



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.0640.43.2021.ML

Warszawa, 5 lipca 2021 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo przedsiębiorców  
(druk nr 1087).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej  
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców  
(druk nr 1087)**

**I. Opis projektu ustawy**

Celem senackiego projektu ustawy jest przyznanie przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, prowadzącemu działalność gospodarczą nieprzerwanie przez okres przekraczający 6 miesięcy i niezatrudniającemu pracowników, możliwości skorzystania w danym roku kalendarzowym, w jednym wybranym przez siebie miesiącu, z obniżenia składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne o 50%, z tytułu realizacji prawa do wypoczynku.

Skorzystanie z powyższej ulgi nie spowoduje obniżenia podstawy wymiaru składek. Składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne do pełnej wysokości sfinansuje budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z szacunków przedstawionych w OSR wynika, że proponowana regulacja może spowodować zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o kwotę ok. 320 mln zł rocznie. Uprawnionymi do skorzystania z ulgi będą samozatrudnieni spełniający kryterium przychodu w liczbie ok. 1,2 mln. Beneficjentami mają być wyłącznie przedsiębiorcy, których przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej z 6 miesięcy poprzedzających miesiąc zgłoszenia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych chęci skorzystania z ulgi wynosił nie więcej niż 60 000 zł. Z katalogu beneficjentów wyłączono przedsiębiorców spełniających warunki określone w art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a więc rolników lub domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Obniżenie składek o 50% w jednym miesiącu ma w ocenie projektodawcy pozwolić samozatrudnionemu na około dwutygodniowy wypoczynek (rozumiany jako okres, w którym państwo przejmie od przedsiębiorcy ekonomiczny ciężar płacenia składek ZUS, redukując koszty samozatrudnienia w czasie, w którym przedsiębiorca odpoczywa). Takie rozwiązanie ma wypełnić, zdaniem projektodawców, lukę aksjologiczną, polegającą na zagwarantowaniu w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP prawa do wypoczynku wyłącznie pracownikom.

Projekt ustawy stanowi rozwinięcie i uzupełnienie rozwiązań zaproponowanych poprzednio w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 377 z 7 maja 2020 r.), który został negatywnie zaopiniowany przez Rząd RP.

**II. Obecna sytuacja samozatrudnionych na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych**

W obecnym stanie prawnym nie istnieje regulacja dotycząca ulgi na wypoczynek dla osób samozatrudnionych. Brak jest również odrębnej regulacji określającej ich status – są to bowiem przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,

którzy nie zatrudniają pracowników. Do przedsiębiorców nie mają zaś zastosowania przepisy przyznające pracownikom prawo do wypoczynku, zawarte w art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Kwestia obowiązku ubezpieczenia społecznego została uregulowana przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność (w tym gospodarczą) podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym w okresie od dnia rozpoczęcia do dnia zaprzestania prowadzenia tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie art. 36aa tej ustawy oraz przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Z tego tytułu spoczywa na nich obowiązek opłacania składek na te ubezpieczenia. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegające z tego tytułu obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu mogą – na swój wniosek – zostać objęte dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Podstawę wymiaru składek dla tych osób stanowi zadeklarowana kwota, która nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek.

Mając na względzie to, że największe trudności związane z wywiązaniem się z obowiązku opłacania składek mogą wystąpić na początku prowadzenia działalności gospodarczej, dla początkujących przedsiębiorców wprowadzono preferencyjne składki ZUS. Przepis art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwia osobom rozpoczynającym prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne na preferencyjnych warunkach, tj. od zadeklarowanej przez siebie kwoty, nie niższej jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ma to na celu zmniejszenie ryzyka związanego z podejmowaniem po raz pierwszy działalności gospodarczej, pozwala na przeznaczenie środków zaoszczędzonych w związku z opłaceniem niższych składek na prowadzenie i rozwój tej działalności.

Od 2019 r., zgodnie z art. 18c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, osoby fizyczne prowadzące działalność na własny rachunek, po spełnieniu określonych warunków, mogły opłacać składki ZUS, których wysokość uzależniona była od kwoty uzyskiwanego przez nie przychodu z tytułu działalności gospodarczej (tzw. „Mały ZUS”). Regulacja ta uległa zmianie i od 1 lutego 2020 r. osoby prowadzące działalność mogą opłacać składki w wysokości uwzględniającej zarówno przychody, jak i dochody z tytułu działalności gospodarczej (tzw. „Mały ZUS Plus”).

### **III. Ocena projektowanych zmian**

#### **1. Różnice między sytuacją pracowników a samozatrudnionych**

Odnosząc się bezpośrednio do propozycji zawartej w projekcie należy podkreślić, że obowiązująca obecnie ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców określa, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne

dla każdego na równych prawach. Ponadto przewiduje wymóg prowadzenia działalności w sposób zorganizowany i ciągły. Działalność bowiem nie może mieć charakteru przypadkowego i okazjonalnego. Prowadzenie działalności występuje zarówno w okresach produkcji czy faktycznego wykonywania usług, jak też w okresach wykonywania innych czynności związanych z działalnością, np. czynności w zakresie reklamy, składania ofert, ogłoszeń, przygotowywania kosztorysów, zakupu materiałów, wystawiania rachunków, czy też oczekiwania na klienta lub poszukiwania kolejnych zamówień. Czynności podejmowane przez przedsiębiorcę w ramach prowadzonej działalności cechują się zmienną intensywnością – mimo to przedsiębiorca podlega przez cały czas wykonywania działalności obowiązkowi opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

Nie należy porównywać ani tym bardziej zrównywać pod każdym względem sytuacji osób prowadzących pozarolniczą działalność z pracownikami. Jak wskazuje ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Okres urlopu jest uzależniony od stażu pracy pracownika, istnieje konieczność zaplanowania go na dany rok i uzyskania zgody pracodawcy na wykorzystanie go we wskazanym czasie. Gdyby prawo do wypoczynku pracownika nie zostało uregulowane, pracodawca jako silniejsza strona umowy mógłby w skrajnych przypadkach polecić pracownikowi wykonywanie pracy w wymiarze uniemożliwiającym regenerację i łączenie życia zawodowego z życiem prywatnym (rodzinnym). W przypadku przedsiębiorcy ryzyko odgórnego narzucenia pracy ponad siły co do zasady nie zachodzi: jako podmiot profesjonalny i równorzędny z innymi przedsiębiorcami sam organizuje swoją działalność.

Należy podkreślić, że za czas korzystania z urlopu pracownikowi przysługuje nie tylko wynagrodzenie w pełnej wysokości, ale również pracodawca odprowadza za niego wszystkie należności publicznoprawne, w tym składki na ubezpieczenia społeczne.

Natomiast każdy przedsiębiorca sam decyduje, jak, kiedy i w jakich godzinach będzie pracował, a także kiedy i jak długo będzie odpoczywał. Może to również wynikać ze specyfiki prowadzonej działalności, np. działalność sezonowa.

Wychodząc naprzeciw potrzebom przedsiębiorców (zarówno tym w trudnej sytuacji finansowej, jak również planującym odpoczynek), wprowadzono już kilkanaście lat temu przepisy umożliwiające czasowe zawieszenie działalności gospodarczej w przypadku, gdy przedsiębiorca nie zatrudnia pracowników (obecnie są to przepisy art. 22–25 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców). Regulacje te mają na celu umożliwienie przedsiębiorcom utrzymania ich działalności w okresie zawieszenia, m.in. dzięki zachowaniu ciągłości realizacji zaległych zobowiązań przez firmę czy umożliwienie wykonywania przez przedsiębiorcę wszelkich czynności niezbędnych do zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów. Zdecydowano również, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wiąże się z zawieszeniem obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

O ile zawieszenie obowiązku opłacania składek ZUS w związku z zawieszeniem wykonywania działalności gospodarczej jest ściśle powiązane z brakiem możliwości wykonywania

działalności gospodarczej i osiągania bieżących przychodów, o tyle proponowana ulga nie jest w żaden sposób uzależniona od rzeczywistego powstrzymania się przez samozatrudnionego od wykonywania czynności wchodzących w zakres działalności gospodarczej. Projektowany art. 18a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców stanowi jedynie, że obniżenie składek przysługuje „z tytułu realizacji prawa do wypoczynku”, jednak nie precyzuje, na czym jego realizacja miałaby polegać. Ulga mogłaby być przyznawana bez związku z rzeczywistym czasem wypoczynku. Wydaje się wręcz, że przedsiębiorca byłby uprawniony do zgłoszenia zamiaru skorzystania z ulgi na wypoczynek w miesiącu, w którym wcale nie zamierza wypoczywać, bowiem przeznaczenie określonego czasu na wypoczynek nie jest warunkiem przyznania ulgi. Ulga z tytułu realizacji prawa do wypoczynku byłaby więc w istocie kolejnym, obok ulgi na start czy „Małego ZUS-u”, rozwiązaniem zakładającym redukcję składek i zmniejszenie dochodów budżetowych, bardziej uzasadnionym niską rentownością działalności prowadzonej przez część mikroprzedsiębiorców niż realizacją konkretnego celu związanego z zapewnieniem przedsiębiorcom krótkotrwałego odpoczynku od obowiązków związanych z prowadzoną działalnością.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy uwzględniają specyfikę sytuacji osób prowadzących działalność gospodarczą i niezatrudniających pracowników, jak również osób osiągających ze swojej działalności niewysokie przychody lub mających okresowe przerwy w dochodach i braki płynności finansowej. Nie znajduje zatem uzasadnienia wprowadzenie zmian polegających na zmniejszeniu wysokości składek ZUS w zaproponowanym w projekcie zakresie.

## **2. Ulga na wypoczynek dla samozatrudnionych a pozostałe składki**

Należy również zauważyć, że projektowane rozwiązanie dotyczy tylko składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe. Zatem osoba prowadząca działalność gospodarczą, która przystąpiła do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, będzie zobowiązana do opłacenia składki na to ubezpieczenie w pełnej wysokości. Obowiązkowe za ten miesiąc będą również składki na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym warunkiem urzeczywistnienia „prawa do wypoczynku” samozatrudnionego jest przerzucenie na państwo publicznych kosztów samozatrudnienia w czasie, w którym przedsiębiorca odpoczywa i tymczasowo zaprzestaje wykonywania działalności, powinno skłonić do zastanowienia się, czy projekt zamierzony cel w całości zrealizuje, zważywszy na obowiązek zapłacenia w pełnej wysokości wspomnianych wyżej innych składek.

## **3. Pomoc publiczna**

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) „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”.

Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia ono następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze środków publicznych,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Analizując przesłanki pomocy publicznej, określone w art. 107 ust. 1 TFUE, należy zauważyć, że przewidziane w projekcie ustawy uprawnienie do obniżenia składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne przysługuje przedsiębiorcom. Ponadto będzie ono stanowiło dla nich korzyść, gdyż umożliwi im uzyskanie wsparcia niedostępnego w normalnych warunkach rynkowych. Obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne będzie miało również charakter selektywny, ponieważ będzie dotyczyło jedynie niektórych przedsiębiorców. Przesłanka zakłócenia konkurencji i wpływu wsparcia na wymianę handlową będzie spełniona, jeżeli beneficjent prowadzi działalność otwartą na konkurencję, co ma miejsce praktycznie w każdym przypadku, z wyjątkiem działalności gospodarczej prowadzonej w warunkach monopolu.

Ze względu na spełnienie wszystkich przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE projektowane wsparcie w formie uprawnienia dla przedsiębiorców do obniżenia o 50% składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i sfinansowanie ww. składek do pełnej wysokości ze środków budżetu państwa będzie zatem stanowiło pomoc publiczną.

Ze względu na wartość pomocy przedmiotowe obniżenie składek może być udzielane jako pomoc *de minimis*. W celu zapewnienia zgodności projektu ustawy z warunkami udzielania pomocy *de minimis* należałoby uzupełnić go o przepis określający, że ww. obniżenie składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne stanowi pomoc *de minimis*, udzielaną zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 1407/2013 (należy podać pełną nazwę i publikator rozporządzenia) i może być udzielona tylko w okresie obowiązywania tego rozporządzenia (tj. do 30 czerwca 2024 r.). Projekt ustawy powinien zawierać również przepisy zapewniające kontrolę dopuszczalnego limitu pomocy *de minimis* przez organy udzielające pomocy oraz realizację obowiązku sprawozdawczego (tj. zobowiązywać podmioty ubiegające się o pomoc do dostarczania dokumentów i informacji, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej).

Ponadto, jeśli planowane wsparcie miałoby dotyczyć podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorze rybołówstwa i akwakultury (np. przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obrotu takimi produktami), to może ono stanowić pomoc *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 717/2014 z 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1407/2013, po spełnieniu powyżej określonych warunków dotyczących udzielania pomocy *de minimis*, stosowanie przedmiotowego uprawnienia do obniżenia o 50% składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne będzie zwolnione z obowiązku notyfikacji do Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE.

#### **4. Termin wejścia w życie ustawy**

W przypadku decyzji o wprowadzeniu zaproponowanej ulgi należałoby wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia funkcjonalności systemów informatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, umożliwiającej prawidłową realizację omawianych przepisów. Wprowadzenie proponowanych zmian będzie wymagało modyfikacji systemu teleinformatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i przetestowania nowej funkcjonalności przed jej wdrożeniem, co mogłoby być utrudnione w przypadku zaproponowanego w projekcie sześciomiesięcznego okresu *vacatio legis*. Z uwagi na powyższe niezbędne jest zapewnienie okresu dłuższego, co najmniej dziewięciomiesięcznego.

#### **5. Zmniejszenie dochodów budżetu państwa w okresie pandemii COVID-19**

Na koniec należy wskazać na obecną złożoną sytuację związaną z ogłoszonym w Polsce stanem epidemii w wyniku rozprzestrzeniania się COVID-19. Państwo podejmuje różne działania, których celem jest ochrona obywateli i położenie kresu epidemii, np. dotyczące udzielania pomocy przedsiębiorcom w utrzymaniu ich działalności. Możliwości angażowania budżetu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych są zależne od uwarunkowań budżetowych. Istniejące w systemie prawa rozwiązania z zakresu ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących własną działalność pozarolniczą powinny być zatem adekwatne do aktualnego stanu budżetu państwa i zaplanowanych wydatków. Stosunkowo krótki termin wejścia w życie ustawy oznacza, że nowy instrument wsparcia zostałby uruchomiony jeszcze przed zakończeniem walki ze skutkami ekonomicznymi COVID-19 i udzielania wsparcia publicznego przedsiębiorcom zmagającym się z przejściowymi trudnościami, w tym samozatrudnionym. W ciągu roku wielu samozatrudnionych osiągnęło w związku ze zwolnieniem z obowiązku opłacania składek ZUS w ramach tarcz antykryzysowych korzyści wielokrotnie przewyższające proponowaną ulgę.

#### **IV. Konkluzja**

Z uwagi na wyżej wskazane wątpliwości Rząd negatywnie opiniuje senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 1087).