

Warszawa, 3 września 2018 r.

**Komunikat FOR 24/2018:  
Ulga na start: ministerialne notki nie rozwiązują problemu  
interpretacji wydanej przez gdański ZUS**

- **Ulga na start i działalność nierejestrowa to jedne z niewielu rzeczywistych, aczkolwiek drobnych, zmian na lepsze wprowadzonych w ramach „konstytucji biznesu”, chociaż osobnego podkreślenia wymaga to, że tego rodzaju drobne zmiany nie mogą zastąpić całościowej reformy systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych.**
- **Okazuje się jednak, że rząd wprowadził zmiany w sposób sprzeczny ze swoimi deklaracjami. W świetle jedynej dotychczasowej interpretacji – wydanej przez oddział ZUS w Gdańsku – obowiązek opłacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe zostaje przerzucony z przedsiębiorców korzystających z ulgi na start bądź prowadzących działalność nierejestrową na kontrahentów, którzy z takimi przedsiębiorcami podpisali umowę agencyjną, umowę zlecenia albo umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.**
- **W reakcji na medialne zamieszanie wywołane interpretacją wydaną przez gdański ZUS Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz centrala ZUS opublikowały bez żadnego trybu notki z inną wykładnią przepisów dotyczących ulgi na start, nie odnosząc się przy tym do problemów związanych z działalnością nierejestrową. Ani resorty, ani centrala ZUS nie podały jednak, na jakiej podstawie doszły do innego wniosku niż gdański oddział.**
- **Notki te – w przeciwieństwie do interpretacji wydanej przez gdański ZUS – nie tworzą utrwalonej praktyki interpretacyjnej (art. 35 ust. 4 Prawa przedsiębiorców). Przedsiębiorcy stosujący się do utrwalonej praktyki interpretacyjnej w takim samym stanie faktycznym nie mogą zostać obciążeni żadnymi sankcjami, karami ani dodatkowymi daninami, natomiast ci, którzy pójdą za radą zamieszczoną w notce, na taką ochronę liczyć nie mogą. A zatem mimo deklaracji ministerstw i ZUS zleciodawcy osób korzystających z ulgi na start nie odprowadzają składek na własne ryzyko.**

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. +48 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)



/FundacjaFOR



• @FundacjaFOR

NIP: 521-34-49-293 • REGON: 140924840 • KRS: 0000277658

W założeniu działalność nierejestrowa oraz ulga na start (uproszczenia działalności) miały „zmniejszyć obciążenia osób, które prowadzą drobną działalność lub dopiero rozpoczynają działalność gospodarczą i sprawdzają, czy chcą ją wykonywać na większą skalę”<sup>1</sup>. Zgadzając się co do ogólnego sensu ułatwienia prowadzenia działalności dla początkujących przedsiębiorców, trzeba podkreślić, że tego rodzaju drobne zmiany nie mogą zastąpić całościowej reformy systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych, gdyż w obecnych warunkach istnieją ogromne różnice w wysokości klina podatkowego w zależności od formy umowy<sup>2</sup>.

Streszczając informacje z broszury opublikowanej przez resort przedsiębiorczości: Ulga na start pozwala przedsiębiorcy zakładającemu działalność gospodarczą na nieodprowadzanie przez pierwszych 6 miesięcy składki na ubezpieczenia społeczne (pozostaje tylko obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne). Dzięki temu przedsiębiorcy dopiero zaczynający działalność mogą ponosić mniejsze koszty w trudnym okresie początkowym. Z kolei działalność nierejestrowa, z której osoba fizyczna czerpie co miesiąc przychód w wysokości nieprzekraczającej połowy płacy minimalnej, czyli według obowiązujących przepisów w kwocie nie większej niż 1050 zł. Osoba taka nie musi wpisywać swojej działalności do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ani płacić składek na ubezpieczenia w ZUS, a podatek od swojej działalności rozlicza na zasadach ogólnych<sup>3</sup>.

### **Interpretacja indywidualna gdańskiego oddziału ZUS**

24 lipca oddział ZUS w Gdańsku wydał na wniosek przedsiębiorcy interpretację indywidualną dotyczącą obowiązku naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku zawarcia umowy o świadczenie usług z osobami korzystającymi z ulgi na start lub wykonującymi działalność nierejestrową<sup>4</sup>. Sprawę nagłośniło później Stowarzyszenie Współpracujących Biur Rachunkowych<sup>5</sup>.

**Gdański ZUS stwierdził, że w przypadku, gdy osoby korzystające z uproszczeń wprowadzonych przez „konstytucję biznesu” zawierają w ramach prowadzonej działalności umowę agencyjną, umowę zlecenia albo umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłaca zleceniodawca.** Wynika to z tego, że tacy przedsiębiorcy nie są w myśl przepisów osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą (w przypadku działalności nierejestrowej określa to art. 5 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, a w przypadku ulgi na start – art. 8 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Skoro tak, to są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Takie osoby są uważane przez ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych za pracowników podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

---

<sup>1</sup> Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, Warszawa 2018, s. 28, [https://www.mpit.gov.pl/media/56140/Broszura\\_o\\_KB.pdf](https://www.mpit.gov.pl/media/56140/Broszura_o_KB.pdf) (dostęp: 31 sierpnia 2018).

<sup>2</sup> Rafał Trzeciakowski, *Indeks Elastyczności Zatrudnienia 2018: polski kodeks pracy w ogniu krajów UE i OECD. Dlaczego polscy pracownicy mają gorzej?*, Analiza 14/2017, s. 15–16, <https://for.org.pl/pl/a/5666,analiza-14/2017-indeks-elastycznosci-zatrudnienia-2018-polski-kodeks-pracy-w-ogonie-krajow-ue-i-oecd-dlaczego-polscy-pracownicy-maja-gorzej>, (dostęp: 31 sierpnia 2018).

<sup>3</sup> Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, s. 28–35.

<sup>4</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Interpretacja DI/100000/43/822/2018, dostępna na: <http://bip.zus.pl/inne/interpretacje> (dostęp: 31 sierpnia 2018).

<sup>5</sup> Stowarzyszenie Współpracujących Biur Rachunkowych, *Ulga na start – pułapka na przedsiębiorców*, <http://swbr.pl/ulga-na-start-pulapka-na-przedsiębiorcow/> (dostęp: 31 sierpnia 2018).

## Absurdalna reakcja rządu i centrali ZUS

**W reakcji na medialne zamieszanie wywołane interpretacją wydaną przez gdański ZUS Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz centrala ZUS opublikowały bez żadnego trybu notki z inną wykładnią przepisów dotyczących ulgi na start, nie odnosząc się przy tym do problemów związanych z działalnością nierejestrową<sup>6</sup>. Ani resorty, ani centrala ZUS nie podały jednak, na jakiej podstawie doszły do innego wniosku niż gdański oddział. Centrala ZUS ograniczyła się pod tym względem do stwierdzenia, że „interpretacja [...] wydana przez Oddział ZUS w Gdańsku, zawierająca odmienne rozstrzygnięcie, została wydana w sprawie jednostkowej, na podstawie stanu faktycznego przedstawionego przez wnioskującego i dotyczy wyłącznie przedsiębiorcy, na wniosek którego została wydana”<sup>7</sup>. Rzeczą jednak w tym, że dokładnie w takim samym stanie faktycznym znajdują wszyscy zleceniodawcy przedsiębiorców korzystających z ulgi na start.**

**Co szczególnie istotne i o czym się nie wspomina, notki te – w przeciwieństwie do interpretacji gdańskiego ZUS – nie tworzą utrwalonej praktyki interpretacyjnej (art. 35 ust. 4 Prawa przedsiębiorców). Przedsiębiorcy stosujący się do utrwalonej praktyki interpretacyjnej w takim samym stanie faktycznym nie mogą zostać obciążeni żadnymi sankcjami, karami ani dodatkowymi daninami, natomiast ci, którzy pójdą za radą zamieszczoną w notce, na taką ochronę liczyć nie mogą. Innymi słowy, rząd, zamiast naprawić błąd i zmienić przepisy, wsadza przedsiębiorców na minę, sugerując im, że nie muszą przejmować się tym, co jest zapisane w ustawach.**

**Osobnego podkreślenia wymaga to, iż notki te nie poruszają sytuacji kontrahentów osób prowadzących działalność nierejestrową, mimo że pod tym względem jest ona analogiczna do położenia, w jakim znajdują się kontrahenci przedsiębiorców korzystających z ulgi na start.**

Niezależnie od tego, czy interpretacja gdańskiego ZUS jest poprawna (wątpliwości może bowiem budzić to, że art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców zwalnia osoby korzystające z ulgi na start z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczych), problemu można by uniknąć przez zastąpienie przepisu art. 8 ust. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność nie uważa się w rozumieniu niniejszej ustawy osoby fizycznej, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców) przepisem o treści: „Obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym nie podlegają osoby, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców”. Jeśli natomiast zamiarem ustawodawcy było też zwolnienie z obowiązku opłacania składek zleceniodawców osób wykonujących działalność nierejestrową (choć ostatnia reakcja resortu przedsiębiorczości na to nie wskazuje), to należałoby dodać, że dotyczy to również osób określonych w art. 5 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

**Dopóki tak się nie stanie, mimo deklaracji ministerstw i ZUS zleceniodawcy osób korzystających z ulgi na start nie odprowadzają składek na własne ryzyko. Nie będą mogli bowiem ani przed organem administracji, ani przed sądem powołać się na opublikowane bez żadnego trybu notki na stronach internetowych.**

---

<sup>6</sup> Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Zasady korzystania z „ulgi na start”*, <http://www.mpit.gov.pl/strony/aktualnosci/zasady-korzystania-z-ulgi-na-start/> (dostęp: 31 sierpnia 2018); Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady korzystania z tzw. ulgi na start*, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5539,10176,zasady-korzystania-z-tzw-ulgi-na-start.html> (dostęp: 31 sierpnia 2018); Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ulga na start zawsze bez składek*, <http://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/ulga-na-start-zawsze-bez-skladek/1826497> (dostęp: 31 sierpnia 2018).

<sup>7</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ulga na start zawsze bez składek*.

### Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

[patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

### KONTAKT DO AUTORA



**Marcin Zieliński**

Ekonomista FOR

e-mail: [marcin.zielinski@for.org.pl](mailto:marcin.zielinski@for.org.pl)

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) · [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)