

VIII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI NADZWYCZAJNEJ**  
**DO SPRAW DEREGULACJI**  
**(NR 32)**  
z dnia 17 lipca 2018 r.



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji (nr 32)

17 lipca 2018 r.

Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Murdzka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, przeprowadziła:

– **pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę (druk nr 2675).**

W posiedzeniu udział wzięli: **Mariusz Haładyj** podsekretarz stanu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii wraz ze współpracownikami, **Jerzy Zygmunciak** główny specjalista w Departamencie Organizacji i Wdrożeń Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Anna Staszyńska** wicedyrektor Departamentu Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz ze współpracownikami, **Mariusz Białecki** prezes Krajowej Rady Notarialnej, **Mariola Roguska-Kopańczyk** dyrektor Naczelnej Rady Zrzeszeń Handlu i Usług.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Grażyna Kućmierowska**, **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Robert Durlik**, **Dorota Rutkowska-Skwara** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

#### **Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji.

Witam posłów. Witam zaproszonych gości. Witam pana ministra, który w jednym ciągu ma już trzecie po kolei posiedzenie Komisji dotyczące tej samej ustawy. Grozi nam rutyna w przekazywaniu treści.

W porządku dziennym mamy pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę (druk nr 2675). Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjmuje zaproponowany porządek obrad. Nie słyszę sprzeciwu. Porządek obrad został przyjęty.

Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu w dniu 3 lipca skierował powyższy projekt ustawy do naszej Komisji, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Obie Komisje pozytywnie zaopiniowały przedstawiony projekt.

Dyskusja na posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju wskazywała, zachęcała do odważniejszego popatrzenia na inne grupy przedsiębiorców. Były artykułowane tego typu kierunkowe prośby. Przekazuję je, jednakże wykraczały one poza przedmiot ustawy. Dlatego nie znalazły się w opinii. Były wszakże przedmiotem dyskusji.

Przypominam, że pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę – zrobi to pan minister w imieniu rządu – debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców. O uzasadnienie projektu proszę pana ministra. Część z państwa już je słyszała na poprzednich posiedzeniach Komisji.

#### **Podsekretarz stanu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii Mariusz Haładyj:**

Dziękuję, panie przewodniczący. Rzeczywiście wobec kilku osób w większości będę musiał się powtórzyć. Myślę też, że to dobrze, iż mieliśmy doświadczenia z obiema Komisjami. Dzięki temu mam większy stan równowagi. Jak powiedział pan przewodniczący, o ile na posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju raczej była intencja rozszerzania owej propozycji na większe grupy osób, o tyle wspólnie w panią poseł Frydrych byliśmy przed

chwila na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, gdzie raczej były wyrażane obawy w drugą stronę, czy rozwiązanie to nie jest zbyt odważne w kontekście zabezpieczenia emerytalnego osób, które będą z niego korzystały, czy też kosztów dla systemu. Po dwóch wcześniejszych posiedzeniach Komisji mamy niezłą równowagę.

Przechodząc do możliwie krótkiego przedstawienia projektu, jak już mówiłem na poprzednich posiedzeniach Komisji, problemem, na który odpowiadamy prezentowanym projektem ustawy, jest kwestia obciążeń, które przedsiębiorcy od lat podkreślają, podnoszą jako nieproporcjonalne, jeżeli chodzi o działalność nisko przychodową, jest kwestia ryczałtowej składki na ZUS w stosunku do przychodów, które osiągają z działalności. Dla zobrazowania powiem, że na podstawie dzisiejszych przepisów wysokość składek na ubezpieczenie społeczne dla takich podmiotów w 2018 roku wynosi ponad 840 zł. Do tego dochodzi składka zdrowotna w wysokości prawie 320 zł. W perspektywie roku daje to ponad 10 tys. zł składek.

Rozwiązanie to w naturalny sposób powoduje dwa skutki. Jeden jest związany z niską przeżywalnością polskich przedsiębiorców, jeżeli porównamy to z innymi krajami, jak też z ryzykiem. Szacuje się, że prawdopodobieństwo zaprzestania działalności przez grupę nisko przychodowych przedsiębiorców – zaraz powiem, co uznaje się za nisko przychodowe – wynosi 25%. Jednocześnie prawdopodobieństwo upadłości, likwidacji jest pięciokrotnie wyższe niż w kolejnym prognozie od 60 tys. do 100 tys. zł. Przyjęliśmy, że nisko przychodowa działalność to działalność gospodarcza, która w ciągu roku przynosi dwuipółkrotność miesięcznego minimalnego wynagrodzenia. W perspektywie roku jest to trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia. Na dzień dzisiejszy jest to kwota 5250 zł miesięcznie, 63 tys. zł rocznie. W zestawieniu z wysokością składek wchodzimy w drugą konsekwencję tego stanu rzeczy. Niestety, część osób wybiera funkcjonowanie w szarej strefie.

Jednym z proponowanych sposobów zaradzenia tym dwóm ryzykom, negatywnym zjawiskom związanym ze składkami jest powiązanie składki na ZUS w przypadku mniejszej działalności z rozmiarem tejże działalności. Dla osób, których roczny przychód nie przekracza trzydziestokrotności minimalnego wynagrodzenia, składka będzie wynosiła minimum 200 zł, tak jak jest przy tzw. małym ZUS-ie. Generalnie będzie proporcjonalna. Począwszy od 200 zł będzie rosła 16 gr od każdej złotówki przychodu. W związku z zaproponowanymi rozwiązaniami koszt ustawy szacujemy na 500 000 tys. zł rocznie. Uprawnionych do skorzystania będzie do 200 tys. przedsiębiorców, którzy dzisiaj są w przedziale przychodów, o którym powiedziałem wcześniej. Dodatkowo są to osoby, które liczymy w tysiącach, a które dzisiaj pozostają w szarej strefie.

Jakie są warunki skorzystania z proponowanych rozwiązań? Przede wszystkim jest to prowadzenie działalności gospodarczej przez minimum sześćdziesiąt dni w poprzednim roku kalendarzowym w formie opodatkowanej inaczej niż przez kartę podatkową. Po drugie, jest to nieprowadzenie w poprzednim roku innej pozarolniczej działalności niż działalność gospodarcza. Mówiąc skrótowo, jest to także niewykonywanie działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy w ciągu dwóch poprzednich lat.

Dla zminimalizowania obowiązków informacyjnych w związku z omawianym projektem zaproponowaliśmy, żeby przedsiębiorca był zobowiązany tylko do jednokrotnego, jednorazowego zadeklarowania wysokości przychodów w danym roku na początku tegoż roku. Kontrola poprawności opłacania składek będzie się odbywała na linii pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a urzędem skarbowym w sposób elektroniczny poprzez wymianę danych.

Jeżeli działalność będzie zakończona, zawieszona czy też rozpoczęta w ciągu roku kalendarzowego, roczny limit przychodów będzie proporcjonalnie zmniejszony w stosunku do liczby dni, w których faktycznie była prowadzona działalność gospodarcza.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, przed chwilą rozmawialiśmy o tym na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Tutaj proponujemy taki sam zakres jak zakres podmiotowy tzw. małego ZUS-u po to, żeby ograniczać ryzyko, nie zwiększać ryzyka przechodzenia, wręcz wypychania – co jest zjawiskiem niekorzystnym – na samozatrudnienie osób pracujących dotychczas na etacie. Jak powiedziałem, nie będą mogły skorzystać z tego osoby, które rozliczają się w formie karty podatkowej.

Na poprzednich posiedzeniach Komisji mówiłem też, żeby na rozwiązanie to popatrzyć w kontekście całokształtu rozwiązań, z których dzisiaj mogą skorzystać osoby, które zastanawiają się, czy podejść do działalności gospodarczej, czy spróbować zmierzyć się z tym wyzwaniem. Prowadzenie działalności gospodarczej to niewątpliwie najtrudniejsza albo jedna z najtrudniejszych aktywności zawodowych, jakie można sobie wybrać.

Mamy działalność nierejestrową, którą przyjęliśmy w tym roku w Prawie przedsiębiorców. Do osiągnięcia połowy minimalnego wynagrodzenia w ogóle mamy brak obowiązku rejestracji, a w związku z tym też odprowadzania składek na ubezpieczenia. Dopóki nie przekroczy się tego progu, ma się swobodę wycofania się w każdej chwili, nieponoszenia żadnych kosztów. Jeżeli działalność zaczyna nabierać pewnej skali, mamy rozwiązanie w postaci sześciomiesięcznej ulgi na start. Jestem już zarejestrowany w systemie jako przedsiębiorca, ale jeszcze przez pół roku nie płacę składek na ubezpieczenia społeczne. Później mamy to, co obowiązuje już od lat, czyli dwuletni tzw. mały ZUS. Mimo wszystko osoba, która nie osiągnie pułapu dwuipółkrotności miesięcznego minimalnego wynagrodzenia, będzie mogła skorzystać z formy małej działalności gospodarczej, czyli płacić niższą składkę niż ryczałtowy standardowy ZUS.

Powiem jeszcze króciutko o tym, o czym już mówiłem na dwóch poprzednich posiedzeniach Komisji. Dyskusje pokazują też, że nie jest to pstryknięcie palca i mamy projekt ustawy. Mierzyliśmy się z kilkoma zagadnieniami, z kilkoma dylematami. Oczywiście pierwsza rzecz, która przychodzi na myśl, to czy miałby to być dochód czy przychód. Zdecydowaliśmy się na przychód, dlatego że po pierwsze, racjonalnie patrząc, 40% przedsiębiorców, którzy będą uprawnieni do skorzystania z tych rozwiązań, na dzień dzisiejszy opłaca podatek dochodowy w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. W związku z tym nie muszą wyliczać kosztów, nie muszą wyliczać dochodów. Mają najprostszą formę ewidencjonowania tylko i wyłącznie przychodów. Dochód podlega dużo większej pokusie, ryzyku pewnego majsterkowania. Przychód jest od tej strony nie tylko prostszym systemem, ale też bardziej przejrzystym. Jest systemem, który powoduje, że będzie mniejsze ryzyko intensywności kontroli, dlatego że jak mówię, jest to prostsze rozwiązanie. Analizowaliśmy, badaliśmy przykład Francji. Tam też jest przyjęty przychód. Mówię to dla porównania.

Pokusa samozatrudnienia to również jest kwestia, którą braliśmy pod uwagę, żeby nie generować, nie zwiększać ryzyka. Wobec tego przyjęliśmy rozwiązanie, które jest w przypadku małego ZUS-u czy też w przypadku ulgi na start. Jest zakaz świadczenia tych samych usług na rzecz byłego pracodawcy w ciągu dwóch lat poprzedzających skorzystanie z formy małej działalności gospodarczej.

Mówimy też o cykliczności proponowanych rozwiązań. Z rozwiązania tego będzie można korzystać przez trzy lata w ciągu pięcioletniego okresu rozliczeniowego, co jednocześnie, a może nawet przede wszystkim, jest odpowiedzią na ryzyko, na które sami zwracaliśmy uwagę, na które oczywiście i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, i Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny zwracały uwagę, a mianowicie żeby poziom składek pozwalał na zgromadzenie minimalnego kapitału emerytalnego. Na bazie danych Ministerstwa Finansów, na bazie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na bazie modeli tradycyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozwiązanie dotyczące cykliczności powoduje, że przedsiębiorcy powinni, mówiąc kolokwialnie, nazbierać na minimalny kapitał emerytalny. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Proszę bardzo. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Część posłów już uczestniczyła w jednej lub w dwóch dyskusjach. Czy są jakieś głosy? Jeżeli nie ma pytań, zamykam dyskusję.

Nie zgłoszono wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.

A zatem zgłaszam wniosek o niezwłoczne przystąpienie do rozpatrzenia projektu ustawy. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjmuje powyższy wniosek. Przystępujemy do szczegółowego rozpatrzenia projektu.

Tytuł ustawy, proszę bardzo.

**Legislator Robert Durlik:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu Biura Legislacyjnego chciałbym przedstawić dwie, może nie tyle uwagi, co wątpliwości odnośnie do tytułu ustawy. Zresztą są one alternatywne. Pierwsza z nich dotyczy sformułowania samego tytułu, ponieważ zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej zastosowaną przez wnioskodawców opisową formę tytułu stosujemy wtedy, kiedy zmienia się wiele ustaw. Państwo zmieniają tylko dwie ustawy. Właściwie z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej właściwsze byłoby nadanie ustawie tytułu „ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej”. W zasadzie jest to bardziej pytanie, czy państwo w dyskusjach nie rozważali takiego tytułu. Czy nie uważają państwo, że z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej jest to prawidłowa i bardziej zalecana formuła?

Jeżeli natomiast Wysoka Komisja nie podzieli naszej wątpliwości i nie zdecyduje się na zmianę tytułu ustawy, mamy uwagę formalną. Do zaproponowanego tytułu należy dodać odnośnik informujący o zakresie nowelizacji, ponieważ tutaj go zabrakło. Jest to odnośnik wynikający wprost z Zasad techniki prawodawczej, który informuje nas o ustawach nowelizowanych daną ustawą. Oczywiście będą to dwie ustawy. Dodamy to na etapie prac nad przygotowaniem sprawozdania. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Proszę, panie ministrze.

**Podsekretarz stanu w MPiT Mariusz Haładyj:**

Dziękuję za tę uwagę. Moim zdaniem przyjęcie zarówno wersji Biura Legislacyjnego, jak i wersji rządowej będzie prawidłowe. Pan mecenas ma rację. Tytuł mógłby brzmieć tak jak pan to proponował, optuję jednak za pozostawieniem wersji rządowej. Po pierwsze, przy innych ustawach także przyjmowaliśmy nazewnictwo pokazujące od razu przedmiot. Mamy sygnały od ludzi, że jeżeli szukają ustaw i jeżeli jest to ustawa o zmianie ustawy X czy Y, to jest im dużo trudniej się poruszać niż po nowelach, które pokazują przedmiot ustawy. Tutaj proponuję zatem pozostawienie obecnej wersji, natomiast co do odnośnika pełna zgoda.

**Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Dziękuję bardzo. Tytuł pozostaje. Odnośnik stanowi propozycję zmiany legislacyjnej zaraz po tytule. Czy jest sprzeciw wobec umieszczenia odnośnika w projekcie? Nie ma sprzeciwu. Rozumiem, że dalej rozpatrujemy łącznie z odnośnikiem.

Przystępujemy do rozpatrywania art. 1. Zmiana nr 1. Czy są uwagi do zmiany nr 1? Nie ma. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 1? Nie ma. Zmiana nr 1 została przyjęta.

Zmiana nr 2. Czy są uwagi do zmiany nr 2? Nie ma. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 2? Nie ma. Zmiana nr 2 została przyjęta.

Zmiana nr 3. Czy są uwagi do zmiany nr 3? Nie ma. Proszę bardzo.

**Legislator Robert Durlik:**

Panie przewodniczący, drobna uwaga formalna. W art. 18c ust. 12, który jest dodawany w zmianie nr 3, w dwóch miejscach przywoływana jest ustawa o podatku od towarów i usług. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej należy przywołać ją wraz z datą uchwalenia ustawy. Prosimy o upoważnienie do dokonania podobnej korekty.

Jednocześnie generalnie Biuro Legislacyjne chciałoby zwrócić się do Wysokiej Komisji o ogólne upoważnienie do dokonania korekt redakcyjnych, adiustacji redakcyjno-legislacyjnej uchwalonego sprawozdania. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Czy jest sprzeciw wobec udzielenia Biuru Legislacyjnemu pełnomocnictwa do dokonania poprawek, które były wymienione przed chwilą? Nie ma sprzeciwu. Możecie państwo dokonywać poprawek, zaczynając od zmiany nr 3.

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 3? Nie ma. Zmiana nr 3 została przyjęta.

Zmiana nr 4. Czy są uwagi do zmiany nr 4? Nie ma uwag. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 4? Nie ma. Zmiana nr 4 została przyjęta.

Zmiana nr 5. Nie widzę uwag. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 5? Zmiana nr 5 przy braku sprzeciwu została przyjęta.

Zmiana nr 6. Czy są uwagi do zmiany nr 6? Nie ma. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zmiany nr 6? Nie ma. Zmiana nr 6 została przyjęta.

Zmiana nr 7. Nie ma uwag. Nie widzę także sprzeciwu. Zmiana nr 7 wobec braku sprzeciwu została przyjęta.

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia art. 1? Nie ma sprzeciwu. Art. 1 został przyjęty.

Art. 2 Czy są uwagi do art. 2 Nie ma. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia art. 2? Nie ma. Art. 2 został przyjęty.

Art. 3. Biuro Legislacyjne, bardzo proszę.

#### **Legislator Robert Durlik:**

Sygnalizujemy, że tutaj w ramach udzielonego nam upoważnienia, za zgodą Wysokiej Komisji, chcielibyśmy dokonać dwóch korekt. Przede wszystkim początek przepisu powinien brzmieć: „Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”, ponieważ jest to przepis własny ustawy, która nie wprowadziła skrótu. Skrót znajduje się w art. 1 ustawy nowelizowanej. Natomiast pod koniec przepisu po to, żeby nie przywoływać pełnego tytułu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z datą i metryką, proponujemy zapisać „w trybie określonym w art. 19 ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1”, podobnie jak na początku tego przepisu, gdzie odsyłają państwo do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dziękuję.

#### **Przewodniczący poseł Wojciech Murdzek (PiS):**

Dziękuję bardzo. Widzę, że jest zgoda na poprawki legislacyjne.

Czy są inne uwagi do art. 3? Nie ma. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia art. 3? Nie ma. Art. 3 został przyjęty.

Art. 4. Czy są uwagi do art. 4? Nie ma uwag. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia art. 4? Nie ma. Art. 4 został przyjęty.

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia całego projektu ustawy? Nie ma. Projekt został przyjęty.

Na posła sprawozdawcę proponuję pana posła Grzegorza Piechowiaka. Czy pan poseł wyraża zgodę? Pan poseł wyraża zgodę. Czy jest jakaś inna kandydatura lub sprzeciw wobec przyjęcia kandydatury pana posła? Nie ma sprzeciwu. W związku z tym wybraliśmy posła sprawozdawcę.

Informuję, że tym samym porządek dzienny został wyczerpany. Dziękuję za obecność.