

USTAWA

z dnia.... 2019 r.

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.²) 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:

¹ 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.

² 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.³) 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.⁴) 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:

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

⁴ 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.⁵) 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:

⁵ 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.⁶) 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:

⁶ 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.⁷) 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:

⁷ 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 zapobiegną 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.