



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.55.2020

Warszawa, 28 sierpnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy – Prawo
przedsiębiorców (druk nr 377).**

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

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 377)

I. Opis projektu

Celem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców jest wprowadzenie tzw. ulgi na wypoczynek dla samozatrudnionych.

Projektowana regulacja zakłada przyznanie przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, który prowadzi działalność gospodarczą nieprzerwanie przynajmniej przez okres przekraczający 6 miesięcy i nie zatrudnia pracowników, możliwości skorzystania w danym roku kalendarzowym w jednym wybranym przez siebie miesiącu z obniżenia składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne o 50% z tytułu realizacji prawa do wypoczynku. Prowadzenie działalności gospodarczej nieprzerwanie przynajmniej przez okres przekraczający 6 miesięcy jest, zdaniem projektodawców, minimalnym okresem, po którym ulga z tytułu realizacji prawa do wypoczynku powinna zostać przyznana. Natomiast obniżenie o 50% w jednym miesiącu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne ma spowodować, że samozatrudniony nie poniesie tych kosztów wypoczywając przez około dwa tygodnie.

Jednocześnie projektodawcy proponują wprowadzenie analogicznego rozwiązania jak przy „uldze na start” (art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców) polegającego na wyłączeniu z proponowanej regulacji przedsiębiorców spełniających warunki określone w art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, których składki na ubezpieczenie społeczne rolników są znacznie niższe od składek płaconych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z przedstawionym projektem ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Obowiązujący stan prawny

W dotychczasowym stanie prawnym nie występuje regulacja dotycząca prawa do wypoczynku 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 natomiast zastosowania przepisy przyznające pracownikom prawo do wypoczynku, o którym mowa w art. 66 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz w przepisach ustawy 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 zawieszone 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.Stanowisko Rządu

1. Istota działalności gospodarczej

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 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. Pojęcie działalności gospodarczej nie sprowadza się tylko do procesów technologicznych i zjawisk ekonomicznych zachodzących w toku działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej i usługowej prowadzonej w celach zarobkowych, ale obejmuje także czynności faktyczne i prawne związane z działalnością.

2. Porównanie z sytuacją pracownika

Jednocześnie istotnym jest, że nie należy porównywać albo też próbować zrównać 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.

Należy również 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. Przedsiębiorca ma zapewnioną Konstytucją wolność działalności gospodarczej, a jakiekolwiek ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dlatego też zastanawia próba nakazania przedsiębiorcy długości wypoczynku, tj. dwóch tygodni.

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. Regulacje te były bardzo wnikliwie analizowane, by umożliwić przedsiębiorcom utrzymanie ich działalności w tym czasie, poprzez np. pozostawienie siedziby firmy, opłacanie obowiązkowych opłat. Zdecydowano również, że będzie się to wiązało z zawieszeniem obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

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

3. Ulga na wypoczynek dla samozatrudnionych a obowiązujące ulgi w składkach

Należy również zauważyć, że w przypadku obowiązujących ulg w składkach na ubezpieczenia społeczne podstawy wymiaru składek zostały skalkulowane na określonym poziomie w celu umożliwienia otrzymania odpowiedniej wysokości przyszłych świadczeń. Kwoty podstawy wymiaru składek rzutują bowiem na wysokość obliczanych od tych kwot świadczeń (emerytur, rent, świadczeń rehabilitacyjnych, zasiłków chorobowych, macierzyńskich i opiekuńczych). Skutkiem świadomej decyzji ubezpieczonego, który decyduje się skorzystać z zaproponowanych ulg, może być m.in. zmniejszenie podstawy wymiaru i wysokość świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w razie choroby i macierzyństwa, świadczeń rentowych oraz przyszłych emerytur, a także zakresu gwarancji otrzymania świadczenia minimalnego, która jest warunkowana opłacaniem składek od podstawy nie mniejszej niż minimalne wynagrodzenie za pracę pracowników.

Uzasadnienie przedłożonego projektu nie wskazuje na skutki w tym zakresie, zwłaszcza w relacji z innymi dostępnymi ulgami.

Na marginesie warto zauważyć, że dotychczas wprowadzane ulgi w składkach na ubezpieczenia społeczne są skorelowane z podstawą wymiaru składek. Przedstawiony projekt natomiast mówi o obniżeniu wysokości obowiązkowych składek (tj. na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz wypadkowe).

4. Realizacja projektowanego uprawnienia

W przypadku decyzji o wprowadzeniu zaproponowanej ulgi, należałoby określić w przepisach kwestie istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego uprawnienia. Przedłożone przepisy nie regulują m.in. kwestii zgłaszania, czy też dokonywania korekt, w przypadku zmiany terminu albo rezygnacji skorzystania z urlopu. Brak wyznaczenia miesiąca realizacji uprawnienia uniemożliwia weryfikację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czy opłata niższych składek związana jest prawem do wypoczynku. Należałoby również wziąć pod uwagę konieczność zmiany formularzy ZUS DRA i ZUS RCA, a także przystosowanie systemu teleinformatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – co mogłoby być utrudnione w przypadku zaproponowanego w projekcie okresu *vacatio legis*.

5. Pomoc publiczna

Projektowane obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne może stanowić pomoc publiczną. Ulga ta stanowi bowiem uszczuplenie środków publicznych, ma charakter selektywny (dotyczy tylko tych przedsiębiorców, którzy nie zatrudniają pracowników) i może powodować zakłócenie konkurencji oraz wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Z tych względów projektowane wsparcie w formie obniżenia składek powinno być udzielane z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

6. Zmiany w budżecie w okresie pandemii COVID-19

Na koniec należy mieć na uwadze obecną 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 pomocy przedsiębiorcom w utrzymaniu ich działalności. Wątpliwym jest, czy znajduje uzasadnienie wprowadzenie regulacji, w której, jak stwierdza projektodawca, „skutki finansowe są bardzo trudne do oszacowania”. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest w znacznym stopniu dotowany ze środków budżetu państwa. Możliwości angażowania budżetu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych są zależne od stanu finansów publicznych. Istniejące

w systemie prawa rozwiązania z zakresu ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących własną działalność pozarolniczą powinny być zatem adekwatne do stanu budżetu państwa, co również należałoby oszacować i wskazać w przedkładanym projekcie.

Z uwagi na wyżej wskazane wątpliwości Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 377).