



Gdańsk, 31 października 2025 r.

**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców
Prawnych dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o
systemie ubezpieczeń społecznych wniesionego dnia 16 października 2025 r.
(Klubu Poselskiego Konfederacja)**

- I.** Przedmiotem opinii jest poselski projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 350, ze zm., dalej: ustawa systemowa)

Opiniowany projekt zawiera dwa artykuły. Artykuł pierwszy ma charakter merytoryczny i zawiera propozycję nowelizacji dwóch ustępów art. 18c ustawy systemowej (ust. 1 i ust. 7). Artykuł drugi – określa datę wejścia w życie nowych przepisów

- II.** Aktualny stan prawny w zakresie materii będącej przedmiotem projektu poselskiego (art. 18c ustawy systemowej)

Przepis ten przewiduje szczególny mechanizm ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ubezpieczonego będącego osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480) lub innych przepisów szczególnych (z wyłączeniem osób fizycznych będących przedsiębiorcami niepodlegających obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Uzupełniająco należy wskazać, że na mocy art. 20 ust. 1 ustawy systemowej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe stanowi również podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe.

Analizowane rozwiązanie stanowi wyjątek od reguły wyrażonej w art. 18 ust. 8 ustawy systemowej, w myśl którego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla tych ubezpieczonych stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek.



Wyjątek polega na wprowadzeniu rozwiązania, które umożliwia ustalenie podstawy wymiaru obowiązku składkowego w oparciu o dochód uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym.

Rozwiązanie to zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 2019 r. (ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę, Dz.U. poz. 1577), a następnie, z dniem 1 lutego 2020 r. zostało znowelizowane (ustawa z 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. poz. 2550). Dla oceny propozycji przedstawionej w analizowanym projekcie poselskim ważne jest wskazanie deklarowanego celu i założeń wprowadzenia art. 18c do ustawy systemowej.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 2018 r. (druk Sejmowy nr 2675) wskazano, że „Podstawowym celem wydania przedmiotowej nowelizacji ustawy jest dostosowanie wysokości obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ich możliwości finansowych. Intencją wprowadzanej regulacji są także: rozwój przedsiębiorczości, pobudzenie aktywności zawodowej, ograniczenie tzw. szarej strefy oraz poprawa przeżywalności przedsiębiorstw.” Co istotne „Określając limit rocznego przychodu równy 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (zmieniony ustawą nowelizującą z 2019 r. – przyp. J.Sz.), projektodawca kierował się dwiema przesłankami. (...) 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.”

Jest to istotne, gdyż projekt poselski odnosi się właśnie do wysokości limitu przychodów umożliwiających skorzystanie z mechanizmu wynikającego z art. 18c ustawy systemowej.

Z kolei rozwiązania zawarte w ustawie nowelizującej z 2019 r. miały „na celu poszerzenie rozwiązań tzw. „Małego ZUS-u” wprowadzonego ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę (Dz. U. poz. 1577 i 2244).” (uzasadnienie w druku Sejmowym Nr 41). Jak podkreślano „W projekcie przedmiotowej ustawy postarano się uwzględnić postulaty przedsiębiorców w najszerszym możliwym zakresie, mając jednocześnie na względzie konieczność utrzymania stabilności systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.”

Same zaś zmiany miały „umożliwić skorzystanie z obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcom, którzy osiągnęli w poprzednim roku kalendarzowym przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej nie wyższy niż 120 tys. zł (jak już wspomniano,



dotychczasowe regulacje uzależniały możliwość skorzystania z „Małego ZUS-u” od nieosiągnięcia rocznego przychodu z ww. tytułu w wysokości przekraczającej 30-krotność kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku). Tym samym, wskaźnik ten przestaje mieć charakter parametryczny (tj. uzależniony od określonej zmiennej), a staje się pewny i stabilny. Nie oznacza to (...), że nie będzie mógł on ulec modyfikacji w przyszłości – ewentualna ustawowa zmiana w tym zakresie uzależniona będzie jednak od wcześniejszej pogłębionej analizy wielu istotnych czynników ekonomicznych, takich jak np. poziom inflacji czy przeciętne miesięczne wynagrodzenie.”

Reasumując wprowadzenie, a następnie zmodyfikowanie rozwiązania zawartego w art. 18c ustawy systemowej miało w założeniu ułatwić funkcjonowanie osób prowadzących działalność gospodarczą poprzez zmniejszenie ich obciążenia składkami na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Jednocześnie zauważane były inne skutki, w tym wpływ tego mechanizmu na stan Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (mniejsze wpływy), przyszłą sytuację osób korzystających z tego rozwiązania (w kontekście wysokości świadczeń, w szczególności emerytury), a także oddziaływanie na rynek w kontekście konkurencji i potencjalnego uznania tego mechanizmu za pomoc państwa w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że sama idea mechanizmu i rozwiązań przyjętych w art. 18c ustawy systemowej spotkała się z krytyką w doktrynie ubezpieczeń społecznych (T. Lasocki, Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców od 2019 r. — krytyka założeń ustawy, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, Nr 9, s. 17).

III. Proponowane rozwiązania w projekcie poselskim i ich ocena

Projekt poselski nie zmierza do zmiany mechanizmu i zasad związanych z instrumentem przewidzianym w art. 18c ustawy systemowej. Oznacza to, że bez modyfikacji względem aktualnego stanu prawnego miałyby pozostać takie kwestie jak m.in. dolna i górna granica podstawy wymiaru składek, zasady obliczania przeciętnego miesięcznego dochodu uzyskanego z pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym, dobrowolny charakter skorzystania z analizowanego rozwiązania, czy też kategorie osób, do których nie ma zastosowania art. 18c.

Modyfikacji ma ulec wyłącznie limit przychodu uzyskanego przez przedsiębiorcę w poprzednim roku kalendarzowym, którego brak przekroczenia otwiera możliwość skorzystania z preferencyjnego sposobu ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Aktualnie limit ten wynosi 120 000 zł i miałyby ulec zwiększeniu do 200 000 zł.

Zmiana ta miałyby być wprowadzona przede wszystkim w art. 18c ust. 1 (art. 1 pkt 1 projektu), a jako konsekwencja takiego rozstrzygnięcia zmianie uległyby również art. 18c ust. 7 ustawy systemowej (art. 1 pkt 2 projektu).



Podstawowym skutkiem ewentualnego podniesienia limitu byłoby objęcie możliwością skorzystania z obniżonych składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe szerszego grona przedsiębiorców niż obecnie. Aktualny limit oznacza, że przeciętny przychód uprawniający do objęcia art. 18c ustawy systemowej wynosi 10 000 zł miesięcznie, co uwzględniając aktualny poziom cen, a zwłaszcza wysoką inflację w ubiegłych latach może być ocenione jako niewysoki. Należy bowiem podkreślić, że mowa jest tu o przychodzie, który nie odzwierciedla rzeczywistych dochodów przedsiębiorcy. W szczególności wysokie przychody nie muszą się przekładać na wysokie dochody, gdy dany rodzaj działalności wiąże się z wysokimi kosztami. Oznacza to, że obecny limit może wykluczać z możliwości skorzystania z art. 18c przedsiębiorców, których rodzaj działalności charakteryzuje się wysokimi przychodami, a którzy przy wysokich kosztach ich uzyskania (np. wynikających z takich czynników jak wysoki koszt zakupu towarów, najmu lokalu, czy rosnących cen za energię) faktycznie uzyskują niski dochód.

Zaproponowany limit 200 000 zł przychodu rocznego (co przekłada się na przeciętny miesięczny przychód w kwocie 16 666, 67 zł), uwzględniając takie czynniki jak zagregowany wskaźnik inflacji od roku 2020 (tj. wprowadzenia aktualnie obowiązującej kwoty limitu), a także zmianę wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w tym samym okresie (które jest kluczowe dla standardowego ustalania podstawy wymiaru składek dla prowadzących działalność gospodarczą) wydaje się, że nie będzie prowadził do zmiany charakteru art. 18c jako wyjątku od zasady i będzie nadal realizował założenia towarzyszące wprowadzaniu tego rozwiązania do ustawy systemowej, co może być ocenione nie tyle jako nowa jakość, a jako utrzymanie znacznia już istniejącego instrumentu (inna sprawa, to wspomniane wcześniej krytyczne uwagi pod adresem zasadności samego istnienia tego rozwiązania w systemie).

Tym samym, propozycję zmiany art. 18c ustawy systemowej w treści projektu poselskiego należy ocenić jako realizującą zasadniczy cel tego przepisu wskazywany w uzasadnieniach do ustaw z 2018 i 2019 r., tj. zmniejszenie wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przedsiębiorcom, którzy wykazują stosunkowo niewysokie przychody, a które to składki są traktowane w kategorii kosztów.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjęcie analizowanej zmiany może też rodzić negatywne skutki. Po pierwsze zwiększanie liczby przedsiębiorców korzystających z tego rozwiązania będzie się wiązało z mniejszymi wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które nie zostaną w pełni zrekompensowane niższymi świadczeniami wypłacanymi w przyszłości (w szczególności emerytury), ze względu na konieczność podniesienia kwoty emerytury obliczonej zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. 2024 r., poz. 1631, ze zm.) do wysokości najniższej emerytury dla tych przedsiębiorców, którzy osiągną wymagany okres składkowy i nieskładkowy.



Po drugie (co łączy się z uwagą dotyczącą stanu finansowego FUS) opłacanie niskich (a wręcz bardzo niskich) składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oznacza odłożenie bardzo niskiej kwoty stanowiącej podstawę obliczania tych świadczeń. Warto przy tym podkreślić, że mechanizm zawarty w art. 18c ustawy systemowej może być stosowany przez długi okres (po każdych 36 miesiącach korzystania z niego przedsiębiorca zostaje objęty zwykłym trybem ustalania wysokości podstawy składek, ale po 24 miesiącach, oczywiście pod warunkiem spełniania wymogu co do wysokości przychodu, może do niej ponownie, a zatem okres 24 miesięcy jest swoistą przerwą w korzystaniu z ulgi), co stanowi znaczącą różnicę w stosunku do innej ulgi składkowej wprowadzonej w art. 18a ustawy systemowej (tzw. mały ZUS).

Poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z art. 18c może zatem prowadzić do zwiększenia liczby osób, które w przyszłości będą pobierały bądź niskie świadczenia emerytalne, w tym nierzadko konieczne będzie podwyższanie tych świadczeń do gwarantowanych minimów.

W art. 2 projektu zawarta została norma dotycząca określenia wejścia w życie nowego rozwiązania i ma to być dzień 1 stycznia 2026 r.

Taka propozycja nie narusza art. 68b ustawy Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1480), gdyż propozycja zawarta w projekcie poselskim nie zwiększa obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców.

Autor opinii: dr hab. Jakub Szmit, Uniwersytet Gdański