Projekt 22.01.2024 r.

**UZASADNIENIE**

1. **Cel i potrzeba ustawy**

Problematyka ubezpieczeń społecznych oraz odprowadzanych na nie składek jest jednym z najbardziej newralgicznych tematów towarzyszących dyskusjom o prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Bardzo często najmniejsze firmy skarżą się na fakt, że wysokość składek jest dla nich zaporą, która utrudnia im rozwijanie własnego biznesu. Powszechny polski system ubezpieczeniowy przewiduje swego rodzaju „pas startowy” w tym zakresie. Jego sednem jest możliwość nieopłacania składek bądź też opłacania składek niższych niż tzw. składka ryczałtowa obowiązująca przedsiębiorców (art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, z późn. zm.) ), zwanej dalej „u.s.u.s.”. Na wspomniany „pas” składają się: tzw. ulga na start (art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, z późn. zm.) ), zwanej dalej: „p.p.”, składki preferencyjne (art. 18a u.s.u.s.) oraz tzw. Mały ZUS Plus (art. 18c u.s.u.s.). Choć rozwiązania te stanowią istotną ulgę dla osób prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza w pierwszych okresach jej wykonywania, nie eliminują one wszystkich wyzwań, które wiążą się z uczestnictwem najmniejszych firm w systemie ubezpieczeniowym.

W tym miejscu należy podkreślić, że z roku na rok w istotny sposób zwiększa się wysokość składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców – jest to efekt rosnącego przeciętnego wynagrodzenia w Polsce. Jeszcze w 2014 r. tzw. składki ryczałtowe na ubezpieczenia społeczne wynosiły 766,21 zł, w 2024 r. jest to już natomiast 1600,32 zł. W ciągu dekady nastąpił więc w tym zakresie wzrost o blisko 109%. Co istotne, procentowy wzrost wysokości składek był w tym okresie generalnie wyższy niż wysokość inflacji. Wyjątkiem był czas pandemii COVID-19, kiedy podjęto działania w celu ochrony miejsc pracy oraz wsparcia przedsiębiorców działających w branżach, które znalazły się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, czy też ponoszących koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że system ubezpieczeń społecznych musi realizować zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności w zakresie solidarności międzypokoleniowej. Sprawnie i odpowiedzialnie funkcjonujące państwo musi dbać o zapewnienie odpowiedniej ochrony społecznej oraz godziwych świadczeń członkom wszystkich grup w nim uczestniczących. Z tego względu wszelkie projektowane rozwiązania zmniejszające obciążenie składkowe przedsiębiorców muszą zachować równowagę pomiędzy dążeniem do poprawy sytuacji finansowej firm a stabilnością i wydajnością całego systemu.

Powyższej idei służyć ma przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, w ramach którego wprowadzona zostanie instytucja tzw. „wakacji składkowych” dla najmniejszych firm. W ocenie projektodawców rozwiązanie to zapewni istotne wsparcie dla sektora mikroprzedsiębiorców, nie narażając jednocześnie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

1. **Realizacja art. 66 p.p.**

Projekt ustawy odnosi się do kwestii działalności gospodarczej, zastosowanie do niego znajduje zatem art. 66 p.p.

Ponieważ kwestie związane z wysokością składek na ubezpieczenia społeczne regulowane są przez u.s.u.s., wprowadzenie jakichkolwiek zmian w tym zakresie wymaga nowelizacji tejże. Osiągnięcie zamierzonych celów niemożliwe jest zatem drogą inną niż ustawowa.

W odniesieniu do wpływu regulacji na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, został on wykazany w pkt 5 uzasadnienia.

**3. Omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy**

**3.1. Tytuł ustawy**

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tytuł projektowanej ustawy wskazuje na ustawy, które podlegają nowelizacji.

**3.2. Zmiany w u.s.u.s. (art. 1)**

**3.2.1. Zmiana w art. 16**

Nowelizacja art. 16 jest związana z realizacją jednego z kluczowych założeń nowego rozwiązania, tj. faktem, że osoby korzystające z „wakacji składkowych” nadal pozostaną uczestnikami systemu ubezpieczeń społecznych (w przeciwieństwie np. do korzystających z tzw. ulgi na start, którzy nie podlegają pod ubezpieczenia społeczne). Powyższe ma fundamentalne znaczenie w kontekście potencjalnych konsekwencji wynikających z nawet czasowego braku uczestnictwa w ww. systemie, w szczególności gromadzeniem odpowiedniego stażu i kapitału na rzecz świadczenia emerytalnego czy też „wypadnięciem” z ubezpieczenia chorobowego – w tym ostatnim przypadku ponowne prawo do zasiłku chorobowego odzyskuje się bowiem dopiero po upływie 90 dni nieprzerwanego ubezpieczenia. Ponadto, korzystający z „wakacji składkowych” nadal będą traktowani jako osoby prowadzące działalność pozarolniczą m.in. na gruncie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że zwolnienie z obowiązku składkowego nie będzie wymagało formalnego zawieszenia własnej działalności. Oznacza to, że przedsiębiorca w danym okresie nadal będzie mógł m.in. uzyskiwać z niej przychody[[1]](#footnote-1).

W okresie, w którym wspomniane osoby podlegać będą pod ulgę, składki na ich własne ubezpieczenia społeczne z tytułu wykonywanej działalności (tj. ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe – o ile dane osoby podlegają temu ostatniemu[[2]](#footnote-2)) będą za nich finansowane w całości przez budżet państwa, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jednocześnie osoby te będą zwolnione (o ile dotyczy ich taki obowiązek[[3]](#footnote-3)) z własnych składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy – kwoty te podlegać będą refundacji w całości z budżetu państwa. Jednocześnie zapewniony został mechanizm, w ramach którego Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie informować ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wysokości wynikających z tego tytułu należności za każdy kwartał roku kalendarzowego do 15. dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

**3.2.2. Dodanie art. 17a i art. 17b**

Dodawane przepisy określają szczegóły projektowanego rozwiązania. Możliwość skorzystania z „wakacji składkowych” dotyczyć będzie osób, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s., a zatem prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów p.p. lub innych przepisów szczególnych.

Dodatkowym warunkiem skorzystania z ulgi będzie posiadanie statusu mikroprzedsiębiorcy w rozumieniu p.p. Zgodnie z tą ustawą przysługuje on podmiotom, które w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniały łącznie następujące kryteria:

a) zatrudniały średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz

b) osiągnęły roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów ich bilansów sporządzonych na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.

Dzięki temu zakres podmiotowy rozwiązania dotyczyć będzie najmniejszych firm, tj. takich, dla których opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne stanowić może rzeczywiste wyzwanie bądź utrudnienie finansowe.

Możliwość skorzystania z „wakacji składkowych” będzie dotyczyła jednego miesiąca kalendarzowego – wskazanego przez samego zainteresowanego – w każdym roku kalendarzowym. Odbywać się to będzie w oparciu o wniosek ubezpieczonego. Co istotne, w przypadku ubezpieczenia chorobowego – ze względu na jego dobrowolność – możliwość skorzystania z ulgi obwarowana będzie dodatkowo koniecznością podlegania pod nie w miesiącu kalendarzowym złożenia wniosku, a także w miesiącu go poprzedzającym. Dzięki temu ograniczone zostanie pole do ewentualnych nadużyć tego uprawnienia.

Konstrukcja ulgi powoduje, że stanowić będzie ona pomoc publiczną realizowaną w formule de minimis[[4]](#footnote-4). Zastosowanie znajdą zatem zasady i procedury określone w relewantnych aktach prawnych, w tym zwłaszcza w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W konsekwencji, osoby nieposiadające odpowiedniego limitu pomocy de minimis nie będą mogły skorzystać z „wakacji składkowych”.

Projektowane przepisy przewidują także dodatkowe postanowienia, ograniczające ryzyka związane z ewentualnymi nadużyciami. W dodawanym art. 17b ust. 3 pkt 1 wskazuje się na niemożność skorzystania z omawianego rozwiązania w przypadku, gdy ubezpieczony wykonywał w poprzednim lub w bieżącym roku kalendarzowym pozarolniczą działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego w roku kalendarzowym rozpoczęcia działalności gospodarczej lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Przykładowo, jeżeli przedsiębiorca założył działalność gospodarczą w 2023 r. i wcześniej w tym samym roku lub też w 2022 r. był pracownikiem danego pracodawcy, a następnie w 2023 r. wykonywał działalność gospodarczą na jego rzecz w zakresie pokrywającym się z jego poprzednimi obowiązkami, to w 2024 r. nie będzie mógł skorzystać z przedmiotowego rozwiązania. Jeżeli działalność tego typu była wykonywana dodatkowo w 2024 r., to także i w 2025 r. „wakacje składkowe” będą dla niego niedostępne.

Podobne rozwiązania, mające na celu przeciwdziałanie skrajnie negatywnemu zjawisku wypychania na samozatrudnienie, pojawiły się już w przypadku innych ulg bądź zwolnień składkowych dla przedsiębiorców (zob. art. 18a ust. 2 pkt 2 u.s.u.s., art. 18c ust. 11 pkt 5 u.s.u.s., art. 18 ust. 1 p.p.). Z „wakacji składkowych” nie będą mogły także skorzystać osoby, które w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc kalendarzowy złożenia wniosku nie podlegały pod ubezpieczenia społeczne z tytułu pozarolniczej działalności. Przyjęte rozwiązanie pozwoli przede wszystkim ustalić podstawę wymiaru składek obowiązującą danego przedsiębiorcę.

**3.2.3. Dodanie art. 18d**

Dodawany art. 18d wskazuje na sposób określania podstawy wymiaru składek za miesiąc, w którym osoba korzystać będzie z projektowanego rozwiązania. Przewiduje się, że będzie to najniższa obowiązująca danego ubezpieczonego podstawa wymiaru. Przykładowo, jeżeli dany ubezpieczony zadeklarował podstawę wymiaru wyższą niż ryczałtowa (do czego jest uprawniony na mocy art. 18 ust. 8 u.s.u.s.), w jego przypadku podstawa wymiaru zostanie zredukowana w miesiącu kalendarzowym korzystania z „wakacji składkowych” do wysokości właściwej dla „ryczałtu”.

**3.2.4. Dodanie art. 36d i art. 36e**

Przedmiotowe przepisy przewidują szczegółowe rozwiązania co do wniosku o skorzystanie z „wakacji składkowych”. Wniosek taki będzie mógł zostać złożony w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc kalendarzowy, który ma zostać objęty ulgą. Odbywać się to będzie jedynie drogą elektroniczną za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wniosek będzie zawierał niezbędne dane oraz oświadczenia, składane pod rygorem karnym. Jeśli zostanie on złożony poza wskazanym okresem czasowym lub gdy dojdzie do zgonu wnioskodawcy przed jego rozpatrzeniem, pozostanie on bez rozpoznania. Informacja o tym fakcie będzie dostępna w systemie teleinformatycznym. Natomiast w sytuacji, gdy wniosek zostanie przekazany drogą inną niż elektroniczna bądź będzie zawierał inne braki formalne, wnioskodawca zostanie wezwany do usunięcia tychże w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie miał 40 dni na rozpatrzenie kompletnego wniosku. Co istotne, rozstrzygnięty wniosek będzie miał charakter wiążący dla samego wnioskodawcy – ubezpieczony będzie podlegał zwolnieniu we wskazanym przez siebie miesiącu kalendarzowym, nie będzie on mógł się z niego wycofać bądź też zmienić okresu podlegania pod ulgę. Art. 36e ust. 2 wskazuje też sytuacje, w których Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyda decyzję o obowiązku opłacenia składek.

Wszelkie decyzje, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, informacje i inne pisma dotyczące „wakacji składkowych” będą sporządzane i doręczane wnioskodawcy w postaci elektronicznej na profilu informacyjnym. W przypadku złożenia przez osobę uprawnioną skargi na decyzję o obowiązku opłacenia składek, Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie przekazywał do sądu akta sprawy w postaci wydruków z systemu teleinformatycznego.

**3.2.5. Zmiany w art. 47**

W ramach nowelizacji art. 47 u.s.u.s. przewiduje się, że osoby korzystające z „wakacji składkowych” powinny przekazać za miesiąc kalendarzowy objęty zwolnieniem:

1) deklarację rozliczeniową;

2) imienny raport miesięczny z informacją o składkach na ubezpieczenia społeczne za siebie, objętych zwolnieniem;

3) imienny raport miesięczny z informacją o należnej składce na ubezpieczenie zdrowotne za siebie;

4) w przypadku zgłaszania do ubezpieczeń innych ubezpieczonych ‒ imienne raporty za tych ubezpieczonych.

Jednocześnie, w przypadku niewywiązania się przez ubezpieczonych z tego obowiązku, deklaracje rozliczeniowe oraz imienne raporty miesięczne będą za nich sporządzane bądź korygowane przez sam Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

**3.2.6. Zmiana w art. 83**

Proponowana zmiana przewiduje możliwość wydawania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji co do obowiązku opłacania składek i koreluje z dodaniem art. 36e. Przewiduje ona także, że decyzja tego typu zostanie włączona do katalogu decyzji, od których nie przysługuje odwołanie, tylko wniosek do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ponowne rozpatrzenie sprawy. Alternatywnie, osoba niezadowolona z rozstrzygnięcia będzie mogła od razu dążyć do wzruszenia ww. decyzji na drodze sądowej, co istotnie przyspieszy całą procedurę.

**3.2.7. Zmiana w art. 83f**

Proponowana zmiana rozszerza katalog rozstrzygnięć i pism Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które zamiast własnoręcznego podpisu mogą zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania albo nadruk „Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, o zaświadczenia o pomocy de minimis oraz o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego Zakładu. Ma to na celu uproszczenie i usprawnienie omawianej procedury.

**3.2.8. Zmiana w art. 86**

Nowelizacja art. 86 dotyczy możliwości prowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kontroli co do prawidłowości i rzetelności danych, informacji i oświadczeń przekazanych przez korzystającego z „wakacji składkowych” we wniosku o zwolnienie.

**3.3. Zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych** **(art. 2)**

Proponowana nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje poszerzenie katalogu zwolnień od podatku o kwoty składek objętych wprowadzanym rozwiązaniem.

**3.4. Zmiany w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 3)**

Proponowana nowelizacja ustawy ma na celu dokonanie zmian analogicznych jak w przypadku ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w odniesieniu do rozliczających się tzw. „ryczałtem”.

**3.5. Zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 4)**

Przedmiotowa zmiana ma na celu wyłączenie osób korzystających z „wakacji składkowych” z opłacania własnych składek na Fundusz Pracy w miesiącu, za który przysługuje zwolnienie.

Nowe regulacje nie skutkują potrzebą wprowadzenia przepisów przejściowych.

1. **Skutki społeczno-gospodarcze**

Szacuje się, że projektowana instytucja „wakacji składkowych” może objąć blisko 1,8 mln mikroprzedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). W zależności od wysokości odprowadzanych przez nich w danym okresie składek na własne ubezpieczenia społeczne oraz (ewentualnie) Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, do ich dyspozycji może pozostać dodatkowa suma (w 2024 r. nawet do 1600,32 zł).

Dzięki pozostawieniu tych środków w obrocie gospodarczym, będzie miała miejsce stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a także aktywność zawodową. Osoby, na które oddziałuje projekt, otrzymają *de facto* zwiększenie dochodu rozporządzalnego.

Projektowana regulacja wpłynie również pozytywnie na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin mikroprzedsiębiorców, gdyż zwiększy się kwota dostępnych im środków, a także przyczyni się do wzrostu aktywności gospodarczej.

1. **Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.**

Jak wskazano wyżej, projekt ustawy oddziałuje bezpośrednio na mikroprzedsiębiorców wpisanych do CEIDG. Wpływ ten polega na obniżeniu obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych poprzez zwolnienie ww. osób z obowiązku odprowadzania składek przez jeden miesiąc kalendarzowy w każdym roku kalendarzowym – przy zachowaniu ciągłości ubezpieczenia. Przełoży się to na poprawę sytuacji finansowej osób prowadzących działalność gospodarczą w mniejszej skali. Spodziewać należy się wzrostu przeżywalności firm w Polsce.

1. **Termin wejścia w życie ustawy**

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2024 r. Termin ten związany jest z koniecznością zapewnienia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych odpowiedniego czasu na dostosowanie jego systemu teleinformatycznego do nowych zadań. Jednocześnie umożliwione zostanie skorzystanie z rozwiązania jeszcze w 2024 r.

1. **Pozostałe kwestie**

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Proponowane rozwiązanie będzie realizowane w formule pomocy de minimis.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa w związku z § 52 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UA1).

Prawidłowa realizacja projektu będzie wymagała dodatkowo nowelizacji następujących aktów prawnych:

- rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów

/konieczność dodania nowego kodu tytułu ubezpieczeniowego/;

- rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

/konieczność dodania wyjątku związanego z ustalaniem właściwości miejscowej wojewódzkiego sądu administracyjnego/.

1. W tym kontekście zob. w szczególności art. 25 p.p. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność pozarolniczą ma bowiem charakter dobrowolny. [↑](#footnote-ref-2)
3. Składki za siebie na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy przedsiębiorca odprowadza, jeśli podstawą wymiaru składek jest w jego przypadku kwota równa bądź wyższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zwolnieniu z opłacania składek na Fundusz Pracy podlegają też przedsiębiorcy, którzy ukończyli 55 lat (kobiety) lub 60 lat (mężczyźni). [↑](#footnote-ref-3)
4. Co istotne, od początku 2024 r. zwiększeniu uległ limit dopuszczalnej pomocy de minimis – z 200 do 300 tys. euro na przestrzeni 3 lat. [↑](#footnote-ref-4)