

Warszawa 20/11/2025

Krajowa Izba Biur Rachunkowych
Ul. Zamoyskiego 45a/9
03-801 Warszawa

Szanowna Pani
Agnieszka Majewska
Rzeczniczka Małych i Średnich Przedsiębiorców

Szanowni Państwo,

Krajowa Izba Biur Rachunkowych (KIBR), reprezentująca środowisko biur rachunkowych oraz podmioty obsługujące przedsiębiorców w zakresie rozliczeń podatkowych, księgowych i kadrowo-płacowych, przedstawia stanowisko dotyczące projektu zmian ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, określanego jako UDER90.

Izba w pełni popiera kierunek cyfryzacji i automatyzacji rozliczeń, jednak analiza projektu oraz opinii eksperckich wskazuje na szereg istotnych zagrożeń, które w obecnym kształcie mogą wywołać chaos organizacyjny, dodatkowe obciążenia administracyjne oraz niepewność prawną zarówno dla przedsiębiorców, jak i biur rachunkowych.

Projekt UDER90 zakłada, że:

- powstanie Jednolity Plik Ubezpieczeniowy (JPU), czyli elektroniczny pakiet danych przesyłanych z systemów kadrowo-płacowych do ZUS;
- ZUS przejmie obliczanie i rozliczanie składek, a płatnik będzie „tylko” zatwierdzał albo korygował propozycję dokumentów przygotowanych przez ZUS.

Planowane wejście w życie zmian: dla JDG od 1.01.2028, dla pozostałych płatników od 1.01.2031.

1. Słabe strony z perspektywy przedsiębiorców

1.1. Nienaturalnie krótkie terminy – kolizja z podatkami

Założenia mówią, że dane do rozliczenia składek (JPU) mają być przekazane **do 5. dnia miesiąca za miesiąc poprzedni**, a ZUS ma w ciągu 5 dni przygotować rozliczenie.

Eksperti (m.in. Izabela Leśniewska w Business Insider) wskazują, że:

- to **koliduje z terminami podatkowymi**, np. faktury można wystawiać do 15. dnia następnego miesiąca;
- w wielu firmach **nie da się ustalić prawidłowego przychodu w 5 dni** – trzeba domknąć sprzedaż, zaliczki, różnice kursowe itd.;
- faktycznie oznacza to **więcej pracy w krótszym czasie** dla przedsiębiorców i księgowych, a nie mniej.

Dziś art. 47 ustawy systemowej przewiduje różne terminy dla różnych grup (5., 15. i 20. dzień miesiąca), co jest bardziej elastyczne. Projekt realnie skraca łączny cykl pracy przedsiębiorcy o 50–60%.

1.2. Domniemane zatwierdzenie dokumentów przez milczenie

Projekt zakłada, że jeśli płatnik **nie zatwierdzi** dokumentów ZUS w terminie, to przyjmuje się domniemanie, że dokumenty zostały zatwierdzone i **ZUS zaewidencjonuje je z urzędu**.

Ryzyka:

- przedsiębiorca może „przegapić” termin (np. z powodu awarii systemu, choroby, urlopu);
- mimo braku świadomej akceptacji, dokumenty stają się podstawą rozliczeń, a późniejsze kwestionowanie będzie trudne (reklamacja, odwołanie do sądu itd.);
- powstaje fikcja odpowiedzialności: formalnie odpowiada ZUS, ale ekonomicznie – płatnik i ubezpieczony, bo to im zależy na prawidłowych świadczeniach.
- mechanizm domniemanej akceptacji dokumentów wprost zagraża bezpieczeństwu biur rachunkowych. W przypadku gdy klient nie zatwierdzi dokumentów w terminie (np. z powodu choroby, pobytu za granicą, awarii systemu), to biuro – nawet działając prawidłowo – może

zostać obciążone odpowiedzialnością kontraktową, ponieważ klient będzie twierdził, że „biuro powinno przypilnować”. Projekt w obecnym kształcie prowadzi do nieuprawnionego zwiększenia ryzyka prawnego po stronie biur

Powoduje to **fikcję akceptacji** i przenosi ciężar udowodnienia błędu na przedsiębiorcę.

Proponowany mechanizm jest sprzeczny z zasadą zaufania obywatela do państwa.

1.3. Obowiązek uzasadniania każdej korekty / edycji

Założenia przewidują, że jeśli płatnik zmodyfikuje propozycję dokumentów ZUS, będzie musiał uzasadnić edycję dokumentu.

Projekt wymaga uzasadnienia każdej modyfikacji, nawet:

- literówki,
- korekty technicznej,
- poprawy oczywistego błędu.

Brak podziału korekt na drobne i istotne generuje:

- ogromną liczbę dodatkowych czynności,
- obawę płatników przed dokonywaniem korekt,
- przeciążenie biur i przedsiębiorców koniecznością „tłumaczenia oczywistości”.

Problemy:

- nawet przy zwykłej korekcie technicznej trzeba będzie pisać uzasadnienie – to dodatkowa biurokracja;
- nie wynika jasno, co dalej z takim dokumentem: czy rozliczenie płatnika jest ważne od razu, czy trzeba czekać na zatwierdzenie przez ZUS – to tworzy niepewność co do stanu prawnego;
- w praktyce wymusza na przedsiębiorcach (albo ich biurach) **wysoki poziom specjalizacji w „języku ZUS”**, bo każde odstępstwo trzeba merytorycznie „obronić”.
- Obowiązek uzasadnienia każdej korekty zwiększy presję klientów na biura rachunkowe do sporządzania uzasadnień w imieniu płatnika, co nie należy do klasycznych usług

księgowych. Biura nie powinny być traktowane jako „tłumacze intencji klienta” w kontaktach z ZUS. Każde uzasadnienie to czynność ryzykowna – może zostać oceniona przez ZUS jako nienależyta lub błędna, co narazi biuro na roszczenia odszkodowawcze ze strony klienta.

1.4. Asymetria uprawnień: ZUS może więcej niż płatnik

Projekt ogranicza możliwość zmiany danych z JPU na koncie płatnika i ubezpieczonego do określonego czasu (5 lat plus kolejne 5 lat od zawiadomienia, z wyjątkami), po czym dane stają się „ostateczne” – z możliwością zmiany tylko wyrokiem sądu.

Jednocześnie:

- art. 83a ustawy systemowej pozwala ZUS-owi na ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną **bez wyraźnych granic czasowych**, co potwierdza orzecznictwo SN – decyzja może być zmieniona „w każdym czasie”, gdy pojawią się nowe okoliczności.
- praktyka „wstecznego” odbierania tytułu do ubezpieczenia i realnej „**konfiskaty składek**” **nawet 20 lat wstecz** została szeroko opisana w prasie prawniczej.

W połączeniu z JPU oznacza to:

płatnik ma ograniczony czas na poprawę danych, ZUS - potencjalnie dużo szersze, długoletnie uprawnienia do kwestionowania i zmiany rozliczeń. Wprowadzenie ostateczności danych JPU przy jednoczesnym utrzymaniu szerokich uprawnień ZUS z art. 83a powoduje, że biuro rachunkowe może być zobowiązane do udzielania klientom wyjaśnień i prowadzenia długotrwałych postępowań, mimo że nie ma wpływu na działania ZUS. Należy doprecyzować, że biura rachunkowe nie ponoszą odpowiedzialności za skutki późniejszych decyzji ZUS, jeżeli dokumenty zostały przez nie sporządzone na podstawie danych klienta.

Tworzy to **nieproporcjonalny układ**, w którym prawa płatnika są mniejsze niż prawa ZUS.

1.5. ZUS dostaje pełny, scentralizowany wgląd w dane płacowe

Po wprowadzeniu JPU **ZUS będzie miał praktycznie pełny, hurtowy dostęp do danych płacowych przedsiębiorstwa** – nie tylko bieżących, ale i historycznych.

KIBR – **jeden głos** wszystkich biur rachunkowych

Ryzyka:

- dalsze **uszczelnianie systemu** może oznaczać częstsze kontrole, korekty i spory;
- większe ryzyko związane z **bezpieczeństwem i wyciekami danych** (centralne repozytorium zawierające szczegółowe informacje o wynagrodzeniach i tytułach ubezpieczeń);
- dla części przedsiębiorców może to oznaczać konieczność **audytu historycznych rozliczeń** przed wejściem JPU, co generuje koszty,

1.6. Uzależnienie od sprawności systemu IT ZUS

Projekt całkowicie zakłada:

- działanie eZUS/mZUS i integracji API bez poważniejszych przerw;
- że w krótkich terminach (5 dni od wysłania JPU) ZUS zdąży przygotować rozliczenia.

Brakuje jednak:

- **twardych gwarancji w ustawie**, co się dzieje przy awarii systemu po stronie ZUS (przedłużenie terminów, brak odsetek i sankcji, tryb awaryjny);
- zasad odpowiedzialności państwa za **szkodę wynikłą z błędnego rozliczenia ZUS** (błąd algorytmu, importu danych, integracji).
- W przypadku awarii po stronie ZUS klienci będą oczekiwać, że to biuro „rozwiąże problem”, mimo że nie ma narzędzi ani odpowiedzialności za działanie systemów państwowych. Należy doprecyzować, że biura rachunkowe nie odpowiadają za skutki nieterminowego przekazania danych, jeśli przyczyna leży po stronie infrastruktury ZUS.

To klasyczny problem wszystkich wielkich systemów IT – jeśli nie jest opisany wprost, w praktyce „odchoruje” to przedsiębiorca i obsługujące go biuro rachunkowe. Brak procedury „fail-safe” przenosi ryzyko systemowe w 100% na płatnika.

2. Słabe strony z perspektywy biur rachunkowych / kadr

2.1. Spiętrzenie pracy w pierwszych dniach miesiąca

Biura już dziś mają „szczyt”:

- VAT / JPK,
- listy płac,

- ZUS,

- coraz szybciej KSeF.

Konieczność przygotowania danych do JPU **do 5. dnia miesiąca** oznacza:

- masową koncentrację pracy i ryzyko **przewlekłych nadgodzin** w biurach;
- wymuszenie na klientach szybkiego dostarczania dokumentów – co w realnym świecie często jest nieosiągalne.
- Tak skrajna koncentracja pracy (VAT, JPK, płace, ZUS, KSeF) w jednym przedziale czasowym zwiększa ryzyko błędów niezawinionych przez biuro. Należy wskazać, że projektowane terminy zwiększają prawdopodobieństwo szkody po stronie klienta wynikającej z ograniczeń czasowych, a nie z błędów biura, co może skutkować powstawaniem nieuzasadnionych roszczeń wobec biur.

Podczas gdy zamysł projektu to *odciążenie*, w praktyce powstaje *podwójne obciążenie*.

2.2. Koszty integracji i zmian systemów

Projekt wprost wskazuje, że dla pozostałych płatników (pracodawców) konieczna będzie **wymiana danych między systemami kadrowo-płacowymi a ZUS**, np. przez API.

Dla biur rachunkowych oznacza to:

- koszty aktualizacji / wymiany oprogramowania kadrowo-płacowego;
- konieczność testów, wdrożeń, szkoleń pracowników;
- utrzymanie **dwóch reżimów** w okresie przejściowym (klienci na starych i nowych zasadach).

To są realne koszty, których projekt deregulacyjny formalnie nie uwzględnia po stronie biur jako osobnej grupy, jak również dla przedsiębiorców. Koszty nie są ani oszacowane, ani rekompensowane przez państwo. Stąd konieczne jest darmowe narzędzie (podobnie, jak JPK VAT, czy KSeF).

2.3. Rozmycie odpowiedzialności wobec klientów

W założeniach:

- ZUS odpowiada za przygotowanie rozliczeń;
- płatnik (często reprezentowany przez biuro) ma je zatwierdzić, ewentualnie skorygować z uzasadnieniem;
- ZUS rozpatruje reklamacje i ewentualnie wydaje decyzję.

W praktyce:

- klient będzie oczekiwał, że **biuro „załatwi wszystko z ZUS”**;
- biuro często będzie pierwszym adresatem pretensji, jeśli rozliczenie okaże się błędne, **nawet gdy błąd powstał po stronie ZUS**;
- konieczność pisania uzasadnień korekt i reklamacji przeniesie się na biura kadrowo-płacowe i księgowe.

Bez jasnego uregulowania roli biur rachunkowych, ich odpowiedzialność kontraktowa wobec klientów może się faktycznie zwiększyć. Warto rozważyć biura jako osobny podmiot w tej wymianie dokumentacji, żeby było jasne, co robi biuro, a co klient po to, by jasno rozdzielić odpowiedzialność pomiędzy stronami.

2.4. Brak wyraźnego „bezpiecznika” przy masowych korektach ZUS

Projekt zakłada, że:

- zmiana danych na koncie następuje dopiero po **zweryfikowaniu zasadności** reklamacji przez ZUS;
- jeśli ZUS odmówi, wydaje decyzję (z odwołaniem do sądu).

Ryzyko z punktu widzenia biur:

- **masowe reklamacje** w przypadku błędu systemowego ZUS to miesiące pracy w trybie „awaryjnym”;
- trudno to wycenić w modelach abonamentowych – brak mechanizmów kompensacyjnych po stronie państwa.

To powtórka problemów znanych z Polskiego Ładu.

3. Problemowe przepisy / kierunki w ustawie systemowej

KIBR – jeden głos wszystkich biur rachunkowych

Na podstawie projektu i obecnej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych szczególnie problematyczne są:

1. **Terminy z art. 47** – w projekcie skracane de facto do 5. dnia miesiąca, co koliduje z regulacjami podatkowymi (VAT, PIT/CIT, KSeF) i realiami pracy biur. W przypadku terminu okołoweekendowego są to realnie 3 dni robocze, a obecnie klienci dostarczają dokumenty najczęściej w okresie do 10. dnia miesiąca, a następnie należy je opracować, więc termin do 5. dnia miesiąca jest zdecydowanie nierealny.
2. **Mechanizm domniemania zatwierdzenia dokumentów** – brak wprost powiązania z ochroną płatnika w razie awarii, choroby, zdarzeń losowych.
3. **Art. 83 i 83a** – bardzo szerokie uprawnienia ZUS do ponownego ustalania prawa/zobowiązania po wielu latach, bez symetrycznego ograniczenia czasowego względem płatnika.
4. Ograniczenia czasowe na korektę JPU & reklamacje po stronie płatnika – w połączeniu z art. 83a tworzą **asymetrię** na korzyść ZUS.
5. Brak definicji roli biura rachunkowego.
6. Brak zasad ochrony płatnika („safe harbour”).

4. Propozycje zmian

4.1. Terminy – powiązać z realiami podatkowymi i pracą biur

Propozycja:

- zamiast sztywnego 5. dnia miesiąca:
 - dla JDG – co najmniej **10. dzień miesiąca**,
 - dla pozostałych płatników – utrzymanie zróżnicowania (np. 10., 15., 20. dzień, analogicznie do obecnego art. 47) lub powiązanie terminu z kalendarzem podatkowym (np. 15. dzień, jak przy fakturach VAT);
- wprowadzenie ustawowego mechanizmu **wydłużenia terminu** na złożenie JPU w razie:
 - stwierdzonej awarii systemu ZUS,
 - komunikatu o niedostępności eZUS/mZUS.

Dla biur rachunkowych to realnie decyduje, czy projekt jest wykonalny, czy staje się kolejnym „wyścigiem z kalendarzem”.

4.2. Korekty bez przesadnej biurokracji

Propozycja:

- rozróżnić w ustawie/koncepcji JPU:
 - **korekty techniczne / oczywiste omyłki** – niewymagające uzasadnienia (lub z uproszczonym, jednolinijkowym opisem);
 - **istotne zmiany stanu faktycznego** (np. zmiana tytułu ubezpieczenia, zgłoszenia do ubezpieczenia, okresów zatrudnienia) – tu uzasadnienie zasadne;
- doprecyzować, że **rozliczenie złożone przez płatnika (po korekcie)** jest skuteczne z chwilą wysyłki, a ZUS w razie wątpliwości wszczyna normalne postępowanie, zamiast wstrzymywać „w próżni” skutki rozliczenia.

To ogranicza ryzyko, że każdy drobiazg będzie generował wymianę pism i niepewność co do wyniku.

4.3. Symetryczne terminy zmian dla ZUS i płatników

Obecnie ZUS ma dzięki art. 83a **bardzo szerokie, czasowo nieograniczone** uprawnienie do zmiany decyzji, co w praktyce bywa oceniane jako prowadzące do efektu „konfiskaty składek”.

Propozycja:

- zmienić art. 83a ustawy systemowej tak, aby:
 - wprowadzić **maksymalny, twardy termin** na ponowne ustalenie prawa/zobowiązania (np. 5 lat od doręczenia decyzji lub zewidencjonowania danych z JPU);
 - po jego upływie ZUS nie może **działać na niekorzyść ubezpieczonego/płatnika**, z wyjątkiem sytuacji rażącego nadużycia prawa lub przestępstwa;
- powiązać ten termin z nowymi regułami dotyczącymi ostateczności danych z JPU – tak, żeby **ZUS i płatnik mieli porównywalne ramy czasowe**.

To ustawowo ogranicza ryzyko „odkręcania” wszystkiego po kilkunastu latach.

4.4. Ochrona płatnika działającego w zaufaniu do ZUS

KIBR – *jeden głos* wszystkich biur rachunkowych

Skoro ZUS ma przygotowywać rozliczenia, projekt powinien jasno powiedzieć:

jeśli płatnik **działał w zaufaniu** do informacji z JPU i nie manipulował danymi, to w razie błędu ZUS:

- nie płaci odsetek ani sankcji,
- nie ponosi negatywnych konsekwencji w kontrolach.

Propozycja:

- dodać w ustawie systemowej przepis typu „safe harbour”:
 - brak odsetek i kar, gdy zaniżenie/nadpłata wynika z **błędu systemu ZUS** albo nieprawidłowego przetworzenia danych, przy prawidłowo przesłanym JPU;
 - w razie obniżenia świadczenia ubezpieczonego z powodu błędu ZUS – **wyrównanie z budżetu państwa** albo odpowiedniego funduszu, bez obciążania płatnika wstecz.

Brak przepisów typu „safe harbour” jest także groźny dla biur rachunkowych, bo każde odsetki lub zaległość spowodowana błędem systemu ZUS lub awarią może być przerzucona na biuro przez klienta. Konieczne jest wprowadzenie wprost zasady braku kar, odsetek i sankcji przy działaniu w dobrej wierze – zarówno dla płatnika, jak i biura jako jego reprezentanta. To jest kluczowy element zaufania do systemu.

4.5. Awaria systemu ZUS = automatyczne „bezpieczniki”

Propozycja:

- wprowadzić wprost do ustawy:
 - obowiązek publikacji przez ZUS komunikatów o niedostępności systemu;
 - automatyczne **przedłużenie terminów** na przekazanie JPU i zatwierdzenie rozliczeń o czas awarii + np. 2 dni robocze;
 - jasną zasadę, że **za okres awarii nie nalicza się odsetek ani sankcji**;
- delegację do rozporządzenia określającego **standardy dostępności systemu (SLA)**.

Bez tego cały model „pełnej cyfryzacji” jest dla płatników ryzykowny.

4.6. Jasne uregulowanie roli biur rachunkowych

KIBR – **jeden głos** wszystkich biur rachunkowych

Propozycja:

- w definicjach dodać instytucję „**podmiotu upoważnionego**” (np. biuro rachunkowe, kancelaria doradcy podatkowego) z:
 - prawem działania w PUE/eZUS w imieniu płatnika we wszystkich sprawach JPU (przesyłanie, zatwierdzanie, korekty, reklamacje);
 - brakiem automatycznego przerzucenia na ten podmiot odpowiedzialności publicznoprawnej – to nadal płatnik jest stroną postępowania;
- zadbać o techniczne wsparcie: **API, masowe pełnomocnictwa, logowanie pracowników biura** itd. (wzorując się np. na rozwiązaniach w KSeF) lub dedykowany system, który łączyłby się automatycznie z programami płacowymi.
- Projekt pomija fakt, że biura rachunkowe nie są stroną stosunku publicznoprawnego ZUS – płatnikiem jest klient. Brak rozróżnienia ról spowoduje, że klienci będą przerzucać skutki błędów ZUS na biura. Konieczne jest dodanie do ustawy definicji roli biur rachunkowych jako „podmiotów upoważnionych”, nieodpowiedzialnych za ostateczne decyzje ZUS

To pozwala biurom realnie obsłużyć reformę, zamiast „sztukować” pełnomocnictwa do każdej sprawy.

4.7. Dobrowolny pilotaż i etapowe wdrożenie z oceną skutków

Projekt przewiduje etapy (2028 i 2031), ale w praktyce to wciąż model „big bang” – nagły obowiązek dla całych grup płatników.

Propozycja:

- wprowadzić **dobrowolny pilotaż JPU**:
 - np. od 2027 r. dla chętnych JDG i wybranych pracodawców;
- na poziomie ustawy nałożyć na MRiPS/ZUS obowiązek:
 - przygotowania **raportu z pilotażu** (wskazującego błędy, awarie, skalę reklamacji);
 - przedstawienia go Sejmowi przed przejściem do etapu obowiązkowego.

To zmniejsza ryzyko powtórki chaosu znanego z innych dużych reform IT w administracji.

Podsumowując:

Krajowa Izba Biur Rachunkowych w pełni popiera kierunek cyfryzacji ZUS i uproszczenia rozliczeń.

Jednak w obecnym kształcie projekt UDER90:

- nie uwzględnia realiów pracy przedsiębiorców i biur rachunkowych,
- przerzuca na biura ryzyka, które powinna ponosić administracja państwowa.
- zakłada, że ZUS ma większe uprawnienia niż płatnik – to systemowo nieuczciwe i niebezpieczne
- generuje ryzyko chaosu administracyjnego,
- tworzy sztywne terminy niemożliwe do realizacji,
- nie zawiera żadnych zabezpieczeń dla płatników.
- Nie zawiera koniecznych rozwiązań, jakim jest ustawowe rozdzielanie odpowiedzialności: klient → za dane, ZUS → za rozliczenie, biuro → za techniczną poprawność.
- wymaga pilotażu, a nie wdrożenia typu „big bang”.

Izba deklaruje gotowość udziału w konsultacjach, przedstawienia danych z rynku oraz wsparcia merytorycznego w celu opracowania rozwiązań, które będą:

- bezpieczne,
- wykonalne,
- zgodne z zasadą pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

Beata Bartkowska
Wiceprezes Zarządu ds. merytorycznych

Krajowa Izba Biur Rachunkowych
ul. Zamoyskiego 45A/9
03-801 Warszawa