



Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

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

## **- o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Magdalenę Biejat.

(-) Magdalena Biejat; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Monika Falej; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Maciej Gdula; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Arkadiusz Iwaniak; (-) Maciej Konieczny; (-) Maciej Kopiec; (-) Katarzyna Kotula; (-) Katarzyna Kretkowska; (-) Paweł Krutul; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Beata Maciejewska; (-) Paulina Matysiak; (-) Wanda Nowicka; (-) Robert Obaz; (-) Karolina Pawliczak; (-) Monika Pawłowska; (-) Małgorzata Prokop-Paczkowska; (-) Andrzej Rozenek; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Senyszyn; (-) Anita Sowińska; (-) Wiesław Szczepański; (-) Jan Szopiński; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Zdzisław Wolski; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza; (-) Anna Maria Żukowska.

## USTAWA

z dnia.... 2019 r.

### **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18:

a) ust. 5b otrzymuje brzmienie:

„5b. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym oraz osób, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 1–4, stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy, z zastrzeżeniem ust. 14 i 15. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.”,

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 i 5a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, 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.”;

2) w art. 19:

---

<sup>1</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 2193), ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2148), ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 303, 730, 1495, 1553, 1590, 1655, 1818, 2020 i 2070.

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym lub ich projekty, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone – z zastrzeżeniem ust. 2.”,
  - b) uchyla się ust. 3 i 5–9,
  - c) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do końca poprzedniego roku kalendarzowego, w drodze obwieszczenia, wysokość kwoty, o której mowa w ust. 1.”;
- 3) 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. 3.”,
  - b) uchyla się ust. 2;
- 4) art. 21 otrzymuje brzmienie:

„Art. 21. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów.”;

5) w art. 41:

- a) uchyla się ust. 5,
- b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Płatnik składek jest zobowiązany złożyć imienny raport miesięczny korygujący w formie nowego dokumentu zawierającego wszystkie prawidłowe informacje określone w ust. 3 i 4, jeżeli zachodzi konieczność korekty danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości:

  - 1) przez płatnika składek we własnym zakresie;
  - 2) przez Zakład.”,
- c) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Informacje zawarte w raportach, o których mowa w ust. 1–4 i 6, płatnik składek przekazuje ubezpieczonemu w podziale na poszczególne miesiące, za rok ubiegły w

terminie do dnia 28 lutego roku następnego, na piśmie lub za zgodą ubezpieczonego – w formie dokumentu elektronicznego – w celu ich weryfikacji.”;

6) w art. 46 w ust. 4 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) dla osób, które w całości opłacają składki na ubezpieczenia z własnych środków – tytuł ubezpieczenia, podstawę wymiaru;”;

7) w art. 50:

a) ust. 10a otrzymuje brzmienie:

„10a. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 10, nie może przekraczać 2% wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy.”,

b) w ust. 14 uchyla się pkt 14,

c) w ust. 17 w pkt 1 uchyla się lit. m.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 2193) w art. 11 ust. 1 otrzymuje brzmienie: "1. Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowi kwota 2813,21 zł."

**Art. 3.** W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, z późn. zm.<sup>3</sup>) w art. 69a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147, z późn. zm.<sup>4</sup>) w art. 74a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1499, 1635, 1726 i 2020) w art. 60a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>3</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 125, 1091, 1556, 1608, 1635, 1726 i 2020.

<sup>4</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 125, 235, 1091, 1608, 1635, 1726 i 2020.

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 289, 730, 1635 i 1726) w art. 6a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1.”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.<sup>5</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

“1. Podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi ustalona w sposób określony w ust. 4 przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, z uwzględnieniem ust. 6 i art. 176.”;

b) uchyla się ust. 5;

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

“6. Na wniosek ubezpieczonego podstawę wymiaru emerytury lub renty może stanowić ustalona w sposób określony w ust. 4 przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu.”;

2) w art. 21 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

“1) podstawa wymiaru renty - w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do renty albo”;

3) w art. 26 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>5</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 730, 752, 1622, 1915 i 2070.

“1. Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, z uwzględnieniem ust. 5 i art. 183, z zastrzeżeniem art. 26d.”

4) dodaje się art. 26d-26g w brzmieniu:

“Art. 26d. 1. Najwyższa emerytura stanowi równowartość sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu roku kalendarzowego poprzedzającego rok przejścia na emeryturę.

2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do końca poprzedniego roku kalendarzowego wysokość najwyższej emerytury, o której mowa w ust. 1.

Art. 26e. 1. Wysokość emerytury oblicza się na podstawie art. 26 do wysokości najwyższej emerytury, o której mowa w ust. 1.

3. Jeżeli wartość emerytury wyliczona na podstawie przepisów niniejszej ustawy jest wyższa niż wysokość kwoty w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 26d ust. 2, emeryturę lub rentę ustala się w wysokości najwyższej emerytury lub renty.

4. Najwyższa emerytura podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 88-94.

Art. 26f. Przepisów art. 26d nie stosuje się do emerytur:

- 1) obliczonych przed wejściem ustawy w życie;
- 2) przyznanych na podstawie przepisów odrębnych;
- 3) dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1958 r. w przypadku mężczyzn i przed dniem 1 stycznia 1963 r. w przypadku kobiet.

Art. 26g. Przepisy art. 26d-f stosuje się odpowiednio do rent przyznanych na podstawie niniejszej ustawy.”

5) w art. 85 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

“1. Kwoty najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy wynoszą:

- 1) 1600,00 zł miesięcznie - dla osób całkowicie niezdolnych do pracy;
- 2) 1200,00 zł miesięcznie - dla osób częściowo niezdolnych do pracy.

2. Kwota najniższej emerytury, z zastrzeżeniem art. 24a ust. 6, art. 54, art. 54a ust. 2 i art. 87, oraz renty rodzinnej wynosi 1600,00 zł miesięcznie.”

6) uchyla się art. 110a.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, 55, 60, 125 i 1469) w art. 91:

1) uchyla się § 12;

2) § 13 otrzymuje brzmienie:

„§ 13. Składki, o której mowa w § 10, nie przekazuje się, jeżeli sędzia zrzekł się urzędu w związku z powołaniem na stanowisko prokuratorskie. Jeżeli stosunek służbowy prokuratora ulega następnie rozwiązaniu lub wygaśnięciu w sposób, o którym mowa w art. 93 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740), składkę należną za okres pełnienia służby na stanowisku sędziowskim przekazuje się na zasadach określonych w § 10 i 11.”.

**Art. 9.** W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2018 r. poz. 2387, z późn. zm.<sup>6</sup>) w art. 92a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1.”.

**Art. 10.** W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków i chorób zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1205) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 17 uchyla się ust. 3;

2) w art. 18 uchyla się ust. 2;

3) w art. 50 ust. 2. otrzymuje brzmienie:

“2. Ponowne ustalenie wysokości świadczeń, o których mowa w ust. 1, następuje na wniosek osoby uprawnionej.”.

**Art. 11.** W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, 1622 i 1818) w art. 104 w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

---

<sup>6</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 2245 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 53, 125, 1091 i 1726.

„Obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, ustalone od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca, co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę opłacają:”.

**Art. 12.** W ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2148) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Kwota świadczenia przedemerytalnego wynosi 1600 zł miesięcznie, z wyjątkiem świadczeń dla osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, których świadczenie nie może być wyższe niż ostatnio otrzymywana renta.";

2) w art. 5 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. W przypadku gdy w wyniku zmniejszenia, o którym mowa w ust. 3, kwota świadczenia przedemerytalnego byłaby niższa niż 800 zł, świadczenie przedemerytalne wynosi 800 zł, z zastrzeżeniem ust. 5. Do kwoty świadczenia przedemerytalnego w wysokości 800 zł art. 3 ust. 2 stosuje się odpowiednio."

**Art. 13.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, z późn. zm.<sup>7</sup>) w art. 81 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy ustalaniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się wyłączeń wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną.”.

**Art. 14.** W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1529 i 1726) w art. 52 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1.”.

**Art. 15.** W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1921 i 2020) w art. 80 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>7</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1394, 1590, 1694, 1726, 1818, 1905 i 2020

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1.”.

**Art. 16.** W ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1433 i 2192 oraz z 2019 r. poz. 622) w art. 29 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Składkę na Fundusz ustala się od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.”.

**Art. 17.** W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924) w art. 36 uchyla się ust. 3.

**Art. 18.** W ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1427, 1608, 1635 i 2020) w art. 168 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1.”.

**Art. 19.** W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740) w art. 126:

1) uchyla się § 4;

2) § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Składki, o której mowa w § 2, nie przekazuje się, jeżeli prokurator zrzekł się urzędu w związku z powołaniem go na stanowisko sędziego. Jeżeli stosunek służbowy sędziego ulega następnie rozwiązaniu lub wygaśnięciu w sposób, o którym mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, składkę należną za okres służby na stanowisku prokuratora przekazuje się na zasadach określonych w § 2 i 3.”

**Art. 20.** W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 768, 1520 i 1556) w art. 250a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

**Art. 21.** W ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 828, 1091, 1635 i 1726) w art. 147 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.”.

**Art. 22.** Do składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za okresy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz do emerytur i rent przyznanych przed dniem wejścia w życie przepisów art. 7 i art. 12 niniejszej ustawy stosuje się przepisy zmienianych ustaw w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 23.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 2 lit. c, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) art. 7 pkt 5 i art. 11, które wchodzi w życie z dniem 1 marca 2020 r.

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

W Polskim systemie emerytalnym należy dokonać gruntownych zmian, które zapobiegą wysokiemu deficytowi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i przyszłości. Proponowany projekt ustawy powinien rozpocząć dyskusję o zmianach systemowych, które są jednym z największych wyzwań na początek drugiej dekady XXI wieku.

Proponowany projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadza kilka znaczących zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Przewiduje on zniesienie rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek w postaci trzydziestokrotności prognozy przeciętnego wynagrodzenia; podniesienie najniższej emerytury i renty do wysokości 1600 złotych, a najniższej renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy do wysokości 1200 złotych; oraz wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę. Celem wprowadzenia wymienionych zmian jest – zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i solidaryzmu społecznego (art. 20) – zapewnienie godnego zabezpieczenia emerytalnego szerszej grupie obywateli oraz umocnienie redystrybucyjnego charakteru systemu ubezpieczeń społecznych.

Jak wskazuje raport Ministerstwa Finansów pt. *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*, łączne procentowe obciążenie podatkowo-składkowe ma w Polsce w przypadku płatników osiągających najwyższe dochody charakter degresywny, tj. wraz ze wzrostem dochodu wzmiankowane obciążenie się obniża. Wynika to między innymi z wprowadzonego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek w postaci trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia. Dane na ten temat przedstawione zostały m.in. w tabeli 48 wymienionego raportu:

Tabela 48: Średnie obciążenie podatkowo-składkowe względem dochodu brutto

Dochód	Podatki	Składki		Suma obciążeń	Liczebność
		społeczne	zdrowotne		
0-10000	4,9%	38,2%	16,7%	59,9%	4 438 588
10000-20000	5,8%	9,1%	9,0%	23,8%	5 408 541
20000-30000	6,2%	17,2%	8,5%	31,9%	4 974 201
30000-40000	6,7%	20,3%	8,2%	35,2%	2 609 328
40000-50000	7,0%	22,4%	7,9%	37,3%	1 823 530
50000-100000	7,8%	23,8%	7,4%	39,0%	3 196 637
100000-150000	10,2%	21,0%	6,5%	37,7%	569 427
150000-200000	12,9%	14,6%	5,7%	33,3%	202 876
200000-500000	16,2%	7,9%	4,2%	28,3%	238 375
500000-1000000	18,5%	2,8%	2,3%	23,6%	44 328
powyżej 1000000	18,9%	0,7%	0,8%	20,4%	21 962

Źródło: P. Chrostek, J. Klejdysz, D. Korniluk, M. Skawiński, “Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016”, Ministerstwo Finansów 2019, s. 59.

Proponowany projekt ustawy znosi ograniczenie, o którym mowa wyżej, tym samym ograniczając degresywny charakter systemu podatkowo-składkowego. Należy jednak zauważyć, że usunięcie tego ograniczenia bez wprowadzenia dodatkowych przepisów oznaczałoby rezygnację z funkcjonującego obecnie „spłaszczenia” wysokości emerytur. Dlatego projekt ustawy zakłada wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., “[u]iszczanie daniny publicznej w postaci składki emerytalnej jest obowiązkiem każdego ubezpieczonego (art. 84 Konstytucji). Ubezpieczony nie ma wszakże wpływu na wysokość ani na zasady jej opłacania. Środki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być zatem rozumiane – w sensie konstytucyjnym – jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego” (sygn. akt K 1/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 163, pkt 5.3). Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że środki te powinny służyć wypełnieniu jednego z zadań państwa, jakim jest zabezpieczenie społeczne. Trybunał Konstytucyjny definiuje ten

termin jako “ochronę obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się” (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2). Zarządzając środkami publicznymi, państwo powinno kierować się zatem celem w postaci zabezpieczenia społecznego i zasadą sprawiedliwości społecznej. Prowadzi to do redystrybucyjnej funkcji świadczenia emerytalnego, która jest wypełniana przez przepisy proponowanej ustawy.

Wprowadzenie instytucji prawnej najwyższej emerytury zbliża konstrukcję składki emerytalnej do innych składek, zwłaszcza składki chorobowej. Ubezpieczony może i powinien oczekiwać świadczenia wzajemnego, jednak stopień wzajemności świadczenia zależy od czynników odrębnych od składki. Podobnie ze świadczeniem emerytalnym, gdzie najwyższa emerytura stanowi dopełnienie emerytury minimalnej. Oczywistym jest natomiast stwierdzenie, że proponowane regulacje dotyczą jedynie emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prywatne oszczędności nie podlegają regulacjom najniższej i najwyższej emerytury.

Proponowane zmiany są również odpowiedzią na zaobserwowany trend w strukturze demograficznej. Badania pokazują, że osoby z najwyższym wynagrodzeniem żyją dłużej niż osoby pobierające po przejściu na emeryturę świadczenie minimalne lub bliskie minimalnemu. Oznacza to, że osoby najlepiej zarabiające najdłużej pobierają emeryturę i dzięki proponowanym rozwiązaniom zmniejszy się nierównowaga pomiędzy sumą środków wypłaconych przez FUS w poszczególnych grupach dochodowych i wiekowych. Jednocześnie podwyższona zostanie jakość życia osób najuboższych, a stan osób najbogatszych pozostanie na podobnym poziomie. Należy przypomnieć, że na podstawie proponowanych zmian najwyższa emerytura w 2021 roku ma wynieść 15600 złotych, a w 2024 - według zapowiedzi rządu dotyczących planowanego wynagrodzenia minimalnego - już 24000 złotych.

Z chwilą wejścia w życie przepisów o najwyższe emeryturze przepisy dotyczące limitu 250% dla wskaźnika podstawy wymiaru emerytury tracą swoją funkcję, przez co są uchylane zgodnie z propozycją wnioskodawców.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

## **2. Projektowane rozwiązania**

W art. 1 proponuje się zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.; dalej: "u.s.u.s."). Proponowane zmiany przewidują zniesienie przepisów ustalających limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dotychczasowy limit wynosi trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Zgodnie z propozycją nowelizacji art. 19 ust. 1 u.s.u.s. taki limit zostanie zniesiony w całości. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nadal będzie miał obowiązek wydania obwieszczenia, w którym będzie podawać jedynie kwotę przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego na potrzeby wyliczania podstawy wymiaru składek i innych obliczeń wskazanych w ustawie.

W art. 2 proponuje się zmianę ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin w zakresie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej. Zmiana polega na waloryzacji wartości podstawy wymiaru o 7% - do 2813,21 złotych. To wzrost analogiczny do przewidzianego w nowelizacji ustawy z 2018 roku.

Art. 3-6 i art. 8-11 dostosowują przepisy szczegółowe w odrębnych ustawach do zmian proponowanych w art. 1 projektowanej ustawy.

W ślad za zmianami w systemie składek należy dokonać odpowiednich zmian w systemie świadczeń. W art. 7 proponuje się zmianę art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: "ustawa emerytalna" oraz dodanie art. 26d-26g. W art. 26 do zasady obliczania wysokości emerytury dodaje się zastrzeżenie z art. 26d. Proponowany art. 26d ustawy o emeryturach wprowadza nowe pojęcie najwyższej emerytury. Zgodnie z proponowaną definicją to równowartość sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu roku kalendarzowego poprzedzającego rok przejścia na emeryturę. Oznacza to, że w pierwszym roku obowiązywania tego przepisu najwyższa emerytura będzie wynosić 15 600 złotych. Jej wysokość w każdym roku będzie ogłaszana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze obwieszczenia.

W proponowanym art. 26e ustawy emerytalnej wprowadza się zasadę przyznawania emerytury do wysokości najwyższej emerytury. Jeżeli emerytura wyliczona na zasadach ogólnych jest wyższa niż najwyższa emerytura, przyznaje się emeryturę o wysokości ustalonej przez sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia. Najwyższa emerytura podlega waloryzacji na zasadach ogólnych. Oznacza to, że w przypadku przejścia na emeryturę w 2021 roku jeżeli emeryt uzyskuje najwyższą emeryturę w wysokości 15 600 złotych, w roku następnym jego

emerytura będzie wyższa o wskaźnik waloryzacji, a nie o wskaźnik wzrostu minimalnego wynagrodzenia.

Proponowany art. 26f przewiduje trzy wyjątki w stosowaniu najwyższej emerytury. Pierwszy wyjątek odnosi się do wszystkich emerytur obliczonych przed wejściem w życie przepisu. Oznacza to, że wszyscy obecni emeryci będą pobierać swoją emeryturę niezależnie od tego, czy przekracza ona kwotę sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia. Wszystkie emerytury przyznane przed 1 stycznia 2021 roku również będą wyłączone z tej zasady. To oznacza, że jeżeli emeryt przejdzie 31 grudnia 2020 roku na emeryturę w wysokości powyżej 15 600 złotych, zachowa ją po 1 stycznia 2021 roku wraz z należnymi waloryzacjami. Druga kategoria wyjątków to emerytury i renty przyznane na podstawie przepisów odrębnych. Odrębne przepisy znajdują zastosowanie m.in. w emeryturach policjantów, funkcjonariuszy ABW, CBA, czy też żołnierzy zawodowych. Emerytury te mają charakter szczególny, co zostało podkreślone w odrębnych regulacjach w ramach systemu zaopatrzeniowego. Do momentu przeprowadzenia pełnej reformy systemu emerytalnego należy zdaniem wnioskodawców utrzymać specyfikę świadczeń spoza ustawy emerytalnej. Trzeci wyjątek jest związany z wejściem części ubezpieczonych w wiek przedemerytalny. Chcąc zachować specyfikę tego okresu zdecydowano się wyłączyć tę grupę z proponowanych przepisów. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1958 (w przypadku mężczyzn) Podobnie, jeżeli ubezpieczeni urodzeni przed wskazanymi datami przejdą na emeryturę później niż przewiduje próg określony w art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej, zachowają uprawnienie do emerytury powyżej najwyższej emerytury w proponowanym art. 26d ustawy emerytalnej.

W tym samym artykule proponuje się wzrost emerytury i renty minimalnej do kwoty 1600 złotych. Wzrost stanowi wyrównanie tej kwoty do ok. 70% wynagrodzenia minimalnego, co jest standardem w różnych modelach emerytalnych. Zmiana będzie dotyczyła około 1,357 mln emerytów.

W art. 12 proponuje się ujednoczenie kwot świadczenia przedemerytalnego i najniższej emerytury dla ułatwienia funkcjonowania systemu. Zrównanie tych świadczeń koresponduje z socjalną funkcją emerytury minimalnej - ma ona zapewnić godne warunki życia w warunkach zwiększonych wydatków, m.in. na leki i opiekę zdrowotną. Podobną funkcję powinno spełniać również świadczenie przedemerytalne.

Przepisy art. 13-21 dostosowują inne ustawy do proponowanych zmian.

W art. 22 wprowadza się regułę nieobowiązywania ustawy wstecz. Do wejścia w życie kolejnych przepisów składki będą pobierane na zasadach dotychczasowych. Na tej samej zasadzie będą przyznawane emerytury i renty do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie

odpowiednich przepisów. Żadne składki nie będą również pobierane wstecznie. Dla części ubezpieczonych oznacza to dwa okresy składkowe - pierwszy, z limitem 30-krotności i drugi, bez limitu. W takiej sytuacji znajdzie się ok. 370 tysięcy osób w pierwszym roku obowiązywania proponowanej ustawy. W związku z przechodzeniem kolejnych roczników na emeryturę, dwa okresy składkowe przestaną dotyczyć adresatów projektu około roku 2050. Nie niesie to jednak żadnych skutków w postaci dodatkowych procedur.

W art. 23 ustala się *vacatio legis* proponowanej ustawy. Ze względu na poszanowanie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zbiegu z innymi przepisami wchodzącymi w życie w następnych miesiącach, zdecydowano się na wprowadzenie czterech terminów wejścia w życie. Pierwszy to termin ogólny wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku. Dotyczy on wszystkich przepisów, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Drugi termin dotyczy obwieszczenia o prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniu miesięcznym w gospodarce narodowej. Obwieszczenie to powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, co zostało podkreślone przez proponowany termin wejścia w życie tego przepisu z dniem następującym po ogłoszeniu ustawy. Trzeci termin dotyczy przepisów art. 7 pkt 1 i 2 proponowanej ustawy, które wprowadzają pojęcie najwyższej emerytury. W związku, z tym, że konstrukcja ta nie była wcześniej znana polskiemu ustawodawstwu, należy odpowiednio przygotować wykonanie tych przepisów, a przede wszystkim - poinformować adresatów projektowanych przepisów. Stąd proponowana data wejścia w życie tego przepisu to 1 stycznia 2021 roku. Trzeci okres do wejścia w życie niniejszej ustawy wiąże się z dotychczasową praktyką wejścia w życie przepisów waloryzacyjnych i zwiększających minimalną emeryturę z dniem 1 marca roku następującego po ogłoszeniu ustawy.

### **3. Źródła finansowania**

Niniejszy projekt ustawy generuje dodatkowe przychody do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z szacunków przedstawionych 6 listopada br. przez Ministra Finansów wynika, że wzrost wpływów do FUS w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyniesie około 5,2 mld złotych. Dodatkowy koszt wynikający z podwyższenia emerytury minimalnej i innych świadczeń wskazanych w projektowanej ustawie wyniesie około 3,282 mld złotych. W związku z tym bilans zmian jest dodatni i zwiększa zasoby FUS o ok. 2 mld złotych rocznie.

Jednym ze skutków wprowadzenia proponowanych przepisów w życie będzie zmniejszenie wpływów do Narodowego Funduszu Zdrowia ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Spadek wpływów szacuje się na 1,00-1,19 mld złotych rocznie. Wzrost emerytury minimalnej i innych

świadczeń częściowo zrównoważy tę lukę poprzez zwiększenie wpływów o około 423 mln złotych rocznie. Pozostałą lukę w wysokości 577-767 mln złotych należy uzupełnić na podstawie innych źródeł. Najlepszym potencjalnym źródłem są zwiększone wpływy z podatku akcyzowego na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 15, IX Kadencja Sejmu). W przypadku wykorzystania części środków z tego źródła równowaga w NFZ zostanie zachowana, a projekt pozytywnie wpłynie na kondycję finansów publicznych w krótkim okresie.

Wnioskodawcy zauważają problem potencjalnej zmiany formy zatrudnienia ze stosunku pracy od jednoosobowej działalności gospodarczej. W związku z tym rekomenduje się podjęcie prac nad zmianą systemu podatkowego, zmierzającą do zwiększenia progresji podatkowej przed przejściem na emeryturę pierwszych roczników na podstawie proponowanej ustawy.

#### **4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej i braku obowiązku przedstawienia projektu instytucjom Unii Europejskiej**

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

#### **5. Brak obowiązku notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych**

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

#### **6. Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Proponowany projekt nie wpływa na sposób ustalania składek opłacanych przez przedsiębiorców. Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych pracowników dotyczą wszystkich ubezpieczonych. W związku z tym nie zachodzi zjawisko dyskryminacji określonej grupy przedsiębiorców.

#### **7. Konsultacje społeczne**

Proponowany projekt nie był poddawany konsultacjom społecznym.

Warszawa, 28 listopada 2019 r.

BAS-WAPM-65/19

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Magdalena Biejat)**

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

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zakłada zmianę artykułów: 18, 19, 20, 21, 41, 46 oraz 50 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Zmiana dotyczy zniesienia obowiązującego obecnie rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Z proponowaną zmianą związane są zmiany innych ustaw: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>2</sup>, z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>3</sup>, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>4</sup>, z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>5</sup>, z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>6</sup>, z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zmianami.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zmianami.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1499, ze zmianami.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 289, ze zmianami.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, ze zmianami.

powszechnych<sup>7</sup>, z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>8</sup>, z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków i chorób zawodowych<sup>9</sup>, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>10</sup>, z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>11</sup>, z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>12</sup>, z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>13</sup>, z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>14</sup>, z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>15</sup>, z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>16</sup>, z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>17</sup>, z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>18</sup> oraz z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa<sup>19</sup>.

Projekt przewiduje także podwyższenie kwoty świadczenia przedemerytalnego oraz podwyższenie kwoty, do której zmniejszeniu podlega świadczenie przedemerytalne w przypadku przekroczenia dopuszczalnej kwoty przychodu (art. 12 projektu zmieniający ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>20</sup>).

Ponadto projekt zakłada podniesienie najniższej emerytury i renty do wysokości 1600 złotych, a najniższej renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy do wysokości 1200 złotych, oraz wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę (art. 7 pkt 4 i 5 projektu).

Z kolei zmiana art. 11 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin<sup>21</sup> przewiduje zwiększenie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej (art. 2 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zmianami.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2387, ze zmianami.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1205.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zmianami.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zmianami.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1529 i 1726.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1921 i 2020.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1433, ze zmianami.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1924.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zmianami.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 740.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zmianami.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 828, ze zmianami.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2148, ze zmianami.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2193, ze zmianami.

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

Kwestie będące przedmiotem projektu ustawy nie są regulowane prawem UE.

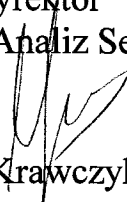
## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

## **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Jacek Krawczyk

Warszawa, 28 listopada 2019 r.

BAS-WAPM-66/19

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Magdalena Biejat) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt ustawy zakłada zmianę artykułów: 18, 19, 20, 21, 41, 46 oraz 50 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Zmiana dotyczy zniesienia obowiązującego obecnie rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Z proponowaną zmianą związane są zmiany innych ustaw: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>2</sup>, z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>3</sup>, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>4</sup>, z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>5</sup>, z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>6</sup>, z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>7</sup>, z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>8</sup>, z dnia 30 października 2002 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zmianami.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 147, ze zmianami.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1499, ze zmianami.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 289, ze zmianami.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, ze zmianami.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zmianami.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2387, ze zmianami.

o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków i chorób zawodowych<sup>9</sup>, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>10</sup>, z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>11</sup>, z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>12</sup>, z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>13</sup>, z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>14</sup>, z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>15</sup>, z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>16</sup>, z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>17</sup>, z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>18</sup>, z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa<sup>19</sup>.

Projekt przewiduje także podwyższenie kwoty świadczenia przedemerytalnego oraz podwyższenie kwoty, do której zmniejszeniu podlega świadczenie przedemerytalne w przypadku przekroczenia dopuszczalnej kwoty przychodu (art. 12 projektu zmieniający ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>20</sup>).

Ponadto projekt zakłada podniesienie najniższej emerytury i renty do wysokości 1600 złotych, a najniższej renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy do wysokości 1200 złotych, oraz wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę (art. 7 pkt 4 i 5 projektu).

Z kolei zmiana art. 11 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin<sup>21</sup> przewiduje zwiększenie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej (art. 2 projektu).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem UE.

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

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1205.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zmianami.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zmianami.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1529 i 1726.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1921 i 2020.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1433, ze zmianami.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1924.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zmianami.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 740.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zmianami.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 828, ze zmianami.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2148, ze zmianami.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2193, ze zmianami.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

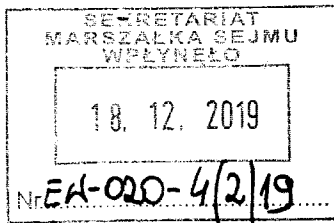
Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

  
Jacek Krawczyk



Warszawa, 18 grudnia 2019 r.

**Magdalena BIEJAT**  
Posłanka na Sejm RP



Szanowna Pani  
**Elżbieta WITEK**  
Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

Jako przedstawiciel wnioskodawców poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw w załączeniu przesyłam autopoprawkę - uzasadnienie projektu uzupełnione o przedstawienie założeń projektu podstawowego aktu wykonawczego, którego obowiązek wydania wynika z treści projektu ustawy, tj. punkt 8 uzasadnienia.

Z poważaniem

Magdalena BIEJAT

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

W Polskim systemie emerytalnym należy dokonać gruntownych zmian, które zapobiegą wysokiemu deficytowi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i przyszłości. Proponowany projekt ustawy powinien rozpocząć dyskusję o zmianach systemowych, które są jednym z największych wyzwań na początek drugiej dekady XXI wieku.

Proponowany projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadza kilka znaczących zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Przewiduje on zniesienie rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek w postaci trzydziestokrotności prognozy przeciętnego wynagrodzenia; podniesienie najniższej emerytury i renty do wysokości 1600 złotych, a najniższej renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy do wysokości 1200 złotych; oraz wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę. Celem wprowadzenia wymienionych zmian jest – zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i solidaryzmu społecznego (art. 20) – zapewnienie godnego zabezpieczenia emerytalnego szerszej grupie obywateli oraz umocnienie redystrybucyjnego charakteru systemu ubezpieczeń społecznych.

Jak wskazuje raport Ministerstwa Finansów pt. *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*, łączne procentowe obciążenie podatkowo-składkowe ma w Polsce w przypadku płatników osiągających najwyższe dochody charakter degresywny, tj. wraz ze wzrostem dochodu wzmiankowane obciążenie się obniża. Wynika to między innymi z wprowadzonego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek w postaci trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia. Dane na ten temat przedstawione zostały m.in. w tabeli 48 wymienionego raportu:

Tabela 48: Średnie obciążenie podatkowo-składkowe względem dochodu brutto

Dochód	Podatki	Składki		Suma obciążeń	Liczebność
		społeczne	zdrowotne		
0-10000	4,9%	38,2%	16,7%	59,9%	4 438 588
10000-20000	5,8%	9,1%	9,0%	23,8%	5 408 541
20000-30000	6,2%	17,2%	8,5%	31,9%	4 974 201
30000-40000	6,7%	20,3%	8,2%	35,2%	2 609 328
40000-50000	7,0%	22,4%	7,9%	37,3%	1 823 530
50000-100000	7,8%	23,8%	7,4%	39,0%	3 196 637
100000-150000	10,2%	21,0%	6,5%	37,7%	569 427
150000-200000	12,9%	14,6%	5,7%	33,3%	202 876
200000-500000	16,2%	7,9%	4,2%	28,3%	238 375
500000-1000000	18,5%	2,8%	2,3%	23,6%	44 328
powyżej 1000000	18,9%	0,7%	0,8%	20,4%	21 962

Źródło: P. Chrostek, J. Klejdysz, D. Korniluk, M. Skawiński, “Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016”, Ministerstwo Finansów 2019, s. 59.

Proponowany projekt ustawy znosi ograniczenie, o którym mowa wyżej, tym samym ograniczając degresywny charakter systemu podatkowo-składkowego. Należy jednak zauważyć, że usunięcie tego ograniczenia bez wprowadzenia dodatkowych przepisów oznaczałoby rezygnację z funkcjonującego obecnie „spłaszczenia” wysokości emerytur. Dlatego projekt ustawy zakłada wprowadzenie pojęcia najwyższej emerytury w wysokości równej sześciokrotności wynagrodzenia minimalnego w roku poprzedzającym rok przejścia na emeryturę.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., “[u]iszczanie daniny publicznej w postaci składki emerytalnej jest obowiązkiem każdego ubezpieczonego (art. 84 Konstytucji). Ubezpieczony nie ma wszakże wpływu na wysokość ani na zasady jej opłacania. Środki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być zatem rozumiane – w sensie konstytucyjnym – jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego” (sygn. akt K 1/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 163, pkt 5.3). Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że środki te powinny służyć wypełnieniu jednego z zadań państwa, jakim jest zabezpieczenie społeczne. Trybunał Konstytucyjny definiuje ten

termin jako “ochronę obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się” (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2). Zarządzając środkami publicznymi, państwo powinno kierować się zatem celem w postaci zabezpieczenia społecznego i zasadą sprawiedliwości społecznej. Prowadzi to do redystrybucyjnej funkcji świadczenia emerytalnego, która jest wypełniana przez przepisy proponowanej ustawy.

Wprowadzenie instytucji prawnej najwyższej emerytury zbliża konstrukcję składki emerytalnej do innych składek, zwłaszcza składki chorobowej. Ubezpieczony może i powinien oczekiwać świadczenia wzajemnego, jednak stopień wzajemności świadczenia zależy od czynników odrębnych od składki. Podobnie ze świadczeniem emerytalnym, gdzie najwyższa emerytura stanowi dopełnienie emerytury minimalnej. Oczywistym jest natomiast stwierdzenie, że proponowane regulacje dotyczą jedynie emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prywatne oszczędności nie podlegają regulacjom najniższej i najwyższej emerytury.

Proponowane zmiany są również odpowiedzią na zaobserwowany trend w strukturze demograficznej. Badania pokazują, że osoby z najwyższym wynagrodzeniem żyją dłużej niż osoby pobierające po przejściu na emeryturę świadczenie minimalne lub bliskie minimalnemu. Oznacza to, że osoby najlepiej zarabiające najdłużej pobierają emeryturę i dzięki proponowanym rozwiązaniom zmniejszy się nierównowaga pomiędzy sumą środków wypłaconych przez FUS w poszczególnych grupach dochodowych i wiekowych. Jednocześnie podwyższona zostanie jakość życia osób najuboższych, a stan osób najbogatszych pozostanie na podobnym poziomie. Należy przypomnieć, że na podstawie proponowanych zmian najwyższa emerytura w 2021 roku ma wynieść 15600 złotych, a w 2024 - według zapowiedzi rządu dotyczących planowanego wynagrodzenia minimalnego - już 24000 złotych.

Z chwilą wejścia w życie przepisów o najwyższe emeryturze przepisy dotyczące limitu 250% dla wskaźnika podstawy wymiaru emerytury tracą swoją funkcję, przez co są uchylane zgodnie z propozycją wnioskodawców.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

## **2. Projektowane rozwiązania**

W art. 1 proponuje się zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.; dalej: "u.s.u.s."). Proponowane zmiany przewidują zniesienie przepisów ustalających limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dotychczasowy limit wynosi trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Zgodnie z propozycją nowelizacji art. 19 ust. 1 u.s.u.s. taki limit zostanie zniesiony w całości. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nadal będzie miał obowiązek wydania obwieszczenia, w którym będzie podawać jedynie kwotę przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego na potrzeby wyliczania podstawy wymiaru składek i innych obliczeń wskazanych w ustawie.

W art. 2 proponuje się zmianę ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin w zakresie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej. Zmiana polega na waloryzacji wartości podstawy wymiaru o 7% - do 2813,21 złotych. To wzrost analogiczny do przewidzianego w nowelizacji ustawy z 2018 roku.

Art. 3-6 i art. 8-11 dostosowują przepisy szczegółowe w odrębnych ustawach do zmian proponowanych w art. 1 projektowanej ustawy.

W ślad za zmianami w systemie składek należy dokonać odpowiednich zmian w systemie świadczeń. W art. 7 proponuje się zmianę art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: "ustawa emerytalna" oraz dodanie art. 26d-26g. W art. 26 do zasady obliczania wysokości emerytury dodaje się zastrzeżenie z art. 26d. Proponowany art. 26d ustawy o emeryturach wprowadza nowe pojęcie najwyższej emerytury. Zgodnie z proponowaną definicją to równowartość sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu roku kalendarzowego poprzedzającego rok przejścia na emeryturę. Oznacza to, że w pierwszym roku obowiązywania tego przepisu najwyższa emerytura będzie wynosić 15 600 złotych. Jej wysokość w każdym roku będzie ogłaszana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze obwieszczenia.

W proponowanym art. 26e ustawy emerytalnej wprowadza się zasadę przyznawania emerytury do wysokości najwyższej emerytury. Jeżeli emerytura wyliczona na zasadach ogólnych jest wyższa niż najwyższa emerytura, przyznaje się emeryturę o wysokości ustalonej przez sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia. Najwyższa emerytura podlega waloryzacji na zasadach ogólnych. Oznacza to, że w przypadku przejścia na emeryturę w 2021 roku jeżeli emeryt uzyskuje najwyższą emeryturę w wysokości 15 600 złotych, w roku następnym jego emerytura będzie wyższa o wskaźnik waloryzacji, a nie o wskaźnik wzrostu minimalnego wynagrodzenia.

Proponowany art. 26f przewiduje trzy wyjątki w stosowaniu najwyższej emerytury. Pierwszy wyjątek odnosi się do wszystkich emerytur obliczonych przed wejściem w życie przepisu. Oznacza to, że wszyscy obecni emeryci będą pobierać swoją emeryturę niezależnie od tego, czy przekracza ona kwotę sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia. Wszystkie emerytury przyznane przed 1 stycznia 2021 roku również będą wyłączone z tej zasady. To oznacza, że jeżeli emeryt przejdzie 31 grudnia 2020 roku na emeryturę w wysokości powyżej 15 600 złotych, zachowa ją po 1 stycznia 2021 roku wraz z należnymi waloryzacjami. Druga kategoria wyjątków to emerytury i renty przyznane na podstawie przepisów odrębnych. Odrębne przepisy znajdują zastosowanie m.in. w emeryturach policjantów, funkcjonariuszy ABW, CBA, czy też żołnierzy zawodowych. Emerytury te mają charakter szczególny, co zostało podkreślone w odrębnych regulacjach w ramach systemu zaopatrzeniowego. Do momentu przeprowadzenia pełnej reformy systemu emerytalnego należy zdaniem wnioskodawców utrzymać specyfikę świadczeń spoza ustawy emerytalnej. Trzeci wyjątek jest związany z wejściem części ubezpieczonych w wiek przedemerytalny. Chcąc zachować specyfikę tego okresu zdecydowano się wyłączyć tę grupę z proponowanych przepisów. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1958 (w przypadku mężczyzn) Podobnie, jeżeli ubezpieczeni urodzeni przed wskazanymi datami przejdą na emeryturę później niż przewiduje próg określony w art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej, zachowają uprawnienie do emerytury powyżej najwyższej emerytury w proponowanym art. 26d ustawy emerytalnej.

W tym samym artykule proponuje się wzrost emerytury i renty minimalnej do kwoty 1600 złotych. Wzrost stanowi wyrównanie tej kwoty do ok. 70% wynagrodzenia minimalnego, co jest standardem w różnych modelach emerytalnych. Zmiana będzie dotyczyła około 1,357 mln emerytów.

W art. 12 proponuje się ujednoczenie kwot świadczenia przedemerytalnego i najniższej emerytury dla ułatwienia funkcjonowania systemu. Zrównanie tych świadczeń koresponduje z socjalną funkcją emerytury minimalnej - ma ona zapewnić godne warunki życia w warunkach zwiększonych wydatków, m.in. na leki i opiekę zdrowotną. Podobną funkcję powinno spełniać również świadczenie przedemerytalne.

Przepisy art. 13-21 dostosowują inne ustawy do proponowanych zmian.

W art. 22 wprowadza się regułę nieobowiązywania ustawy wstecz. Do wejścia w życie kolejnych przepisów składki będą pobierane na zasadach dotychczasowych. Na tej samej zasadzie będą przyznawane emerytury i renty do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie odpowiednich przepisów. Żadne składki nie będą również pobierane wstecznie. Dla części ubezpieczonych oznacza to dwa okresy składowe - pierwszy, z limitem 30-krotności i drugi,

bez limitu. W takiej sytuacji znajdzie się ok. 370 tysięcy osób w pierwszym roku obowiązywania proponowanej ustawy. W związku z przechodzeniem kolejnych roczników na emeryturę, dwa okresy składkowe przestaną dotyczyć adresatów projektu około roku 2050. Nie niesie to jednak żadnych skutków w postaci dodatkowych procedur.

W art. 23 ustala się *vacatio legis* proponowanej ustawy. Ze względu na poszanowanie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zbiegu z innymi przepisami wchodzącymi w życie w następnych miesiącach, zdecydowano się na wprowadzenie czterech terminów wejścia w życie. Pierwszy to termin ogólny wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku. Dotyczy on wszystkich przepisów, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Drugi termin dotyczy obwieszczenia o prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniu miesięcznym w gospodarce narodowej. Obwieszczenie to powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, co zostało podkreślone przez proponowany termin wejścia w życie tego przepisu z dniem następującym po ogłoszeniu ustawy. Trzeci termin dotyczy przepisów art. 7 pkt 1 i 2 proponowanej ustawy, które wprowadzają pojęcie najwyższej emerytury. W związku, z tym, że konstrukcja ta nie była wcześniej znana polskiemu ustawodawstwu, należy odpowiednio przygotować wykonanie tych przepisów, a przede wszystkim - poinformować adresatów projektowanych przepisów. Stąd proponowana data wejścia w życie tego przepisu to 1 stycznia 2021 roku. Trzeci okres do wejścia w życie niniejszej ustawy wiąże się z dotychczasową praktyką wejścia w życie przepisów waloryzacyjnych i zwiększających minimalną emeryturę z dniem 1 marca roku następującego po ogłoszeniu ustawy.

### **3. Źródła finansowania**

Niniejszy projekt ustawy generuje dodatkowe przychody do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z szacunków przedstawionych 6 listopada br. przez Ministra Finansów wynika, że wzrost wpływów do FUS w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyniesie około 5,2 mld złotych. Dodatkowy koszt wynikający z podwyższenia emerytury minimalnej i innych świadczeń wskazanych w projektowanej ustawie wyniesie około 3,282 mld złotych. W związku z tym bilans zmian jest dodatni i zwiększa zasoby FUS o ok. 2 mld złotych rocznie.

Jednym ze skutków wprowadzenia proponowanych przepisów w życie będzie zmniejszenie wpływów do Narodowego Funduszu Zdrowia ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Spadek wpływów szacuje się na 1,00-1,19 mld złotych rocznie. Wzrost emerytury minimalnej i innych świadczeń częściowo zrównoważy tę lukę poprzez zwiększenie wpływów o około 423 mln złotych rocznie. Pozostałą lukę w wysokości 577-767 mln złotych należy uzupełnić na

podstawie innych źródeł. Najlepszym potencjalnym źródłem są zwiększone wpływy z podatku akcyzowego na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 15, IX Kadencja Sejmu). W przypadku wykorzystania części środków z tego źródła równowaga w NFZ zostanie zachowana, a projekt pozytywnie wpłynie na kondycję finansów publicznych w krótkim okresie.

Wnioskodawcy zauważają problem potencjalnej zmiany formy zatrudnienia ze stosunku pracy od jednoosobowej działalności gospodarczej. W związku z tym rekomenduje się podjęcie prac nad zmianą systemu podatkowego, zmierzającą do zwiększenia progresji podatkowej przed przejściem na emeryturę pierwszych roczników na podstawie proponowanej ustawy.

#### **4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej i braku obowiązku przedstawienia projektu instytucjom Unii Europejskiej**

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

#### **5. Brak obowiązku notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych**

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

#### **6. Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Proponowany projekt nie wpływa na sposób ustalania składek opłacanych przez przedsiębiorców. Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych pracowników dotyczą wszystkich ubezpieczonych. W związku z tym nie zachodzi zjawisko dyskryminacji określonej grupy przedsiębiorców.

#### **7. Konsultacje Społeczne**

Proponowany projekt nie był poddawany konsultacjom społecznym.

#### **8. Założenia projektów wykonawczych do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw**

Proponowane zmiany będą wiązały się z koniecznością wydania rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1949 t.j.) oraz obwieszczenia w sprawie ustalenia najwyższej emerytury na rok 2021.

a. Założenia do projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe

Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wiąże się z uchyleniem jednej z podstaw prawnych w wyniku wejścia w życie proponowanej ustawy (art. 19 ust. 10). Podmiotem właściwym do wydania rozporządzenia będzie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zakres przedmiotowy będzie obejmował skreślenie § 6-8 rozporządzenia oraz ustalenie dnia wejścia w życie na 1 stycznia 2021 r.

b. Założenia do projektu obwieszczenia w sprawie ustalenia najwyższej emerytury na rok 2021

Obwieszczenie w sprawie ustalenia najwyższej emerytury na rok 2021 znajduje swoją podstawę prawną w proponowanym art. 26d ust. 2 zmienianej ustawy. Podmiotem właściwym do wydania obwieszczenia będzie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zakres przedmiotowy w zakresie przedmiotowy wejdzie ustalenie najwyższej emerytury na rok 2021 równej wysokości sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu 2020 r., określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1778).



OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

11. 12. 2019

Warszawa, 10 grudnia 2019 r.

OPZZ/AR/BGKD/ /2019

Pan  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Dyrektorze

Dziękujemy za skierowanie do Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) do konsultacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (nr EW-020-4/1). Przedłożony projekt zawiera kilka istotnych propozycji zmian systemu ubezpieczeń społecznych, które oceniamy pozytywnie.

OPZZ popiera postulat ustanowienia minimalnej emerytury, świadczenia przedemerytalnego i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy na poziomie 1600 zł., a renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy na poziomie 1200 zł. Z Raportu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) *Poverty Watch 2019*, opublikowanego w dniu 17 października 2019 r., wypływa wniosek, że mimo dobrej sytuacji gospodarczej ubóstwo w Polsce rośnie w każdej grupie społecznej, a wynika to przede wszystkim ze źle zaprojektowanych świadczeń społecznych i braku, bądź niewłaściwych zasad, ich waloryzacji. EAPN zauważa, że narasta między innymi problem ubożenia gospodarstw emeryckich, gdyż coraz więcej osób nabywa emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Zmiana formuły emerytalnej wprowadzona w 1999 r. spowodowała, że stopa zastąpienia z nowego systemu emerytalnego jest zdecydowanie niższa, niż w starym systemie z formułą o zdefiniowanym świadczeniu. Osoby o niskich zarobkach oraz część osób o przeciętnych dochodach, które z różnych powodów miały przerwy w opłacaniu składek emerytalnych, otrzymują z nowego systemu bardzo niskie świadczenia emerytalne. Rozwiązania zaproponowane przez Klub Parlamentarny Lewicy stanowią próbę zmierzenia się z tym problemem i dzięki nim, w naszej ocenie, zostanie podniesiona jakość życia ubogich emerytów i rencistów oraz osób pobierających świadczenie przedemerytalne.

OPZZ zwraca przy tym uwagę na fakt, że od 17 lat zmniejsza się relacja minimalnej emerytury do minimalnego wynagrodzenia. W 2002 r. minimalna emerytura stanowiła 70,1% minimalnego wynagrodzenia, natomiast w 2019 r. wynosi **zaledwie 48%**. Oznacza to, że emeryci nie odnoszą należytych korzyści ze wzrostu dochodu narodowego. Ponadto od 17 lat zmniejsza się relacja minimalnej renty do minimalnego wynagrodzenia. W 2002 r. minimalna renta stanowiła 69,47% minimalnego wynagrodzenia, natomiast w 2019 r. wynosi **zaledwie 48%**. Zgodnie z rozwiązaniem zaproponowanym przez Klub Parlamentarny Lewicy minimalna emerytura i minimalna renta w 2020 r. będą wynosić ok. 70% minimalnego wynagrodzenia. **Nie ma jednak gwarancji, że przy obecnym kwotowo-procentowym mechanizmie waloryzacji rent i emerytur** (polegającym na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, przy czym wskaźnik, to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym

wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym) **ta proporcja pozostanie na równie wysokim poziomie.** OPZZ dostrzega dwie możliwości rozwiązania tego problemu:

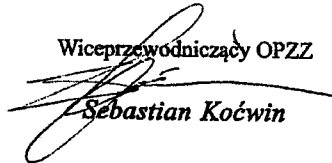
1. Minimalna emerytura, świadczenie przedemerytalne i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy powinny być powiązane z minimalnym wynagrodzeniem. Proponujemy, aby w każdym roku świadczenia te były zwiększane do poziomu 70% płacy minimalnej.

2. Minimalna emerytura, świadczenie przedemerytalne i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy powinny być waloryzowane wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w poprzednim roku kalendarzowym, powiększonym o co najmniej 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Jeżeli chodzi o wprowadzenie przepisów przewidujących zniesienie limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, wynoszący trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, OPZZ uważa, że powinno to być rozpatrywane w szerszym kontekście całościowych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych w Radzie Dialogu Społecznego.

Z poważaniem,

Wiceprzewodniczący OPZZ



*Sebastian Koćwin*

---

OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

00-924 Warszawa, ul. Kopernika 36/40

tel.: 022 551 55 00, fax: 022 551 55 01

e-mail: [opzz@opzz.org.pl](mailto:opzz@opzz.org.pl), www: <http://opzz.org.pl>

NIP: 526-025-13-39, Regon: 001133016, KRS: 0000033976



**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego  
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-313/19

Warszawa, dnia 12 grudnia 2019 r.

SEKRETARIAT Z-CY 12271 KB  
Lda. DS-173-42/19  
Data wpływu... 13. 12. 2019

**Pan**

**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2019 r., SPS-WP-173-5/19 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *posełskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.*

*Z poważaniem*



BSA III - 021 - 313/19

**Uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw**

**I. Projekt ustawy**

1. Pismem z dnia 27 listopada 2019 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu przekazał Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego w trybie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z prośbą o przedstawienie opinii.

2. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „w polskim systemie emerytalnym należy dokonać gruntownych zmian, które zapobiegą wysokiemu deficytowi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przyszłości. Proponowany projekt ustawy powinien rozpocząć dyskusję o zmianach systemowych, które są jednym z największych wyzwań na początek drugiej dekady XXI wieku”.

W projekcie (art. 1) przewiduje się przede wszystkim zniesienie przepisów ustalających limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, który wynosi trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Art. 3-6 i art. 8-11 dostosowują przepisy szczegółowe w odrębnych ustawach do zmian proponowanych w art. 1 projektowanej ustawy.

Proponuje się także dokonanie zmian w systemie świadczeń. W art. 7 proponuje się zmianę art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dodanie art. 26d-26g. Wprowadza się nowe pojęcie „najwyższej emerytury”, która miałaby wynosić równowartość sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu roku kalendarzowego poprzedzającego rok przejścia na emeryturę, przy czym najwyższa emerytura podlegałaby waloryzacji na zasadach ogólnych, a nie w nawiązaniu do zmian w wysokości minimalnego wynagrodzenia. Projekt przewiduje trzy wyjątki wyłączające stosowanie przepisów dotyczących najwyższej emerytury. Pierwszy wyjątek odnosi się do wszystkich emerytur obliczonych przed wejściem w życie projektowanych zmian, drugi - emerytur i rent przyznanych na podstawie przepisów odrębnych,

natomiast trzeci dotyczy ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1958 r. w przypadku mężczyzn i przed dniem 1 stycznia 1963 r. w przypadku kobiet. Ponadto w ustawie proponuje się zmianę ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin w zakresie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej (art. 2).

## II. Ocena wprowadzonych zmian

1. Odnosząc się do proponowanych zmian w zakresie zniesienia limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (z art. 19 ustawy systemowej) należy w pierwszej kolejności zauważyć, że uzależnienie wysokości opłacanej składki generalnie tylko od wysokości przychodu ubezpieczonego, a nie jego indywidualnego ryzyka stanowi szczególną cechę ubezpieczeń społecznych, odróżniającą je od ubezpieczeń gospodarczych. Wiąże się to z faktem, że podstawą aksjologiczną ubezpieczenia społecznego jest idea solidarności społecznej, uzasadniająca rozłożenie ciężarów finansowych wystąpienia skutków określonego ryzyka socjalnego na możliwie szeroką wspólnotę ryzyka (uwspólnienie ryzyka). W tym kontekście można stwierdzić, że ubezpieczenie społeczne charakteryzuje się właśnie rozłożeniem kosztów świadczeń służących łagodzeniu następstw ziszczenia się ryzyka na zorganizowaną zbiorowość.

Należy jednak przy tym zauważyć, że w systemach odwołujących się do klasycznych założeń techniki ubezpieczeniowej przewidziane są na ogół instrumenty limitujące wysokość opłacanych składek. Po pierwsze – w nawiązaniu do idei homogeniczności wspólnoty ryzyka, uzasadniającej jej solidarność – mogą to być przepisy ograniczające obowiązek ubezpieczeniowy do osób uzyskujących dochód poniżej ustawowej granicy (niem. *Versicherungspflichtgrenze*), połączone ew. z obowiązkiem przystąpienia do prywatnego ubezpieczenia. Po drugie natomiast chodzi o regulacje ograniczające kwotowo podstawę wymiaru składek (niem. *Beitragsbemessungsgrenze*), por. np. Ch. Rolfs, *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*, München 2000, s. 261 i n., a także: F. Kirchhof, *Das Solidarprinzip im Sozialversicherungsbeitrag* [w:] B. Schulin (red.), *Sozialfinanzverfassung: 5. Sozialrechtslehrertagung 6. bis 8. März 1991 in Göttingen*, Wiesbaden 1992, s. 79 i n. oraz 86. W polskim systemie ubezpieczeń społecznych rola ta przypada dotąd właśnie ograniczeniu przewidzianym w art. 19 ustawy systemowej. Już choćby z tego względu propozycja zniesienia limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe budzi wątpliwości.

2. Mając nadto na uwadze całość projektowanych zmian proponowane zniesienie limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe budzi zasadnicze zastrzeżenia w kontekście propozycji wprowadzenia przepisów limitujących wysokość emerytur dla tzw. młodszych ubezpieczonych (tj. ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., Dział II, rozdział 1 ustawy o

emeryturach i rentach z FUS). Najkrócej rzecz ujmując propozycja projektu oznacza nieograniczone obciążenie składką dochodów ubezpieczonych z równoległym wprowadzeniem limitu wysokości świadczeń. Rozwiązanie to budzi fundamentalne wątpliwości co do jego zgodności z zasadami konstruującymi wprowadzony w 1999 roku system emerytalny, w szczególności z zasadą wzajemności / proporcjonalności składki i świadczenia.

3. Problematyka zasady wzajemności w ubezpieczeniach społecznych w ogóle, a w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym w szczególności, była wielokrotnie omawiana w literaturze prawa socjalnego. Generalnie ideę wzajemności, utożsamianą z zasadą solidarności, rozumiano w ten sposób, że sami ubezpieczeni ponoszą ciężary ubezpieczenia zgodnie z formułą „wszyscy za jednego, jeden za wszystkich” (tak K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936, s. 10 i 179). Odnosząc się do, obowiązującego przed reformą 1999 roku a obecnie dotyczącego tzw. starszych ubezpieczonych (urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.), systemu zdefiniowanego świadczenia T. Zieliński, podkreślał synallagmatyczność (wzajemność) ochrony ubezpieczeniowej polegającą na tym, że świadczenia z ubezpieczeń społecznych należą się zasadniczo w zamian za udział ubezpieczonych w tworzeniu funduszy na ten cel za cechę charakterystyczną ubezpieczeń społecznych. Zauważał jednak, że tak rozumiana wzajemność nie jest równoznaczna z zasadą zobowiązaniowej wzajemności (ekwiwalentności) świadczeń, gdyż świadczenie na rzecz ubezpieczonego nie jest ścisłym odpowiednikiem własnego wkładu ubezpieczeniowego (por. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 16, 21, 189 i n.).

W obecnie obowiązującym systemie emerytalnym adresowanym do tzw. młodszych ubezpieczonych rzecz przedstawia się jednak zupełnie inaczej. Zrezygnowano z systemu zdefiniowanego świadczenia, w którym miarodajnym dla ustalenia wysokości emerytury było nie tylko zindywidualizowane kryterium stażowe, ale także wspólne dla wszystkich kryterium socjalne (24% kwoty bazowej – por. art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), które służyło spłaszczeniu wysokości świadczeń w systemie. Zdecydowano się natomiast na wprowadzenie systemu zdefiniowanej składki, w którym wysokość świadczenia powiązano wyłącznie z kwotą składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego (oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego). W efekcie powiązania wysokości emerytury wyłącznie z wysokością uzbieranych składek wprowadzono do systemu emerytalnego zasadę proporcjonalności w czystej postaci. K. Ślęzak zauważał w tym kontekście, że przyjęte rozwiązanie wyraża związek między składką a świadczeniem, a jej celem jest „realizacja ekwiwalentności składki i świadczenia” (por. K. Ślęzak, *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.) *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004). Realizacja zasady wzajemności (ekwiwalentności, proporcjonalności) składek na ubezpieczenie

emerytalne i świadczeń oznacza zindywidualizowanie wysokości świadczeń, które odzwierciedlają zróżnicowany poziom dochodów w okresie aktywności zawodowej ubezpieczonego. W tym kontekście instrument z art. 19 ustawy systemowej, ograniczający składki do 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, służy także ograniczeniu wysokości świadczeń. Chodzi bowiem o zgodność podstaw wymiaru składki i świadczenia.

Należy dla porządku zauważyć, że wprowadzenie reformą 1999 r. systemu zdefiniowanej składki zostało w doktrynie ocenione raczej krytycznie, choć większość uwag odnosiła się do tzw. drugiego filaru, tj. powierzenia wykonywania części systemu zabezpieczenia na starość OFE (por. T. Zieliński, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.) *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004, s. 15 i n.; J. Jończyk, *Nowe prawo emerytalne*, Państwo i Prawo 1999, Nr 7, s. 35; U. Kalina-Prasznica, *Uwagi na temat reformy ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999, Nr 1; W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformowania systemu emerytalnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1999, Nr 1, K. Kolasieński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, Państwo i Prawo 1999, Nr 5, W. Muszalski, *Finansowanie i organizacja ubezpieczenia społecznego (istotne motywy i cele reformy emerytalnej)* [w:] U. Jackowiak (red.) *Wybrane zagadnienia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, t. VI, K. Antonów, *Finansowe aspekty ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002, Nr 11, tegoż: *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999, nr 11 oraz *OFE – ubezpieczenie versus oszczędzanie* [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.) *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, K. Ślęzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, Państwo i Prawo 2001, Nr 12, tegoż: *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.) *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004 oraz *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania drugiego filara ubezpieczenia emerytalnego* [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.) *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011). Niemniej *de lege lata* obowiązujący system zabezpieczenia na starość dotyczący tzw. młodszych ubezpieczonych opiera się na konstrukcji zdefiniowanej składki. Wprowadzanie w nim limitów wysokości świadczeń abstrahujących od wysokości należnej składki (jej ewentualnego limitowania) stanowi paradygmatyczną zmianę systemu, naruszającą jego konstrukcyjne założenia. Uregulowany w art. 19 ustawy systemowej limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe musi być odczytywany i rozumiany właśnie w tym kontekście. W konsekwencji jego zlikwidowanie i nieograniczone obciążenie dochodów składką stanowi nie tyle urzeczywistnienie – przywoływanych przez autorów projektu – zasad: sprawiedliwości społecznej i solidarności społecznej, co raczej ich zaprzeczenie. Zwiększone ponad obowiązujący dotychczas limit obciążenie

składkowe nie będzie znajdowało odbicia w wysokości gwarantowanych w systemie świadczeń – co narusza fundamentalną dla obowiązującego systemu zabezpieczenia na starość dotyczącego tzw. młodszych ubezpieczonych zasadę proporcjonalności / wzajemności składki i świadczenia.

4. Proponowana zmiana art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i wprowadzenie przewidzianej w art. 26d „najwyższej emerytury” budzą jeszcze inne zastrzeżenia. Obecnie limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości trzydziestokrotności (w skali roku) prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia koreluje z przyjętym w art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ograniczeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250% przeciętnego wynagrodzenia. W obu przypadkach chodzi bowiem o wyznaczenie górnego limitu świadczeń (zarówno dla tzw. starszych, jak i młodszych ubezpieczonych), przy czym punktem odniesienia jest pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia (obecnie ponad 25.000 PLN).

Tymczasem w projekcie przewiduje się nie tylko zniesienie limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z art. 19 ustawy systemowej, ale także uchylenie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W konsekwencji dochodzi do dwóch fundamentalnych zmian. Po pierwsze dla młodszych ubezpieczonych znosi się ograniczenie wysokości składki, a dotychczas wynikające z niego ograniczenie wysokości świadczenia w wysokości ponad 25.000 PLN (abstrahując od ew. kapitału początkowego) zastępuje dużo niższym – w wysokości sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia (obecnie 15.600 PLN). Po drugie natomiast uchylenie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w odniesieniu do starszych ubezpieczonych oznacza w istocie zniesienie ograniczeń dotyczących wysokości adresowanych do nich świadczeń emerytalnych. W konsekwencji narusza się nie tylko zasadę proporcjonalności świadczeń w systemie zdefiniowanej składki (dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.) ale także ideę solidarności społecznej charakteryzującą system zdefiniowanego świadczenia (dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.), wyrażającą się w spłaszczeniu gwarantowanych w nim świadczeń (metoda degresywna), por. K. Ślebzak, *Prawo...*, s. 121 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Wymiar emerytury w polskim systemie ubezpieczenia społecznego*, [w:] M. Pierzchańska (red.), *Reforma systemu emerytalnego. Założenia, realizacja ustawowa, wdrażanie w życie*, Radom 1999 s. 32; zob. też J. Orczyk, M. Żukowski, *Formuła wymiaru emerytury – przesłanki i skutki na tle porównawczym*, [w:] C. Jackowiak (red.), *Problemy ubezpieczenia emerytalno-rentowego: I Krajowa Konferencja Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, Poznań maj 1987*. Warszawa 1987, s. 58–64.

5. W kontekście powyższych uwag należy także zasygnalizować wątpliwości, na ile wprowadzanie tak daleko idących zmian, ewidentnie naruszających zasady konstruuujące obowiązujący system zabezpieczenia na starość, jest do pogodzenia z zasadą lojalności państwa wobec obywateli oraz ochrony praw w trakcie nabywania

wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. Dotyczy to zwłaszcza tych ubezpieczonych, którzy opłacali składki aż do wysokości limitu trzydziestokrotności (prognozowanego) przeciętnego wynagrodzenia, a zgodnie z projektowaną regulacją wysokość ich świadczeń miałaby być ograniczona sześciokrotnością minimalnego wynagrodzenia.

6. Tylko na marginesie niniejszej opinii należy nadto zauważyć wpływ zniesienia limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na wzrost kosztów zatrudnienia wysoko wynagradzanych (zatem na ogół wysoko wykwalifikowanych) pracowników a w konsekwencji niebezpieczeństwo poszukiwania przez nich innych form zarobkowania (np. samozatrudnienie) lub „ucieczkę” takich pracowników z polskiego rynku pracy.
7. Można natomiast uznać, że proponowane zmiany przewidziane w art. 2-6 i art. 8-11 projektu nie budzą wątpliwości.

### III. Konkluzje

Podsumowując powyższe należy zaproponować zdecydowanie negatywne zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Należy równocześnie zauważyć, że pismem z dnia 19 listopada 2019 r. reprezentant wnioskodawców wycofał przedmiotowy projekt ustawy, co oznacza, że jego opiniowanie nie jest konieczne.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 16.12.2019 r.

PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO  
PROKURATOR KRAJOWY

PK I BP 0280.199.2019

dot. SPS-WP-173-5/19

SEKRETARIAT Z-CY SZEFKA KS  
L.dz. DS-1600-1042/19  
Data wpływu 18.12.2019

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2019 r., nr SPS-WP-173-5/19, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740), uprzejmie informuję, że o przekazanym projekcie, normującym problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury, nie przedstawiam opinii.

z pozdrowieniami

Bogdan Święczkowski



ZAKŁAD  
UBEZPIECZEŃ  
SPOŁECZNYCH



Członek Zarządu  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Warszawa, dnia 20 grudnia 2019 r.

991100/0230-156/2019/MC

SEKRETARIAT Z-CY SOSPANS  
Lp. DS-173-81/19  
Data wydruku 23. 12. 2019

**Pan**  
**Dariusz Salamończyk**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2019 r., znak: GMS-WP-173-5/19, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, w załączeniu przekazuję stanowisko Zakładu, przygotowane przez Departament Legislacyjno-Prawny w oparciu o opinie odpowiednich departamentów merytorycznych.

*z upoważnieniem*

CZŁONEK ZARZĄDU  
Mariusz Jedyniak

Warszawa, 20 grudnia 2019 r.

Departament Legislacyjno-Prawny

991100/0230-156/2019/MC

**Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw**

Po analizie przedłożonego do opinii projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw przedstawiamy poniżej uwagi Zakładu.

**1. Do art. 2 projektu.**

W projekcie ustalana jest podstawa wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych na poziomie 2 813,21 zł. Przy czym zgodnie z art. 23 projektu, zmiana ta miałaby wejść w życie od 1 stycznia 2021 r. Oznaczałoby to podwyżkę podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych w innym terminie niż waloryzacja świadczeń oraz w innym terminie niż podwyżka najniższych świadczeń, o której mowa w art. 7 pkt 5 projektu.

Dodać należy, że renty inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin objęte byłyby waloryzacją również od 1 marca 2021 r., ponieważ opiniowany projekt nie zawiera odpowiednich zmian w tym zakresie. Uwaga ta odnosi się także do art. 12 projektu.

**2. Do art. 7 pkt 1 projektu.**

Uchylenie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oznacza, że świadczenia ustalane na dotychczasowych zasadach, tj. emerytury górnicze (na podstawie art. 53 ustawy) oraz renty z tytułu niezdolności do pracy (na podstawie art. 62 ustawy), które będą przyznawane po wejściu w życie projektowanych przepisów, ustalane będą zupełnie na innych zasadach aniżeli świadczenia przyznawane do dnia ich wejścia w życie. Jeżeli od dnia wejścia w życie ustawy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru mógłby być wyższy niż 250%, wówczas pojawia się pytanie, w jaki sposób należy ten wskaźnik obliczyć, gdy osoba zainteresowana do podstawy wymiaru emerytury ustalonej na zasadach dotychczasowych oraz do podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy zgłasza lata kalendarzowe przypadające zarówno przed 1 stycznia 2021 r. jak i po 31 grudnia 2020 r., tj. czy do lat przypadających przed 1 stycznia 2021 r. należy zastosować ograniczenie wynikające z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzenie zasady, że uchylenie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczy również kapitału początkowego, może powodować napływ wniosków o ponowne obliczenie kapitału początkowego zgłaszanych przez osoby, które nie mają jeszcze ustalonej emerytury na nowych zasadach albo mają już obliczoną emeryturę, z uwzględnieniem kapitału początkowego.

Wydaje się konieczne zachowanie ograniczenia wysokości wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego, który ustalany jest zawsze na dzień 1 stycznia 1999 r. bez względu na to kiedy zostanie zgłoszony wniosek o ustalenie kapitału początkowego lub wniosek o ponowne ustalenie tego kapitału. Tym samym konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej zmiany w art. 174 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z projektowanym uchyleniem przepisów dotyczących kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe konieczne jest wprowadzenie dalszych zmian w art. 15 poprzez uchylenie ust. 3a.

### **3. Do art. 7 pkt 4 projektu.**

W naszej opinii istotne wątpliwości budzi górne ograniczenie wysokości świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to sprzeczne z obowiązującą w nowym systemie zasadą, zgodnie z którą wysokość emerytury jest uzależniona od sumy składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego z uwzględnieniem ich waloryzacji i zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz od średniego dalszego trwania życia z momentu przejścia na emeryturę.

Ponadto wątpliwości budzi zgodność projektowanego art. 26d ust. 1 z projektowanym art. 26e ust. 4 zmienianej ustawy. Z jednej strony najwyższa emerytura stanowić ma „równowartość sześciokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w lipcu roku kalendarzowego poprzedzającego rok przejścia na emeryturę”, a z drugiej strony najwyższa emerytura ma być waloryzowana na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wydaje się, że art. 26e ust. 4 powinien odnosić się do ust. 3 wymienionego przepisu, a nie do najwyższej emerytury, o której mowa w projektowanym art. 26d ust. 1 zmienianej ustawy.

Powstaje również pytanie, czy w przypadku, gdy emeryt będzie miał ustaloną emeryturę według nowych zasad w wysokości emerytury najwyższej i będzie podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym po przyznaniu tej emerytury, wysokość tej emerytury powinna być ponownie ustalona z uwzględnieniem art. 108 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy też takie przeliczenie temu emerytowi nie przysługuje. Z projektu wynika, że emerytura w wysokości emerytury najwyższej będzie podlegała wyłącznie waloryzacji. Powstaje pytanie, czy w związku z tym emerytura w kwocie najwyższej emerytury będzie podlegała ponownemu obliczeniu w trybie art. 108 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i czy

zwyżka emerytury będzie mogła wykraczać ponad kwotę emerytury w wysokości najwyższej. Projektowana ustawa nie zawiera żadnych rozwiązań w tym zakresie.

Nie jest również jasne zamieszczenie rozwiązań dotyczących rent z tytułu niezdolności do pracy w dziale II Emerytury w rozdziale 1 Emerytura dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1968 r. ustawy, wśród projektowanych przepisów dotyczących wysokości najwyższej emerytury. Ponadto z uwagi na to, że wysokość emerytur ustalanych na zasadach dotychczasowych, w tym emerytur górniczych, zamieszczona została w rozdziale 4 działu II ustawy, powstaje wątpliwość czy rozwiązania dotyczące wysokości najwyższej emerytury będą miały zastosowanie do tych emerytur, w tym do emerytur górniczych, których wysokość ustalana jest na zasadach określonych w tym rozdziale.

Analizowany przepis wymaga dalszego doprecyzowania pod względem legislacyjnym, w zakresie dodawanego art. 26e, poprzez wskazanie właściwego odesłania do art. 26d ust. 1 zmienianej ustawy oraz korektę numeracji jednostek redakcyjnych.

#### **4. Do art. 7 pkt 5 projektu.**

Podwyższenie od 1 marca 2020 r. najniższej emerytury, renty rodzinnej oraz renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy do kwoty 1600 zł oznacza, że grupa tych świadczeniobiorców niezdolna do samodzielnej egzystencji utraci prawo do świadczenia uzupełniającego przysługującego osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1622). Dotyczy to również osób uprawnionych do renty socjalnej, która od 1 marca 2020 r. zostałaby również podwyższona do kwoty 1600 zł.

#### **5. Do art. 10 projektu.**

We wprowadzeniu do wyliczenia należy wskazać poprawny tytuł ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Zwracamy uwagę, że składka na ubezpieczenie wypadkowe nie podlega ograniczeniom takim jak składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych wymusza wariantowe ustalanie wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem lub chorobą zawodową poprzez porównanie podstawy wymiaru ustalonej bez zastosowania ograniczenia wskaźnika wysokości tej podstawy, o czym jest mowa w art. 17 ust. 3 zmienianej ustawy, z podstawą wymiaru ustaloną z zastosowaniem takiego ograniczenia w stosunku do ubezpieczonych, którzy legitymują się wskaźnikiem wysokości podstawy wymiaru wyższym niż 250% (art. 18 zmienianej ustawy). W tym ostatnim przypadku rentę ustala się w wysokości gwarantowanej określonej w art. 18 ust. 1 zmienianej ustawy.

Uchylenie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinno skutkować uchyleniem art. 17 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Jednocześnie wydaje się

zasadne zachowanie dotychczasowych zasad przewidujących stosowanie gwarancji wymienionej w art. 18 ust. 1 zmienianej ustawy wyłącznie w przypadku, gdy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru renty nie przekracza 250% lub został ograniczony do 250%.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że zmieniany art. 50 ust. 2 ustawy jest przepisem przejściowym i został już skonsumowany. Nie jest uzasadnione dokonywanie zmian w przepisie, który poczynając od dnia 1 stycznia 2003 r. umożliwiał obliczenie wysokości świadczeń przyznanych przed 1 stycznia 2003 r. z uwzględnieniem nieograniczonego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru. Organy rentowe dokonywały takiego obliczenia na wniosek osób uprawnionych i po porównaniu, że wysokość świadczenia jest wyższa od poprzednio obliczonej, podejmowały wypłatę świadczenia w korzystniejszej wysokości.

#### **6. Do art. 11 projektu.**

Zgodnie z projektem zmianie ma ulec brzmienie wprowadzenia do wyliczenia w art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W myśl nowego brzmienia przepisu obowiązkowe składki na Fundusz Pracy naliczane będą od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez zastosowania ograniczenia. Zmiany w tym zakresie mają wejść w życie od 1 marca 2020 r. Biorąc pod uwagę, że zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w zakresie zniesienia ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ma wejść w życie od 1 stycznia 2021 r., w naszej opinii również zmiana do ustawy o promocji zatrudnienia powinna wchodzić w życie z tym samym dniem.

#### **7. Do art. 23 pkt 2 projektu.**

Wydaje się, że z dniem 1 marca 2020 r. powinna wejść w życie zmiana ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, opisana w art. 12 projektu, w którym ustalana jest wysokość świadczenia przedemerytalnego w kwocie 1 600 zł. Podwyższenie świadczeń przedemerytalnego od 1 marca 2020 r. byłoby wówczas spójne z proponowanym momentem podwyższenia świadczeń najniższych.

Wprowadzenie zmian proponowanych w projekcie ustawy będzie wymagało modyfikacji systemów informatycznych Zakładu i przetestowania nowej funkcjonalności przed jej wdrożeniem. Z uwagi na powyższe niezbędne jest zapewnienie co najmniej 9 miesięcznego okresu *vacatio legis*.

#### **8. Uwaga dodatkowa.**

Opisane w projekcie regulacje pomijają funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. W naszej ocenie konieczne jest dostosowanie art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej do propozycji zniesienia ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, przedstawionej w art. 1 projektu.

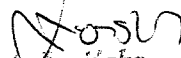
**9. Do uzasadnienia.**

Na str. 10 w uzasadnieniu napisano o ograniczeniu „podstawy wymiaru składek w postaci trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia”. Roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ograniczona jest do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, a nie do trzydziestokrotności minimalnego wynagrodzenia.

Opis wejścia w życie proponowanych zmian na str. 15 w uzasadnieniu nie jest zgodny z art. 23 projektu ustawy, np. ogólny termin wejścia w życie proponowanych zmian to w projekcie 1 stycznia 2021 r., a nie jak napisano w uzasadnieniu 1 stycznia 2020 r.

Na str. 15 w uzasadnieniu wskazano, że „Dodatkowy koszt wynikający z podwyższenia emerytury minimalnej i innych świadczeń wskazanych w projektowanej ustawie wyniesie około 3,282 mld zł”. W naszej opinii, koszt podwyższenia najniższych świadczeń od 1 marca 2020 r. do 1 600 zł, a w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy do 1 200 zł, będzie znacznie wyższy i szacuje się, że 10 miesięczny koszt w 2020 r. wyniesie 11,8 mld zł.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Legislacyjno-Prawnego

  
mgr Elżbieta Łozińska