



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 emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**

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; (-) Maciej Konieczny; (-) Maciej Kopiec; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Paulina Matysiak; (-) Wanda Nowicka; (-) Robert Obaz; (-) Małgorzata Prokop-Paczkowska; (-) Andrzej Rozenek; (-) Marek Rutka; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Anita Sowińska; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Krzysztof Śmiszek; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Zdzisław Wolski; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza; (-) Anna Maria Żukowska.

## **Ustawa**

z dnia .... 2021 r.

### **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, 353) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 87 po ust. 1a dodaje się ust. 1c–1e w brzmieniu: „1c. Przy ustalaniu okresów składkowych i nieskładkowych, o których mowa ust. 1 pkt 1–2, uwzględnia się również, traktując je jak okresy składkowe, okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, które nie są okresami wymienionymi w art. 5–7, a w przypadkach, w których zostały one uwzględnione jako okresy składkowe – przy ich obliczaniu nie stosuje się ust. 3, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w art. 5–7 lub obliczone z uwzględnieniem zasad przewidzianych w ust. 3, są krótsze od okresów wymaganych w ust. 1 pkt 1–2, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia tych okresów.

1d. Emeryt, któremu ustalono wysokość emerytury przysługującej z Funduszu określonej w art. 26, łącznie z okresową emeryturą kapitałową, albo emerytury przysługującej z Funduszu określonej w art. 26, w kwocie niższej niż kwota, o której mowa w art. 85 ust. 2 i 3, i który nie nabył prawa do podwyższenia przewidzianego w ust. 1, może zgłosić organowi rentowemu w każdym czasie wnioski o podwyższenie sumy przysługujących mu świadczeń do tej kwoty z uwzględnieniem okresów wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia

albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, na zasadach określonych w ust. 1e.

1e. Emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, łącznie z okresową emeryturą kapitałową, albo emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, podwyższona na zasadach przewidzianych w ust. 1c–1d przysługuje od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek.”;

2) w art. 117 po ust. 4a dodaje się ust. 6 w brzmieniu: „6. Okresy, o których mowa w art. 87 ust. 1c, jeśli nie zostały już ustalone przez organ rentowy, mogą być uwzględnione, jeżeli zostały udowodnione dokumentami, w tym w szczególności – umowami, wyciągami bankowymi, zaświadczeniami organów administracji skarbowej, zaświadczeniami zleceniodawców oraz pismami kierowanymi przez zleceniodawcę do zleceniobiorcy, bądź uznane orzeczeniem sądu.”.

**Art. 2.** Do wszczętych, a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy postępowań w sprawie ustalenia prawa do emerytury i jej wysokości, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### **1. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana**

W obowiązującym stanie prawnym, w odniesieniu do tzw. nowego systemu emerytalnego, formuła ustalenia wysokości emerytury oparta została na zasadzie adekwatności. Zakłada ona, że istnieje bezpośredni związek między wkładem, który ubezpieczony wniósł do systemu, a świadczeniami, które mu z tego systemu przysługują. Zasada ta znajduje wyraz w treści art. 26 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53, z późn. zm., dalej: u.e.r.FUS), zgodnie z którym emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia sumy zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, kapitału początkowego i środków zaewidencjonowanych na subkoncie przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. W tym ujęciu dla wysokości emerytury w nowym systemie nie ma znaczenia staż ubezpieczeniowy, ale kwota zaewidencjonowanych na koncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek oraz wiek, w którym ubezpieczony przejdzie na emeryturę. Zasada adekwatności ulega jednak korekcie zgodnie z zasadą solidarności społecznej. Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.e.r.FUS, jeśli emerytura w nowym systemie jest niższa od emerytury minimalnej, emeryturę tę podwyższa się w taki sposób, aby nie była niższa od tej kwoty. Nie dotyczy to jednak wszystkich ubezpieczonych. Prawo do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej przysługuje wyłącznie ubezpieczonym, którzy spełnili dwie przesłanki: stażu ubezpieczeniowego (w przypadku mężczyzn okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat, w przypadku kobiet okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat) oraz wieku (w przypadku mężczyzn osiągnięcie wieku emerytalnego 65 lat, w przypadku kobiet – osiągnięcie wieku emerytalnego 60 lat) (art. 87 ust. 1 pkt 1–2 u.e.r.FUS). Staż ubezpieczeniowy wyrażony okresami składkowymi i nieskładkowymi stanowi więc gwarancję wypłaty emerytury w wysokości najniższego świadczenia (emerytury minimalnej), mimo że przy zastosowaniu formuły odwołującej się wyłącznie do zasady adekwatności wynikałaby kwota niższa (art. 87 ust. 1 u.e.r.FUS). Ma to taką konsekwencję, że kluczowe dla nabycia prawa do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej ma dokonana

przez ustawodawcę kwalifikacja różnych okresów aktywności życiowej jako okresów składkowych i nieskładkowych oraz sposób ich obliczania.

Regulacje dotyczące nabywania prawa do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej nabierają w ostatnich latach szczególnie istotnego znaczenia społecznego. W 2020 r. emeryturę niższą niż minimalną pobierało ponad 333,4 tys. emerytów. Stanowi to już 5,6 proc. emerytów pobierających świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Tymczasem w 2011 r. emeryturę niższą od minimalnej pobierało zaledwie 23,9 tys. osób. Oznacza to, że w ciągu dekady liczba emerytów, którzy nie nabyli prawa do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej, zwiększyła się kilkunastokrotnie. Przyczyny tego stanu rzeczy są zróżnicowane. Można tu wskazać m.in. długotrwałą bierność zawodową, podejmowanie zatrudnienia na czarno, pracę w krajach, z którymi Polskę nie łączą umowy międzynarodowe dotyczące zabezpieczenia społecznego, utrzymywanie się z dochodów z majątku, a także podejmowanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, których wykonywanie nie stanowi okresu składkowego ani nieskładkowego albo ma taki charakter, ale jest uwzględniane dla celów podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej na mniej korzystnych zasadach (art. 87 ust. 3 u.e.r.FUS). Jak można sądzić, ostatnia grupa przyczyn stanowi główny powód gwałtownego wzrostu liczby emerytów, którym nie przysługuje prawo do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej. W ostatnich latach bowiem na emeryturę przechodzą ubezpieczeni, których aktywność zawodowa w dużej części przypada na okres po 1990 r. Tymczasem jedną z istotnych, przypadających na ten czas patologii polskiego rynku pracy było zatrudnianie dużej części pracujących na umowy cywilnoprawne w warunkach, w których powinny zostać zawarte umowy o pracę, w celu obejścia przepisów prawa dotyczących obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to w szczególności umów zlecenia. Należy tu zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, od 1990 r. częściowo nie stanowiły one okresów ubezpieczenia i jako takie nie mogą być traktowane jako okresy składkowe, a jednocześnie nie są okresami nieskładkowymi. Mowa tu w szczególności o okresach zatrudnienia na krótkoterminowych umowach zlecenia (do 30 dni, do 14 dni). Obecnie okresy te nie mają więc znaczenia dla nabycia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej. Po drugie, do 2016 r. z powodu regulacji

zbiegów tytułów do objęcia ubezpieczeniami społecznymi występowała praktyka, w której tytułem do objęcia ubezpieczeniami społecznymi była jedna z kilku zawieranych umów zleceń z wynagrodzeniem poniżej kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Okresy te są więc uwzględniane przy obliczaniu stażu, o którym mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1–2 u.e.r.FUS, ale na niekorzystnych dla ubezpieczonego zasadach.

Zjawiska te, choć stanowiły obejście przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, były tolerowane przez organy władz publicznych. Obecnie zaś powodują one, że wielu emerytów nie nabyło, z powodu niespełnienia warunku odpowiedniej liczby okresów składkowych i nieskładkowych (art. 87 ust. 1 pkt 1–2 u.e.r.FUS), prawo do podwyższenia przysługującej im emerytury do kwoty emerytury minimalnej.

## **2. Cel i potrzeba wydania ustawy**

Projektowana ustawa zmierza do poszerzenia grupy emerytów uprawnionych do podwyższenia przysługującej im emerytury do kwoty emerytury minimalnej. Dzięki temu zwiększone zostaną możliwości zaspokajania przez nich podstawowych potrzeb bytowych, a zmniejszeniu ulegnie obciążenie, jakie wiąże się z pobieraniem przez tych emerytów świadczeń poniżej emerytury minimalnej dla ich rodzin oraz systemu pomocy społecznej. Projekt zmierza również do zniwelowania skutków błędnej polityki rynku pracy prowadzonej w okresie transformacji systemowej przez aparat władz publicznych, która – obejmując tolerancję dla obchodzenia przepisów prawa ubezpieczeń społecznych – w rezultacie uniemożliwiła wielu emerytom nabycie prawa do podwyższenia przysługującej im emerytury do emerytury minimalnej.

## **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W obowiązującym stanie prawnym nie wszystkie, przebyte w przeszłości okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia mają charakter okresów składkowych. Nie w każdym przypadku można je bowiem zakwalifikować jako okresy ubezpieczenia lub inne okresy składkowe wymienione w art. 5–7 u.e.r.FUS. Jednocześnie niektóre okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia, które mają walor okresów składkowych, uwzględniane są dla celów podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej w wymiarze niższym niż rzeczywiście przebyty (art. 87

ust. 3 u.e.r.FUS). Ten stan rzeczy znacznie utrudnia nabycie emerytom, którzy przebyli takie okresy, nabycie prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej. Projektowana ustawa zmierza do rozwiązania tego problemu. Opiera się ona na dwóch zasadniczych założeniach.

Po pierwsze, projekt zakłada, że wszystkie okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, które nie są okresami wymienionymi w art. 5–7 u.e.r.FUS, będą miały – w celu ustalenia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej – walor okresów uzupełniających. Oznacza to, że zostaną one w tym celu potraktowane jak okresy składkowe w zakresie niezbędnym do uzupełnienia okresów uprawniających do nabycia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1–2 u.e.r.FUS. Konstrukcja okresów uzupełniających znana jest z prawa ubezpieczeń społecznych. W aktualnym stanie prawnym do zalicza się do nich okresy: ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki przewidziane w odrębnych przepisach; prowadzenia gospodarstwa rolnego po ukończeniu 16 roku życia – jeśli przypadają przed 1 lipca 1977 r. oraz pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia – jeśli przypadają przed 1 stycznia 1983 r. (art. 10 ust. 1 u.e.r.FUS). Okresom uzupełniającym – z wyjątkiem okresów ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki przewidziane w odrębnych przepisach – można przypisać cztery zasadnicze cechy. Po pierwsze, okresy te nie mają charakteru ani okresów składkowych, ani okresów nieskładkowych. Nie zostały bowiem w ten sposób zakwalifikowane przez obowiązujące przepisy prawa. Po drugie, okresy te nie wiązały się z podleganiem ubezpieczeniom społecznym i obowiązkiem odprowadzania składek z tego tytułu. Aktywność, do której się one odwołują wprawdzie ma charakter ekonomiczny, ale w chwili jej podejmowania była ona obojętna z punktu widzenia nabywania praw do świadczeń emerytalno-rentowych. Po trzecie, okresy te występowały powszechnie jako podstawowa aktywność ekonomiczna osób, które je przebyły, a składające się na nie czynności odpowiadały innym aktywnościom życiowym, które zostały zakwalifikowane jako okresy składkowe przez ustawodawcę. Po czwarte, nieuznanie tych okresów za okresy składkowe przez

ustawodawcę w przeszłości i niepowiązanie objętej nimi aktywności z tytułem do ubezpieczeń społecznych stanowi decyzję polityczną, która – z perspektywy czasu – jest oceniana jako błędna. Charakterystyce tej odpowiadają również okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia, które nie są okresami wymienionymi w art. 5–7 u.e.r.FUS. Przemawia to za posłużeniem się tą konstrukcją w regulacji nabycia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej.

Po drugie, projekt przewiduje, że do okresów wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, które zostały uwzględnione jako okresy składkowe, nie stosuje się przewidzianego w art. 87 ust. 3 u.e.r.FUS mechanizmu ich zmniejszania stosownie do kwoty wynagrodzenia osiąganego z tytułu tych umów, jeśli okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w art. 5–7 lub obliczone z uwzględnieniem zasad przewidzianych w ust. 3, są krótsze od okresów wymaganych do nabycia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej. Projekt zakłada więc, że okresy te, które przypadły po 1 stycznia 1999 r., dla celów ustalenia prawa do podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej, będą uwzględniane w taki sam sposób jak okresy przebyte przed tą datą.

Projektowana ustawa określa także dowody, za pomocą których organ rentowy ustala okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, które nie są okresami wymienionymi w art. 5–7 u.e.r.FUS. Są to dokumenty, w tym w szczególności – umowy, wyciągi bankowe, zaświadczenia organów administracji skarbowej, zaświadczenia zleceniodawców oraz pisma kierowane przez zleceniodawcę do zleceniobiorcy. Regulacja ta odpowiada podstawowym zasadom rządzącym postępowaniem dowodowym w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, tj. zasadzie zamkniętego katalogu dowodów i zasadzie preferencji dla dowodu z dokumentu.

#### **4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Projektowana ustawa wywoła pożądane skutki społeczne. Będzie ona bowiem prowadzić do zwiększenia możliwości zaspokajania przez emerytów podstawowych potrzeb bytowych. W rezultacie pozwoli ona zmniejszyć obciążenia, jakie wiążą się z pobieraniem przez nich świadczeń poniżej emerytury minimalnej dla ich rodzin oraz systemu pomocy społecznej. Wejście w życie projektu będzie także skutkowało wzrostem zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ograniczy ono bowiem poczucie krzywdy, jakie może odczuwać część emerytów nieposiadających prawa do emerytury minimalnej. W wielu przypadkach przyczyną tego stanu rzeczy była wadliwa polityka rynku pracy, która obejmowała daleko idącą tolerancję na obchodzenie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych.

Projekt nie będzie miał wpływu na siły podaży i popytu na żadnym rynku. Jego wejście w życie nie będzie się również wiązało ze zmianami w warunkach podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje wzrost wydatków z budżetu państwa. Zgodnie z art. 87 ust. 2 u.e.r.FUS podwyższenie emerytury do kwoty emerytury minimalnej podlega refundacji z budżetu państwa. Projekt zmierza zaś do poszerzenia grupy emerytów uprawnionych do takiego podwyższenia. Precyzyjne określenie wielkości wzrostu wydatków z budżetu państwa z tego tytułu nie jest możliwe. Uzależnione jest ono bowiem od liczby osób nabywających prawo do emerytury w wysokości mniejszej niż emerytura minimalna, liczby osób pobierających takie świadczenia, a przede wszystkim – liczby emerytów, którym rozwiązania przewidziane projektowaną ustawą umożliwiłyby nabycie prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej. Wartość ta może być indywidualnie zróżnicowana. W 2020 r. uprawnionych do podwyższenia emerytury do kwoty minimalnej było 228,8 tysięcy emerytów. Refundacja z budżetu państwa na ten cel wyniosła w tym roku 188,7 mln zł. Z pewną ostrożnością można szacować, że projektowane zmiany spowodują wzrost liczby osób uprawnionych do podwyższenia emerytury do kwoty minimalnej o ok. 1/3. Oznacza to, że kwota refundacji z budżetu państwa na podwyższenie emerytur do kwoty minimalnej wzrosłaby do ok. 245 mln, czyli o 56 mln zł w skali roku.

## **5. Źródła finansowania**

Zgodnie z art. 87 ust. 2 u.e.r.FUS podwyższenie emerytury do kwoty emerytury minimalnej podlega refundacji z budżetu państwa. Źródłem finansowania rozwiązań przewidzianych w projektowanej ustawie będzie więc budżet państwa (część budżetowa 44 – Zabezpieczenie społeczne).

## **6. Założenia podstawowych aktów wykonawczych**

Projekt nie przewiduje upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

## **7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

## **8. Konsultacje społeczne**

Projekt nie został poddany konsultacjom społecznym.

Warszawa, 26 kwietnia 2021 r.

BAS-WAPM-960/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. DS. 1120. 266. 21 (2)  
Data wpływu 27. 04. 2021

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej  
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach  
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
(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 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

W projekcie ustawy przewidziano zmianę art. 87 i art. 117 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zmianami; dalej: ustawa). Zmiany dotyczą emerytury minimalnej i polegają na rozszerzeniu zakresu podmiotowego regulacji, która określa taką emeryturę (proponowany art. 87 ust. 1c ustawy), oraz określeniu odpowiadających tej zmianie reguł proceduralnych (proponowane art. 87 ust. 1d – 1e oraz art. 117 ust. 6 ustawy). Zgodnie z propozycją, przy ustalaniu okresów składkowych i nieskładkowych, dotyczących emerytur, mają być uwzględniane także, jako okresy składkowe, okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z Kodeksem cywilnym, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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

Analizując zgodność projektu z prawem UE należy uwzględnić:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.4.2004 r., str. 1, ze zmianami; dalej: rozporządzenie podstawowe lub rozporządzenie),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1, ze zmianami; dalej: rozporządzenie wykonawcze).

Zgodnie z rozporządzeniem podstawowym, o ile rozporządzenie to nie stanowi inaczej, osoby, do których się je stosuje, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele (art. 4 rozporządzenia). W szczególności, świadczeniobiorca, do którego stosują się przepisy rozporządzenia dotyczące emerytury i renty, nie może, w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania i na podstawie ustawodawstwa którego płatne jest świadczenie, otrzymać świadczenia, które jest niższe od świadczenia minimalnego ustalonego przez to ustawodawstwo za okres ubezpieczenia lub zamieszkania równy wszystkim okresom brany pod uwagę do wypłaty (art. 58 ust. 1 rozporządzenia), a instytucja właściwa tego państwa wypłaca uprawnionemu przez okres jego zamieszkania na jego terytorium dodatek równy różnicy między całkowitą wysokością świadczeń należnych na podstawie przepisów niniejszego rozdziału a kwotą świadczenia minimalnego (art. 58 ust. 2 rozporządzenia).

Ponadto, stosowanie do art. 9 rozporządzenia podstawowego, państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiać pisemnie Komisję Europejską o istotnych zmianach ustawodawstwa w dziedzinie świadczeń z tytułu starości i świadczeń minimalnych, o których mowa w art. 58 rozporządzenia. Powiadomienia takie są przedkładane Komisji Europejskiej corocznie i stanowią przedmiot koniecznego ogłoszenia.

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

Projektowane przepisy ustawowe nie naruszają postanowień rozporządzenia podstawowego ani rozporządzenia wykonawczego.

Procedura notyfikacyjna, o której mowa w art. 9 rozporządzenia podstawowego, nie dotyczy projektu ustawy i nie ma wpływu na postępowanie ustawodawcze.

### **4. Konkluzja**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:


**Ziemowit Cieślik**

naczelnik wydziału

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 26 kwietnia 2021 r.

BAS-WAPM-961/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. DS. 1120.266.21  
27.04.2021  
Data wpływu.....

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu  
– czy poselski ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach  
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Magdalena Biejat)  
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

W projekcie ustawy przewidziano zmianę art. 87 i art. 117 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zmianami; dalej: ustawa). Zmiany dotyczą emerytury minimalnej i polegają na rozszerzeniu zakresu podmiotowego regulacji, która określa taką emeryturę (proponowany art. 87 ust. 1c ustawy), oraz określeniu odpowiadających tej zmianie reguł proceduralnych (proponowane art. 87 ust. 1d-1e oraz art. 117 ust. 6 ustawy). Zgodnie z propozycją, przy ustalaniu okresów składkowych i nieskładkowych, dotyczących emerytur, mają być uwzględniane także, jako okresy składkowe, okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:  
**Ziemowit Cieślik**  
naczelnik wydziału  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L.dz. SPS-WP.029.132.1.2021  
Data wpływu 28.04.2021.....



ZAKŁAD  
UBEZPIECZEŃ  
SPOŁECZNYCH



Warszawa, 12 maja 2021 r.

Członek Zarządu  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

991100/0230-56/2021/MC

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. 25-175-256/21  
Data wpływu 24.05.2021r.

Pan  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 kwietnia 2021 r., znak: SPS-WP.020.132.5.2021, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w załączeniu przekazuję stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z punktu widzenia wykonawcy przepisów, przygotowane przez Departament Legislacyjno-Prawny w oparciu o opinie odpowiednich departamentów merytorycznych.

*Z wyrazami szacunku*

Mariusz Jedynak

Elektronicznie podpisany przez Mariusz  
Jedynak  
Data: 2021.05.14 08:06:20 +02'00'

ul. Szamocka 3, 5

01-748 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 25-WP.020.132.8.2021

Data wpływu 25.05.2021

www.zus.pl

e-mail: mariusz.jedynak@zus.pl

tel. 22 667 26 70

fax 22 667 26 72



Warszawa, 12 maja 2021 r.

Departament Legislacyjno-Prawny

991100/0230-56/2021/MC

### **Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

Po analizie przedłożonego do opinii poselskiego projektu ustawy przedstawiamy poniżej uwagi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z punktu widzenia wykonawcy przepisów.

Projekt przewiduje, że wszystkie okresy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z *ustawą – Kodeks cywilny* stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, które nie są okresami wymienionymi w art. 5-7 *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, będą miały charakter okresów uzupełniających w celu ustalenia prawa do podwyższenia emerytury do kwoty emerytury minimalnej.

W naszej ocenie uznanie, dla celów podwyższenia emerytury do kwoty najniższej emerytury, wszystkich okresów wykonywania wymienionych umów, w których nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne na równi z okresami składkowymi, budzi istotne wątpliwości. Podkreślić należy bowiem, że nie każda taka umowa spełniała cechy umowy o pracę rodzącej obowiązek ubezpieczeń społecznych. W obrocie prawnym funkcjonowało wiele umów zlecenia, których treść w pełni odpowiadała treści stosunku prawnego, który umowa ta regulowała i która nie spełniała cech umowy o pracę. Trudno znaleźć uzasadnienie dla potraktowania tego rodzaju umów analogicznie jak umów o pracę zawartych w pełnym wymiarze czasu pracy, gwarantujących wynagrodzenie na poziomie minimalnym. W naszej opinii wprowadzenie takiej regulacji prawnej zmierzałoby do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób wykonujących umowę zlecenia z wynagrodzeniem niższym od minimalnego wynagrodzenia oraz osób wykonujących np. umowę o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, również z wynagrodzeniem niższym od minimalnego wynagrodzenia.

Projektowana zmiana w art. 117 nowelizowanej ustawy, polegająca na określeniu w przepisie otwartego katalogu dokumentów, wymaganych do udowodnienia okresów wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z *ustawą – Kodeks cywilny* stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, w naszej opinii jest propozycją zbyt szczegółową na potrzeby *ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Wskazujemy na konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian w *rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe*,

w odniesieniu do wymaganych dokumentów w tym zakresie, wraz z jednoczesnym pozostawieniem ogólnego określenia rodzaju dokumentów w projektowanym przepisie ustawy.

Dodatkowo sygnalizujemy, że realizacja ustawy w terminie zaproponowanym w projekcie nie jest możliwa. Wdrożenie projektowanych regulacji wymagało będzie odpowiedniej modyfikacji eksploatowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych systemu informatycznego, co oznacza konieczność uwzględnienia co najmniej 9 miesięcznego okresu *vacatio legis*.

Ponadto zwracamy uwagę, że projektowana regulacja pociągnie za sobą wzrost dotacji celowej przyznawanej z budżetu państwa na sfinansowanie podwyższenia świadczeń do kwoty najniższej emerytury, należnego na podstawie art. 87 zmienianej ustawy. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na 2021 r., nie uwzględniono skutków finansowych proponowanych regulacji prawnych.

Elektronicznie podpisany przez  
Dominik Stanisław Wojtasiak  
Data: 2021.05.12 10:32:42  
+02'00'

Mariusz Jedynak Elektronicznie podpisany przez Mariusz Jedynak  
Data: 2021.05.14 08:11:23 +02'00'



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO  
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 08.06. 2021 r.

PK I BP 0280.118.2021

dot. SPS-WP.020.132.5.2021

MIŁOŚĆ SZCZĘŚLIWA  
DS. 175.392.21  
14.06.2021

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Wznowy Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 kwietnia 2021 r., SPS-WP.020.132.5.2021, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (projekt bez numeru, wniesiony w dniu 21 kwietnia 2021 r.), 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 2021 r. poz. 66), uprzejmie informuję, że o przedstawionym projekcie, normującym problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury, nie przedstawiam opinii.

*z szacunkiem*

*Bożena Święczkowska*  
Bożena Święczkowska

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.132.9.2021

Data wpływu 15.06.2021