Fundacja „Można Lepiej!”
KRS: 0001129114, REGON: 529776277
NIP: 6772516379
ul. Szyszko-Bohusza 21
30-251 Kraków
kontakt@moznalepiej.pl

Kraków, 29 października 2025 r.

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Szanowna Pani Ministro!

Niniejsze pismo składamy <u>w trybie ustawy o petycjach</u> i oświadczamy, że wrażamy zgodę na upublicznienie naszych danych.

Zdaniem ZUS-u, klienci osób prowadzących działalność nierejestrowaną w wielu sytuacjach powinni dokonać zgłoszenia wypełniając całą masę skomplikowanych dokumentów i muszą zapłacić składki na ubezpieczenie społeczne za kogoś, od kogo zamawiają usługę. Choć konieczność raportowania państwu o każdej wizycie u fryzjera czy przeprowadzonej w domu naprawie przez złotą rączkę brzmi jak żart to sprawa jest jednak bardzo poważnie traktowana przez urzędników, a za niedopełnienie obowiązku mogą grozić nawet dwa lata więzienia.[1] Rządzący zmieniając dopuszczalne limity zachęcają do prowadzenia działalności nierejestrowanej, ale przez źle skonstruowane przepisy zaradni obywatele mogą się dorobić problemów, zamiast pieniędzy. Dlatego apelujemy o zmianę kłopotliwego prawa.

Większości osób się wydaje, że korzystając z jakieś usługi muszą tylko za nią zapłacić. Sytuacja zupełnie jednak inaczej wygląda w przypadku działalności nierejestrowanej, jeżeli nie wiąże się ona ze sprzedażą jakieś konkretnej rzeczy czy czynnościami, które mogą być przedmiotem umowy o dzieło. W takich okolicznościach ZUS konsekwentnie uznaje, że klient staje się zleceniodawcą, czyli w pewnym sensie pracodawcą i dochodzi do zawarcia umowy zlecenia, co wiąże się ze skomplikowanymi formalnościami. Odnosi się to do wszystkich nabywców, w tym również osób, które nie mają firmy i są zwykłymi konsumentami. Problem dotyczy bardzo wielu rodzajów usług jak chociażby korepetycje, sprzątanie, drobne naprawy, prace budowlane czy tworzenie grafik i obsługa mediów społecznościowych. W małych miejscowościach, gdzie często popyt jest niewielki zdarza się, że nawet

[1] Art. 219 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny(t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383.)

fryzjerzy funkcjonują w oparciu o działalność nierejestrowaną. Bazując na tym przykładzie, każdy kto zostanie ostrzyżony powinien się zarejestrować w ZUS-sie jako płatnik, a potem zgłosić swojego fryzjera i opłacić w jego imieniu składki i to wszystko jeszcze rozliczyć. Przygotowanie wymaganych dokumentów zajęłoby dużo więcej czasu niż sama usługa, a wiele osób mierząc się z formalnościami straciłoby dodatkowe włosy wyrywając je z głowy. Gdyby do księgi rekordów Guinnesa wpisywano biurokratyczne wymogi to chyba bezkonkurencyjne byłoby rozliczanie składek przez każdego klienta.

Można odnieść wrażenie, że tworząc ustawę wybrano drogę na skróty i zapisano tylko, że dorabianie bez rejestracji nie stanowi działalności gospodarczej, ale nie określono czym zatem są czynności[2], co otworzyło szerokie pole do interpretacji. Jak zwykle w takich przypadkach na wysokości zadania stanął ZUS, który uznał, że pod względem ubezpieczeń społecznych mechanizm należy zakwalifikować jako już wcześniej znane formy rozliczeń. I gdy mamy do czynienia z usługami, które wiążą się tylko z działaniami to podpadają one pod umowę zlecenia. Ze względu na niskie limity we wcześniejszych latach problem był marginalny. Wraz z wzrostem dopuszczalnego progu przychodu działalność nierejestrowana zyskuje jednak na popularności i wiele osób może zostać złapanych w pułapkę. Pierwsze niekorzystne interpretacje pojawiły się już kilka lat temu, a ZUS konsekwentnie stoi na stanowisku, że klienci powinni dokonywać rozliczeń.[3] Ostatnio nawet na rządowej stronie z poradami Biznes.gov.pl[4] pojawiły się informacje o konieczności płacenia składek, co pokazuje, że stanowisko państwowych organów jest jednoznaczne. Dotychczas sądy nie kwestionowały takich rozstrzygnięć. Gdy w ramach deregulacji uelastyczniono limit nikt nie zajął się problemem wynikającym z niezbyt fortunnie skonstruowanych przepisów. Pewnie prościej było dodać jedno zdanie do ustawy niż przeprowadzić szerszą nowelizacje. Zmiana to taki przykład swoistej „prawnej trytytki" którą się próbuje spajać w całość nie pasujące do siebie ustawy.

Limit przychodów z działalności nierejestrowanej obecnie wynosi 75% minimalnego wynagrodzenia w danym miesiącu, a od 2026 roku próg będzie sumowany i liczony kwartalnie. Gdyby wprowadzić zwolnienie tych wpływów ze składek ZUS-u to osoba osiągająca maksymalny pułap otrzymywałaby na rękę większe wynagrodzenie niż pracownik zarabiający najniższą krajową. Dlatego wtedy wielu pracodawców mogłoby wypychać zatrudnione u siebie osoby do prowadzenia działalności nierejestrowanej. W tym wypadku są potrzebne bardziej subtelne rozwiązania niż wprowadzenie samego zwolnienia z ZUS-u. Można na przykład określić limit dopuszczalnych przychodów od pojedynczego podmiotu i ustalić, że środki, które się w nim mieszczą nie podlegają składkom . Ewentualnie, warto rozważyć chociaż jakiś dodatkowy próg poniżej, którego nie trzeba się rozliczać z ZUS-em, żeby okazjonalne dorabianie na niewielką skalę było łatwe i proste. A jeżeli zostanie uznane, że należy płacić pełne składki od całości przychodów z działalności nierejestrowanej to chociaż warto ułatwić rozliczenia, które winna dokonywać osoba świadcząca usługi w maksymalnie uproszczonej procedurze. Powinno wystarczyć wypełnienie jakiegoś prostego dokumentu, w którym by się podawało samą wysokość przychodów. Bez konieczności składania kilku skomplikowanych formularzy i wpisywania kodów, które osobom nie mającym do czynienia z rozliczeniami kadrowymi często kojarzą się z jakimś tajnym szyfrem. Warto również określić w ustawie definicję działalności.

Osoby prowadzące działalność nierejestrowaną i ich klienci łatwo mogą się nieświadomie wpakować w spore problemy. Istnieje ryzyko, że chęć dorobienia sobie będzie wiązać się z koniecznością, składania wyjaśnień, groźbą nałożenia kar i zapłaty zaległych składek przez niczego

---

[2] Art. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 z późn zm.)

[3] Na przykład pismo z dnia 12 lutego 2024 r. Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, sygnatura DI/100000/43/1239/2023 [dostęp: 26.10.2025 r.] https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/di-100000-43-1239-2023-obowiazek-oplacania-skladek-na-18524813

[4] Część zatytułowana „Działalność nierejestrowa a umowy-zlecenia" [dostęp: 26.10.2025 r.] https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00115

nieświadomych zamawiających. Ciężko przewidzieć jaka będzie praktyka organów kontroli, ale nie da się wykluczyć, że państwo będzie z całą stanowczością ścigać nawet nieumyślne i drobne uchybienia, jak to bywało w wielu podobnych przypadkach. Dlatego trzeba poruszyć problem, bo może w ten sposób uda się kogoś uratować przed kłopotami. Trudno uwierzyć, że korzystanie z rozwiązań mających w założeniu uprościć rozliczenia może wiązać się z dużo większymi obowiązkami niż w przypadku prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej.

Warto podkreślić, że problem nie dotyczy osób, które sprzedają jakieś rzeczy w ramach działalności nierejestrowanej czy chociażby studentów poniżej 26 roku życia. W przypadku osób zatrudnionych i osiągających minimalne wynagrodzenie w ramach umowy o prace lub zlecenie pozostaje kwestia składki zdrowotnej.

Z poważaniem

Krzysztof Kwarciak
prezes Zarządu Fundacji „Można Lepiej!"

Otrzymują:
1. Sejm RP
2. Senat RP
3. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
4. Minister Finansów i Gospodarki

Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Eliza Wiśniewska

DUS-III.055.11.2025.WB

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Krzysztof Kwarciak
Prezes Zarządu Fundacji „Można Lepiej!”
ul. Szyszko-Bohusza 21
30-251 Kraków
Email: kontakt@moznalepiej.pl

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że Pana petycja w sprawie rozwiązań systemowych działalności nierejestrowej - została rozpatrzona negatywnie.

U z a s a d n i e n i e

W swojej petycji z 29 października 2025 r. – podnosi Pan zastrzeżenia w sprawie rozwiązań systemowych działalności nierejestrowej, w tym między innymi w kontekście ewentualnego zaistnienia i realizacji obowiązku ubezpieczeń społecznych przy okazji wykonywania tego typu działalności zarobkowej.

W zakresie właściwości Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - wyjaśniamy, że kwestia obowiązku ubezpieczeń społecznych i opłacania składek na te ubezpieczenia została szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 cytowanej ustawy, obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu - w tym obowiązkowi opłacania składek - podlegają między innymi osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są zleceniobiorcami
Ubezpieczenie chorobowe ma natomiast dla zleceniobiorców charakter dobrowolny. Przepisy art. 2a ww. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stoją przy tym na gruncie równości wszystkich ubezpieczonych i płatników w zakresie obowiązku ubezpieczenia i opłacania składek.

Poszczególne osoby są zatem obejmowane ubezpieczeniami społecznymi - nie ze względu na przedmiot wykonywanej pracy lub działalności zarobkowej, lecz ze względu na wykonywanie tej działalności w określonych ramach organizacyjno-prawnych. Każda osoba wykonująca rodzaj pracy lub działalności zarobkowej wymienionej (co do formy organizacyjnej) w art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (w tym na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy do której zgodnie z Kodeksem cywilnym

stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) - podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym.

O kwalifikacji danej działalności co do rodzaju nie decydują jednak przepisy o systemie ubezpieczeń społecznych - tylko odpowiednio - przepisy Kodeksu pracy, Kodeksu cywilnego lub przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców.

Należy w tym miejscu wskazać, że kwestie dotyczące, zarówno charakteru, jak i zasad wykonywania działalności nierejestrowej - uregulowane zostały przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z zm.) należącej do zakresu właściwości Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Jednocześnie należy podkreślić, że działalność nierejestrowa, jako forma prowadzenia działalności zarobkowej, nie jest co do rodzaju objęta obowiązkiem ubezpieczeń społecznych i opłacania składek z tej działalności – aż do momentu przekroczenia granicy przychodu, powyżej której działalność nierejestrowa z mocy ustawy Prawo przedsiębiorców staje się działalnością gospodarczą i wówczas podlega ona obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorców. Osoba wykonująca działalność nierejestrową, jako nie posiadająca tytułu do ubezpieczeń społecznych z tej działalności, w przypadku zawarcia np. umowy zlecenia – podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako zleceniobiorca, a nie jako osoba prowadząca działalność nierejestrową, ponieważ taki tytuł nie istnieje w świetle przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych.

Podsumowując można zatem stwierdzić, że osoba wykonująca działalność nierejestrową, która nie przekracza ustawowych limitów przychodu, ani nie zawiera w ramach tej działalności umów rodzajowo podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym (np. umowa zlecenia lub inna umowa, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) - nie podlega ubezpieczeniom społecznym z tytułu działalności nierejestrowej jako takiej.

Jednocześnie należy ponownie podkreślić, że przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, w tym w zakresie działalności nierejestrowej - należą do właściwości Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Pouczenie
Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Załącznik:
- Klauzula dotycząca przetwarzania danych osobowych przez MRPiPS.

Otrzymuje:
Biuro Ministra

Klauzula informacyjna dot. przetwarzania danych osobowych w zakresie kierowanej do MRPiPS korespondencji (dane zebrane od osoby, której dotyczą) Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem dany osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/ poniżej przekazuję następujące informacje:	
TOŻSAMOŚĆ ADMINISTRATORA	Administratorem danych osobowych jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z siedzibą w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5, 00-513 Warszawa.
DANE KONTAKTOWE ADMINISTRATORA	Z administratorem danych można się skontaktować poprzez adres mailowy: **info@mrips.gov.pl**, lub pisemnie na adres siedziby administratora.
DANE KONTAKTOWE INSPEKTORA OCHRONY DANYCH	Z Inspektorem Ochrony Danych można się kontaktować we wszystkich sprawach dotyczących przetwarzania danych osobowych w szczególności w zakresie korzystania z praw związanych z ich przetwarzaniem poprzez adres mailowy: **iodo@mrips.gov.pl** lub pisemnie na adres siedziby administratora.
CELE PRZETWARZANIA I PODSTAWA PRAWNA	Pani / Pana dane będą przetwarzane w celu rozpatrzenia przesłanej do MRPiPS korespondencji. Podstawą prawną przetwarzania danych jest art. 6 ust. 1 lit. e RODO.
ODBIORCY DANYCH	Pani/Pana dane osobowe mogą być przekazywane podmiotom przetwarzającym dane osobowe na zlecenie administratora, a także innym podmiotom na podstawie obowiązujących przepisów (przykład: sądowi, Policji, instytucjom kontrolnym, podmiotom lub osobom fizycznym występującym z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej)
OKRES PRZECHOWYWANIA DANYCH	Pani/Pana dane będą przetwarzane w okresie przewidzianym dla archiwizacji dokumentów wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego.
PRAWA PODMIOTÓW DANYCH	Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do Pani/Pana danych oraz prawo żądania ich sprostowania, sprzeciwu, ich usunięcia po upływie wskazanych okresów lub ograniczenia ich przetwarzania.
ZAUTOMATYZOWANE PODEJMOWANIE DECYZJI, W TYM PROFILOWANIE	Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu
PRAWO WNIESIENIA SKARGI DO ORGANU NADZORCZEGO	Przysługuje Pani/Panu również prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych w państwie członkowskim Pani / Pana zwykłego pobytu, miejsca pracy lub miejsca popełnienia domniemanego naruszenia. **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)**
INFORMACJA O DOWOLNOŚCI LUB OBOWIĄZKU PODANIA DANYCH	Podanie danych osobowych jest dobrowolne, jednakże ich przetwarzanie jest warunkiem rozpatrzenia korespondencji