust. 1 i art. 36. W takim przypadku okres 24 miesięcy kalendarzowych liczy się od dnia objęcia ubezpieczeniami, a przepis art. 13 pkt 4 stosuje się. Skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w okresie 24 miesięcy kalendarzowych, o których mowa w zdaniu poprzednim, nie wpływa na bieg tego okresu.”,

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

„2a. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania do osób, które:

- 1) prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem przystąpienia do ubezpieczeń społecznych prowadziły pozarolniczą działalność;
- 2) wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem przystąpienia do ubezpieczeń społecznych w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej.

2b. Przepisy ust. 2a nie mają zastosowania do osób, dla których w momencie przystąpienia do ubezpieczeń społecznych przez zgłoszenie do tych ubezpieczeń na zasadach określonych w art. 36 nie upłynął okres 24 miesięcy, o którym mowa w ust. 1.”,

c) uchyla się ust. 3;

9) w art. 40 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wpłaconych – w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność lub z osobami fizycznymi korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1732, 2140 i 2476 oraz z 2023 poz. 641) w art. 2a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Świadczenia, o których mowa w art. 2 pkt 1, 2, 5 i 6, nie przysługują osobom prowadzącym pozarolniczą działalność i osobom z nimi współpracującym, osobom współpracującym z osobami fizycznymi korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029), duchownym będącym płatnikami składek na własne ubezpieczenia, w razie wystąpienia w dniu powstania prawa do świadczenia zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na kwotę przekraczającą 1% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, do czasu spłaty całości zadłużenia.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, z późn. zm.²) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 66 w ust. 1 pkt 1a otrzymuje brzmienie:

„1a) osoby korzystające z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, oraz osoby z nimi współpracujące, z wyłączeniem osób, które zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;”;

2) w art. 74 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c, będące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a także osoby korzystające z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, mogą dokonywać zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego, zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego członków rodziny, zgłoszenia wyrejestrowania z ubezpieczenia zdrowotnego lub zmiany danych wykazanych w tych zgłoszeniach, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541).”;

3) w art. 79a w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„1. Składka na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz osób korzystających z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, opłacających podatek dochodowy na zasadach określonych w art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 4,9% podstawy wymiaru składki, jednak nie mniej niż kwota odpowiadająca 9%.”;

4) w art. 81:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Roczna podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, 3, 4

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2674 i 2770 oraz z 2023 r. poz. 605, 650, 658, 1234, 1429, 1675, 1692, 1733, 1831, 1872 i 1938.

i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz osób korzystających z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, opłacających podatek dochodowy na zasadach określonych w art. 27, art. 30c lub art. 30ca ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowi dochód z działalności gospodarczej ustalony za rok kalendarzowy jako różnica między osiągniętymi przychodami, w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z wyłączeniem przychodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym innych niż określone w art. 21 ust. 1 pkt 63a, 63b i 152-154 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, a poniesionymi kosztami uzyskania tych przychodów, w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z uwzględnieniem art. 24 ust. 1-2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszony o kwotę opłaconych w tym roku składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Podstawa wymiaru składki w nowej wysokości obowiązuje od 1 lutego danego roku do 31 stycznia roku następnego, zwanego dalej "rokiem składkowym".,

- b) w ust. 2e wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„2e. Roczna podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz osób korzystających z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, które stosują opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych zgodnie z przepisami ustawy 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), stanowi:”,

- c) ust. 2ya otrzymuje brzmienie:

„2ya. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób współpracujących z osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą oraz osobami korzystającymi z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, stanowi kwota

odpowiadająca 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku kalendarzowego.”,

d) ust. 2z otrzymuje brzmienie:

„2z. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz osób korzystających z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, które stosują opodatkowanie w formie karty podatkowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku.”;

5) w art. 82 ust. 4a otrzymuje brzmienie:

„4a. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio do osób korzystających z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”;

6) w art. 85 ust. 14a otrzymuje brzmienie:

„14a. Za osobę współpracującą z osobą korzystającą z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, składkę oblicza, odprowadza i finansuje ze środków własnych osoba korzystająca z uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lub art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego

pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym od dnia podjęcia działalności gospodarczej.”;

2) po art. 18 dodaje się art. 18a w brzmieniu:

„Art. 18a. 1. Przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który wykonuje działalność gospodarczą w przypadkach innych niż wskazane w art. 18 ust. 1 i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, może odstąpić od podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez zgłoszenie wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych.

2. Przedsiębiorca, który skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, może zrezygnować z tego uprawnienia przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do przedsiębiorców spełniających warunki określone w art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.”.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Podstawowym celem projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi jest wprowadzenie dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą. Przewidziane w nim rozwiązania stanowią istotne ułatwienie dla przedsiębiorców i w konsekwencji staną się czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarczy w Polsce. Potrzeba uchwalenia ustawy wynika z konieczności uelastycznienia regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Projekt wychodzi naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, zwłaszcza tych najmniejszych. Celem niniejszego projektu nie jest pozbawienie osób wykonujących działalność gospodarczą prawa do zabezpieczenia społecznego. Skutkiem wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań ma być danie przedsiębiorcom realnej możliwości samodzielnego decydowania o tym, w jaki sposób zabezpieczą się na przyszłość, tak samo, jak decydują obecnie o innych aspektach prowadzonej przez siebie działalności. Przedsiębiorcy, którzy nie byłoby zainteresowani wystąpieniem z publicznego systemu ubezpieczeń społecznych, mogliby w nim pozostać bez żadnych negatywnych konsekwencji. Natomiast przedsiębiorcy, którzy skorzystaliby z możliwości odstąpienia od obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe mieliby możliwość skorzystania z alternatywnych wobec publicznego systemu ubezpieczeń społecznych sposobów zabezpieczenia emerytalno-rentowego.

Mając na uwadze bardzo duże zainteresowanie przedsiębiorców ideą dobrowolnego podlegania publicznym ubezpieczeniom społecznym, zasadną jawi się zmiana obecnie obowiązujących przepisów przez wprowadzenie uprawnienia do wystąpienia z systemu tych ubezpieczeń przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą. Takie rozwiązanie pozwoli na realizację oczekiwań przedsiębiorców preferujących możliwość zabezpieczenia się we własnym zakresie, nie wpływając jednocześnie w żaden sposób na sytuację tych osób, które nie wyrażają chęci wystąpienia z publicznego systemu ubezpieczeń.

Jednym z największych stałych kosztów ponoszonych obecnie przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą o niskich przychodach są składki na ubezpieczenia społeczne.

Obecnie obowiązujące przepisy zawierają rozwiązania zmniejszające obciążenia z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Pierwszym tego typu rozwiązaniem jest art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029), tj. tzw. „ulga na start”. Na mocy tego przepisu przedsiębiorca będący osobą fizyczną nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Przepis ten ma zastosowanie do przedsiębiorców spełniających następujące warunki: podjęcie działalności gospodarczej po raz pierwszy albo podjęcie jej ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia oraz nie wykonywanie działalności gospodarczej na rzecz pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej.

Kolejnym przepisem jest art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, 1429, 1672 i 1941). Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorca prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Z możliwości skorzystania z tego uprawnienia wyłączone są osoby, które prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność lub wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej.

Ponadto w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych na mocy art. 18c istnieje możliwość obniżenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do poziomu nie niższego niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku i nie wyższego niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Uprawnienie to przysługuje przedsiębiorcy prowadzącemu pozarolniczą działalność gospodarczą którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych.

Projekt ustawy przewiduje trzy zmiany o charakterze zasadniczym oraz szereg zmian dostosowawczych.

Pierwszą zasadniczą zmianą jest modyfikacja przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w taki sposób, aby regulacje dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń społecznych nie miały zastosowania do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Cel ten zostanie osiągnięty przez wprowadzenie do ustawy przepisu, zgodnie z którym osoby korzystające z przedmiotowego uprawnienia nie będą uznawane za osoby prowadzące pozarolniczą działalność (zgodnie z definicją z art. 8 ust. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (podejmujący po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia) nie będą podlegać obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z mocy samego prawa.

Drugą zasadniczą zmianę stanowi przeformatowanie tzw. „ulgi na start” zawartej w art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, czyli możliwości dobrowolnego sześciomiesięcznego zwolnienia z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne przeznaczonego dla przedsiębiorców, którzy po raz pierwszy prowadzą działalność gospodarczą lub rozpoczynają ją po raz kolejny po 5 latach od zawieszenia lub zamknięcia poprzedniej działalności. Projekt ustawy zakłada możliwość stosowania tej ulgi dla każdego przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, a tym samym możliwość wystąpienia z publicznych ubezpieczeń społecznych przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą stanie się jedną z zasad ogólnych ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Trzecia zasadniczą zmianę stanowi objęcie zasadami określonymi w projektowanym art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców tych przedsiębiorców, będących osobami fizycznymi, którzy na mocy obowiązujących przepisów podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (projektowany art. 18a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców).

Pozostałe zmiany zaproponowane w projekcie mają charakter dostosowawczy.

Projekt ustawy zawiera regulacje, których wprowadzenie jest oczekiwane przez środowisko przedsiębiorców.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Z uwagi na fakt, że zmiany wprowadzane projektowaną ustawą mają kluczowe znaczenie dla przedsiębiorców i rozwoju przedsiębiorczości w Polsce, konieczne jest jej jak najszybsze uchwalenie.

Projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

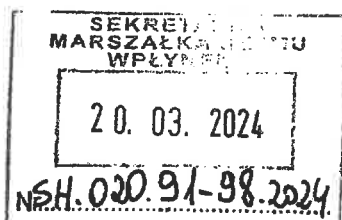
Z uzyskanych informacji wynika, że zgodnie z wyliczeniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii kwartalny koszt wprowadzenia dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą może generować koszt po stronie budżetu państwa w wysokości ok. 5 mld zł. Tym samym w skali roku wprowadzane niniejszą ustawą rozwiązanie może spowodować dla budżetu państwa koszt nieprzekraczający kwoty 20 mld zł, natomiast nie będzie powodował kosztów dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze.

Projektowana regulacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, dnia 20 marca 2024 r.

Łukasz Schreiber
Posel na Sejm RP



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Informuję Pana Marszałka, że wyrażam poparcie dla złożonych do Laski Marszałkowskiej w dniu 19 marca 2024 roku:

1. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,*
2. *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi,*
3. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług,*
4. *Projekt ustawy o wsparciu państwa dla rodziców powracających na rynek pracy,*
5. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,*
6. *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia renty wdowiej,*
7. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,*
8. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.*

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-UP. 020.100.4. 2024

Data wpływu20.03.2024.....

SPS-UP. 020.101.4. 2024

SPS-UP. 020.96.4. 2024

SPS-UP. 020.98.4. 2024

SPS-UP. 020.95.4. 2024

SPS-UP. 020.97.4. 2024

SPS-UP. 020.84.4. 2024

SPS-UP. 020.99.4. 2024

Łukasz Schreiber

Posel na Sejm RP

Warszawa, 5 kwietnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-755/24

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym
ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami
fizycznymi (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Waldemar Buda
i Łukasz Schreiber)**

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do znowelizowania następujących ustaw: z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1230, ze zm.), z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2780), z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146) i z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).

Kluczowe znaczenie ma tu nowelizacja ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z projektem przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, podejmujący działalność nie podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (projektowany art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Jeżeli chodzi natomiast o będących osobami fizycznymi przedsiębiorców prowadzących działalność, będą oni mogli odstąpić od podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (projektowany art. 18a ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa dostosowują je do powyższej zmiany. Zmiany w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przewidują, że przedsiębiorcy nadal mają podlegać obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (projektowany art. 66 ust. 1 pkt 1a tej ustawy).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Oceny projektu należy dokonać z uwzględnieniem art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Przepis ten przewiduje, że – z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach – wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE uznanie danego środka za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich wymienionych poniżej przesłanek: (1) musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych; (2) środek ten musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi; (3) musi on przyznawać selektywną korzyść przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem; (4) musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem¹.

Pojęcie pomocy obejmuje nie tylko bezpośrednie dotacje, ale również korzyści przyznane przez władze publiczne, które w różnych formach zmniejszają obciążenia ciążące w normalnych warunkach na budżecie danego przedsiębiorstwa. Zwolnienie z obciążeń socjalnych, które są zobowiązani ponosić przedsiębiorcy z określonej gałęzi gospodarki, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE, jeśli celem takiego środka jest zwolnienie tych przedsiębiorstw ze świadczeń pieniężnych, jakie normalnie wynikają ze stosowania powszechnie obowiązującego systemu zabezpieczeń społecznych, a to zwolnienie nie jest uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą tego systemu².

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

Odnosząc powyższe ustalenia do ocenianego projektu należy zauważyć, że zmierza on do likwidacji obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Można więc uznać, że projektowane rozwiązanie nie ma charakteru selektywnego. Co prawda jest ono ograniczone tylko do przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność jako osoby fizyczne, i nie dotyczy osób prawnych. Nie prowadzi to jednak automatycznie do uznania projektowanego środka za selektywny. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE za odstępstwo od systemu powszechnego należy uznać zróżnicowanie podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu wyznaczonego systemowi podatkowemu danego

¹ Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2020 r. w sprawie C-212/19, ECLI:EU:C:2020:726, pkt 38.

² Wyrok Trybunału z dnia 17 września 2020 r. w sprawie C-212/19, ECLI:EU:C:2020:726, pkt 40.

państwa członkowskiego, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej³. Tymczasem z perspektywy systemu ubezpieczeń społecznych osoby fizyczne i osoby prawne nie znajdują się w porównywalnej sytuacji, gdyż tylko osoby fizyczne mogą być ubezpieczonymi w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 4 pkt 1). Projektowany środek nie ma więc charakteru selektywnego, a w konsekwencji nie stanowi pomocy państwowej w rozumieniu art. 107 TfUE.

4. Konkluzja

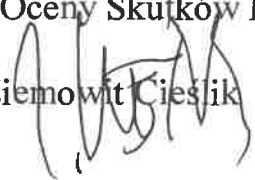
Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemiał Cieslik



³ Wyrok Trybunału z dnia 8 września 2011 r. w sprawach połączonych C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, pkt 49.

Warszawa, 5 kwietnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-756/24

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

DS. 420.142.2024(2)
8.04.2024

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Waldemar Buda i Łukasz Schreiber) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zmierza do znowelizowania następujących ustaw: z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1230, ze zm.), z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2780), z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146) i z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).

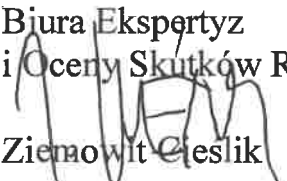
Kluczowe znaczenie ma tu nowelizacja ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z projektem przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, podejmujący działalność nie podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (projektowany art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Jeżeli chodzi natomiast o będących osobami fizycznymi przedsiębiorców prowadzących działalność, będą oni mogli odstąpić od podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (projektowany art. 18a ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa dostosowują je do powyższej zmiany. Zmiany w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przewidują, że przedsiębiorcy nadal mają podlegać obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (projektowany art. 66 ust. 1 pkt 1a tej ustawy).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP-4P.020.97.9.2024
Data wpływu 08.04.2024

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest więc projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieslik

Warszawa, 10 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-757/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFĄ KS
L.dz. DS. 1700.43.2024
Data wpływu 10.04.2024

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie
podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez
przedsiębiorców będących osobami fizycznymi
(przed nadaniem numeru druku)¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Podstawowym problemem, który ma być rozwiązany proponowanymi zmianami, jest brak dobrowolności w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi i w tym zakresie – w ocenie projektodawcy – istnieje konieczność uelastycznienia regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wprowadzenie tego rozwiązania ma stanowić istotne ułatwienie dla przedsiębiorców.

Obowiązująca ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm.) określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a tej ustawy obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają m.in. osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi oraz osoby współpracujące z osobami fizycznymi, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.). Obowiązek ten powstaje z mocy prawa i ubezpieczony nie może się z niego wyłączyć.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-93/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Łukasz Schreiber, poseł Waldemar Buda.

Z tego tytułu przedsiębiorca jest zobowiązany do zapłaty składek, których minimalna wysokość jest określona przez ustawodawcę.

Od zasady obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców ustawodawca wprowadził, w art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców, wyjątek określany jako tzw. ulga na start. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na którego rzecz przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca może zrezygnować z powyższego uprawnienia przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Ponadto obecnie obowiązujące przepisy przewidują również inne preferencyjne rozwiązania w zakresie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez przedsiębiorców (tzw. preferencyjna podstawa wymiaru składek – art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz tzw. mały ZUS Plus umożliwiający ustalenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w niższej wysokości – art. 18c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

W projekcie przewidziano wprowadzenie zasady dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami społecznymi przedsiębiorców i w konsekwencji możliwość zmniejszenia obciążeń finansowych wynikających z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. W uzasadnieniu projektu wskazano, że skutkiem wprowadzenia proponowanych rozwiązań ma być „danie przedsiębiorcom realnej możliwości samodzielnego decydowania o tym, w jaki sposób zabezpieczą się na przyszłość tak samo, jak decydują obecnie o innych aspektach prowadzonej przez siebie działalności”. Przedsiębiorcy, którzy byliby nadal zainteresowani objęciem powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, mogliby podlegać obowiązkowi ubezpieczenia na dotychczasowych zasadach.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Projekt zakłada zniesienie obowiązku podlegania przez przedsiębiorców, będących osobami fizycznymi, ubezpieczeniom społecznym.

W projekcie ustawy przewidziano trzy zmiany dotyczące regulacji w zakresie obowiązku ubezpieczenia społecznego o charakterze zasadniczym:

1. Pierwsza zmiana polega na modyfikacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w taki sposób, aby regulacje dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń społecznych nie miały zastosowania do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.
2. Druga zmiana stanowi przeformatowanie tzw. „ulgi na start” – projekt zakłada możliwość stosowania tej ulgi przez każdego przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną prowadzącego działalność gospodarczą.
3. Trzecią zmianę stanowi objęcie zasadami określonymi w projektowanym art. 18 ustawy – Prawo przedsiębiorców tych przedsiębiorców, będących osobami fizycznymi, którzy obecnie na mocy obowiązujących przepisów podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

Zaproponowane zmiany spowodują rezygnację z ubezpieczeń społecznych znacznej części przedsiębiorców i nieobjęcie ich powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji brak prawa do świadczeń w razie realizacji ryzyk ubezpieczeniowych. Jednak należy wskazać, że powyższe spowoduje konieczność korzystania przez nich w trudnych sytuacjach m.in. z pomocy państwa np. w formie świadczeń z pomocy społecznej finansowych co do zasady z budżetu państwa. Ponadto obecnie w Polsce nie funkcjonują alternatywne systemy lub usługi, które mogłyby w pełni zastąpić system ubezpieczeń społecznych, np. zapewniające powszechnie dostępne świadczenia dożywotnie w przypadku niezdolności do pracy z powodu wieku. W konsekwencji wprowadzenie projektowanej regulacji może w przyszłości spowodować istotny problem dla grupy przedsiębiorców, którzy zrezygnowali z ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia przedsiębiorców propozycja ta może przyczynić się do rozwiązania problemu wysokich kosztów przedsiębiorców wynikających z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, jednak nie można zakładać, że wynikające stąd oszczędności będą powszechnie przeznaczone na zabezpieczenie ryzyk socjalnych.

Ponadto w kontekście zasad i konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych propozycje zawarte w projekcie budzą poważne wątpliwości. W polskim systemie prawa cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego, jako instrumentu realizacji idei zabezpieczenia społecznego, stanowi jego przymusowość. Przymusowe ubezpieczenie społeczne ma podstawę w art. 67 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Adresatem normy zawartej w tym artykule jest państwo, ponieważ to właśnie władze publiczne są zobowiązane do urzeczywistniania tego prawa, tzn. podejmowania przez instytucje państwowe odpowiednich działań służących realizacji tego prawa. Państwo realizuje obowiązek ten nie tylko poprzez utworzenie odpowiednich instytucji i uchwalenie odpowiednich ustaw określających zakres i rodzaj świadczeń, ale także poprzez przymus uczestnictwa obywateli w systemie. Powyższe oznacza, że objęcie ubezpieczeniem następuje niezależnie od woli ubezpieczonego i bez konieczności podjęcia przez niego działań w tym celu. Przymus uczestnictwa w systemie jest czymś więcej niż obowiązek ubezpieczenia się, jaki występuje w ubezpieczeniach gospodarczych. W ubezpieczeniach społecznych objęcie systemem realizuje się z mocy ustawy poprzez wskazanie przez nią kręgu osób objętych obowiązkiem (przymusem) ubezpieczenia².

W świetle tych ustaleń należy uznać, że wprowadzenie konstrukcji dobrowolnego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą narusza istotę funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Obecnie system ten ze względu na jego zakres podmiotowy, obejmujący prawie całe społeczeństwo, ma charakter powszechny. Jest to pochodna przymusowego charakteru systemu ubezpieczeń społecznych. W sytuacji, gdy zostanie wprowadzona dobrowolność ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stanowią obecnie znaczącą liczbę ubezpieczonych, nastąpi istotny wyłom w zakresie powszechności systemu.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy nawiązują do rozwiązań przyjętych w prawie niemieckim i w związku z tym można odwołać się do praktyki funkcjonowania

² I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 65-66.

dobrowolnych ubezpieczeń dla przedsiębiorców w tym kraju. Z danych niemieckich wynika, że zdecydowana większość osób prowadzących działalność gospodarczą w Niemczech nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia emerytalno-rentowego. W 2022 roku w Niemczech było 3,9 mln osób pracujących na własny rachunek. W 2021 roku jedynie 330 tys. przedsiębiorców zdecydowało się na ubezpieczenie. W związku z powyższym jeżeli takie osoby w podeszłym wieku nie dysponują majątkiem i dochodami gospodarstwa domowego w wysokości wystarczającej na pokrycie niezbędnych kosztów utrzymania, to co do zasady mają prawo do świadczenia socjalnego. Należy wskazać, że odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w podeszłym wieku jest znacznie wyższy wśród osób pracujących kiedyś na własny rachunek (4,2 proc.) niż w przypadku byłych pracowników (2,5 proc.). Ponadto dostrzegany jest problem zagrożenia wypychania pracowników na samozatrudnienie. W tym przypadku, jeżeli pracodawcy skłaniają swoich pracowników do przejścia na samozatrudnienie to ma to mniejszy związek z możliwością dobrowolnego przystąpienia do systemu ubezpieczeń, co raczej z zamiarem całkowitego uniknięcia płacenia składek³.

Uwzględniając długoletnie doświadczenia niemieckie w zakresie funkcjonowania dobrowolnych ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców można nakreślić pewne prognozy co do przyszłości tego rozwiązania w Polsce. Wejście w życie zasady dobrowolności opłacania składek przez tę grupę ubezpieczonych doprowadzi najprawdopodobniej do sytuacji, w której większość z tych osób zrezygnuje z podlegania ubezpieczeniom społecznym. Tendencja ta będzie wzmocniona poprzez przyjęte w projekcie ustawy domniemanie wystąpienia z ubezpieczenia i konieczność ewentualnego zgłoszenia chęci kontynuacji podlegania ubezpieczeniom. W literaturze wskazano, że trudno jest nakłonić osoby do uczestnictwa w systemach emerytalnych opartych na zasadach dobrowolności. Przedstawiono kilka przyczyn takiej sytuacji. Po pierwsze, występuje efekt krótkowzroczności jednostek, które w skali społecznej widzą co prawda problemy związane z niedostatecznym dochodem na starość, ale w ograniczonym stopniu odnoszą je do własnej przyszłości. Po drugie, przez wiele osób przyjmowane jest założenie, że jeśli nawet dana osoba nie poniesie kosztu udziału w systemie lub nie

³ <https://samorząd.infor.pl/5742732,prezes-zus-niemcy-zle-wychodza-na-dobrowolnosci-w-oplacaniu-skladek-musza-na-starosc-korzystac-z-pomocy-dla-ubogich.html>.

poniesie go w takiej skali jak inni, to i tak inny podmiot zapewni jej możliwość korzystania ze świadczeń. Ponadto znaczna część społeczeństwa jest skłonna uważać swoje dochody za niskie nawet wtedy, gdy są na przeciętnym poziomie. W konsekwencji osoby te uznają, że nie mają z czego odkładać na ubezpieczenia społeczne. Obowiązek udziału w powszechnym systemie emerytalnym ma na celu chronić osoby najsłabsze. Jednak obowiązkowość systemu pełni również funkcję ochrony wszystkich ubezpieczonych. Osoby, które na starość zostałyby bez środków do życia lub ze środkami niewystarczającymi, będą starały się żyć na koszt pozostałych, zapobiegliwych członków społeczeństwa, w szczególności poprzez nacisk na polityków w celu uchwalenia odpowiednich regulacji. W efekcie osoby zapobiegliwe mogą być zobowiązane zapłacić wyższe podatki na pokrycie kosztów wypłaty świadczeń dla tych osób, które nie zabezpieczyły swojej przyszłości⁴. W konsekwencji osoby, które zrezygnują z ubezpieczeń społecznych, a nie będą miały wystarczających środków do życia po okresie aktywności zawodowej, będą się ubiegały o świadczenia z pomocy społecznej, finansowane z budżetu państwa.

Może również stać się popularna praktyka wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą podlegania ubezpieczeniu tylko przez okres wymagany do nabycia prawa do emerytury minimalnej. Przysługuje ona ubezpieczonym, którzy nie zgromadzili kapitału pozwalającego na ustalenie emerytury w minimalnej wysokości, jeżeli posiadają określony staż ubezpieczeniowy (mężczyźni – 25 okresów składkowych i nieskładkowych, kobiety – 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych). Ze względu na relację pomiędzy wpłaconą składką a przewidywaną wysokością przyszłej emerytury, uwzględniając gwarancję emerytury minimalnej przy wykazaniu się określonym stażem ubezpieczeniowym, zasadne z ich punktu widzenia będzie podleganie ubezpieczeniu tylko przez ten okres.

W projekcie ustawy zaproponowano zmiany zarówno przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i innych ustaw, których podstawą nie jest materia ubezpieczeń społecznych. Ze względu na systemowy charakter proponowanej zmiany celowe byłoby sformułowanie jednolitej regulacji prawnej, która zawierałaby zasadę dobrowolności podlegania przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi ubezpieczeniom społecznym. Przyjęcie w projekcie ustawy rozwiązania

⁴ M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 23-26.

polegającego na zmianie kilku przepisów w różnych ustawach, regulujących zarówno ogólne zasady objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, jak i wyjątki od niej, budzi wątpliwości. Z punktu widzenia systematyki zmienianej regulacji prowadzi to do sytuacji, w której wyjątek przewidujący dobrowolność staje się regułą przy nadal obowiązującej zasadzie obowiązkowości ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście wydaje się właściwe zaproponowanie ogólnej regulacji określającej zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w systemie ubezpieczeń społecznych przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Przedstawione poniżej informacje dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych w państwach Unii Europejskiej, EFTA i Szwajcarii zostały opracowane na podstawie danych Systemu Wzajemnej Informacji o Ochronie Socjalnej (MISSOC)⁵.

Analizie poddano przegląd przepisów systemu ubezpieczeń społecznych w następujących kategoriach: ubezpieczenie zdrowotne, świadczenie pieniężne z tytułu choroby, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie wypadkowe i ubezpieczenie emerytalne wskazując, które z nich są obowiązkowe dla osób samozatrudnionych w poszczególnych państwach oraz czy różnią się od tych dla osób pozostających w stosunku pracy, a także w jakim zakresie są dobrowolne. Ponadto, ze względu na specyfikę istniejących systemów, odrębnie przedstawione zostały informacje o systemach ubezpieczenia społecznego w Niemczech i Szwajcarii.

Ubezpieczenie zdrowotne obejmuje świadczenia opieki zdrowotnej, m.in.: wizyty lekarskie, zabiegi i pobyt w szpitalu, refundację recept i niektórych środków leczniczych. Nie obejmuje wypłaty zasiłków chorobowych i macierzyńskich. Ubezpieczenia zdrowotne są co do zasady obowiązkowe we wszystkich państwach UE i EFTA – również dla osób samozatrudnionych. Pewnymi wyjątkami są: Austria, Czechy, Luksemburg i Malta.

⁵ System Wzajemnej Informacji o Ochronie Socjalnej MISSOC (*Mutual Information System in Social Protection*), <https://www.missoc.org/>. MISSOC od 1990 r. jest platformą stałej wymiany informacji na temat ochrony socjalnej między państwami członkowskimi UE/EFTA. Baza danych zawiera informacje na temat systemów ochrony socjalnej i ich organizacji w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej, 3 państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Islandii, Liechtensteinie i Norwegii, a także w Wielkiej Brytanii (do 1 lipca 2019 r.) i Szwajcarii. Informacja opracowana na podstawie danych z listopada 2023 r.

W Austrii nie ma obowiązkowego ubezpieczenia, jeśli suma wszystkich zarobków nie przekracza krańcowego progu zarobków (*Geringfügigkeitsgrenze*) wynoszącego 500,91 EUR miesięcznie (2023), jednakże w takim przypadku możliwe jest specjalne ubezpieczenie dobrowolne. W Czechach zwolnione są z obowiązkowego ubezpieczenia dwa rodzaje dodatkowych umów o pracę (tj. *Dohoda o pracovní činnosti*, *Dohoda o provedení práce*), jeśli miesięczne zarobki nie przekraczają 4 000 CZK (165 EUR) / 10 000 CZK (413 EUR). W takim przypadku nie ma możliwości zawarcia dobrowolnego doubezpieczenia. Dodatkowo dobrowolne wyłączenie (*opt-out*) z obowiązku ubezpieczenia nie jest możliwe, chociaż istnieje możliwość zawieszenia płatności składki podczas pobytu poza UE przez co najmniej 6 miesięcy (osoba musi udowodnić, że jest ubezpieczona medycznie za granicą przez cały pobyt). W Luksemburgu osoby, które wykonują swój zawód sporadycznie i nieregularnie przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy w roku kalendarzowym, są zwolnione z obowiązkowego ubezpieczenia. Na wniosek zainteresowanej osoby działalność wykonywana incydentalnie w dziedzinie kultury lub sportu na rzecz stowarzyszenia bez celu zarobkowego jest zwolniona z ubezpieczenia, jeżeli dochód zawodowy z tego tytułu nie przekracza dwóch trzecich minimalnego wynagrodzenia socjalnego rocznie. Na Malcie np. osoby zatrudnione dorywczo, których celem nie jest prowadzenie działalności handlowej lub gospodarczej, czy osoby zatrudnione na mniej niż 8 godzin tygodniowo nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu.

W państwach, w których podleganie ubezpieczeniu zdrowotnemu powiązane jest np. z kwestią zatrudnienia i opłacania składek, istnieje możliwość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia zdrowotnego w przypadku, gdy nie ma innych, automatycznych przesłanek do bycia ubezpieczonym (np. Chorwacja, Estonia, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy, Węgry).

W przypadku świadczeń pieniężnych z tytułu choroby w niektórych państwach są one integralną częścią ubezpieczenia zdrowotnego i podlegają tym samym przepisom co ubezpieczenie zdrowotne. Co do zasady, w większości państw ubezpieczenie chorobowe jest ubezpieczeniem obowiązkowym. W przypadku Luksemburga możliwe jest zwolnienie z ubezpieczenia chorobowego na wniosek osoby samozatrudnionej, jeśli dochód z działalności nie przekracza jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia socjalnego rocznie. W Bułgarii, Czechach i Lichtensteinie jest ono ubezpieczeniem dobrowolnym. Osoby samozatrudnione muszą złożyć

wniosek o włączenie (*opt-in*) do programu. W przypadku Irlandii osoby samozatrudnione zasadniczo nie są objęte świadczeniami pieniężnymi z tytułu choroby. Wsparcie dochodowe dostępne dla osób samozatrudnionych w przypadku choroby jest przyznawane zgodnie z przepisami ogólnego systemu pomocy społecznej, zaś we Włoszech, ogólnie rzecz biorąc, nie istnieje żaden system ochrony świadczeń pieniężnych z tytułu choroby, obejmujący osoby prowadzące tradycyjną działalność na własny rachunek. Pokrycie kosztów choroby w przypadku hospitalizacji i zwolnienia lekarskiego dla określonych kategorii „nowych” samozatrudnionych zarejestrowanych w oddzielnym systemie emerytalnym (*Gestione Separata*) jest możliwe dla osób samozatrudnionych płacących składki na ten system, pod warunkiem że ich roczny dochód z pracy przekracza 5 000 EUR.

Ubezpieczenie rentowe, a więc ubezpieczenie społeczne, które gwarantuje świadczenie pieniężne w przypadku utraty zdolności do pracy lub śmierci osoby, która zapewnia rodzinie utrzymanie, jest obowiązkowe dla osób samozatrudnionych. Jak wynika z danych MISSOC, w państwach członkowskich UE i OECD osoby samozatrudnione są, co do zasady, objęte powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych na takich samych zasadach, co osoby pozostające w stosunku pracy. Uogólniając wnioski z przeglądu uregulowań prawnych obowiązujących w kilkudziesięciu różnych państwach można przyjąć, że ubezpieczenie rentowe stanowi obowiązkowy element systemu ubezpieczeń społecznych, finansowany ze składek pracowników najemnych i osób samozatrudnionych oraz zapewniający świadczenie zależne od zarobków, składek i stażu pracy. Osoby samozatrudnione nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu rentowemu w nielicznych, wąsko określonych przypadkach, związanych głównie z osiąganiem niskich dochodów. Przykładowo w Rumunii dotyczy to samozatrudnionych, których miesięczny dochód jest mniejszy niż wysokość minimalnego wynagrodzenia, na Słowacji dotyczy to samozatrudnionych, którzy osiągają dochód mniejszy niż połowa wysokości przeciętnego wynagrodzenia, w Luksemburgu dotyczy to samozatrudnionych, którzy osiągają dochód mniejszy niż 1/3 wysokości minimalnego wynagrodzenia, zaś w Finlandii dotyczy to samozatrudnionych w ciągu pierwszych czterech miesięcy pracy oraz samozatrudnionych osiągających dochód poniżej 8 575 EUR rocznie (przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu wynoszącym 4 050 EUR).

W przypadku ubezpieczenia wypadkowego, a więc świadczenia pieniężnego dla ubezpieczonego, którego niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, to w większości państw członkowskich UE i OECD przewiduje się ten rodzaj ubezpieczenia społecznego. W niektórych państwach (np. Chorwacja, Estonia, Holandia, Słowenia, Węgry) niezdolność do pracy spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową nie stanowi przedmiotu odrębnie wyróżnionego ubezpieczenia społecznego (czyli właśnie ubezpieczenia wypadkowego), lecz jest objęta przez pozostałe ubezpieczenia społeczne. Przykładowo za krótkoterminowe skutki niezdolności do pracy ubezpieczonemu przysługuje świadczenie chorobowe wypłacane na podstawie powszechnego ubezpieczenia chorobowego, zaś za długofalowe skutki niezdolności do pracy przysługuje świadczenie emerytalne lub rentowe na podstawie powszechnego ubezpieczenia emerytalnego lub rentowego. W większości przypadków osoby samozatrudnione podlegają obowiązkowi ubezpieczenia wypadkowego. Odmiennie przedstawia się sytuacja m.in. we Francji, w której samozatrudnieni oraz współpracujący z nimi małżonkowie podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu dobrowolnie. Również w Bułgarii, Czechach, Danii i na Łotwie samozatrudnieni nie są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym.

System zabezpieczenia emerytalnego finansowany jest ze składek pracowników i osób samozatrudnionych. W większości państw istnieją granice dochodu oraz granica wieku (np. między 16 a 66 rokiem życia), od której uzależniony jest obowiązek uiszczania składek. Wysokość uzyskiwanego świadczenia uzależniona jest od dochodu, wysokości składek i czasu trwania ubezpieczenia. Zgodnie z danymi udostępnionymi przez unijny system MISSOC⁶, w większości państw UE system jest oparty na trzech filarach. Pierwszy filar – obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, drugi filar – zakładowych funduszy emerytalnych i trzeci filar – dobrowolnej składki w zakresie prywatnego ubezpieczenia emerytalnego. Najczęściej stosowany jest wariant obligatoryjnej składki do pierwszego filaru, w znacznej części połączony z obowiązkową składką do drugiego filaru. Systemy obejmują zarówno osoby pozostające w stosunku pracy, jak i osoby samozatrudnione.

⁶ <https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed/>.

Świadczenia pierwszego filaru mogą być rozbudowane (np. w Norwegii) – dodatkowa emerytura zależna od dochodów, oparta na rocznych składkach emerytalnych, które odzwierciedlają poziom dochodów; emerytura podstawowa, oparta na okresie zamieszkania; emerytura minimalna dla osób, które nie są uprawnione do emerytury dodatkowej lub otrzymują bardzo niską emeryturę dodatkową. Powszechny obowiązek odprowadzania składki w zakresie pierwszego filaru (na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne) przewidziany jest zarówno dla osób pozostających w stosunku pracy, jak i osób samozatrudnionych. W niektórych państwach obowiązek ten uzależniony jest od kryterium wysokości dochodu. Np. w Bułgarii, Rumunii, Słowacji, jeżeli ich średni miesięczny dochód netto jest równy lub przekracza minimalne wynagrodzenie, czy w Irlandii, gdy osoby samozatrudnione uzyskują roczny dochód poniżej 5 000 EUR). Po przekroczeniu określonego progu dochodu – odprowadzanie składki jest obowiązkowe.

W niektórych państwach drugi filar stanowi obowiązkowe uzupełnienie pierwszego filaru (np. w Grecji, Irlandii i Chorwacji). W Chorwacji udział w drugim filarze jest obowiązkowy dla osób poniżej 40 roku życia. Na Węgrzech drugi filar jest dobrowolny, a w Lichtensteinie jest obowiązkowy wyłącznie dla osób pozostających w stosunku pracy.

W zakresie trzeciego filaru – o ile system zabezpieczenia emerytalnego takowy przewiduje – istnieje pełna dobrowolność w doborze instrumentów emerytalnych prywatnego sektora ubezpieczeń.

Informacje o systemach ubezpieczenia społecznego w wybranych państwach

Niemcy

W Niemczech, zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Socjalnego, działalność na własny rachunek charakteryzuje się w szczególności tym, że jest ona wykonywana niezależnie, wiąże się z ryzykiem i możliwością dysponowania własną siłą roboczą, a działalność i godziny pracy mogą być swobodnie organizowane.

W Niemczech osoby prowadzące działalność na własny rachunek nie są generalnie – w przeciwieństwie do pracowników – objęte ustawowym ubezpieczeniem społecznym. Istnieją jednak specjalne przepisy dla niektórych grup osób prowadzących działalność na własny rachunek, które są obowiązkowo ubezpieczone w ustawowym systemie ubezpieczeń emerytalnych. Należą do nich np. nauczyciele,

wychowawcy i opiekunowie w dziedzinach pielęgniarstwa, macierzyństwa, opieki nad niemowlętami i dziećmi, którzy nie zatrudniają żadnych pracowników, położne i asystentki położnicze, piloci morscy, artyści i publicyści, rzemieślnicy domowi, handlowcy którzy są zarejestrowani w rejestrze przedsiębiorców i osoby, które pracują na stałe i zasadniczo pracują tylko dla jednego klienta. Istnieją także niezależne systemy zabezpieczenia społecznego dla członków „wolnych zawodów”, do których należą np. lekarze, farmaceuci, architekci, notariusze, prawnicy, dentyści. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek, które nie są zobowiązane przez prawo do odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne, mogą wykupić ubezpieczenie dobrowolne.

Stawka składki w powszechnym ubezpieczeniu emerytalnym w 2023 roku wynosi 18,6%. Osoby pracujące na własny rachunek podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu i dobrowolnie ubezpieczone osoby samozatrudnione – w przeciwieństwie do osób pozostających w stosunku pracy – same opłacają składki na system emerytalny w pełnej wysokości. W roku, w którym rozpoczyna się samozatrudnienie, i w trzech kolejnych latach kalendarzowych, osoby samozatrudnione podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu płacą tylko połowę standardowej składki, która jest obliczana na podstawie stawki składki na ubezpieczenie emerytalne na podstawie „fikcyjnego” dochodu w wysokości 50% kwoty referencyjnej. Metoda obliczania i stawka składki dla samozatrudnionych artystów i publicystów są identyczne jak dla osób pozostających w stosunku pracy. Samozatrudnieni artyści i publicyści, podobnie jak pracownicy, płacą tylko połowę składki ubezpieczeniowej.

Szwajcaria

Osoby prowadzące działalność na własny rachunek muszą przystąpić do branżowego funduszu w celu opłacania składek na pierwszy filar. Wysokość składek zależy od obrotów. W przeciwieństwie do pracowników, którzy płacą składki wspólnie z pracodawcą, osoby samozatrudnione muszą płacić je samodzielnie. Osoby samozatrudnione, które należą do stowarzyszenia branżowego, muszą dołączyć do funduszu branżowego⁷.

⁷ KMU-Portal, <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/praktisches-wissen/kmu-gruenden/firmengruendung/erste-schritte/selbstaendigkeit-schweiz-leitfaden.html>.

W przeciwieństwie do pracowników, osoby prowadzące działalność na własny rachunek nie podlegają obowiązkowemu pracowniczemu programowi emerytalnemu, a zatem mogą swobodnie decydować o swoim ubezpieczeniu społecznym. Nie muszą wpłacać składek do drugiego filaru. Osoby samozatrudnione mogą wypłacić zgromadzony kapitał z okresu zatrudnienia, a następnie przystąpić do wybranego przez siebie funduszu emerytalnego. Podobnie jak w przypadku pierwszego filaru, samozatrudniony sam odpowiedzialny jest za wszystkie składki. Trzeci filar jest również opcjonalny.

Oprócz obowiązkowego podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego, osoby prowadzące działalność na własny rachunek mogą swobodnie decydować, czy ubezpieczyć się od ryzyka utraty zarobków z powodu choroby lub wypadku. W odniesieniu do ryzyka związanego z firmą, niektóre ubezpieczenia są obowiązkowe (np. odpowiedzialność publiczna, ubezpieczenie od ognia), a niektóre dobrowolne (np. ochrona prawna, kradzież itp.). Osoby samozatrudnione nie mogą płacić składek na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowana regulacja będzie miała wpływ m.in. na:

- osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące (ok. 1,9 mln osób⁸) – uzyskałyby możliwość wyłączenia z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) – zmniejszenie wpływów z tytułu obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe spowoduje pogłębienie ujemnego salda wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS),
- budżet państwa – projektowana regulacja będzie wiązała się z koniecznością zwiększenia wydatków z budżetu państwa do FUS w celu pokrycia zmniejszonych wpływów z tytułu składek.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

⁸ Szczegółowe dane zaprezentowane zostały w pkt VI.

Projekt nie był poddawany konsultacjom społecznym. Z uzasadnienia projektu wynika, że są to regulacje, których wprowadzenie jest oczekiwane przez środowisko przedsiębiorców.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projektowana zmiana może powodować spadek wpływów ze składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Wnioskodawcy oszacowali roczną skalę zmniejszenia tych wpływów, która musiałaby zostać pokryta zwiększeniem dotacji budżetowej do tego funduszu, na poziomie ok. 20 mld zł rocznie. Brak w uzasadnieniu źródeł danych, które posłużyły do obliczenia ww. kwoty oraz sposobu jej obliczenia, co utrudnia weryfikację potencjalnych skutków finansowych projektowanej regulacji. Niemniej wydaje się, że jest on dość realistyczny, przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzystałaby około 65% spośród aktywnych płatników składek. Według danych ZUS na 31 grudnia 2023 r. łączna liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosiła 2,24 mln, w tym największą grupę stanowiły osoby fizyczne które opłacały tylko składki za siebie – ok. 1,17 mln oraz osoby fizyczne opłacające składki za siebie oraz innych – blisko 718 tys. Obie grupy byłyby potencjalnymi beneficjentami proponowanych rozwiązań. Ponadto 357 tys. aktywnych płatników składek stanowiły osoby prawne (tab.1).

Tab. 1 Aktywni płatnicy składek w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według liczby ubezpieczonych u płatnika oraz statusu płatnika składek (stan na 31 grudnia 2023 r.)

Zakres liczby ubezpieczonych u płatnika	Liczba aktywnych płatników składek ogółem	Liczba aktywnych płatników składek - osoba fizyczna płacąca za siebie i innych	Liczba aktywnych płatników składek - osoba fizyczna płacąca sama za siebie	Liczba aktywnych płatników składek - osoba prawna

OGÓŁEM, w tym: ("Ogółem" zawiera również dane o płatnikach, którzy na koniec wskazanego okresu byli aktywni lecz nie byli płatnikami sami za siebie oraz nie było danych o liczbie ubezpieczonych u nich osób)	2 243 429	717 881	1 168 381	357 167
sam za siebie	1 168 381	--	1 168 381	--
1-9	814 042	606 313	--	207 729
10-20	93 168	43 791	--	49 377
21-49	55 644	11 624	--	44 020
50-249	34 748	2 503	--	32 245
250 i więcej	6 230	152	--	6 078

Zródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych.
<https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> [dostęp: 2 kwietnia 2024 r.].

Proponowana regulacja mogłaby dotyczyć grupy około 1,89 mln płatników składek⁹, a możliwy ubytek wpływów FUS oszacowano w trzech wariantach (tab. 2):

- 1) przy założeniu że z dobrowolnego ZUS skorzysta 25% uprawnionych,
- 2) przy założeniu że z dobrowolnego ZUS skorzysta dwukrotnie więcej, tj. 50% uprawnionych,
- 3) przy założeniu że z dobrowolnego ZUS skorzysta 75% uprawnionych.

Tabela 2 Szacowany ubytek wpływów do FUS z tytułu rezygnacji przez część przedsiębiorców z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego na przykładzie 2024 roku (w zł)

1. Prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2024 roku	7824
2. Podstawa wysokości składek ZUS dla przedsiębiorców stanowi 60% przeciętnego wynagrodzenia	4694,4

⁹ 717 881 + 1 168 381 = 1 886 262.

3. Miesięczna kwota składki emerytalnej (19,52% podstawy)	916,35
4. Miesięczna kwota składki rentowej (8% podstawy)	375,55
5. Miesięczna kwota składki wypadkowej (od 0,67 do 3,33% podstawy, stopa procentowa jest zróżnicowana i zależy od liczby osób ubezpieczonych oraz branży, w której działa podmiot)*	78,40
6. Łączna miesięczna kwota obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe w 2024 r. (poz. 3 – 5)	1370,30
7. Roczny ubytek wpływów do FUS przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta ok. 25% uprawnionych (ok.471,6 tys. osób)	7 754 216 421
8. Roczny ubytek wpływów do FUS przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta ok. 50% uprawnionych (ok.943,1 tys. osób)	15 508 432 842
9. Roczny ubytek wpływów do FUS przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta ok. 75% uprawnionych (ok. 1 414,7 tys. osób)	23 262 632 819

* przyjęto stawkę składki wypadkowej na poziomie połowy stawki maksymalnej, tj. 1,67%

Źródło: opracowanie własne

Tak więc w zależności od liczby przedsiębiorców, którzy zrezygnowaliby z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, szacowany ubytek wpływów FUS może wynieść w skali roku od ok. 7,8 do 23,3 mld zł. Taki ubytek we wpływach zapewne musiałby zostać pokryty zwiększoną dotacją dla FUS z budżetu państwa. W przypadku dalszego procedowania projektowanej regulacji konieczne byłoby przedstawienie przez ZUS szczegółowej prognozy możliwej skali zmniejszenia wpływów składkowych do FUS i wpływu tego zmniejszenia na możliwość pokrycia wydatków FUS dochodami ze składek.

Dalszych negatywnych skutków projektowanej regulacji można spodziewać się w długim okresie. Przyjęcie proponowanych regulacji może bowiem zwiększać

w przyszłości liczbę wypłacanych z FUS emerytur w najniższej wysokości (od 1 marca 2024 r. – 1780,96 zł), których źródłem nie będą środki zaewidencjonowane na koncie i subkoncie przyszłego emeryta powiększone o ewentualnie ustaloną wysokość tzw. kapitału początkowego, lecz dotacja budżetowa. Dodatkowo powiększy się w przyszłości odsetek osób, które będą otrzymywać emerytury poniżej gwarantowanej przez państwo kwoty minimalnej¹⁰, co będzie rodziło presję na zwiększenie środków na pomoc społeczną adresowaną do tej grupy beneficjentów.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Wpływ proponowanych rozwiązań na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodziny obywateli i gospodarstwa domowe nie jest jednoznaczny. Z jednej bowiem strony można przyjąć, że proponowane rozwiązanie będzie stanowiło zachętę do zakładania działalności gospodarczej, a środki finansowe pozostawione w dyspozycji przedsiębiorstw będą mogły zostać wykorzystane zarówno na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych, jak również na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne. Zredukowany zostałby również jeden z kosztów stałych, które przedsiębiorca musi ponosić często bez względu na wielkość generowanych dochodów. Ograniczone zostałyby również rozmiary szarej strefy, której całkowita wielkość w 2023 roku była szacowana nawet na 19,6% PKB¹¹.

Z drugiej jednak strony w literaturze przedmiotu można odnaleźć argumenty wskazujące, że stosowanie ulg w składkach na ZUS dla przedsiębiorców

¹⁰ Według stanu na grudzień 2022 r. liczba emerytów pobierających emeryturę nowosystemową w wysokości niższej niż najniższa emerytura wynosiła 365,3 tys. osób, co stanowiło 9,6% ogółu emerytur nowosystemowych. Od 2011 roku odsetek ten wzrósł ponad 2-krotnie zob. *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1338,44 zł)*. Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, ZUS, Warszawa 2023, s. 3.

¹¹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2023*, Raport Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2023, s. 9.
https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2023.pdf [dostęp: 2 kwietnia 2024 r.].

i obserwowane w ostatnich latach ich rozszerzenie¹² może rodzić skutki uboczne m.in.¹³:

- stanowić zachętę do odejścia od wyżej oskładkowanych umów o pracę na rzecz jednoosobowej działalności;
- w wyniku rozszerzenia ulg w oskładkowaniu działalności gospodarczej zwiększa się liczba osób, które prowadzą bądź prowadziły w przeszłości działalność gospodarczą, a które nie zgromadzą odpowiednio wysokiego kapitału na indywidualnym koncie i subkoncie w ZUS, by otrzymać emeryturę w zagwarantowanym ustawowo minimalnym wymiarze.

Powyższe negatywne skutki mogą nasilić się wraz z wprowadzeniem zasady, iż składki na ubezpieczenia społeczne dla przedsiębiorców byłyby dobrowolne bez żadnych ograniczeń oraz przy utrzymaniu zasady, że państwo gwarantuje minimalną wysokość emerytury dla osób, które posiadają odpowiedni staż pracy (minimum 20-letni okres składowy i nieskładowy dla kobiet i 25-letni dla mężczyzn)¹⁴. Wysokość składek, którą już obecnie płacą przedsiębiorcy, powoduje, że znaczny odsetek przedsiębiorców po osiągnięciu wieku emerytalnego będzie mógł liczyć tylko na emeryturę minimalną. Po przyjęciu proponowanych rozwiązań i osiągnięciu minimalnego stażu pracy zniknie bodziec ekonomiczny do dalszego odprowadzania składek. Z ich punktu widzenia racjonalną decyzją ekonomiczną będzie wówczas zaprzestanie dalszego odprowadzania składek, nawet gdyby sytuacja finansowa przedsiębiorcy byłaby bardzo dobra.

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

Projekt nie przewiduje wprowadzenia nowych obciążeń regulacyjnych lub obowiązków informacyjnych.

¹² M.in. działalność nieewidencjonowana, ulga na start, preferencyjne składki, mały ZUS+ zob. https://www.zus.pl/documents/10182/167561/Ulotka_Masz+Wyb%C3%B3r.pdf/4db53585-b88d-7cea-11f3-674517bc4b7d [dostęp: 4 kwietnia 2024 r.].

¹³ J. Cieślík, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców* [w:] *Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce* (red. A. Grycuk, P. Russel), „Studia BAS” nr 2(58) 2019.

¹⁴ Okresy nieskładowe nie mogą stanowić więcej niż 1/3 łącznego stażu pracy.

IX. Wpływ na rynek pracy

Przyjęcie projektu może doprowadzić do zwiększenia samozatrudnienia, które pod względem obciążeń składowych będzie jeszcze bardziej niż obecnie atrakcyjnym rozwiązaniem w porównaniu do umowy o pracę. Tym samym projektowane przepisy mogą spowodować nie tylko to, że z dobrowolnego ZUS-u będzie chciała skorzystać znaczna część dotychczasowych przedsiębiorców, ale również pewien odsetek osób pracujących obecnie na etacie może być zainteresowany przejściem na samozatrudnienie. Skala tego zjawiska jest jednak trudna do oszacowania i wymagałaby bardziej pogłębionych badań.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Przyjęcie projektu może przyczynić się do zwiększenia zainteresowania dobrowolnymi formami oszczędzania długoterminowego, w szczególności tymi, które pozwalają na osiągnięcie korzyści podatkowych¹⁵. Dla przedsiębiorców możliwe jest oszczędzanie np. w ramach:

- indywidualnego konta emerytalnego (IKE),
- indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE),
- ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE).

To z kolei będzie miało wpływ na rozwój rynków finansowych i Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

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

¹⁵ Należy zwrócić uwagę, że w prawidłowo skonstruowanym systemie zabezpieczenia emerytalnego środki zgromadzone w ramach dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego powinny uzupełniać, a nie zastępować świadczenie otrzymywane z obowiązkowego, publicznego, repartycyjnego filaru systemu emerytalnego (ZUS). Za środki zgromadzone w IKE, IKZE, OIPE czy w ramach innych form lokowania oszczędności bardzo rzadko przedsiębiorca będzie mógł wykupić świadczenie dożywotnie, a jego wysokość zostanie ustalona wg mniej korzystnych zasad niż w systemie publicznym. Najczęściej wypłata środków będzie miała charakter jednorazowy lub okresowy, a po wyczerpaniu zgromadzonych oszczędności pozostanie jedynie świadczenie z ZUS lub w przypadku bardzo niskich dochodów – zwrócenie się o wsparcie do ośrodka pomocy społecznej.

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

Autorzy:

dr hab. Magdalena Szczepańska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Piotr Russel (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Natalia Firlej, Kaja Krawczyk, Łukasz Żołądek (pkt III)

specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

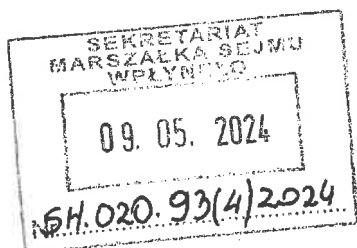


Prawo i Sprawiedliwość

Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 9 maja 2024 roku

Lukasz Schreiber
Posel na Sejm



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 kwietnia 2024 roku jako reprezentant wnioskodawców *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi* informuję, że projekt ustawy pozytywnie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania są w ocenie wnioskodawców zgodne z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 236). Jednocześnie należy zaznaczyć, że cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

Lukasz Schreiber

Posel na Sejm

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *53-16H.020.93(4)/2024*

Data wpływu *09.05.2024*



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia

9/04

2024 r.

1001-1.0280.80.2024

dot. SPS-WP.020.97.6.2024

1001-1.0280.80.2024
12. 05. 1804, 122. 2024
18. 04. 2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2024 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (bez numeru druku sejmowego), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r., poz.390), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, normującym problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury.

Łączę wyprawy szacunku,

Adam Bodnar

Adam Bodnar

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-KP.020.97.11, 2024
19. 04. 2024
Data wpływu



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 18 kwietnia 2024 r.

BSA II.021.28.2024

SPS-WP.020.97.6.2024
DS. 1801, 148.2024
22.04.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2024 r., znak SPS-WP.020.97.6.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.97.12.2024

Data wpływu 23.04.2024



ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH



Warszawa, 13 maja 2024r.

Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

991100.0230.29.2024

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

DS. 1804.243.2024
14.05.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2024r., znak: SPS-WP.020.97.6.2024, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, w załączeniu przekazuję stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przygotowane przez Departament Legislacyjno-Prawny w oparciu o opinie odpowiednich departamentów merytorycznych.

Z wyrazami szacunku

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez
Zbigniew Derdziej
Data: 2024.05.13 16:21:58 CEST

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.97.16.2024

Data wpływu 15.05.2024r.

Warszawa, 29 kwietnia 2024 r.

Departament Legislacyjno-Prawny

991100.0230.29.2024

Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi

Po analizie przedłożonego do opinii poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi przedstawiamy uwagi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzanie wyłączenia obowiązku ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do jednej z wielu grup ubezpieczonych może prowadzić do materializacji ryzyk w zakresie:

- 1) wyłomu w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych, który naruszy zasady:
 - przymusowości ubezpieczeń społecznych - w ubezpieczeniach społecznych objęcie systemem następuje z mocy ustawy poprzez wskazanie kręgu osób objętych obowiązkiem (przymusem) ubezpieczeń,
 - powszechności ubezpieczeń społecznych – dziś system ze względu na jego zakres podmiotowy, obejmuje prawie całe społeczeństwo (obejmuje obowiązkową ochroną ubezpieczeniową osoby wykonujące pracę lub działalność zarobkową),
 - solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej, biorąc pod uwagę repartycyjny charakter I filaru ubezpieczeń,
- 2) możliwości wystąpienia roszczeń innych grup ubezpieczonych co do zwolnienia ich z obowiązku ubezpieczeń,
- 3) braku ochrony ubezpieczeniowej na wypadek choroby, macierzyństwa, inwalidztwa i starości (brak świadczeń krótkoterminowych i długoterminowych), a tym samym wzrost kosztów pomocy społecznej w razie braku środków na bieżące utrzymanie, w efekcie wzrost obciążenia kosztami pozostałych uczestników systemu zabezpieczenia społecznego,
- 4) braku świadczeń na wypadek śmierci – brak renty rodzinnej dla uprawnionych członków rodziny (dzieci, współmałżonek), brak zasiłku pogrzebowego po śmierci przedsiębiorcy (brak ubezpieczenia wyłącza prawo do tego świadczenia dla osób uprawnionych), co może prowadzić do zwiększenia grupy osób bez środków do życia,
- 5) braku ochrony w razie bezrobocia (brak składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe oznacza brak składek na Fundusz Pracy),

- 6) zmniejszenia bieżących wpływów do FUS, zmniejszenia źródła finansowania świadczeń emerytalno – rentowych (ubytek w dochodach ZUS),
- 7) przerzucenia kosztu wsparcia kolejnej grupy osób bez środków do życia na resztę społeczeństwa/ państwo w przypadku, gdy osoba, która zrezygnowała z odprowadzania składek nie zadbała o oszczędności pozwalające sfinansować przyszłe świadczenie z własnych środków lub utrzymać się w sytuacji braku zdolności do pracy,
- 8) wystąpienia zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia - nadużycia związane z ucieczką z etatu na samozatrudnienie w celu zwiększenia wynagrodzenia,
- 9) wystąpienia zjawiska potencjalnego nacisku ze strony pracodawcy na osoby, które wykonują na ich rzecz pracę, aby otwierali jednoosobowe działalności w celu zminimalizowania kosztów związanych z zatrudnieniem - ustawa przewiduje ochronę tylko rok wstecz w zakresie niewykonywania pracy na rzecz byłego pracodawcy, co w perspektywie braku obowiązku opłacania składek w dowolnym okresie nie jest adekwatne).

Należy wskazać, że przedłożony projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi nie jest pierwszą propozycją zmian w przepisach prawa, której celem byłoby wprowadzenie zasady dobrowolnego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą.

Podobna inicjatywa poselska miała miejsce w 2019 r. Do przedłożonego wtedy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych przedstawił krytyczne stanowisko, wyrażone w piśmie z 7 stycznia 2020 r. znak: 991100/0230-168/2019/MC. Negatywne stanowisko do tego projektu wyraziło również Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, wskazując w opinii z 16 grudnia 2019 r. m.in.: iż „propozycje zawarte w przedstawionym projekcie budzą poważne wątpliwości w kontekście zasad i konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych”. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zajmował stanowisko do poselskiego projektu ustawy Dobrowolny ZUS dla Przedsiębiorców w Polsce (991100.0230.88.2022.MC) oraz stanowisko z dnia 11 stycznia 2024 r. do poselskiego (KP Konfederacja) projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (991100.0230.132.2022.MC).

Jak wynika z uzasadnienia obecnie przedłożonego projektu podstawowym celem projektu jest wprowadzenie dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą. Aktualność zachowują dotychczas przedstawiane w tym zakresie stanowiska Zakładu.

Wprowadzenie przedstawionej w projekcie konstrukcji dobrowolnego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące działalność gospodarczą narusza istotę funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Idea obecnego systemu ubezpieczeń społecznych polega na tym, że jest ono powszechne (zapewnia obywatelom poczucie bezpieczeństwa socjalnego) oraz przystąpienie do ubezpieczenia na charakter przymusowy, natomiast propozycja nowych regulacji będzie prowadzić do zmian konstrukcji tego systemu, polegająca na rezygnacji z jego powszechności poprzez wyłącznie wybranej grupy (zarówno z partycypacji w kosztach ponoszonych na rzecz wszystkich obywateli jak i ich własnej gwarancji w sytuacjach losowych). Zgodnie z art. 2a ustawy

systemowej, ustawa gwarantuje równe traktowanie ubezpieczonych i dotyczy ona m.in. warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych oraz obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, zapisy przedłożonego projektu ustawy są sprzeczne z tą zasadą.

Zaproponowane rozwiązanie prawne polegające na wprowadzeniu do porządku prawnego dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą z uwagi na jego zasadniczy charakter zmieniający dotychczasowe zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców oraz na konieczność ograniczenia luk w prawie związanych m.in. z wątpliwościami w przedmiocie składania dokumentów zgłoszeniowych/wyrejestrowujących przez przedsiębiorców, z punktu widzenia legislacyjnego powinno być kompleksowo uregulowane w przepisach nowelizujących przede wszystkim ustawę systemową, z uwzględnieniem „Zasad technik prawodawczych”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Projekt nie zawiera kompleksowej regulacji przyjętego rozwiązania ponadto wskazuje na brak spójności w zakresie dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym przez dwie różne grupy przedsiębiorców zawarte w art. 18 i 18a ustawy – Prawo przedsiębiorców tj.:

- zgodnie ze zmienionym art. 18 ust. 1 przedsiębiorcy uwzględnieni w przedm. art. (pierwsza działalność lub rozpoczęcie na nowo po ustalonym okresie) nie podlegają ubezpieczeniom społecznym od dnia podjęcia działalności. Oznacza to, że wskazana grupa z urzędu zostanie wyłączona z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, brak jest dobrowolności w decyzji w tym zakresie. Dla tej wybranej grupy projekt ustawy nie uwzględnił możliwości rezygnacji z uprawnienia (jakim jest brak obowiązku podlegania) oraz podjęcie decyzji jednak o zgłoszenie się do ubezpieczeń społecznych.
- natomiast w art. 18a mowa jest o możliwości rezygnacji z braku obowiązku opłacania składek, przy czym dotyczy to innej grupy przedsiębiorców niż wskazani w art. 18 ust. 1 (tzn. przedsiębiorców, którzy już prowadzą działalność).

W zakresie art. 2 projektu Departament wskazuje, że zgodnie z ustawą zasiłkową świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński, zasiłek opiekuńczy, świadczenie rehabilitacyjne) co do zasady przysługują ubezpieczonym. Tylko wyjątkowo prawo do świadczeń przysługuje osobom nieubezpieczonym w ramach kontynuacji ochrony ubezpieczeniowej z tytułu np. niezdolności do pracy w czasie zatrudnienia (art. 7 ustawy zasiłkowej) albo z powodu nadzwyczajnych okoliczności jak np. śmierć pracodawcy (art. 30 ustawy zasiłkowej). Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorca skorzysta z uprawnienia określonego w projektowanym art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (art. 4 projektu) polegającym na odstąpieniu od podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym pozbawiony zostanie prawa do świadczeń w tym prawa do świadczeń krótkoterminowych.

Ponad powyższe sygnalizujemy, że ewentualna realizacja ustawy w terminie zaproponowanym w projekcie nie jest możliwa. Wdrożenie projektowanych regulacji wymagało będzie odpowiedniej

modyfikacji eksploatowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych systemów informatycznych, co oznacza konieczność uwzględnienia co najmniej 12 miesięcznego okresu vacatio legis. Należy zauważyć, że dla wdrożenia projektowanych zmian konieczne jest dostosowanie systemów informatycznych wspierających realizację zadań. To z kolei wymaga zastosowania procedur wynikających z przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych* w celu wyłonienia wykonawcy na przeprowadzenie niezbędnych zmian w oprogramowaniu.

Dyrektor
Departamentu Legislacyjno-Prawnego

grzegorz.
machulak

Elektronicznie
podpisany przez
grzegorz.machulak
Data: 2024.04.29
16:11:16 +02'00'

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez
Zbigniew Dąbziński
Data: 2024.05.13 16:25:05 CEST

Mariusz Jedynak

Elektronicznie podpisany przez
Mariusz Jedynak
Data: 2024.05.13 10:15:54 +02'00'