



Warszawa, 10 maja 2017 r.

MINISTERSTWO ROZWOJU

---

PODSEKRETARZ STANU  
JADWIGA EMILEWICZ

DMP-I.0210.10.2017.PM

**Wg rozdzielnika**

Szanowni Państwo,

Stosownie do postanowień § 36 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006), uprzejmie informuję, że na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny ([www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl)) pod nr UD238, został zamieszczony projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Uprzejmie proszę o analizę przedmiotowego projektu i zgłoszenie uwag w terminie do dnia 30 maja 2017 roku w trybie zgodnym z art. 19 ustawy o związkach zawodowych), także na adres mailowy: [sekretariatdmp@mr.gov.pl](mailto:sekretariatdmp@mr.gov.pl).

Z poważaniem,

Jadwiga Emilewicz  
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju  
/podpisano cyfrowo/

**Otrzymują:**

1. Forum Związków Zawodowych
2. NSZZ Solidarność
3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych

---

Dokument podpisany elektronicznie

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa z dnia ..... o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Jadwiga Emilewicz, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Paweł Maryniak, Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Ministerstwie Rozwoju, e-mail: sekretariatDMP@mr.gov.pl, tel. 22 273 85 05</p> <p>Katarzyna Blachowicz, Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Ministerstwie Rozwoju, e-mail: sekretariatDMP@mr.gov.pl, tel. 22 273 85 05</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 13.04.2017 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p><b>Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów</b> UD238</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa rozwiązuje istotny problem społeczny związany z nadmiernym obciążeniem przedsiębiorców prowadzących niskoprzychodowe działalności gospodarcze (m.in. związane z działalnością sezonową). W aktualnej sytuacji, często zmuszeni są oni do funkcjonowania w szarej strefie, ponieważ uiszczanie należności publicznoprawnych w pełnej wysokości, czyniłoby ich działalności całkowicie nieopłacalnymi.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozwiązanie uzależnia wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy od uzyskiwanego przychodu. Przesłanki podmiotowe podlegania tej regulacji zostały szczegółowo określone:

- uzyskiwanie przychodu nieprzekraczającego w ciągu roku kalendarzowego 30-krotności minimalnego wynagrodzenia, z tym, że w przypadku rozpoczęcia, zakończenia albo zawieszenia działalności gospodarczej w ciągu roku kalendarzowego, limit przychodów ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu,
- niepłacenie zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej,
- niekorzystanie z preferencyjnej podstawy wymiaru składek dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą (tzw. „mały ZUS”),

Rokrocznie, minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia wysokość minimalnej miesięcznej oraz rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w taki sposób, że dla każdego przedziału przychodów będzie wskazana podstawa wymiaru. Pozwala to na aktualizowanie przedziałów wraz ze zmieniającym się wynagrodzeniem minimalnym.

Projektowane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy mają na celu wyłączenie stosowania dolnego progu od którego rozpoczyna się naliczanie składek na Fundusz Pracy (kwota minimalnego wynagrodzenia) w stosunku do ubezpieczonych korzystających z projektowanej regulacji. Dotyczy to tylko składek na Fundusz Pracy odprowadzanych przez płatników na własne ubezpieczenie a nie na ubezpieczenie zatrudnionych przez nich osób. Po pierwsze, utrzymanie progu rodziłoby szereg komplikacji dla przedsiębiorców, gdyż w zależności od uzyskiwanego przychodu w jednym miesiącu powstawałby obowiązek opłacenia składek, a w innym nie. Po drugie, stanowiłoby to zachętę dla przedsiębiorców do sztucznego zaniżania przychodu miesięcznego celem uniknięcia zapłaty istotnie wyższych składek. Po trzecie, nieregularne przekraczanie progu powodowałoby trudność z uzyskaniem prawa do zasiłku, ponieważ obecnie wymagane jest opłacanie składek na Fundusz Pracy przez okres co najmniej 365 dni w ciągu ostatnich 18 miesięcy.

W efekcie poprawi się rentowność niskoprzychodowych działalności gospodarczych, które obecnie ponoszą nieadekwatne obciążenia paropodatkowe. To wpłynie pozytywnie na przeżywalność przedsiębiorstw oraz przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości. Co więcej, wprowadzone rozwiązanie będzie stanowić silną zachętę dla osób funkcjonujących w szarej strefie do zalegalizowania działalności.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Duża część krajów OECD stosuje podejście polegające na określeniu składki, jako odsetka wysokości rzeczywistego dochodu osiąganego przez samozatrudnionego. Część krajów stosuje także dodatkowo progi dochodowe. Niektóre różnicują wysokość składki w zależności od działalności (zawodu), który jest wykonywany. Poniżej podsumowano zastosowane w praktyce rozwiązania.

Kraj	Krótką charakterystyka zasad opłacania ubezpieczeń społecznych przez samozatrudnionych
Austria	Obowiązuje stawka 26,15% i minimalny roczny próg.
Belgia	Płatność za ubezpieczenie społeczne wykonywana jest kwartalnie. Samozatrudnieni wnoszą składkę zawartą między minimalnym a maksymalnym pułapem składki, przy założeniu, że kwota, którą płacą zależy od dochodu (netto skorygowanego o inflację) jaki uzyskali 3 lata temu. Samozatrudnieni, którzy prowadzą działalność i nie posiadają jeszcze 3 lat stażu płacą stawkę minimalną, która od trzeciego roku jest zmieniana.
Kanada	Ustalono przedział dochodów rocznych, od których płaci się składki na ubezpieczenie społeczne, stawka wynosi 9,9%. W przypadku samozatrudnienia ustalono maksymalną kwotę roczną jaką trzeba zapłacić.
Chile	Obecnie samozatrudnieni nie muszą płacić składek na ubezpieczenie społeczne, istnieją jednak plany w najbliższej przyszłości objęcia samozatrudnionych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym (ponad 25% siły roboczej w Chile jest samozatrudniona).
Czechy	Bazą do obliczania składek na ubezpieczenie społeczne jest 50% dochodu do opodatkowania. Efektywna stawka waha się od 21,35% do 23,5% całego dochodu do opodatkowania.
Niemcy	Wysokość stawek/kwot na ubezpieczenie społeczne zależy od tego, do jakiej izby należy samozatrudniony (np. izba lekarska, prawnicza, inżynierska, architektoniczna) i ich opłacanie to obowiązkowe.
Francja	Zdefiniowane są progi dochodowe. Dla dochodów do 37032 EUR płaci się stawkę 45,8-46,3%. Dla dochodów od 37032 EUR do 148128 EUR płaci się stawkę od 26,6-28,8%. Dla dochodów od 148128 EUR do 185160 EUR płaci się stawkę od 20,6%. Dla dochodów powyżej 185160 EUR płaci się stawkę 19,9%.
Grecja	Całość składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne płaci się zgodnie ze stawką 27,65%. Jest 14 kategorii (progów) i na początku działalności automatycznie trafia się do kategorii pierwszej która płaci 27,65% od kwoty 762,04 EUR miesięcznie (210,7 EUR). Najwyższa kategoria zaczyna się od 2564,24 EUR.
Irlandia	Minimalną kwotę, od której płaci się składki to 5000 EUR rocznie. Stawka wynosi 4% na cały dochód lub 500 EUR, w zależności od tego, która kwota jest wyższa (czyli dochód zrównujący obie kwoty wynosi 12500 EUR). Dodatkowa składka w wysokości 0,5%, dla dochodów powyżej 100100 EUR rocznie.
Izrael	Stawka wynosi płaskie 16,23% od progu 5453 szekli do 43240 szekli.
Włochy	Wysokość stawki lub kwoty zależy od wieku i typu profesji jaką wykonuje samozatrudniony. Wprowadzono, podobnie jak we Francji progi dochodowe oraz zróżnicowano stawki w ramach danych progów.
Korea Południowa	Składki na ubezpieczenie społeczne płaci się od minimalnej kwoty, wprowadzono maksymalny miesięczny pułap oskładkowanych dochodów. Stawka wynosi 9%.
Łotwa	Stawka wynosi 31,06% dochodu do opodatkowania, jednak kwota zapłacona nie może być niższa niż 3840 EUR rocznie.
Meksyk	Płatność jest powiązana z roczną minimalną kwotą wynagrodzenia w mieście Meksyk. Jest możliwość płacenia stałej kwoty lub kwoty powiązanej z wiekiem płacącego i liczbą członków rodziny. W 2016 stała stawka wynosiła 6071 USD rocznie.
Holandia	Składki na ubezpieczenie społeczne płaci się maksymalnie do dochodu rocznego równego 33715 EUR w wysokości 28,15%. Ponadto płaci się ubezpieczenie społeczne do dochodu rocznego maksymalnego 52763 EUR w wysokości 5,5%.
Norwegia	Stawka wynosi 11,4% dochodu brutto, a dla samozatrudnionych w sektorze rybactwa 8,2%.
Polska	Płaci się składki od minimalnej kwoty miesięcznej w wysokości 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce oraz preferencyjną stawkę dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą w kwocie nie mniejszej niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia.
Portugalia	Obowiązuje płaska stawka 29,2%.
Słowacja	Minimalną bazą, zgodnie z którą ustala się płatność składek na ubezpieczenie społeczne jest 44,2% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce 2 lata wstecz. Minimalna baza to 402,5 EUR miesięcznie a maksymalna to 4025 EUR.
Słowenia	Minimalny próg, od którego płaci się składki na ubezpieczenie społeczne to od 783,66 EUR do 913,91 EUR miesięcznie, maksymalna baza do opłacania składek to 5331,13 EUR. Stawka wynosi 38,2%.
Szwecja	Podstawową stawką jest 28,97% dochodu brutto, w przypadku młodych osób możliwa jest redukcja tej stawki. Nie ma także minimalnego progu oraz maksymalnego pułapu płatności składek.
Szwajcaria	Podstawową i najwyższą stawką jest 9,7% dochodu rocznego (dla dochodów powyżej 56400 CHF rocznie). Najniższa stawka to 5,223% dla dochodu rocznego od 9400 do 17200 CHF. Kolejne stawki (17) powiększają się wraz z dochodem i każdy wyższy próg dochodowy to około 0,1-0,4 pkt. proc. wyższa stawka, osiągając maksimum przy dochodach powyżej 56400 CHF rocznie.
Turcja	Stawka wynosi 34,5%.
Wielka Brytania	Stawka wynosi 9% dla dochodów od 8060 GBP do 43000 GBP rocznie. Powyżej tego progu płaci się stawkę 2%.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorcy (osoby fizyczne) osiągający w skali roku przychód rzędu trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę	~181 tys. przedsiębiorców	MF/MR	Pozytywne, zmniejszające obciążenia paropodatkowe

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy nie był przedmiotem prekonsultacji. Projekt zostanie skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania z terminem 21 dniowym na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz do Rady Dialogu Społecznego z terminem 30 dniowym na zgłaszanie uwag. W ramach szerokich konsultacji publicznych i opiniowania projekt zostanie przedstawiony następującym podmiotom: Pracodawcy RP, Business Centre Club, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Krajowa Izba Gospodarcza, PARP, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kupców i Drobnej Wytwórczości, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Polska Izba Biur Rachunkowych.

Projekt zostanie umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju oraz na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces legislacyjny w celu umożliwienia zgłaszania opinii na jego temat przez wszystkie zainteresowane podmioty. Projekt zostanie wysłany do konsultacji publicznych i opiniowania w II kwartale 2017 r.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2017 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	0.0	-299.7	-309.3	-318.9	-328.8	-339	-349.5	-360.0	-370.8	-381.9	-393.4	-3451.3
budżet państwa	0.0	19.9	20.6	21.2	21.9	22.6	23.3	24	24.7	25.4	26.2	229.7
JST	0.0	19.7	20.4	21	21.7	22.3	23.0	23.7	24.4	25.2	25.9	227.3
pozostałe jednostki (ZUS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
pozostałe jednostki (FUS)	0.0	-313.2	-323.3	-333.3	-343.6	-354.3	-365.3	-376.2	-387.5	-399.1	-411.1	-3606.8
pozostałe jednostki (FP)	0.0	-26.2	-27	-27.8	-28.7	-29.6	-30.5	-31.4	-32.4	-33.4	-34.4	-301.4
<b>Wydatki ogółem</b>	15.0	-14.4	-14.6	-14.7	-15.2	-15.7	-16.2	-16.6	-17.1	-17.6	-18.2	-145.3
budżet państwa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
JST	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
pozostałe jednostki (ZUS)	15.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.0
pozostałe jednostki (FUS)	0.0	-14.4	-14.6	-14.7	-15.2	-15.7	-16.2	-16.6	-17.1	-17.6	-18.2	-160.3
pozostałe jednostki (FP)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Saldo ogółem</b>	-15.0	-285.3	-294.8	-304.2	-313.6	-323.3	-333.3	-343.3	-353.6	-364.3	-375.2	-3306
budżet państwa	0.0	19.9	20.6	21.2	21.9	22.6	23.3	24	24.7	25.4	26.2	229.7
JST	0.0	19.7	20.4	21	21.7	22.3	23	23.7	24.4	25.2	25.9	227.3
pozostałe jednostki (ZUS)	-15.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-15.0
pozostałe jednostki (FUS)	0.0	-298.9	-308.7	-318.5	-328.4	-338.6	-349.1	-359.6	-370.4	-381.5	-392.9	-3446.5
pozostałe jednostki (FP)	0.0	-26.2	-27.0	-27.8	-28.7	-29.6	-30.5	-31.4	-32.4	-33.4	-34.4	-301.4

Źródła finansowania	<p>Projekcja wpływu na sektor finansów publicznych zakłada, że zmniejszenie wpływów z tytułu składek zostanie zrekomensowane zwiększeniem dotacji/pożyczki dla FUS z budżetu państwa. Realizacja projektowanych rozwiązań odbywać się będzie w ramach planu finansowego Funduszu Pracy na 2018 r. i kolejne lata.</p> <p>Koszty organizacyjne ZUS związane z wdrożeniem zmiany zostaną sfinansowane z przychodów uzyskanych w trybie art. 76 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.</p>
---------------------	---

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przy sporządzaniu oceny wpływu na sektor finansów publicznych przyjęto założenia co do wzrostu wynagrodzeń realnych zgodne z „Wytocznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – październik 2016”.</p> <p>Rozkład przychodów i dochodów przedsiębiorców o przychodach poniżej 30-krotności minimalnego wynagrodzenia oszacowano w oparciu o dane indywidualne podatników PIT-36, PIT-36L i PIT-28 w roku 2015. Przyjęto, że w okresie symulacji rozkład ten jest stały.</p>
--	---

Ubytek wpływów do FUS i FP został obliczony jako różnica pomiędzy składkami należnymi obliczonymi w oparciu o podstawy wymiaru wynikające z wprowadzanej regulacji i oszacowanego rozkładu przychodów oraz składkami obliczonymi przy obecnie obowiązującym systemie z uwzględnieniem wpływu zawieszania prowadzenia działalności gospodarczej na wymiar należnych składek. W 2015 roku przychody poniżej 60 tys. zł uzyskało ok. 509 tys. przedsiębiorców (z wyłączeniem przedsiębiorców ze zbiegiem tytułu ubezpieczenia) z czego ok. 323 tys. przedsiębiorców działało powyżej 2 lat. Projektowane rozwiązanie nie jest korzystne dla przedsiębiorców (wymaga większych nakładów pracy – wyliczania składek co miesiąc, a zarazem może skutkować wyższym wymiarem składki) działających poniżej 2 lat i posiadających prawo do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne na preferencyjnych warunkach stąd w toku obliczeń wyłączono ich z grupy uwzględnianych podmiotów. Jednocześnie oszacowano, że z wprowadzonej zmiany w oparciu o rachunek opłacalności ekonomicznej skorzystałoby ok. 181 tys. podatników (pozostali korzystając z możliwości zawieszania działalności osiągnęli niższy wymiar składki aniżeli wyliczając ją w oparciu o przychód). Szczegółowy rozkład przychodów w tej grupie przedstawiony jest na wykresie w załączniku.

Skutek regulacji był liczony w oparciu o dane jednostkowe, jakkolwiek możliwe jest przybliżone odtworzenie skutków zawartych w tabeli w oparciu o wartości średnie. Przeciętny poziom przychodu w tej grupie wyniósł ok. 23 tys. zł (wg danych za 2015 rok). Oszacowano również, że w tej grupie przeciętna firma jest aktywna przez ok. 211 dni w roku. Zatem przeciętna roczna podstawa wymiaru składek w tej grupie w 2017 roku wyniosłaby ok. 17 779 zł, podczas gdy po wprowadzeniu regulacji ok. 11 506 zł tym samym przeciętna suma składek zapłaconych w tej grupie w obecnym stanie prawnym wyniosłaby 5648 zł (w tym 435.55 zł na Fundusz Pracy), podczas gdy po wprowadzeniu regulacji 3680 zł (w tym 283.79 zł na Fundusz Pracy). W związku z tym różnica w wysokości należnych składek wyniesie ok. 303.2 mln zł dla FUS i ok. 25.3 mln zł dla FP. W kolejnych latach różnica ta jest indeksowana o wzrost wynagrodzeń realnych wynikający z wytycznych MF (rok 0=2017).

Wzrost dochodów budżetu państwa i JST jest konsekwencją zwiększenia podstawy opodatkowania, w wyniku obniżenia składek odliczanych od dochodu. Obliczenia uwzględniają fakt, iż w przypadku części przedsiębiorców (niewykazujących dochodu) obniżenie poziomu obciążeń składowych nie doprowadzi do wzrostu należnego podatku dochodowego.

Przyjęto wpływy i wydatki funduszu wypadkowego w oparciu o „Prognozę wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016-2020” (ZUS) z ekstrapolacją na lata kolejne (wzrost wpływów i wydatków przyjęty na poziomie wzrostu wynagrodzeń realnych z wytycznych MF). Założono, że zmniejszenie wpływów składek na fundusz wypadkowy przyczynia się do proporcjonalnego zmniejszenia jego wydatków ze względu na zmniejszenie podstawy, a w ślad za nią wysokości otrzymywanych świadczeń.

Projekcja wpływu na sektor finansów publicznych ze względów ostrożnościowych nie uwzględnia pozytywnego wpływu regulacji na stan finansów publicznych związanego m.in. z większą przeżywalnością przedsiębiorstw, redukcją szarej strefy i bezrobocia.

Wydatek 15 mln zł w roku 0 odnosi się do kosztów organizacyjnych ZUS wynikających przede wszystkim z konieczności przystosowania systemu informatycznego.

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	573	510	503	446	519	4516
	Przedsiębiorstwa (łącznie)	0	1036	673	624	218	415	2920
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a dodatkowo także aktywność zawodową.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a dodatkowo także aktywność zawodową. Podmioty, na które oddziałuje projekt, otrzymały <i>de facto</i> ekwiwalent obniżki podatków.						

	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Osoby prowadzące małą działalność gospodarczą zostaną objęte systemem, który zmniejszy ich obciążenia paropodatkowe, zwiększając rentowność działalności oraz osiągnięty przez nie dochód (ekwiwalent obniżki podatków).
Niemierzalne		Zmniejszenie szarej strefy (wg szacunków GUS ok. 600 tys. przedsiębiorców działa w szarej strefie).
<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – październik 2016 r.</li> <li>2) Baza danych o podatku dochodowym od osób fizycznych.</li> <li>3) Dane makroekonomiczne z różnych źródeł dotyczące podstawowych parametrów sfery realnej, procesów inflacyjnych, rynku pracy, sfery fiskalnej (MF, GUS, NBP, Eurostat).</li> <li>4) Do obliczeń przyjęto, że reguły polityki fiskalnej są wyłączone (tzn. że spadek dochodów z tytułu obciążeń przedsiębiorców nie będzie finansowany przez zacieśnienie fiskalne w innym obszarze).</li> <li>5) Wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość oszacowano z wykorzystaniem modelu makroekonomicznego polskiej gospodarki NECMOD (szczegółowa dokumentacja modelu dostępna jest na stronie <a href="http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/necmod.html">http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/necmod.html</a>).</li> <li>6) W okresie symulacji udział przedsiębiorców spełniających kryteria kwalifikujące działalność do małej działalności gospodarczej w całości populacji osób prowadzących działalność gospodarczą jest stały.</li> <li>7) Pozytywny wpływ obniżenia obciążeń składkowych na rynek pracy oraz na produkt potencjalny przeważa nad efektami popytowymi przekładając się na niższą presję płacową oraz słabszy wzrost cen zmieniający warunki indeksacji wypłacanych świadczeń przez sektor ub. społecznych.</li> </ol>		

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

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak  
 nie  
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz:

#### 9. Wpływ na rynek pracy

Obniżenie obciążeń paropodatkowych zwiększy podaż pracy i aktywność zawodową ludności. Szczególnie ten efekt będzie zauważalny w regionach o niższych dochodach mieszkańców oraz regionach wiejskich, gdzie osiągnięcie progu rentowności przez mikroprzedsiębiorców jest trudniejsze. Wzrost aktywności zawodowej będzie się wiązał z wejściem na rynek pracy osób niepracujących i nieposzukujących pracy (np. wykonujących opiekę nad dzieckiem) a także osób funkcjonujących w szarej strefie. Również można oczekiwać, że mniejsze obciążenia związane z ubezpieczeniami społecznymi zachęcą osoby bezrobotne, które już nie mogą skorzystać z tzw. preferencyjnej podstawy wymiaru dla osób rozpoczynających działalność do założenia własnej firmy. Dodatkowo należy się spodziewać wystąpienia efektu stymulacyjnego zmiany w postaci zwiększonego popytu na pracę.

#### 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu	Pozytywny wpływ na rozwój aktywności gospodarczej w regionach, w których jest duży udział działalności sezonowej (np. turystyki) oraz które cechują się niskimi dochodami mieszkańców.
------------------	--

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy ustawy wejdą w życie 1.01.2018 r.  
 Ponadto, do 30. listopada każdego roku będzie wydawane rozporządzenie określające minimalne podstawy wymiaru składek na kolejny rok kalendarzowy. Pierwsze rozporządzenie będzie wydane do 30.11.2017 r. i będzie zawierało minimalną miesięczną oraz minimalną roczną podstawę wymiaru na rok 2018.

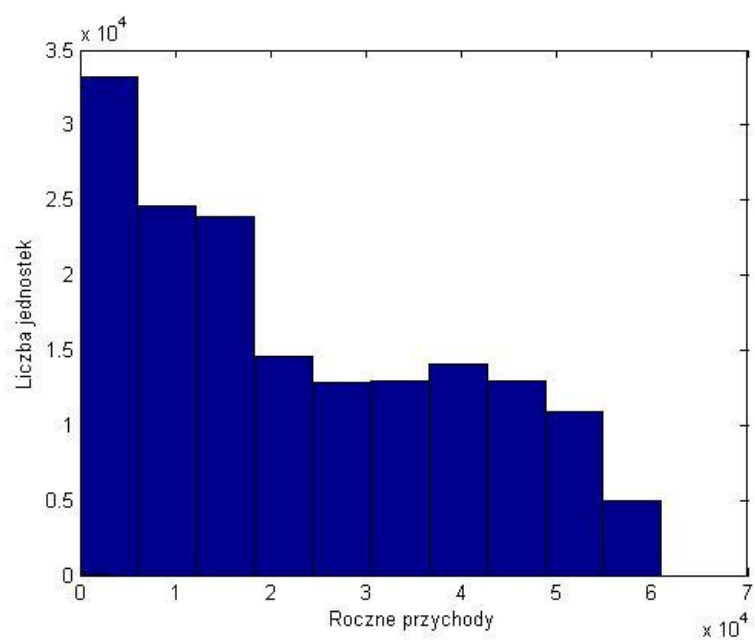
### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu będzie prowadzona każdorazowo wraz z opracowaniem projektu rozporządzenia określającego minimalne podstawy wymiaru składek, począwszy od roku 2018.

- Zostaną wzięte pod uwagę zmiany następujących wskaźników:
- liczba przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie i działających dłużej niż 2 lata,
  - liczba wyrejestrowanych przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie,
  - liczba zawiesznień działalności gospodarczej,
  - średnia wysokość wpływu z PIT od przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

- 1) Choi J. (2009), „Pension Schemes for the Self-Employed in OECD Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 84.
- 2) OECD Tax Database, Social Security contributions, [www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm) z 7.11.2016



Wykres 1. Rozkład przychodów przedsiębiorców (podatników PIT36, PIT36L oraz PIT28) o przychodach poniżej 60 tys. zł (z wykluczeniem zbiegów, przedsiębiorców działających poniżej 2 lat oraz przedsiębiorców dla których regulacja nie przynosi korzyści ekonomicznych)

## Przykładowe tabele podstawy wymiaru składek (wg stanu na 2017 r.)

Minimalna miesięczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wynosi w zł:

przychód miesięczny	podstawa wymiaru	przychód miesięczny	podstawa wymiaru
0 - 200	100,72	2600,01 - 2800	1410,14
200,01 - 400	201,45	2800,01 - 3000	1510,86
400,01 - 600	302,17	3000,01 - 3200	1611,58
600,01 - 800	402,90	3200,01 - 3400	1712,31
800,01 - 1000	503,62	3400,01 - 3600	1813,03
1000,01 - 1200	604,34	3600,01 - 3800	1913,76
1200,01 - 1400	705,07	3800,01 - 4000	2014,48
1400,01 - 1600	805,79	4000,01 - 4200	2115,20
1600,01 - 1800	906,52	4200,01 - 4400	2215,93
1800,01 - 2000	1007,24	4400,01 - 4600	2316,65
2000,01 - 2200	1107,96	4600,01 - 4800	2417,37
2200,01 - 2400	1208,69	4800,01 - 5000	2518,10
2400,01 - 2600	1309,41		

Minimalna roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wynosi w zł:

przychód roczny	podstawa wymiaru	przychód roczny	podstawa wymiaru	przychód roczny	podstawa wymiaru
0 - 200	100,72	20000,01 - 20200	10173,12	40000,01 - 40200	20245,51
200,01 - 400	201,45	20200,01 - 20400	10273,84	40200,01 - 40400	20346,24
400,01 - 600	302,17	20400,01 - 20600	10374,57	40400,01 - 40600	20446,96
600,01 - 800	402,90	20600,01 - 20800	10475,29	40600,01 - 40800	20547,69
800,01 - 1000	503,62	20800,01 - 21000	10576,02	40800,01 - 41000	20648,41
1000,01 - 1200	604,34	21000,01 - 21200	10676,74	41000,01 - 41200	20749,13
1200,01 - 1400	705,07	21200,01 - 21400	10777,46	41200,01 - 41400	20849,86
1400,01 - 1600	805,79	21400,01 - 21600	10878,19	41400,01 - 41600	20950,58
1600,01 - 1800	906,52	21600,01 - 21800	10978,91	41600,01 - 41800	21051,31
1800,01 - 2000	1007,24	21800,01 - 22000	11079,63	41800,01 - 42000	21152,03
2000,01 - 2200	1107,96	22000,01 - 22200	11180,36	42000,01 - 42200	21252,75
2200,01 - 2400	1208,69	22200,01 - 22400	11281,08	42200,01 - 42400	21353,48
2400,01 - 2600	1309,41	22400,01 - 22600	11381,81	42400,01 - 42600	21454,20
2600,01 - 2800	1410,14	22600,01 - 22800	11482,53	42600,01 - 42800	21554,93
2800,01 - 3000	1510,86	22800,01 - 23000	11583,25	42800,01 - 43000	21655,65
3000,01 - 3200	1611,58	23000,01 - 23200	11683,98	43000,01 - 43200	21756,37
3200,01 - 3400	1712,31	23200,01 - 23400	11784,70	43200,01 - 43400	21857,10
3400,01 - 3600	1813,03	23400,01 - 23600	11885,43	43400,01 - 43600	21957,82
3600,01 - 3800	1913,76	23600,01 - 23800	11986,15	43600,01 - 43800	22058,55
3800,01 - 4000	2014,48	23800,01 - 24000	12086,87	43800,01 - 44000	22159,27
4000,01 - 4200	2115,20	24000,01 - 24200	12187,60	44000,01 - 44200	22259,99
4200,01 - 4400	2215,93	24200,01 - 24400	12288,32	44200,01 - 44400	22360,72
4400,01 - 4600	2316,65	24400,01 - 24600	12389,05	44400,01 - 44600	22461,44



4600,01 - 4800	2417,37	24600,01 - 24800	12489,77	44600,01 - 44800	22562,17
4800,01 - 5000	2518,10	24800,01 - 25000	12590,49	44800,01 - 45000	22662,89
5000,01 - 5200	2618,82	25000,01 - 25200	12691,22	45000,01 - 45200	22763,61
5200,01 - 5400	2719,55	25200,01 - 25400	12791,94	45200,01 - 45400	22864,34
5400,01 - 5600	2820,27	25400,01 - 25600	12892,67	45400,01 - 45600	22965,06
5600,01 - 5800	2920,99	25600,01 - 25800	12993,39	45600,01 - 45800	23065,79
5800,01 - 6000	3021,72	25800,01 - 26000	13094,11	45800,01 - 46000	23166,51
6000,01 - 6200	3122,44	26000,01 - 26200	13194,84	46000,01 - 46200	23267,23
6200,01 - 6400	3223,17	26200,01 - 26400	13295,56	46200,01 - 46400	23367,96
6400,01 - 6600	3323,89	26400,01 - 26600	13396,29	46400,01 - 46600	23468,68
6600,01 - 6800	3424,61	26600,01 - 26800	13497,01	46600,01 - 46800	23569,41
6800,01 - 7000	3525,34	26800,01 - 27000	13597,73	46800,01 - 47000	23670,13
7000,01 - 7200	3626,06	27000,01 - 27200	13698,46	47000,01 - 47200	23770,85
7200,01 - 7400	3726,79	27200,01 - 27400	13799,18	47200,01 - 47400	23871,58
7400,01 - 7600	3827,51	27400,01 - 27600	13899,91	47400,01 - 47600	23972,30
7600,01 - 7800	3928,23	27600,01 - 27800	14000,63	47600,01 - 47800	24073,02
7800,01 - 8000	4028,96	27800,01 - 28000	14101,35	47800,01 - 48000	24173,75
8000,01 - 8200	4129,68	28000,01 - 28200	14202,08	48000,01 - 48200	24274,47
8200,01 - 8400	4230,41	28200,01 - 28400	14302,80	48200,01 - 48400	24375,20
8400,01 - 8600	4331,13	28400,01 - 28600	14403,53	48400,01 - 48600	24475,92
8600,01 - 8800	4431,85	28600,01 - 28800	14504,25	48600,01 - 48800	24576,64
8800,01 - 9000	4532,58	28800,01 - 29000	14604,97	48800,01 - 49000	24677,37
9000,01 - 9200	4633,30	29000,01 - 29200	14705,70	49000,01 - 49200	24778,09
9200,01 - 9400	4734,03	29200,01 - 29400	14806,42	49200,01 - 49400	24878,82
9400,01 - 9600	4834,75	29400,01 - 29600	14907,15	49400,01 - 49600	24979,54
9600,01 - 9800	4935,47	29600,01 - 29800	15007,87	49600,01 - 49800	25080,26
9800,01 - 10000	5036,20	29800,01 - 30000	15108,59	49800,01 - 50000	25180,99
10000,01 - 10200	5136,92	30000,01 - 30200	15209,32	50000,01 - 50200	25281,71
10200,01 - 10400	5237,65	30200,01 - 30400	15310,04	50200,01 - 50400	25382,44
10400,01 - 10600	5338,37	30400,01 - 30600	15410,76	50400,01 - 50600	25483,16
10600,01 - 10800	5439,09	30600,01 - 30800	15511,49	50600,01 - 50800	25583,88
10800,01 - 11000	5539,82	30800,01 - 31000	15612,21	50800,01 - 51000	25684,61
11000,01 - 11200	5640,54	31000,01 - 31200	15712,94	51000,01 - 51200	25785,33
11200,01 - 11400	5741,27	31200,01 - 31400	15813,66	51200,01 - 51400	25886,06
11400,01 - 11600	5841,99	31400,01 - 31600	15914,38	51400,01 - 51600	25986,78
11600,01 - 11800	5942,71	31600,01 - 31800	16015,11	51600,01 - 51800	26087,50
11800,01 - 12000	6043,44	31800,01 - 32000	16115,83	51800,01 - 52000	26188,23
12000,01 - 12200	6144,16	32000,01 - 32200	16216,56	52000,01 - 52200	26288,95
12200,01 - 12400	6244,89	32200,01 - 32400	16317,28	52200,01 - 52400	26389,68
12400,01 - 12600	6345,61	32400,01 - 32600	16418,00	52400,01 - 52600	26490,40
12600,01 - 12800	6446,33	32600,01 - 32800	16518,73	52600,01 - 52800	26591,12
12800,01 - 13000	6547,06	32800,01 - 33000	16619,45	52800,01 - 53000	26691,85
13000,01 - 13200	6647,78	33000,01 - 33200	16720,18	53000,01 - 53200	26792,57
13200,01 - 13400	6748,50	33200,01 - 33400	16820,90	53200,01 - 53400	26893,30
13400,01 - 13600	6849,23	33400,01 - 33600	16921,62	53400,01 - 53600	26994,02

13600,01 - 13800	6949,95	33600,01 - 33800	17022,35	53600,01 - 53800	27094,74
13800,01 - 14000	7050,68	33800,01 - 34000	17123,07	53800,01 - 54000	27195,47
14000,01 - 14200	7151,40	34000,01 - 34200	17223,80	54000,01 - 54200	27296,19
14200,01 - 14400	7252,12	34200,01 - 34400	17324,52	54200,01 - 54400	27396,92
14400,01 - 14600	7352,85	34400,01 - 34600	17425,24	54400,01 - 54600	27497,64
14600,01 - 14800	7453,57	34600,01 - 34800	17525,97	54600,01 - 54800	27598,36
14800,01 - 15000	7554,30	34800,01 - 35000	17626,69	54800,01 - 55000	27699,09
15000,01 - 15200	7655,02	35000,01 - 35200	17727,42	55000,01 - 55200	27799,81
15200,01 - 15400	7755,74	35200,01 - 35400	17828,14	55200,01 - 55400	27900,54
15400,01 - 15600	7856,47	35400,01 - 35600	17928,86	55400,01 - 55600	28001,26
15600,01 - 15800	7957,19	35600,01 - 35800	18029,59	55600,01 - 55800	28101,98
15800,01 - 16000	8057,92	35800,01 - 36000	18130,31	55800,01 - 56000	28202,71
16000,01 - 16200	8158,64	36000,01 - 36200	18231,04	56000,01 - 56200	28303,43
16200,01 - 16400	8259,36	36200,01 - 36400	18331,76	56200,01 - 56400	28404,15
16400,01 - 16600	8360,09	36400,01 - 36600	18432,48	56400,01 - 56600	28504,88
16600,01 - 16800	8460,81	36600,01 - 36800	18533,21	56600,01 - 56800	28605,60
16800,01 - 17000	8561,54	36800,01 - 37000	18633,93	56800,01 - 57000	28706,33
17000,01 - 17200	8662,26	37000,01 - 37200	18734,66	57000,01 - 57200	28807,05
17200,01 - 17400	8762,98	37200,01 - 37400	18835,38	57200,01 - 57400	28907,77
17400,01 - 17600	8863,71	37400,01 - 37600	18936,10	57400,01 - 57600	29008,50
17600,01 - 17800	8964,43	37600,01 - 37800	19036,83	57600,01 - 57800	29109,22
17800,01 - 18000	9065,16	37800,01 - 38000	19137,55	57800,01 - 58000	29209,95
18000,01 - 18200	9165,88	38000,01 - 38200	19238,28	58000,01 - 58200	29310,67
18200,01 - 18400	9266,60	38200,01 - 38400	19339,00	58200,01 - 58400	29411,39
18400,01 - 18600	9367,33	38400,01 - 38600	19439,72	58400,01 - 58600	29512,12
18600,01 - 18800	9468,05	38600,01 - 38800	19540,45	58600,01 - 58800	29612,84
18800,01 - 19000	9568,78	38800,01 - 39000	19641,17	58800,01 - 59000	29713,57
19000,01 - 19200	9669,50	39000,01 - 39200	19741,89	59000,01 - 59200	29814,29
19200,01 - 19400	9770,22	39200,01 - 39400	19842,62	59200,01 - 59400	29915,01
19400,01 - 19600	9870,95	39400,01 - 39600	19943,34	59400,01 - 59600	30015,74
19600,01 - 19800	9971,67	39600,01 - 39800	20044,07	59600,01 - 59800	30116,46
19800,01 - 20000	10072,40	39800,01 - 40000	20144,79	59800,01 - 60000	30217,19

U S T A W A

**z dnia 2017 r.**

**o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9:

a) ust. 2a otrzymuje brzmienie:

"2a. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz współpracy przy wykonywaniu tych umów podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a, albo 18aa, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów, z zastrzeżeniem ust. 2c.",

b) ust. 2b otrzymuje brzmienie:

"2b. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania pracy nakładczej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1247, 1579, 1807, 1810, 1921, 1948, 2138, 2255 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 38 i 60.

dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a, albo 18aa, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów.";

2) w art. 18 po ust. 9 dodaje się ust. 9a w brzmieniu:

"9a. Przepisy ust. 9 nie mają zastosowania do osób, o których mowa w art. 18aa.";

3) po art. 18a dodaje się art. 18aa w brzmieniu:

„Art. 18aa 1. Najniższa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, których prognozowany roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności nie przekracza trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia, jest uzależniona od uzyskiwanego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek, o której mowa w art. 18 ust. 8.

2. W przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia działalności gospodarczej w ciągu roku kalendarzowego limit rocznego przychodu, o którym mowa w ust. 1, zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc go przez liczbę dni kalendarzowych w danym roku i mnożąc przez liczbę dni prowadzenia działalności gospodarczej.

3. Ubezpieczeni, o których mowa w ust. 1, mogą zadeklarować jako miesięczną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwotę wyższą od najniższej miesięcznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 8. Zadeklarowanie wyższej kwoty oznacza rezygnację z ustalenia najniższej miesięcznej podstawy wymiaru składek i nie podlega korekcie przez ubezpieczonego.

4. Jeżeli miesięczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności ubezpieczonych, o których mowa w ust. 1, w przynajmniej jednym miesiącu w danym roku kalendarzowym przekroczy dwuipółkrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia a ich roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności nie przekroczy w tym miesiącu limitu określonego zgodnie z ust. 1 albo 2, to ubezpieczeni:

1) opłacają składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za dany miesiąc od zadeklarowanej kwoty, nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek, o której mowa w art. 18 ust. 8;

2) dopłacają różnicę między kwotą składek wynikającą z najniższej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 8, a sumą składek faktycznie opłaconych za wszystkie miesiące w danym roku, w terminie ustalonym dla rozliczania składek za grudzień.

5. Jeżeli roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności ubezpieczonych, o których mowa w ust. 1, przekroczy w danym roku kalendarzowym limit określony zgodnie z ust. 1 albo 2, to ubezpieczeni:

1) opłacają składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od zadeklarowanej kwoty, nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek, o której mowa w art. 18 ust. 8, od miesiąca, w którym nastąpiło przekroczenie tej kwoty;

2) dopłacają różnicę między kwotą składek obliczoną od najniższej podstawy wymiaru składek, o której mowa art. 18 ust. 8, a kwotą składek opłaconych za miesiące występujące przed miesiącem, w którym nastąpiło przekroczenie limitu określonego zgodnie z ust. 1 albo 2, w terminie ustalonym dla rozliczania składek za grudzień.

6. Osoby, o których mowa w art. 18a, wybierają najniższą podstawę wymiaru ustaloną zgodnie z art. 18a albo zgodnie z art. 18aa. Zmiana decyzji jest dopuszczalna jeden raz w ciągu roku kalendarzowego do dnia opłacenia składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za styczeń.

7. Przepisy niniejszego artykułu nie mają zastosowania do osób, które opłacają zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej na podstawie odrębnych przepisów.

8. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 30 listopada każdego roku, wysokość najniższej miesięcznej oraz najniższej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku następnym, ubezpieczonych, o których mowa w ust. 1, odpowiadające poszczególnym przedziałom przychodów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.”;

4) w art. 41 w ust. 3 w pkt 4 po lit. b dodaje się lit. ba w brzmieniu:

„ba) przychodzie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, w przypadku osób, o których mowa w art. 18aa,”;

5) po art. 41 dodaje się art. 41a w brzmieniu:

"Art. 41a 1. Osoby, o których mowa w art. 18aa, opłacające składki wyłącznie za siebie lub za osoby z nimi współpracujące przekazują bezpośrednio do wskazanej przez Zakład jednostki organizacyjnej rozliczenie roczne według ustalonego wzoru, w terminie ustalonym dla rozliczania składek za grudzień.

2. Rozliczenie roczne zawiera:

1) dane identyfikacyjne płatnika składek, a w szczególności dane, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2, nazwisko i imię;

2) tytuł ubezpieczenia, przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, podstawę wymiaru i ewentualne pomniejszenia wynikające z art. 19 ust. 1, w podziale na poszczególne miesiące;

3) oświadczenie płatnika składek, że dane zawarte w rozliczeniu rocznym są zgodne ze stanem faktycznym, potwierdzone podpisem płatnika składek lub osoby przez niego upoważnionej albo podpisem elektronicznym.”;

6) w art. 46 w ust. 4:

a) pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) dla osób, które w całości opłacają składki na ubezpieczenia z własnych środków z zastrzeżeniem pkt 8a - tytuł ubezpieczenia, podstawę wymiaru i ewentualne pomniejszenia wynikające z art. 19 ust. 1;”;

b) po pkt 8 dodaje się pkt 8a w brzmieniu:

„8a) dla osób, o których mowa w art. 18aa – tytuł ubezpieczenia, przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, podstawę wymiaru i ewentualne pomniejszenia wynikające z art. 19 ust. 1;”;

7) w art. 47 ust. 2c otrzymuje brzmienie:

„2c. Osoby, o których mowa w ust. 2a, 2b, 2d, 2e i 2f, są zwolnione z obowiązku składania deklaracji rozliczeniowej lub imiennych raportów miesięcznych za kolejny miesiąc, także wówczas, gdy zmiana w stosunku do miesiąca poprzedniego jest spowodowana

wyłącznie zmianą minimalnego wynagrodzenia lub przeciętnego wynagrodzenia lub w przypadku osób, o których mowa w art. 18aa, zmianą rozporządzenia wydanego na podstawie art. 18aa ust. 8.”;

8) po art. 48b dodaje się art. 48c w brzmieniu:

„Art. 48c 1. Zakład może w stosunku do ubezpieczonych, o których mowa w art. 18aa, sprawdzać prawidłowość ustalonej najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w zależności od uzyskiwanego przychodu miesięcznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności (weryfikacja miesięczna) lub przychodu rocznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności (weryfikacja roczna). Weryfikacja miesięczna może być prowadzona niezależnie od weryfikacji rocznej i nie częściej niż raz do roku.

2. Ubezpieczony na żądanie Zakładu ma obowiązek w trakcie roku przedstawić dokumenty potwierdzające wysokość miesięcznych przychodów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, pod rygorem dokonania przez Zakład miesięcznego wymiaru składek w oparciu o podstawę wymiaru składek określoną na zasadach ogólnych obowiązujących osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą.

3. Jeżeli weryfikacja roczna wykaże, że faktyczny roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności ubezpieczonego jest wyższy od wykazywanego w dokumentach rozliczeniowych i jednocześnie niższy niż limit rocznego przychodu określony zgodnie z art. 18aa ust. 1 albo 2, a ubezpieczony nie przedstawił dokumentów potwierdzających wysokość miesięcznych przychodów z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności:

1) za co najmniej jeden miesiąc w danym roku kalendarzowym – Zakład ustala przychód miesięczny z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności jako iloraz faktycznego przychodu rocznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz liczby miesięcy, w których działalność gospodarcza była prowadzona;

2) za wszystkie miesiące, w których działalność gospodarcza była prowadzona – Zakład ustala przychód miesięczny z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności jako iloraz faktycznego przychodu rocznego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności pomniejszonego o udokumentowany przychód miesięczny z tytułu prowadzenia pozarolniczej

działalności oraz liczby miesięcy, za które przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności nie został udokumentowany.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 71 w ust. 1 w pkt 2 lit. d otrzymuje brzmienie:

"d) opłacał składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy, z zastrzeżeniem art. 104b ust. 2, przy czym jeżeli nie była właściwa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, o której mowa w art. 18aa ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, to podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę,";

2) w art. 104 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Minimalna kwota określona w ust. 1, od której opłacane są obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, nie ma zastosowania do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłacanych przez osoby, o których mowa w art. 18aa ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, na własne ubezpieczenie społeczne."

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 691, 868, 1579, 1265, 1860, 1940, 1948, 1984, 2138 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 38 i 60.



## UZASADNIENIE

### **1. Cel i potrzeba ustawy.**

Podstawowym celem wydania przedmiotowej nowelizacji ustawy jest dostosowanie wysokości obciążeń finansowych ponoszonych przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy do ich możliwości finansowych. Wysokość świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych opiera się bowiem na zasadzie, w myśl której wartość świadczenia jest pochodną wysokości odprowadzonych składek.

Składka na ubezpieczenie zdrowotne, w którym zakres świadczeń nie jest uzależniony od wysokości obciążeń nałożonych na ubezpieczonego, nie jest przedmiotem niniejszej regulacji.

Intencją wprowadzanej regulacji są także: rozwój przedsiębiorczości, pobudzenie aktywności zawodowej, ograniczenie tzw. „szarej strefy” oraz poprawa przeżywalności przedsiębiorstw.

Rozwiązania zaproponowane w projektowanej ustawie realizują założenia przyjęte w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w obszarze małe i średnie przedsiębiorstwa, w ramach przewidzianego do realizacji projektu pn. „mała działalność gospodarcza”, który ma na celu znoszenie barier w funkcjonowaniu niewielkich podmiotów. Projekt ustawy jest też spójny z projektem zmian w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce przewidzianych w pakiecie Konstytucja Biznesu.

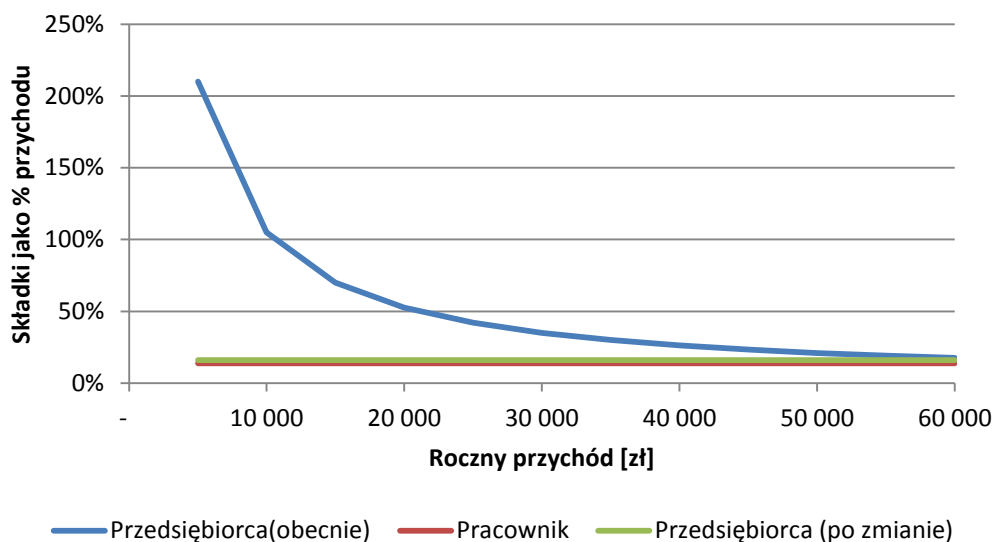
### **2. Obecne uwarunkowania faktyczne i prawne.**

Jednym z największych, stałych kosztów ponoszonych obecnie przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą o niskich przychodach są składki na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 953, z późn. zm.) obejmują one obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, minimalna wysokość składek na ubezpieczenia społeczne dla tych podmiotów w 2017 r. to 812,61 zł<sup>1</sup> miesięcznie. Ponadto, przedsiębiorcy ci są zobowiązani do odprowadzania składki na Fundusz Pracy w kwocie co najmniej 62,67 zł miesięcznie. W sumie osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą

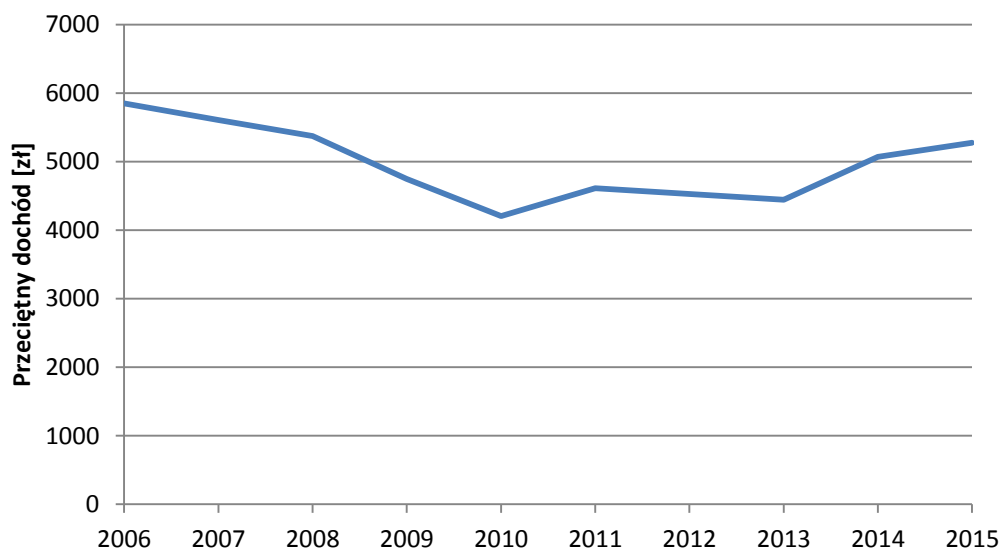
---

<sup>1</sup> Kwota składki na ubezpieczenie wypadkowe obliczona stopą procentową w wysokości 1,80% właściwą dla płatników składek zgłaszających w poprzednim roku kalendarzowym do ubezpieczenia wypadkowego przeciętnie miesięcznie nie więcej niż 9 osób.

odprowadzająca składki w minimalnej wysokości poniesie w 2017 r. wydatki z tych tytułów w wysokości 10 503,36 zł. Należy zauważyć, że taka wysokość składek stanowi bardzo istotne obciążenie dla przedsiębiorców osiągających niskie przychody. Wykres 1. przedstawia składki ponoszone w ciągu roku przez przedsiębiorcę jako % jego rocznego przychodu na tle obciążeń ponoszonych przez pracownika. Warto jednocześnie zauważyć, że przedsiębiorca w przeciwieństwie do pracownika musi ponosić wiele kosztów związanych z prowadzeniem działalności. Przeciętny dochód (przed potrąceniem składek) przedsiębiorców (podatników PIT-36 i PIT-36L) o przychodach poniżej 50 000 zł w latach 2006-2015 mieścił się w przedziale od 4205 zł do 5850 zł (patrz: Wykres 2). Tym samym można stwierdzić, że poziom obciążeń daninami publicznymi przedsiębiorców o niskich przychodach jest nieadekwatny do ich możliwości finansowych co stoi w sprzeczności do konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.



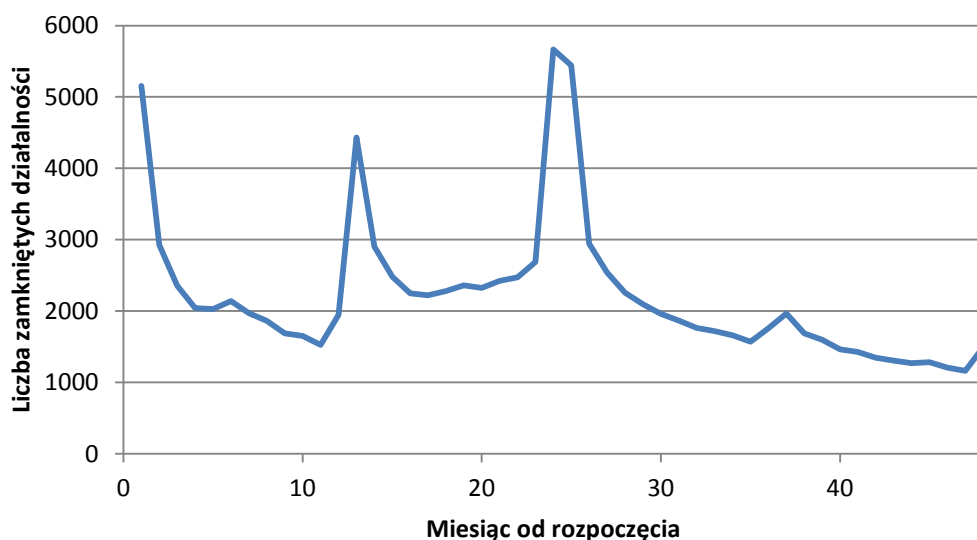
Wykres 1. Składki na ubezpieczenia społeczne procent przychodu w 2017 roku. Źródło: oprac. własne.



**Wykres 2. Przeciętny dochód przedsiębiorców (płatników PIT-36 i PIT-36L) o przychodach poniżej 50 tys. zł w latach 2006-2015. Źródło: oprac. własne na podstawie danych MF.**

Jednocześnie należy zauważyć, iż wysokość składek na ubezpieczenia społeczne jest istotnym czynnikiem wpływającym na decyzję o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej. Świadczy o tym skokowy wzrost liczby osób zamykających działalność gospodarczą w okolicach 24. miesiąca działalności, czyli w momencie zmiany najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (patrz: Wykres 3.). Liczbę przedsiębiorców zamykających działalność gospodarczą z tego tytułu można szacować na 7-10 tys. w skali roku, czyli ok. 5% ogółu zamykanych działalności gospodarczych.

Ponadto, według danych Ministerstwa Finansów prawie 23% przedsiębiorców, którzy uzyskali przychody poniżej 60 tys. zł zdecydowało się na zaprzestanie kontynuowania działalności gospodarczej w 2014 roku. W 2014 roku prowadzenie działalności gospodarczej zakończyło niemal 161 tys. przedsiębiorców. Oznacza to, że przeżywalność przedsiębiorstw o przychodach do 60 tys. zł jest bardzo niska. Niewątpliwie jest to w dużej mierze wynikiem rachunku ekonomicznego, który skłania przedsiębiorców do zamykania nierentownych biznesów. Zasadnym wydaje się postulat, iż rola państwa w tym procesie powinna być co najwyżej neutralna, gdyż w przeciwnym wypadku przyczyniałoby się ono do przyrostu: bezrobocia, pauperyzacji i wykluczenia społecznego. W świetle przedstawionych danych nie ulega wątpliwości, że kluczowym czynnikiem decydującym o zakończeniu działalności przez przedsiębiorców o niskich przychodach jest wysokość danin publicznoprawnych. Niewykluczone również, że część spośród przedsiębiorców w obliczu nieadekwatnych obciążeń publicznoprawnych przenosi swoją działalność do szarej strefy.



Wykres 3. Średnioroczna liczba zamkniętych działalności gospodarczych w n-tym miesiącu działalności w latach 2015-2016. Źródło: oprac. własne na podstawie danych z CEIDG.

### 3. Projektowane zmiany.

Projekt uzależnia wysokość podstawy wymiaru składek od osiąganego przychodu dla osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Warunkiem koniecznym skorzystania z rozwiązania jest nieprzekraczanie rocznego limitu przychodu w wysokości 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (art. 18aa ust. 1 projektu). Szacunkowe obliczenia dokonane na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów wykazały, że mediana przychodów wśród grupy przedsiębiorców spełniających wskazane powyżej warunki to ok. 22 tys. zł w 2015 r. Warto zauważyć, że pełny roczny wymiar składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowił w przypadku takiego przedsiębiorcy ok. 41% przychodu.

Określając roczny limit przychodu równy 30-krotności minimalnego wynagrodzenia projektodawca kierował się dwiema przesłankami. Po pierwsze, aby objąć regulacją możliwie kompletną grupę przedsiębiorców, dla których opisane wydatki stanowią rzeczywistą i istotną barierę prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie, zbyt wysoki limit przychodów naruszałby reguły konkurencji poprzez faworyzowanie w nieuzasadniony sposób przedsiębiorstw o niskich przychodach, stanowiąc pomoc państwa w rozumieniu przepisów UE. Ustalony na niskim poziomie roczny limit przychodu powoduje, że w praktyce ustawa przedstawia elementy wsparcia socjalnego. Tym samym rozwiązanie to nie ma związku

z selektywnymi korzyściami dla grup przedsiębiorców nieuzasadnionymi logiką systemu ubezpieczeniowego. Trzeba mieć na uwadze, że omawiana grupa przedsiębiorców charakteryzuje się osiągnięciem bardzo niskich dochodów - średni zysk brutto to ok. 5 500 zł rocznie, a przeciętna rentowność sprzedaży brutto to ok. 18,8% (szacunki na podstawie danych MF).

Oparcie wysokości limitu przychodu o wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę wynika z chęci rokrocznej aktualizacji zakresu funkcjonowania regulacji – przykład wpisanych kwotowo do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych progów dowodzi, że konieczność dokonania zmian legislacyjnych może prowadzić do zamrożenia ich wysokości na wiele lat.

W przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia działalności gospodarczej w ciągu roku kalendarzowego roczny limit przychodu warunkujący korzystanie z projektowanych rozwiązań ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu w stosunku do liczby dni faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej (art. 18aa ust. 2 projektu). Analogiczny mechanizm pomniejszania kwoty znajduje się w art. 18 ust. 9. Jednak zastosowanie tego ustępu przepisu jest wyłączone w stosunku do osób korzystających z art. 18aa. W sytuacji gdy najniższa miesięczna podstawa wymiaru jest uzależniona od przychodu, a nie określona jako stała kwota miesięcznie nie ma powodu do jej proporcjonalnego zmniejszania.

Dodatkowo, osoby, które opłacają zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej na podstawie odrębnych przepisów nie będą mogły skorzystać z projektowanych rozwiązań mimo spełniania warunku limitu przychodów. Jest to uzasadnione tym, że ci przedsiębiorcy nie prowadzą ewidencji przychodów, która jest wymagana do określenia podstawy wymiaru i możliwości ewentualnego udowodnienia jej poprawnego ustalenia w toku kontroli prowadzonej przez ZUS.

W przypadku zbiegu tytułów do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami społecznymi stosuje się zasady takie, jak w przypadku osób, o których mowa w art. 18a (art. 9 ust. 2a i 2b projektu).

Osoby spełniające warunki do objęcia projektowaną regulacją będą obligatoryjnie odprowadzać składki na podstawie wprowadzanych przepisów. Niemniej, ubezpieczeni mogą zadeklarować jako miesięczną podstawę wymiaru składek kwotę wyższą od minimalnej. Zadeklarowanie wyższej kwoty oznacza rezygnację z ustalenia najniższej miesięcznej

podstawy wymiaru składek i nie podlega korekcie przez ubezpieczonego (art. 18aa ust. 3 projektu).

Rozwiązanie wprowadzone w projektowanym art. 18aa ust. 4 i 5 polegające na rozliczeniu rocznym opłaconych składek pozwala na przeciwdziałanie nadużyciom. Brak takiego rozliczenia powodowałby po pierwsze, że przedsiębiorca uzyskujący wysoki przychód (określony w projekcie, jako przekraczający 2,5-krotność minimalnego wynagrodzenia) jedynie przez kilka miesięcy płaciłby niższe składki, niż przedsiębiorca uzyskujący taki sam roczny przychód, ale równomiernie w ciągu roku. Natomiast miesięczny limit przychodu pozwala na zapewnienie, że przedsiębiorca nie zapłaci miesięcznie wyższych składek, niż minimum na zasadach ogólnych, co jest istotne z uwagi na płynność przedsiębiorców. Po drugie, przedsiębiorcy odnosiliby korzyści finansowe opłacając składki od początku roku na zasadach z art. 18aa, mimo późniejszego przekroczenia rocznego limitu przychodu i przejścia na zasady ogólne. Ponadto, projektodawca kierował się zasadą w myśl której nowe regulacje nie mogą pogorszyć sytuacji przedsiębiorcy – w danym miesiącu kalendarzowym minimalna wysokość składki zawsze będzie nie wyższa niż obecnie obowiązujące minimum.

Osoby, które spełniają przesłanki art. 18a (tzw. „mały ZUS”) wybierają, czy chcą korzystać z preferencyjnej podstawy wymiaru składek dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, czy z podstawy wymiaru określonej w art. 18aa (art. 18aa ust. 6 projektu).

Wysokość najniższej miesięcznej oraz najniższej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne będzie ustalana i ogłaszana co roku przez ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 18aa ust. 8 projektu).

Zmiany proponowane w art. 41 ust. 3 pkt 4 lit. ba, w art. 46 ust. 4 pkt 8 i pkt 8a oraz w art. 47 ust. 2c projektu mają na celu dostosowanie zakresu pozyskiwanych informacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do specyfiki regulacji osób objętych projektowanymi rozwiązaniami. W przypadku, gdy ubezpieczony będzie opłacał składki tylko na własne ubezpieczenie lub osoby z nim współpracujące od najniższej podstawy wymiaru określonej z zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 18aa ust. 8 będzie zwolniony z obowiązku składania miesięcznej deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego. Podobnie, jak to ma miejsce obecnie w pozostałych przypadkach. Jednakże istota projektowanego rozwiązania wymaga od płatnika składania co roku rozliczenia rocznego (art. 41a projektu) zawierającego oprócz danych identyfikacyjnych i oświadczenia

o prawdziwości danych, tytułu ubezpieczenia, osiągniętego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz podstawę wymiaru w podziale na poszczególne miesiące.

Dla zagwarantowania poprawności stosowania wprowadzanych przez projekt przepisów Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie uprawniony do dokonywania weryfikacji miesięcznej oraz rocznej prawidłowości ustalonej minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w zależności od uzyskiwanego przychodu miesięcznego lub przychodu rocznego. Szczegółowe zasady, na podstawie których ubezpieczeni objęci projektowaną regulacją mogą być poddani weryfikacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zostały określone w art. 48c projektu.

Projektowane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d i w art. 104 ust. 1a) mają na celu wyłączenie stosowania dolnego progu od którego rozpoczyna się naliczanie składek na Fundusz Pracy (kwota minimalnego wynagrodzenia) w stosunku do ubezpieczonych korzystających z art. 18aa. Dotyczy to tylko składek na Fundusz Pracy odprowadzanych przez płatników na własne ubezpieczenie a nie na ubezpieczenie zatrudnionych przez nich osób. Po pierwsze, utrzymanie progu rodziłoby szereg komplikacji dla przedsiębiorców, gdyż w zależności od uzyskiwanego przychodu w jednym miesiącu powstawałby obowiązek opłacenia składek, a w innym nie. Po drugie, stanowiłoby to zachętę dla przedsiębiorców do sztucznego zaniżania przychodu miesięcznego celem uniknięcia zapłaty istotnie wyższych składek. Po trzecie, nieregularne przekraczanie progu powodowałoby trudność z uzyskaniem prawa do zasiłku, ponieważ obecnie wymagane jest opłacanie składek na Fundusz Pracy przez okres co najmniej 365 dni w ciągu ostatnich 18 miesięcy.

#### **4. Skutki społeczno-gospodarcze.**

Bazując na danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów można oszacować, że ustawa obejmie ok. 181 tys. przedsiębiorców. Przedstawiony szacunek odwołuje się do liczby przedsiębiorców, dla których skorzystanie z ww. regulacji jest korzystne. Należy zauważyć, że przychody poniżej 60 tys. zł w 2015 roku uzyskało ok. 885 tys. przedsiębiorców, z czego ok. 509 tys. było zobowiązanych do opłacania składek (brak zbiegu tytułów ubezpieczenia). W przypadku przedsiębiorców w pierwszych 2 latach działalności przez wzgląd na to, że korzystanie z oskładkowania na zasadach określonych w art. 18aa wiąże się ze zwiększonymi obciążeniami informacyjnymi (rozliczenia roczne), a jednocześnie może być mniej korzystne (dla przedsiębiorców osiągających przychody powyżej ok. 14 tys. zł) należy się spodziewać, że większość nie zdecyduje się na skorzystanie z tej możliwości. Jest to tym bardziej mało

prawdopodobne z uwagi na regulacje wprowadzane przez Konstytucję Biznesu czyli tzw. „działalność nierejestrowaną” oraz tzw. „ulgę na start”. Po wyłączeniu tej grupy pozostaje ok. 323 tys. przedsiębiorców, z czego po uwzględnieniu skutków zawieszania działalności można szacować, iż realną korzyść ekonomiczną uzyskaliby ok. 181 tys. przedsiębiorców.

Istotnym skutkiem społeczno-gospodarczym projektu ustawy będzie zniesienie nieproporcjonalnego obciążenia przedsiębiorców prowadzących nisko przychodowe działalności gospodarcze (m.in. związane z działalnością sezonową). Tacy przedsiębiorcy powinni ponosić adekwatne, niższe obciążenia publicznoprawne, co byłoby zgodne z duchem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Obecnie składki na ubezpieczenia nie są uzależnione od skali działalności. Najniższa podstawa wymiaru składki ma zastosowanie zarówno do przedsiębiorców uzyskujących np. 10 000 zł przychodu rocznie, jak i do tych o przychodzie powyżej 1 mln zł. Należy podkreślić, że koszty ponoszone przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz Fundusz Pracy systematycznie rosną. W porównaniu do 2007 r., czyli w ciągu ostatniej dekady, wzrosły o ponad 46%. Warto jednocześnie zauważyć, że przychód jest wykorzystywany, jako podstawa do określenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne także przy innych, niż działalność gospodarcza źródłach takich, jak np. umowa o pracę.

W przedstawionym w projekcie rozwiązaniu nie dochodzi do nieuzasadnionej dyskryminacji przedsiębiorców. Proponowana regulacja ustanawia mechanizm zgodnie z którym świadczenie uzyskiwane w zamian za płaconą składkę będzie proporcjonalne względem składki. Zgodnie z orzecnictwem, zasada ekwiwalentności składek i świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych w nieznacznym stopniu modyfikowana jest zasadą solidarności społecznej<sup>2</sup>. Ponadto, nie można w tym przypadku mówić o sytuacji, w której „niektóre podmioty nie muszą ponosić kosztów, jakie w danym porządku prawnym zwykle muszą ponosić inne porównywalne podmioty”, ponieważ wprowadzany środek nie przewiduje żadnego rozróżnienia sektorowego czy terytorialnego, nie faworyzuje konkretnej grupy przedsiębiorców. Ma natomiast, jak już zostało wyżej wspomniane, charakter parasocjalny – objęci są nim przedsiębiorcy uzyskujący najniższy przychód. W końcu, szczegółowa lista przesłanek, które musi spełnić przedsiębiorca gwarantuje, że ustawa unika różnicowania podmiotów podobnych. Po pierwsze, limit przychodu jest proporcjonalnie zmniejszany do rzeczywiście prowadzonej działalności w ciągu roku. Po drugie, wyłączone są

---

<sup>2</sup> Tak: Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 15.07.2013 r., K 7/12.



podmioty, które już korzystają z różnych preferencji w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Włączone są osoby, które opłacają zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, a osoby korzystające z tzw. „małego ZUSu” mają prawo wyboru sposobu ustalenia najniższej podstawy wymiaru składek.

Proponowana regulacja stanowi logiczną konsekwencję przyjętego w Polsce systemu ustanawiania danin publicznych, w tym określania ich wysokości. Jako przykłady regulacji różnicujących wysokość danin publicznych ze względu na określone cechy grupy podmiotów, niemających dyskryminującego charakteru, można podać np. art. 18a i 18b zmienianej ustawy o ubezpieczeniach społecznych, art. 19 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1888, z późn.zm.). Ponadto, uzależnienie wysokości daniny publicznoprawnej od wysokości przychodu funkcjonuje m.in. w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2016 r. poz. 2180, z późn.zm.).

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

Jak wskazano wyżej projekt ustawy oddziałuje bezpośrednio jedynie na mikroprzedsiębiorców. Wpływ polega na obniżeniu obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i Funduszu Pracy i uzależnieniu ich od przychodu. Przełoży się to w pierwszej kolejności na wzrost dochodów grupy docelowej. W efekcie wzrośnie popyt inwestycyjny ze strony mikroprzedsiębiorców, co dodatkowo stymuluje ich rozwój. Poprawi się również konkurencyjność, zwłaszcza cenowa, tych jednostek. Spodziewać się należy wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw ze względu na: poprawę ich przeżywalności, szczególnie po 2 latach działalności, ekonomiczną zachętę do legalizacji dotychczasowej tzw. nieformalnej działalności w szarej strefie, a także bodziec do zakładania nowych przedsiębiorstw.

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

Do projektu ustawy zastosowanie będą miały przepisy uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), z uwagi na fakt, że projekt zawiera regulacje określające warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Ustawa wejdzie w życie od dnia 1 stycznia 2018 r. Tak odległy termin wejścia w życie jest podyktowany dodatkowo koniecznością zapewnienia przez Zakład Ubezpieczeń

społecznych pełnej operacyjności systemów teleinformatycznych pozwalającej na wprowadzenie projektowanych zmian.

#### **7. Pozostałe kwestie.**

Zgodnie z art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248.) oraz § 52 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 z późn.zm.) z chwilą skierowania do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

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 (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn.zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, z właściwym 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.