

## **Działalność nierejestrowana wyzwaniem dla mikroprzedsiębiorstw**

### **Wstęp**

Rząd pracuje nad zmianami w przepisach dotyczących działalności gospodarczej w ramach tzw. pakietu deregulacyjnego. Z założenia „przepisy deregulacyjne mają kształtować środowisko prawne i instytucjonalne, aby ułatwić przedsiębiorcom zarówno zakładanie działalności gospodarczej, jak i jej dalsze funkcjonowanie”<sup>1</sup>. **Pakiet deregulacyjny powstał więc z myślą o przedsiębiorcach.** To dobra inicjatywa ze strony rządu, bowiem posunięcia rządzących, które bezpośrednio mogą przyczynić się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju są zawsze doceniane przez przedsiębiorców.

Prace nad projektem ustawy będącej pierwszym pakietem deregulacyjnym dobiegają już końca. Pomimo, iż zmiany zostały ocenione pozytywnie, a ustawa ma ułatwić przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej, pewne wątpliwości, w dalszym ciągu, budzi kwestia prowadzenia działalności nierejestrowanej. W 2025 r., w związku z podwyżką kwoty minimalnego wynagrodzenia do 4666 zł brutto, podwyższona została także kwota przychodów z działalności nierejestrowanej. Maksymalny próg przychodów z takiej działalności nie może być wyższy niż 75 proc. minimalnego wynagrodzenia. „Dodatkowo, osoby pozostające bez pracy mogą osiągnąć (...) 50 proc. tej kwoty, aby zachować status bezrobotnego”<sup>2</sup>. Jeśli przyjrzeć się bliżej proponowanym zmianom, można zadać pytanie czy pewne elementy pakietu deregulacyjnego to ułatwienie omijania przepisów i zachęta do działalności w „szarej strefie”? Jakie skutki może mieć ciągłe podwyższanie przychodów z działalności nierejestrowanej? Jak to wpłynie na rynek pracy i sytuację mikroprzedsiębiorców?

### **Co w przepisach planuje zmienić rząd?**

Jak podkreślił na portalu „X” dr Mariusz Filipek, który przewodniczył obradom Zespołu ds. Deregulacji i Dialogu Gospodarczego, „pierwszy pakiet deregulacyjny wkrótce zostanie skie-

---

<sup>1</sup> *Pakiet deregulacyjny na ostatniej prostej*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pakiet-deregulacyjny-na-ostatniej-prostej>

<sup>2</sup> A. Kot, *Ważna zmiana dla przedsiębiorców od 2025 roku. Już nie 3225 zł, a 3499 zł co miesiąc*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/przewodnik-po-prawie/artykuly/9633468,wazna-zmiana-od-2025-roku-dla-przedsiębiorców-juz-nie-3225-zł-a-3499.html>

rowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów”<sup>3</sup>. W ramach ułatwień dla osób prowadzących działalność nierejestrowaną ustawodawca proponuje m.in.<sup>4</sup>:

- możliwość posługiwania się przez osoby wykonujące działalność nierejestrowaną wyłącznie numerem PESEL;
- uregulowanie kwestii oskładkowania umów cywilnoprawnych zawieranych w ramach tzw. działalności nierejestrowanej;
- doprecyzowanie możliwości prowadzenia działalności nierejestrowanej przez obco-krajowców.

**Dodatkowo po wprowadzeniu zmian działalność nierejestrowana obejmie także usługi, które nie wymagają uzyskania koncesji.** „Przykładowo, usługi ochroniarskie nadal nie będą mogły być świadczone w ramach działalności nierejestrowanej, bo są koncesjonowane. Natomiast usługi sprzątania już tak”<sup>5</sup>. Dotychczas działalność nierejestrowana była domeną głównie osób zajmujących się drobnym handlem oraz wytwarzaniem produktów.

Liczba osób, które wykazały przychód z działalności nierejestrowanej w deklaracjach PIT-36, w poprzednich latach wyniosła<sup>6</sup>:

- 24 226 podatników – w rozliczeniu za 2020 rok;
- 32 343 podatników – w rozliczeniu za 2021 rok;
- 50 126 podatników – w rozliczeniu za 2022 rok;
- 78 976 podatników – w rozliczeniu za 2023 rok.

Natomiast, łączny przychód, jaki zanotowano z działalności nierejestrowanej to<sup>7</sup>:

- 30 mln zł w 2018 r.;
- 68 mln zł w 2019 r.;
- 84,5 mln zł w 2020 r.;
- 254,3 mln zł w 2022 r.

Jak wynika z danych zebranych powyżej, zarówno liczba osób wykonujących działalność nierejestrowaną jak i przychody z niej osiągnięte z roku na rok stale rosną. Działalność nierejestrowaną reguluje tzw. *Konstytucja Biznesu*, czyli pakiet ustaw z 2018 roku. Warun-

<sup>3</sup> <https://x.com/MRiTGOVPL/status/1869332629847146531>

<sup>4</sup> A. Szczerba, *Pakiet deregulacyjny – mniej formalności dla przedsiębiorców*, <https://www.tgc.eu/publikacje/pakiet-deregulacyjny-mniej-formalnosci-dla-przedsiębiorców/>

<sup>5</sup> K. Bartman, *Rząd ma plan. Ekspert: może wyrządzić wiele szkody rynkowi pracy*, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-ma-plan-ekspert-moze-wyrzadzic-wiele-szkody-rynkowi-pracy-7015794634922816a.html>

<sup>6</sup> M. Pogroszewska, *Działalność nierejestrowana coraz popularniejsza, ale są też bariery*, <https://www.prawo.pl/podatki/dzialalnosci-nierejestrowana-zalety-i-wady,529533.html>

<sup>7</sup> *Działalność nierejestrowana coraz popularniejsza wśród Polaków*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologiea/dzialalnosc-nierejestrowana-coraz-popularniejsza-wsrod-polakow>; K. Bartman, *Rząd ma plan...*, wyd. cyt.

kiem prowadzenia działalności nierejestrowanej jest brak prowadzenia działalności gospodarczej w ciągu ostatnich 60 miesięcy (5 lat) oraz nieprzekraczanie miesięcznego limitu przychodów, ustalonego jako 75% minimalnego wynagrodzenia. Należy zaznaczyć, że działalność nierejestrowana nie jest działalnością gospodarczą, a jej wykonawcy nie są formalnie przedsiębiorcami<sup>8</sup>, a umowy, które zawierane są na takiej działalności, najczęściej są umowami zlecenia<sup>9</sup>. Osoba fizyczna prowadząca działalność nierejestrowaną nie ma obowiązku:

- odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne ani zdrowotne do ZUS;
- wpłacania zaliczek na podatek dochodowy. Dochód rozliczany jest dopiero w rocznym PIT;
- rejestrowania się w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG), czy Urzędzie Skarbowym;
- rozliczania podatku VAT, w przypadku, gdy przychody nie przekroczą określonego limitu.

Prowadzenie działalności nierejestrowanej wiąże się więc z szeregiem ułatwień, ograniczając formalności i koszty związane z prowadzeniem firmy<sup>10</sup>. **Czy takie działania faktycznie znacząco poprawią warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w Polsce?** Na przykład dr Tomasz Lasocki z Uniwersytetu Warszawskiego zauważa, że „działalność nierejestrowana nie jest działalnością gospodarczą, więc trudno stwierdzić, czy wyłączenie jej z ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych jest wsłuchaniem się w głos przedsiębiorców”<sup>11</sup>. Dlaczego przepisy dotyczące osób prowadzących działalność nierejestrowaną są zestawiane z przedsiębiorcami prowadzącymi zarejestrowaną działalność gospodarczą? A jednocześnie osoba zamykająca działalność musi odczekać 5 lat, aby móc wykonywać działalność nierejestrowaną. Również w tej kwestii osoby fizyczne prowadzące zarejestrowaną działalność gospodarczą odczuwają niesprawiedliwe traktowanie przez prawo. Bowiem zamykając firmę, takie osoby nie mogą sobie „dorobić”.

### **Czy rynek pracy ucierpi na proponowanych zmianach?**

Brzmienie nowych przepisów budzi niepokój i poważne wątpliwości części ekspertów, którzy zaznaczają, że pomysł rządu może wyrządzić wiele szkody rynkowi pracy i wręcz jego destabilizację. Zdaniem dra T. Lasockiego „**rozszerzenie działalności nierejestrowej na usługi**

<sup>8</sup> K. Bartman, *Rząd ma plan...*, wyd. cyt.

<sup>9</sup> A. Kot, *Ważna zmiana dla przedsiębiorców...*, wyd. cyt.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> K. Bartman, *Rząd ma plan...*, wyd. cyt.

**może spowodować nieuczciwą konkurencję na rynku, dumping płacowy i zatrudnianie pracowników nie na etatach, ale w ramach właśnie działalności nierejestrowej**<sup>12</sup>. Doktor Lasocki twierdzi również, że propozycja powszechnego wyłączenia podmiotów z systemu ubezpieczeń bez zapewnienia im ochrony to negatywne rozwiązanie dla finansów publicznych<sup>13</sup>. Pogłębić się może także działalność w „szarej strefie”.

Resort rozwoju jednak nie obawia się negatywnych zjawisk na rynku pracy i odpływu ubezpieczonych w ZUS w związku z nowymi przepisami. Według tego resortu „propozycja zmian jest wynikiem postulatów, które zgłaszały od dłuższego czasu środowiska biznesowe, w tym osoby chcące rozpocząć własną dorywczą działalność”<sup>14</sup>. W dodatku „obecne przepisy umożliwiają osiąganie z działalności nierejestrowej jedynie przychodów istotnie niższych niż minimalne wynagrodzenie za pracę”<sup>15</sup>. Nie do końca można się z tym zgodzić, bowiem od nowego roku nastąpiło „podwyższenie progu przychodowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą bez wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”<sup>16</sup>, a „przepisy prawa jasno określają, że prowadząc działalność nierejestrowaną, nie można przekroczyć miesięcznego limitu przychodów wynoszącego 75 proc. minimalnego wynagrodzenia”<sup>17</sup>. Minimalne wynagrodzenie od stycznia 2025 roku wynosi 4666 zł brutto, a zatem limit przychodów z działalności nierejestrowanej zwiększył się do 3499,50 zł miesięcznie. Porównując – osoba samozatrudniona, nie korzystająca z ulg, aby otrzymać obecnie 3500 zł „na rękę” musi zarobić co najmniej 5500 zł. Nawet osoba bezrobotna może prowadzić działalność nierejestrowaną, jeśli ta działalność opiera się wyłącznie na umowach sprzedaży. W tym wypadku „osoba bezrobotna, aby zachować status bezrobotnego, nie może uzyskać przychodu w wysokości przekraczającej połowę (50%) minimalnego wynagrodzenia za pracę (z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych)”<sup>18</sup>. Daje to 2333 zł możliwego przychodu osobie zarejestrowanej w Urzędzie Pracy, jako bezrobotna. **Jaką zatem motywację do dalszej pracy mają osoby prowadzące działalność gospodarczą i odprowadzające składki do ZUS?** Nie jeden mikroprzedsiębiorca, czy samozatrudniony, po opłaceniu obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne nie dysponuje kwotą minimalnego wynagrodzenia na życie. Nie są to z pewnością równe warunki prowadzenia działalności.

---

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> A. Kot, *Ważna zmiana dla przedsiębiorców...*, wyd. cyt.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> *Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00115>

Już od dawna wśród mikroprzedsiębiorców panuje przeświadczenie, że **umożliwienie prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej to ułatwienie dla prowadzenia działalności w „szarej strefie”**. W dodatku teraz, gdy planuje się poszerzyć działalność tą również o usługi. „Badacze szarej strefy twierdzą, że towarzyszy ona wszelkiej działalności gospodarczej, a w szerokim zakresie występuje zwłaszcza wśród bardzo małych jednostek gospodarczych, które nie są zobowiązane do prowadzenia szczegółowej sprawozdawczości”<sup>19</sup>. Tego zdania są np. autorzy raportu pt. *Szara strefa 2024* z Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG). Według nich „praca bez rejestracji jest (...) nierzadko wynikiem małej skali działalności”<sup>20</sup>. W dodatku, jak podają autorzy, nieformalna działalność może wynikać z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć, a w działalność tą zaangażowana jest „tzw. marginalna siła robocza”. Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim, czy imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem<sup>21</sup>. Instytut Badań Ekonomicznych (IBE) pod koniec 2019 roku przeprowadził badanie<sup>22</sup> dotyczące m.in. zakresu „szarej strefy” w opinii przedsiębiorstw. Wyniki badania pokazały, że tylko „1/3 mikroprzedsiębiorstw uważała, że w ich branży szara strefa nie występuje”<sup>23</sup>.

Różne instytucje podają różne wskaźniki „szarej strefy”. Według raportu Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych „w 2020 roku nastąpiło przełamanie korzystnej tendencji, jaką było coroczne zmniejszanie się udziału szarej strefy”<sup>24</sup> – wzrósł on wtedy do 18,0%, a lata 2022-2023 były okresem dalszego wzrostu – do 18,9%<sup>25</sup>. Podobnie wynika z raportu opublikowanego przez UN Global Compact Network Poland, według którego na koniec 2022 roku „szara strefa” w Polsce prawdopodobnie przekroczyła 20% PKB<sup>26</sup>. Wówczas do jej rozrostu przyczyniła się z pewnością pandemia Covid-19, a także wojna w Ukrainie. Według dalszych prognoz IPAG udział „szarej strefy” w 2024 roku zmniejszył się do 18,5%. Natomiast **„według Międzynarodowego Funduszu Walutowego szara strefa w Polsce to 27% PKB**, czyli

---

<sup>19</sup> A. Kubisiak (red. merytoryczna), *Mikrofirmy pod lupą w 2019 r.*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, kwiecień 2020, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/08/Mikrofirmy.pdf>, s. 48.

<sup>20</sup> J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2024*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa, Warszawa, kwiecień 2024, [https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG\\_Szara\\_Strefa\\_2024.pdf](https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2024.pdf), s. 7.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Badanie mikroprzedsiębiorstw przeprowadzono w listopadzie i grudniu 2019 r. Badanie objęło 409 mikroprzedsiębiorstw z całej Polski reprezentujących różne branże.

<sup>23</sup> A. Kubisiak (red. merytoryczna), *Mikrofirmy pod lupą...*, wyd. cyt.

<sup>24</sup> J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2024*, wyd. cyt., s. 10.

<sup>25</sup> Tamże, s. 10-11.

<sup>26</sup> *Rząd wypowiada wojnę szarej strefie. Tworzy specjalny zespół*, <https://www.money.pl/podatki/rzad-wypowiada-wojne-szarej-strefie-tworzy-specjalny-zespol-7095306040535648a.html>

o 5 pkt proc. więcej niż średnia unijna”<sup>27</sup>. Czy zbliżamy się zatem do początku lat 90., gdy w Polsce „szara strefa” sięgała 33,1% PKB?<sup>28</sup>. Warto zauważyć i zgodzić się z twierdzeniem IPAG, zdaniem którego „czynnikiem skłaniającym do zatrudniania na czarno pozostanie dalszy wzrost (...) minimalnego wynagrodzenia”<sup>29</sup>. Zarówno wzrost „szarej strefy” jak i minimalnego wynagrodzenia stanowi poważne zagrożenie dla rynku pracy i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą.

## Podsumowanie

Podniesienie progów przychodów oraz uproszczenie przepisów działalności nierejestrowanej to kroki, które mogą przyczynić się do wzrostu „szarej strefy” i podejmowania nielegalnych form działalności. Niedługo może wystąpić zjawisko „wypychania” pracowników na działalność nierejestrowaną, zwłaszcza w branżach o niskich zarobkach. Uproszczenie zasad działalności nierejestrowanej może zachęcić niektórych pracodawców do zatrudniania w sposób nieformalny, aby uniknąć obowiązków związanych z ZUS czy podatkami. Według zapowiedzi Ministerstwa Finansów powstanie specjalny międzyresortowy zespół, którego zadaniem ma być walka z „szarą strefą”, a ambitnym celem rządu jest „zmniejszenie skali szarej strefy przynajmniej do poziomu średniej UE w ciągu kilku lat, czyli ograniczenie jej zakresu o 100 mld zł.”<sup>30</sup>. Należy jednak zadać pytanie jak mają się te plany do ciągłych ułatwień dla prowadzenia działalności nierejestrowanej? Przypomnę, że osoby wykonujące działalność nierejestrowaną to nie przedsiębiorcy. Trzeba zastanowić się, jak zbalansować istnienie działalności nierejestrowanej z jednoczesną ochroną mikroprzedsiębiorstw. Tu zasadne będzie np. obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej czy zmniejszenie kosztów zatrudnienia pracownika (m.in. zaprzestanie podnoszenia minimalnego wynagrodzenia). Kluczową kwestią jest bowiem ochrona interesów przedsiębiorców oraz stabilność rynku pracy. Od 1989 roku polskie PKB per capita wzrosło trzykrotnie właśnie głównie za sprawą MŚP, do których należą mikroprzedsiębiorstwa.

---

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> *Szara strefa w Polsce wciąż się rozrasta*, <https://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/5684649,szara-strefa-w-polsce.html>

<sup>29</sup> J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2024*, wyd. cyt., s. 11.

<sup>30</sup> *Rząd wypowiada wojnę...*, wyd. cyt.

## Bibliografia

- Bartman K., *Rząd ma plan. Ekspert: może wyrządzić wiele szkody rynkowi pracy*, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-ma-plan-ekspert-moze-wyrzadzic-wiele-szkody-rynkowi-pracy-7015794634922816a.html>
- Działalność nierejestrowa coraz popularniejsza wśród Polaków*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/dzialalnosc-nierejestrowa-coraz-popularniejsza-wsrod-polakow>
- Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00115>
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa 2024*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa, Warszawa, kwiecień 2024, [https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG\\_Szara\\_Strefa\\_2024.pdf](https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2024.pdf)  
<https://x.com/MRiTGOVPL/status/1869332629847146531>
- Kot A., *Ważna zmiana dla przedsiębiorców od 2025 roku. Już nie 3225 zł, a 3499 zł co miesiąc*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/przewodnik-po-prawie/artykuly/9633468,wazna-zmiana-od-2025-roku-dla-przedsiębiorcow-juz-nie-3225-zl-a-3499.html>
- Kubisiak A. (red. merytoryczna), *Mikrofirmy pod lupą w 2019 r.*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, kwiecień 2020, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/08/Mikrofirmy.pdf>
- Pakiet deregulacyjny na ostatniej prostej*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/pakiet-deregulacyjny-na-ostatniej-prostej>
- Pogroszewska M., *Działalność nierejestrowana coraz popularniejsza, ale są też bariery*, <https://www.prawo.pl/podatki/dzialalnosci-nierejestrowana-zalety-i-wady,529533.html>
- Rząd wypowiada wojnę szarej strefie. Tworzy specjalny zespół*, <https://www.money.pl/podatki/rzad-wypowiada-wojne-szarej-strefie-tworzy-specjalny-zespol-7095306040535648a.html>
- Szara strefa w Polsce wciąż się rozrasta*, <https://www.infor.pl/prawo/praca/pracownik/5684649,szara-strefa-w-polsce.html>
- Szczerba A., *Pakiet deregulacyjny – mniej formalności dla przedsiębiorców*, <https://www.tgc.eu/publikacje/pakiet-deregulacyjny-mniej-formalnosci-dla-przedsiębiorcow/>