

**Ustawa**  
**z dnia .....**  
**o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych**  
**(projekt)**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. Nr. 0, poz. 963, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 pkt 2 litera m) otrzymuje brzmienie:

„m) Zakład – w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniom społecznym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, jeżeli te zasiłki wypłaca Zakład oraz z tytułu pobierania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego

2) w art. 6 ust. 1:

a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, zwanymi dalej „zleceniobiorcami” oraz osobami z nimi współpracującymi, z zastrzeżeniem ust. 4;”

b) po pkt 9b dodaje się pkt 9c w brzmieniu:

„9c) osoby pobierające zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne;”

3) uchyla się art. 9;

4) dodaje się art. 9<sup>1</sup> w brzmieniu:

„**Art. 9<sup>1</sup>.** 1. Osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z więcej niż jednego tytułu podlegają tym ubezpieczeniom z każdego z tych tytułów.

2. Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło w ramach pozarolniczej działalności podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.

3. Osoby prowadzące więcej niż jeden rodzaj pozarolniczej działalności, o którym mowa w art. 8 ust. 6 podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu każdego z tych rodzajów pozarolniczej działalności.

4. Osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu, w ramach którego składka jest finansowana z budżetu

państwa oraz z innego tytułu podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wyłącznie z innego tytułu.

5) art. 11 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8, 10 i 22 oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 4.”;

5) w art. 12

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 4.”;

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Nie podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu bezrobotni pobierający zasiłek dla bezrobotnych lub świadczenie integracyjne, osoby pobierające zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne, posłowie do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 11, 19 i 20 oraz art. 7 i 10.”;

7) w art. 13:

a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1;

b) w ust. 1 po pkt 9b dodaje się punkt 9c w brzmieniu:

„9c) osoby pobierające zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne – od dnia nabycia prawa do tego zasiłku lub świadczenia do dnia utraty prawa do nich;”;

c) dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 4 podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia pracy do dnia rozwiązania lub wygaśnięcia tej umowy.”

8) w art. 16:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Składki na ubezpieczenie chorobowe podlegających temu ubezpieczeniu osób wymienionych w ust. 1 pkt 1-4, 8, 9, 11 i 12 oraz w ust. 1c finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni.”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Składki na ubezpieczenie wypadkowe osób wymienionych w ust. 1 pkt 1, 3-10 i 12, osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, bezrobotnych

pobierających stypendium, osób pobierających stypendium oraz osób, o których mowa w art. 6 ust. 4 finansują w całości, z własnych środków, płatnicy składek”,

c) po ust. 9b dodaje się ust. 9c w brzmieniu:

„9c. Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pobierających zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu.”;

9) w art. 18:

a) w ust. 4 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) osób pobierających zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne – stanowi kwota zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego”,

b) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 stanowi zadeklarowana kwota przychodu, nie niższa jednak niż kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.”;

c) po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5, którego miesięczny przychód jest niższy od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy stanowi kwota przychodu, nie niższa jednak niż 60 % prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy.”;

10) uchyla się art. 18a;

11) w art. 20

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe z zastrzeżeniem ust. 1a-3.”;

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe osób, o których mowa w art. 6 ust. 4 stosuje się odpowiednio art. 18 ust. 3 i 7.”

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2013 r.

## Uzasadnienie

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwany dalej „projektem” zakłada, że poprawa sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinna nastąpić w rezultacie działań mających na celu zwiększenie przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Na niski poziom przychodów ze składek wpływają negatywnie takie zjawiska występujące na rynku pracy jak rosnący odsetek osób świadczących pracę w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych, które opłacają składkę na ubezpieczenia społeczne od niższej niż pracownicy podstawy wymiaru, upowszechnianie się tzw. nietypowych form zatrudnienia, deklarowanie przez pracodawców niższego wynagrodzenia aniżeli rzeczywiście wypłacane pracownikowi czy zatrudnienie na czarno. Skuteczna polityka państwa zmierzająca do wyeliminowania tych patologii powinna przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej funduszu emerytalnego. Efekt ten może zostać również osiągnięty w rezultacie stosowania w miarę jednolitych zasad ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego bez względu na podstawę prawną świadczenia pracy przez ubezpieczonego. Do poprawy sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy dążyć również poprzez działania zmierzające do poprawy warunków wynagradzania. Brak równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce jest również efektem niskiego poziomu płac, w tym minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia, które należą do najniższych w państwach Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje objęcie obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych osób świadczących pracę na podstawie umowy o dzieło, osób pobierających zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne oraz nie podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innego tytułu. Projekt zakłada ponadto objęcie ubezpieczeniem społecznym pełnych dochodów osób świadczących pracę na podstawie umowy zlecenie.

Umowa o dzieło jest w Polsce traktowana często jako podstawa prawna świadczenia pracy, której zawarcie nie rodzi skutku w postaci powstania obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Występuje wiele wypadków nadużywania tej podstawy świadczenia pracy. Objęcie umów o dzieło obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych pozwoli wyeliminować te patologie. Zapewni również osobom świadczącym pracę na ich podstawie ochronę ubezpieczeniową.

Zasiłek przedemerytalny i świadczenie przedemerytalne należą do świadczeń pieniężnych zapewniających ochronę przed ryzykiem bezrobocia w wieku przedemerytalnym.

O ile osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych i inne świadczenia pieniężne przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy podlegają obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowych to osoby otrzymujące zasiłek przedemerytalny i świadczenie przedemerytalne takiemu obowiązkowi nie podlegają. Wpływa to negatywnie na wysokość emerytury uzyskiwanej przez te osoby po osiągnięciu wieku emerytalnego, bowiem znaczącemu skróceniu ulega w przypadku tych osób okres opłacania składek.

W projekcie proponuje się jednocześnie rezygnację z zasady hierarchizacji różnych tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego i zastąpienie jej zasadą kumulacji różnych tytułów podlegania temu obowiązkowi. W rezultacie osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z więcej niż jednego tytułu podlegałyby tym ubezpieczeniom z każdego z tych tytułów. Osoby prowadzące więcej niż jeden rodzaj pozarolniczej działalności (np. osoby wykonujące wolny zawód i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą) podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu każdego z rodzajów pozarolniczej działalności. Zasada kumulacji różnych tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia doznawałaby nielicznych wyjątków. Osoby świadczące pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej w ramach pozarolniczej działalności podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wyłącznie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu, w ramach którego składka jest finansowana z budżetu państwa oraz z innego tytułu podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wyłącznie z innego tytułu. Dotyczyłoby to np. osób, które równocześnie pracują w ramach stosunku pracy i prowadzą pozarolniczą działalność. W przypadku korzystania przez taką osobę z urlopu wychowawczego podlegałaby ona obowiązkowi ubezpieczenia wyłącznie z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności, zaś budżet państwa byłby zwolniony z obowiązku opłacania za nią składek z tytułu urlopu wychowawczego. Ta propozycja miałaby służyć ograniczeniu wydatków na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ze środków publicznych w przypadku, gdy osoba podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innego tytułu. Warto zauważyć, że zasada kumulacji różnych tytułów podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jest od wielu lat z powodzeniem stosowana w ubezpieczeniu zdrowotnym.

W projekcie przewiduje się utrzymanie wyłączenia z obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zleceniobiorców, którzy są uczniami gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych i studentów do ukończenia 26 lat.

Negatywną konsekwencją utrzymania tego wyłączenia jest brak możliwości przystąpienia przez te osoby do ubezpieczenia chorobowego na zasadzie dobrowolności oraz objęcia ich ubezpieczeniem wypadkowym. Osoby te świadcząc pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej są narażone na ryzyko wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Doznając takiego wypadku lub choroby pozostają bez środków do życia. Z tego też względu w projekcie proponuje się stworzyć tym osobom możliwość przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego na zasadzie dobrowolności oraz objęcie ich obowiązkiem ubezpieczenia wypadkowego.

W projekcie proponuje się podwyższenie minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, jaką zadeklarować może osoba prowadząca pozarolniczą działalność z 60 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W przypadku osób, których miesięczny przychód jest niższy od kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na dany rok kalendarzowy przychodu, podstawę wymiaru składek stanowiłaby kwota przychodu, która nie mogłaby być jednak niższa niż 60 % prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Osoby, których miesięczne przychody są niższe niż 60 % przeciętnego wynagrodzenia musiałyby opłacać składkę liczoną od podstawy równej kwocie 60 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Jednocześnie proponuje się wykreślić przepis art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który przewiduje stosowanie ulgowej najniższej możliwej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe wynoszącej 30 % minimalnego wynagrodzenia przez pierwsze dwa lata od rozpoczęcia przez ubezpieczonego prowadzenia działalności gospodarczej.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### **Proponowane zmiany bezpośrednio wpłyną na sytuację :**

- osób świadczących pracę na podstawie umowy o dzieło;
- osób pobierających zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne
- budżetu państwa,
- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

## **Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego**

W wyniku projektowanych zmian nastąpi odczuwalny wzrost dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Szacowany wzrost dochodów z tytułu podniesienia wysokości podstawy obliczania składek osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wyniesie ok. 5,500 mld złotych. Wzrost dochodów z tytułu objęcia obowiązkiem opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne zasiłków oraz świadczeń przedemerytalnych wyniesie rocznie 446,25 miliona złotych. Jednocześnie nastąpi spadek wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz nastąpi wzrost wydatków z budżetu państwa na opłacenie składek dla osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Określenie wpływów proponowanej regulacji z uwagi na:

- rezygnację z zasady hierarchizacji różnych tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego i zastąpienie jej zasadą kumulacji różnych tytułów podlegania temu obowiązkowi;
- objęcie pełnym obowiązkiem ubezpieczenia społecznego osób świadczących i wykonujących pracę w oparciu o umowy cywilno-prawne,

jest właściwie niemożliwe w sposób bezpośredni ze względu na brak istotnych danych statystycznych, o osobach uzyskujących dochody z więcej niż jednego źródła. Ponadto niektóre umowy o dzieło i umowy zlecenia podlegają obowiązkowi ubezpieczenia, a niektóre nie. Nie ma informacji co do ilości takich umów, a co więcej co do ich wartości, co jest podstawą obliczenia składek.

Możliwe jest natomiast pośrednie szacowanie wzrost dochodów FUS w oparciu o dane Ministerstwa Finansów zawarte w rocznym rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych „PIT”.

W 2014 roku z ogólnej liczby 24 392 479 podatników podatku PIT rozliczających podatek dochodowy według skali podatkowej, 12 965 401 osób odliczyło składki na ubezpieczenie społeczne, w tym w pierwszym przedziale podatkowym 12 409 575 osób oraz 555 826 osób w drugim przedziale podatkowym.

Podatnicy, których dochody stanowiły należności ze stosunku pracy, służbowego oraz działalności wykonywanej osobiście, odliczyli składki na ubezpieczenie społeczne na łączną wartość 58 764 302 tys. zł w tym w pierwszym przedziale podatkowym 51 505 878 tys. zł



oraz 7 258 424 tys. zł. Ustalona przez MF efektywna składka ubezpieczeń społecznych osiągnęła zaledwie 8,11% a w myśl ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dla tej kategorii ubezpieczonych powinna wynosić 13,71%. Należy zauważyć, że w wysokości dochodu ustalanego do obliczenia przez MF tj. 724 162 130 tys. zł, znajdują się również dochody nie objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego.

Po odliczeniu tych dochodów rzeczywista składka na ubezpieczenie społeczne kształtuje się w wysokości 12,32% ogółem, a 11,90% w pierwszym przedziale podatkowym przy podstawie wymiaru ogółem 476 963 461 tys. zł oraz 427 975 712 tys. zł w pierwszym przedziale podatkowym.

Z uwagi na fakt braku możliwości oszacowania wysokości dochodów podatników osiągających wyższe przychody niż górna granica poboru składek na ubezpieczenie społeczne ustalenia ograniczono do osób i dochodów z pierwszego przedziału podatkowego.

Mając na uwadze rozwiązania określone w projektowanej ustawie przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tylko od tych ubezpieczonych, powinny zostać powiększone o kwotę 7 749 093 tys. zł oraz o kwotę 16 097 563 tys. zł od płatników składek.

Należy jednak zaznaczyć, że wzrost tych dochodów funduszu spowoduje pomniejszenie wpływów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego tak od osób fizycznych jak i od prawnych w wysokości około 4 530 864 tys. zł. Niemniej jednak w ogólnym rozliczeniu budżetowe państwa pomniejszając dotację celową do Funduszu ubezpieczeń społecznych o wskazane kwoty zyskałby około 19 315 807 tys. zł netto.

### **Wpływ regulacji na rynek pracy**

Kryzys ekonomiczny spowodował, że coraz większa grupa pracowników została przymuszona do pracy w niepewnych formach, czasem poza granicami prawa (praca nielegalna). Odnotowuje się wysoki odsetek osób świadczących pracę w ramach tzw. samo zatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych. Upowszechniają się nietypowe formy zatrudniania, pracodawcy deklarują niższe wynagrodzenia aniżeli rzeczywiście wypłacane są pracownikowi. Celem projektu jest ograniczenie patologii na rynku pracy poprzez między innymi eliminację korzyści wynikających ze zmniejszenia wysokości opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne osób zmuszonych do samozatrudnienia przez pracodawcę. Ograniczenie istniejących patologii na rynku pracy może zostać osiągnięte w rezultacie stosowania w miarę jednolitych zasad ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego bez względu na podstawę prawną świadczenia pracy przez ubezpieczonego.

### **Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw**

Projekt ma na celu przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji mającej swoje źródło w nadużywaniu przez przedsiębiorców pozakodeksowych form zatrudnienia w stosunku do przedsiębiorców zatrudniających na podstawie przepisów kodeksu pracy.

### **Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny**

Przedłożony projekt nie wywiera wpływu na sytuację i rozwój regionalny

### **Wpływ regulacji na warunki życia ludności**

Projekt będzie miał pozytywny wpływ na wysokość emerytury uzyskiwanej przez osoby objęte proponowanymi rozwiązaniami po osiągnięciu wieku emerytalnego.