



MINISTER  
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI  
I TECHNOLOGII

Warszawa, 11 czerwca 2019 r.

DDR-III.0212.10.2019  
IK: 947679

**Pan Adam Abramowicz**  
**Rzecznik Małych i Średnich**  
**Przedsiębiorców**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 lutego br. (RMSP-82/2019) w sprawie wydania objaśnień prawnych pragnę przedstawić, co następuje.

Zgodnie z art. 33 ustawy – Prawo przedsiębiorców (p.p.), podmiotami uprawnionymi bądź zobligowanymi do wydawania objaśnień prawnych są ministrowie oraz organy, które na podstawie odrębnych przepisów są upoważnione do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych, przy czym objaśnienia podmioty te wydają **w zakresie swojej właściwości**. Przepis art. 18, którego m.in. dotyczyło ww. pismo Pana Rzecznika, pomimo umiejscowienia go w p.p. jest w swojej istocie regulacją z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego, a zatem – zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej – pozostaje poza właściwością Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (ministra właściwego do spraw gospodarki).

Co zaś tyczy się tzw. działalności nierejestrowej, to należy zwrócić uwagę, że art. 33 p.p. stanowi, iż objaśnienia prawne dotyczą **przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej**. Na mocy art. 35 ust. 1 i 3 p.p., przedsiębiorca, który zastosuje się do objaśnienia prawnego jest w szczególności sposób chroniony. Nie może być bowiem obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do objaśnienia ani daninami w wysokości wyższej niż z niego wynikające. Art. 5 ust. 1 p.p. mówi natomiast, że tzw. działalność nierejestrowa **nie stanowi** działalności gospodarczej, a w konsekwencji, biorąc pod uwagę treść art. 4 ust. 1 p.p., osoba ją wykonująca nie jest przedsiębiorcą na gruncie zarówno tej ustawy, jak i innych ustaw, które w przedmiotowym zakresie odwołują się do p.p. To samo pojęcie nie może być rozumiane w różny sposób w ramach jednego aktu prawnego. Oczywiście jest więc, że nieposiadanie statusu przedsiębiorcy łączy się zarówno z pewnymi „uprzywilejowaniami” (np. brakiem konieczności rejestracji w CEIDG), ale także równocześnie z brakiem możliwości skorzystania z niektórych dobrodziejstw i rozwiązań, które przepisy wyraźnie wiążą z faktem posiadania tego właśnie statusu. Skoro zatem objaśnienia prawne dotyczyć mają norm związanych z działalnością gospodarczą w myśl p.p., to nie mogą one być związane z kwestią działalności nierejestrowej, która to działalnością gospodarczą na gruncie tej ustawy nie jest.

W konsekwencji, **nie jest możliwe** wydanie przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii wnioskowanych przez Pana Rzecznika objaśnień prawnych w myśl art. 33 ust. 1 p.p.

Tym niemniej, zasadne wydaje się być przedstawienie **oceny** resortu przedsiębiorczości w przedmiotowych kwestiach, opartej na dotychczasowych ustaleniach z resortem rodziny, pracy i polityki społecznej.

Dokument podpisany elektronicznie przez: Marek Niedużak  
**Data podpisu: 11 czerwca 2019**

## I. Ulga na start – art. 18 p.p.

### 1. Zakres podmiotowy ulgi na start

**Przedsiębiorcą uprawnionym do skorzystania z ulgi na start jest jedynie przedsiębiorca będący osobą fizyczną, a zatem podlegający obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).**

Jako że instytucja ulgi na start kierowana jest do nowych przedsiębiorców i ma na celu zmniejszenie ich obciążeń publicznoprawnych w pierwszym okresie aktywności gospodarczej, możliwość skorzystania z niej **przysługuje jedynie przedsiębiorcom, którzy nigdy wcześniej nie prowadzili działalności gospodarczej albo też tym, którzy nie prowadzili jej przez okres ostatnich 60 miesięcy**, liczony od dnia ostatniego zakończenia lub zawieszenia tej działalności.

### 2. Zakres przedmiotowy zwolnienia w ramach ulgi na start

Przedsiębiorca korzystający z ulgi na start nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oznacza to, że **umowy cywilnoprawne** (tj. umowy agencyjne, umowy zlecenia oraz inne umowy o świadczenie usług, do których zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) **zawierane w ramach tej działalności nie mogą stanowić odrębnego tytułu do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznym**. W konsekwencji, kontrahenci przedsiębiorców korzystających z ulgi na start nie mają obowiązku zgłaszania ich do ubezpieczeń społecznych ani odprowadzania za nich składek na ubezpieczenia społeczne – o ile zawierane umowy wykonywane są w ramach działalności gospodarczej, jak wyżej. O tym, czy ma to miejsce, decydują dwa czynniki:

- **przychód** osiągniany przez przedsiębiorcę z danej umowy jest **opodatkowany jako przychód z (pozarolniczej) działalności gospodarczej**, zgodnie z ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [nie dotyczy to zatem np. umów zawieranych w związku z tzw. działalnością wykonywaną osobiście];
- **przedmiot danej umowy jest taki sam, jak przedmiot działalności gospodarczej** prowadzonej przez przedsiębiorcę [podstawowym wyznacznikiem w tym zakresie są kody Polskiej Klasyfikacji Działalności widniejące we wpisie przedsiębiorcy w CEIDG; należy jednak pamiętać, że w toku ewentualnych czynności wyjaśniających może się także okazać, iż przedsiębiorca faktycznie wykonuje działalność gospodarczą w obszarze, którego nie zgłosił w swoim wpisie w Ewidencji].

Zwolnienie od obowiązku ubezpieczeniowego wynikające z ulgi na start obejmuje swoim zakresem **jedynie osobę samego przedsiębiorcy**, nie zaś jego pracowników czy też osób z nim współpracujących.

Ulga na start **nie dotyczy** kwestii podlegania przez przedsiębiorcę **ubezpieczeniu zdrowotnemu** związanej z prowadzoną działalnością – te nadal pozostaje dla niego obowiązkowe. Zobowiązania publicznoprawne wynikające z tego faktu realizowane są przez samego przedsiębiorcę.

### 3. Wykonywanie działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy

Celem wprowadzenia ulgi na start było zachęcanie Polaków do podejmowania działalności gospodarczej. W praktyce nieraz zdarzają się jednak przykłady sytuacji, gdy pracodawcy nakłaniają swoich pracowników do zakończenia z nimi oficjalnego stosunku pracy, a następnie rozpoczęcia prowadzenia własnej działalności gospodarczej w ramach której *de facto* wykonują oni na rzecz swego (formalnie) dawnego pracodawcy dotychczasowe czynności. Takie przymusowe samozatrudnienie nie jest zjawiskiem pożądanym, a osoby, które postępują w opisany sposób nie powinny móc korzystać ze zwolnienia przewidzianego ulgą na start.

Z tego względu art. 18 ust. 1 p.p. przewiduje, że ulga na start jest niedostępna dla przedsiębiorców, którzy wykonują działalność gospodarczą na rzecz **byłego** pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywali w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej.

Pojęcie **pracodawcy** zostało określone w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Zgodnie z art. 3, jest nim **jednostka organizacyjna**, choćby nie posiadała osobowości prawnej, **a także osoba fizyczna**, jeżeli zatrudniają one pracowników.

Istotne elementy stosunku pracy określa art. 22 § 1 Kodeksu pracy, który wskazuje, że w ramach stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy **określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę**, a pracodawca – **do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem**. Podstawą istnienia stosunku pracy jest umowa o pracę, warto jednak pamiętać, że jeżeli spełnione są powyższe warunki, to zatrudnienie uznaje się za zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, **niezależnie od tego, jaka nazwa została nadana umowie** zawartej przez strony.

Przepisy dotyczące spółdzielczego stosunku pracy znajdują się natomiast w treści ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z zawartymi w niej regulacjami, spółdzielnia oraz jej członek mają **obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy**, a podstawą jego nawiązania jest spółdzielcza umowa o pracę.

Jeżeli przedsiębiorca zawiera z byłym pracodawcą umowy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, to określenie tego, czy działalność tę można określić mianem wykonywanej na rzecz tego pracodawcy, jest **uzależnione od indywidualnych okoliczności faktycznych** danej sprawy. Ewentualną weryfikację, czy spełniona jest negatywna przesłanka do skorzystania z ulgi na start (oraz, ewentualnie, w którym momencie prowadzenia działalności gospodarczej nastąpiło ziszczenie się tej przesłanki), przeprowadza Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

#### *4. Okres korzystania z ulgi na start*

Ulga na start przysługuje maksymalnie przez okres **6 miesięcy** od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Jeżeli podjęcie działalności następuje innego dnia niż pierwszy dzień miesiąca, to miesiąca tego **nie uwzględnia się** przy biegu wspomnianych 6 miesięcy.

**Zawieszenie** wykonywania działalności gospodarczej **nie wstrzymuje** biegu terminu końcowego korzystania z ulgi na start.

#### *5. Rezygnacja z ulgi na start*

Ponieważ ulga na start ma charakter **dobrowolny**, przedsiębiorca może z niej zrezygnować. Następuje to przez dokonanie przez niego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, przy wykorzystaniu druków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Może to nastąpić zarówno **wraz z rozpoczęciem** działalności gospodarczej, **jak i w dowolnej chwili** w trakcie trwania okresu korzystania z ulgi na start.

Po wykorzystaniu bądź rezygnacji z ulgi na start, przedsiębiorca ma możliwość korzystania z opcji odprowadzania przez 24 miesiące składek ubezpieczeniowych liczonych według tzw. preferencyjnej podstawy, zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (u.s.u.s.), o ile spełnia określone w tym przepisie warunki.

## **II. Działalność nierejestrowa – art. 5 p.p.**

Osoby prowadzące tzw. działalność nierejestrową (tj. spełniające warunki wskazane w art. 5 p.p.) są zwolnione od szeregu obowiązków publicznoprawnych, które przepisy łączą z prowadzeniem „zwykłej” działalności gospodarczej, przede wszystkim konieczności złożenia wniosku o wpis do CEIDG, odprowadzania zryczałtowanych składek ubezpieczeniowych i prowadzenia skomplikowanej rachunkowości.

P.p. nie zmieniło natomiast generalnych zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby fizyczne, które nie wykonują działalności gospodarczej. Tym samym, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. oraz art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (u.ś.o.z.), jeśli dana osoba **wykonuje 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, to umowa taka stanowi tytuł do ubezpieczeń.

Warto jednak zauważyć, że istnieją przypadki, kiedy w związku ze zbiegiem różnych tytułów do ubezpieczeń społecznych, nie opłaca się składek z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. W szczególności, jeżeli osoba wykonująca pracę na podstawie umowy o świadczenie usług jest jednocześnie pracownikiem zatrudnionym na podstawie stosunku pracy u innego pracodawcy i ma z tego tytułu zagwarantowane co najmniej minimalne wynagrodzenie, to umowa cywilnoprawna nie rodzi obowiązku opłacania składek na **ubezpieczenia społeczne**.

**W braku zbiegu tytułów do ubezpieczeń, osoba wykonująca pracę na podstawie umowy o świadczenie usług podlega takim samym zasadom ubezpieczeniowym, jak wszyscy inni zleceniobiorcy niewykonyjący działalności gospodarczej.**

W przypadku osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych płatnikiem składek, zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s. oraz art. 74 ust. 1 u.ś.o.z., **jest jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z taką osobą w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie jej ubezpieczeniami.**

Odpłatne świadczenie usług jest zawsze związane z zawarciem przez strony umowy cywilnoprawnej, nawet jeśli nie ma ona formy pisemnej (tzn. jest zawarta ustnie). P.p. nie reguluje kwestii zawierania umów i nie wprowadziło w tym obszarze zmian. Obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń po stronie płatnika składek powstaje zaś w sytuacji objęcia danej osoby ubezpieczeniami społecznymi lub ubezpieczeniem zdrowotnym.

Obowiązki płatników składek zostały wyszczególnione zwłaszcza w art. 17, 47 i 47a u.s.u.s. oraz art. 74, 85 i 87 u.ś.o.z. Wśród nich znajdują się m.in. przesyłanie deklaracji rozliczeniowej oraz opłacanie składki za ubezpieczonego – pod warunkiem, że obowiązek składkowy powstaje.

*Z poważaniem,*

z up. dr Marek Niedużak

Podsekretarz Stanu