



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 1948**

Warszawa, 13 października 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mirosława Suchonia.

(-) Barbara Dolniak; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Michał Jaros; (-) Paweł Kobyliński; (-) Ewa Lieder; (-) Radosław Lubczyk; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Piotr Misilo; (-) Mirosław Pampuch; (-) Ryszard Petru; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Schmidt; (-) Marek Sowa; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski; (-) Witold Zembaczyński.

## USTAWA

z dnia ..... 2017 r.

### **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm<sup>1</sup>.) w art. 6 w ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Osoby określone w ust. 1 pkt 4 nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli są uczniami gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych, studentami **lub absolwentami studiów pierwszego stopnia do dnia 31 października roku ukończenia studiów**, do ukończenia 26 lat.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1</sup>) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1247, 1579, 1807, 1810, 1921, 1948, 2138, 2255 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 38 i 60

## **UZASADNIENIE**

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy**

Celem poniższej ustawy jest rozwianie wątpliwości nt. sytuacji absolwentów studiów I stopnia przed rozpoczęciem studiów II stopnia zatrudnionych na umowę cywilnoprawną w zakresie obowiązku ubezpieczeniowego (odprowadzanie składek emerytalno-rentowych, zdrowotnych, na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Ustawa ma też na celu zmniejszenia klina podatkowo-składkowego przy umowach cywilnoprawnych zawieranych z absolwentami studiów I stopnia bezpośrednio po zakończeniu studiów i zrównanie ich w prawach ze studentami studiów jednolitych po ukończeniu III roku studiów.

## 2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Obecnie kwestię zwolnienia studentów ze składek ZUS reguluje art. 6. Ust. 4 Ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, który zwalnia z obowiązku składkowego uczniów i studentów pracujących w oparciu o umowy cywilnoprawne przed ukończeniem 26 roku życia. Przepis ten należy uznać za uzasadniony – osoby zdobywające pierwsze doświadczenia na rynku pracy są szczególnie narażone na negatywne skutki klina podatkowo-składkowego.

W wykładni tego przepisu uwzględnia się jednak definicję studenta z Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym – Art. 2.1. 18k) wg której studentem jest osoba kształcąca się na studiach wyższych, a w momencie ich ukończenia status studenta ulega stracie. Zgodnie z tą definicją za studenta nie jest uważany absolwent studiów I stopnia w okresie wakacji przed rozpoczęciem studiów II stopnia – w jego wypadku zachodzi obowiązek składkowy. Interpretacja ta potwierdzona jest przez wyrok z dnia 26 marca 2012 roku, sygn. akt V U 35/12 SO w Białymstoku.

Przedstawione wyżej regulacje uznać należy za niekorzystne, niesprawiedliwe oraz niepotrzebnie komplikujące prawo ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, prowadzi ona do zwiększenia klina podatkowego dla pracujących na umowę-zlecenie studentów III roku w momencie złożenia egzaminu licencjackiego i utraty statusu studenta na okres kilku miesięcy przed rozpoczęciem studiów magisterskich.

Poniższa tabela przedstawia zmianę wynagrodzenia netto i kosztów pracodawcy w wypadku kończącego studia licencjackie studenta zatrudnionego na umowę zlecenie na kwotę 2100 zł brutto.

	<b>Przed ukończeniem studiów I stopnia</b>	<b>Po ukończeniu studiów I stopnia, przed rozpoczęciem studiów II stopnia</b>	<b>Zmiana</b>
<b>Wynagrodzenie brutto</b>	2100 zł	2100 zł	0%
<b>Wynagrodzenie netto</b>	1798 zł	1571,82 zł	-12,6%
<b>Koszt pracodawcy</b>	2100 zł	2532,81 zł	+20,6%
<b>Klin podatkowy</b>	14,4%	37,9%	+163%

Źródło: Obliczenia własne w kalkulatorze <https://wynagrodzenia.pl/kalkulator-wynagrodzen>

Jak widać, zgodnie z obecnym stanem prawnym fakt ukończenia studiów przez studenta I roku sprawia, że do momentu rozpoczęcia studiów magisterskich jego wynagrodzenie netto maleje o ponad

12%, a koszt jego pracy rośnie o ponad jedną piątą. Nagły spadek dochodów może okazać się więc dla osoby w przerwie między I a II stopniem studiów realnie odczuwalny oraz poważnie utrudniający funkcjonowanie, podczas gdy wzrost kosztów pracy może oznaczać dla pracodawcy nieopłacalność dalszego legalnego zatrudnienia tejże osoby. W takiej sytuacji zatrudniony absolwent może zostać w ogóle pozbawiony środków do życia oraz możliwości zdobywania cennego doświadczenia zawodowego. Biorąc pod uwagę fakt, że 60% polskich studentów pracuje zawodowo, a dla 55% z nich jej podstawą jest umowa cywilnoprawna, opisany problem jest istotny dla młodzieży akademickiej.<sup>2</sup>

Po drugie, obecny stan prawny prowadzi do nierównego traktowania studentów studiów dwustopniowych oraz jednolitych. Student studiów jednolitych po ukończeniu III roku studiów zachowuje bowiem zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne, podczas gdy jego kolega lub koleżanka po ukończeniu studiów licencjackich traci tę ulgę. W rezultacie dla pracodawców preferowani są studenci studiów jednolitych, młodsi studenci studiów I stopnia lub starsi – II stopnia. Zatrudnienie absolwentów studiów I stopnia w okresie wakacji poprzedzającym rozpoczęcie studiów II stopnia staje się mniej opłacalne, co pokazuje poniższy przykład – tutaj pracodawca chce płacić pracownikowi zatrudnionemu na umowę-zlecenie 2000 zł miesięcznie.

	<b>Student I stopnia, II stopnia lub studiów jednolitych</b>	<b>Po ukończeniu studiów I stopnia, przed rozpoczęciem studiów II stopnia</b>	<b>Zmiana</b>
<b>Wynagrodzenie netto</b>	2000 zł	2000 zł	0%
<b>Wynagrodzenie brutto</b>	2336,45 zł	2671,93 zł	+14,4%
<b>Koszt pracodawcy</b>	2336,45 zł	3222,61 zł	+37,9%
<b>Klin podatkowy</b>	14,4%	37,9%	+163%

Źródło: Obliczenia własne w kalkulatorze <https://wynagrodzenia.pl/kalkulator-wynagrodzen>

Jak widać, zatrudnienie na umowę-zlecenie z wynagrodzeniem „na rękę” w wysokości 20000 zł absolwenta I stopnia studiów czekającego na podjęcie studiów II stopnia jest o ponad jedną trzecią droższe niż studenta studiów I stopnia, II stopnia czy studiów jednolitych (np. po III roku studiów – w tym samym wieku co absolwent studiów licencjackich). W rezultacie okres wakacji po I stopniu studiów jest dla absolwentów studiów I stopnia trudnym momentem w zdobywaniu doświadczenia

<sup>2</sup> Badanie „Student w pracy 2016” przeprowadzone przez SW Research dla Job Square, [http://studentwpracy.pl/assets/jobsquare\\_badanie\\_2016.pdf](http://studentwpracy.pl/assets/jobsquare_badanie_2016.pdf) (dostęp 26.08.2017)

zawodowego – ich praca staje się niekonkurencyjna w porównaniu z tańszą (bo zwolnioną ze składek) pracą bardziej doświadczonych studentów I roku studiów II stopnia (dawniej IV roku studiów)

Po trzecie, obecny stan prawny jest sprzeczny z postulowaną przez L. L. Fullera zasadą jasności i przejrzystości prawa. Jest tak z powodu paradoksalnej wręcz sytuacji absolwentów I stopnia studiów. Z jednej strony (jak pokazano wyżej) nie korzystają oni ze „studenckiego” zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne. Z drugiej natomiast – W Prawie o szkolnictwie wyższym znajduje się jednak art. 167 ust. 2a który mówi, że „Osoba, która ukończyła studia pierwszego stopnia, zachowuje prawa studenta do dnia 31 października roku, w którym ukończyła te studia.”. Przepis ten dotyczy jednak różnego rodzaju ulg (np. na przejazd środkami transportu publicznego), a nie zwolnienia ze składek. W informatorze ZUS „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek” czytamy, że „Osoba, która ukończyła studia pierwszego stopnia, zachowuje prawa studenta do dnia 31 października roku, w którym ukończyła te studia. Nie jest to jednak tożsame z posiadaniem statusu studenta. Oznacza to, że w okresie pomiędzy ukończeniem studiów I stopnia a datą immatrykulacji na studia II stopnia albo 30 września, jeśli immatrykulacja następuje później niż 1 października, obowiązek ubezpieczeń z tytułu umowy zlecenia ustala się na zasadach ogólnych.”<sup>3</sup>. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której absolwent studiów I stopnia zachowuje prawa studenta do 31 października roku ukończenia studiów, lecz traci zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne. Ten paradoks wprowadza niejasność w obiegu prawnym, a także generuje dodatkowe koszty dla firm – muszą one zmieniać zasady wynagrodzenia w momencie, gdy zatrudniony przez nie student kończy studia.

Z powyższych powodów autorzy nowelizacji uważają dotychczasowe przepisy za niesprawiedliwe, podważające zasadę jasności prawa oraz krzywdzące przede wszystkim dla ambitnych absolwentów studiów I stopnia, którzy zamierzają spędzić wakacje przed kolejnym etapem studiów na zdobywaniu doświadczenia zawodowego. Ten stan rzeczy musi ulec zmianie - postulowana ustawa (zgodnie z logiką art. 167 ust. 2a Prawa o szkolnictwie wyższym) zwolni z obowiązku składowego także absolwentów studiów pierwszego stopnia do dnia 31 października roku ukończenia studiów, do ukończenia 26 lat. Absolwenci studiów I stopnia oczekujący na rozpoczęcie kolejnego etapu studiów zrównani zostaną więc w prawach ze studentami – ich zatrudnienie w oparciu o umowę-zlecenie nie będzie się więc wiązało z dodatkowymi kosztami pogarszającymi ich sytuację na rynku pracy.

---

<sup>3</sup> ZUS, „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ustalania podstawy wymiaru składek”

<http://www.zus.pl/documents/10182/167567/Zasady+podlegania+ubezpieczeniom+spo%C5%82ecznym+i+ubezpieczeniu+zdrowotnemu+oraz+ustalania+podstawy+wymiaru+sk%C5%82adek/780a6dc2-67db-48e0-8d02-0d7aa1e28912> (dostęp 26.08.2017)

### **3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne i źródła finansowania**

Zgodnie z zasadami ekonomii zmniejszenie klina podatkowego dla absolwentów studiów I stopnia zwiększy zatrudnienie w tej grupie, a także podniesie ich wynagrodzenie netto.

Projekt zmniejszy dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Prognozowany (wg danych z roku 2016 r.) ubytek w tych dochodach wyniesie łącznie ok. **192 mln zł rocznie**. Został on obliczony przy następujących założeniach:

1. Zgodnie z danymi GUS w roku tym studia I stopnia ukończyło 197 728 studentów.
2. Zgodnie z danymi z badania „Student w pracy 2016” pracowało 60% studentów, a 55% z nich (33% ogółu) wykonywało pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne.
3. Zgodnie z danymi z badania „Student w pracy 2016” statystyczny student zarabiał netto 1804,6 zł miesięcznie. Założono, że po zakończeniu studiów przez zleceniobiorcę pracodawca będzie chciał płacić takie samo wynagrodzenie brutto (2108,18 zł).
4. Wg obecnego stanu prawnego objęcie absolwenta obowiązkiem składkowym obniżyłoby jego wynagrodzenie netto do 1578,43 zł. Składki (zarówno zleceniobiorcy, jak i zleceniodawcy) wynosiłyby łącznie 840,25 zł. Postulowany projekt obniża te składki z powrotem do zera i podnosi wynagrodzenie do 1804,6 zł miesięcznie.
5. Ze względu na to, że na polskich uczelniach okresem egzaminów licencjackich jest lipiec założono, że przeciętny absolwent byłby zwolniony ze składek trzy i pół miesiąca (pół lipca, sierpień, wrzesień, październik)

Powyższa prognoza nie uwzględnia wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikających ze wzrostu podstawy opodatkowania (znikną zmniejszające ją składki) oraz ze wzrostu liczby pracujących absolwentów. Co więcej, w kolejnych latach z przyczyn demograficznych maleć będzie liczba absolwentów studiów I stopnia, przez co koszty dla FUS, FP i FGŚP również się zmniejszą. Przedstawioną prognozę należy uznać za najgorszy dla finansów publicznych scenariusz.

### **4. Źródła finansowania, jeżeli projekt niesie obciążenia dla budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego**

Zmniejszenie wpływów do FUS, FP i FGŚP, trudne do oszacowania.

### **5. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych**

Projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

## **6. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 20 października 2017 r.

BAS-WAPM-2116/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektodawcy proponują znowelizowanie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.). Proponowana zmiana ma na celu ustalenie, że absolwenci studiów pierwszego stopnia, będący zleceniobiorcami w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy lub osobami z nimi współpracującymi, do dnia 31 października roku ukończenia studiów nie będą podlegali obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Zgodnie z art. 2 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Materia, której dotyczy projekt ustawy, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

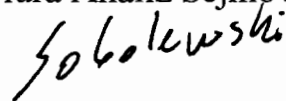
**3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Projekt ustawy nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 20 października 2017 r.

BAS-WAPM-2117/17

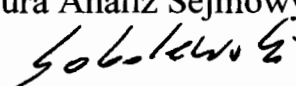
Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie  
stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie  
ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław  
Suchoń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej  
w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy proponują znowelizowanie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.). Proponowana zmiana ma na celu ustalenie, że absolwenci studiów pierwszego stopnia, będący zleceniobiorcami w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy lub osobami z nimi współpracującymi, do dnia 31 października roku ukończenia studiów nie będą podlegali obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych  
  
Przemysław Sobolewski