



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-20-14

**Druk nr 2242**  
Warszawa, 6 marca 2014 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

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

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

## U S T A W A

z dnia

### **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 2013 r. poz. 1442, 1623, 1650 i 1717) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4:
  - a) w pkt 2 po lit. za średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. zb w brzmieniu:  
„zb) podmiot, w którym działa rada nadzorcza – w stosunku do członków rad nadzorczych;”;
  - b) pkt 9 otrzymuje brzmienie:  
„9) przychód – przychody w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu: zatrudnienia w ramach stosunku pracy, pracy nakładczej, służby, wykonywania mandatu posła lub senatora, wykonywania pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, pobierania zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia integracyjnego i stypendium wypłacanych bezrobotnym oraz stypendium sportowego, a także z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności oraz umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, jak również z tytułu współpracy przy tej działalności lub współpracy przy wykonywaniu umowy oraz przychody z działalności wykonywanej osobiście, otrzymywane przez osoby, niezależnie od sposobu ich powoływania, należące do składu rad nadzorczych;”;
- 2) w art. 6 w ust. 1 w pkt 21 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 22 w brzmieniu:  
„22) członkami rad nadzorczych wynagradzanymi z tytułu pełnienia tej funkcji.”;
- 3) w art. 9:
  - a) ust. 2–2b otrzymują brzmienie:  
„2. Osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników i ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

4-6 i 10, jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Może ona jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczeń, z zastrzeżeniem ust. 2c i 7.

2a. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz współpracy przy wykonywaniu tych umów podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów, z zastrzeżeniem ust. 2c.

2b. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania pracy nakładczej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów.”,

b) po ust. 2b dodaje się ust. 2c w brzmieniu:

„2c. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, której podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym miesiącu jest niższa od

określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5a, spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym również z innych tytułów. Zasady tej nie stosuje się, jeżeli łączna podstawa wymiaru składek z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, lub z innych tytułów osiąga kwotę określoną w art. 18 ust. 4 pkt 5a.”,

c) ust. 4 i 4a otrzymują brzmienie:

„4. Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 18a i 22, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

4a. Osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli równocześnie nie pozostają w stosunku pracy, z zastrzeżeniem ust. 2c i 4b.”,

d) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Osoby, o których mowa w art. 6, niewymienione w ust. 4, 4a i 4c, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają dobrowolnie ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym.”,

e) dodaje się ust. 9 w brzmieniu:

„9. Członkowie rad nadzorczych spełniający warunki do objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów podlegają ubezpieczeniom również z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej.”;

4) w art. 12:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Nie podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu bezrobotni pobierający zasiłek dla bezrobotnych lub świadczenie integracyjne, posłowie do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz osoby, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 11, 19–22, art. 6a i art. 7.”,

b) uchyla się ust. 2a;

5) w art. 13 w pkt 16 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 17 w brzmieniu:

„17) członkowie rad nadzorczych – od dnia powołania na członka rady nadzorczej do dnia zaprzestania pełnienia tej funkcji.”;

6) w art. 16 w ust. 1 po pkt 11 dodaje się przecinek i pkt 12 w brzmieniu:

„12) członków rad nadzorczych”;

7) w art. 18 w ust. 4 po pkt 9 dodaje się przecinek i pkt 10 w brzmieniu:

„10) osób, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 22 – stanowi przychód.”;

8) w art. 34 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Zakład, na wniosek płatnika składek, bada prawidłowość wykazanych przez tego płatnika składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 9 ust. 2c. Jeżeli w wyniku sprawdzenia wysokości miesięcznej podstawy wymiaru składek Zakład stwierdzi błędne wykazanie składek, informuje o tym niezwłocznie płatnika składek i ubezpieczonego za pośrednictwem płatnika składek. Jeżeli do opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest zobowiązany więcej niż jeden płatnik składek, ubezpieczony jest zobowiązany zawiadomić wszystkich płatników składek o wysokości podstawy wymiaru składek u poszczególnych płatników. Za skutki błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe odpowiada ubezpieczony.”;

9) w art. 36 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–4, 6–9b, 11, 12, 18a–22, ust. 2, 2a i 2d, duchownych będących członkami zakonów lub klasztorów oraz osób współpracujących, o których mowa w art. 8 ust. 11, należy do płatnika składek.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, 1623 i 1650) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 5a dodaje się art. 5b w brzmieniu:

„Art. 5b. 1. Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy, został objęty innym ubezpieczeniem społecznym z tytułu wykonywania umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, 1623, 1650 i 1717), lub powołania do rady nadzorczej, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie wykonywania umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej,

pomimo objęcia go z tego tytułu innym ubezpieczeniem społecznym, jeżeli przychód osiągnany z tego tytułu w rozliczeniu miesięcznym nie przekracza kwoty równej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów.

2. Rolnik lub domownik, o którym mowa w ust. 1, może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia, składając w Kasie oświadczenie o odstąpieniu od tego ubezpieczenia, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym to oświadczenie zostało złożone w Kasie.”;

2) w art. 16a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Za rolnika lub domownika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy albo na wniosek, w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem, trwającej przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 5 roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia, składka na to ubezpieczenie jest finansowana z dotacji budżetu państwa do funduszu emerytalno-rentowego przeznaczonej na te składki, pod warunkiem że ten rolnik lub domownik nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu.”;

3) w art. 21 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Jeżeli okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu zbiega się w czasie z okresem innego ubezpieczenia społecznego, przy ustalaniu prawa do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględnia się okresu podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 81:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367, Nr 225, poz. 1486, Nr 227, poz. 1505, Nr 234, poz. 1570 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 22, poz. 120, Nr 26, poz. 157, Nr 38, poz. 299, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 800, Nr 98, poz. 817, Nr 111, poz. 918, Nr 118, poz. 989, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278 i Nr 178, poz. 1374, z 2010 r. Nr 50, poz. 301, Nr 107, poz. 679, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 165, poz. 1116, Nr 182, poz. 1228, Nr 205, poz. 1363, Nr 225, poz. 1465, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1723 i 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 73, poz. 390, Nr 81, poz. 440, Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, Nr 122, poz. 696, Nr 138, poz. 808, Nr 149, poz. 887, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1203 i Nr 232, poz. 1378, z 2012 r. poz. 123, 476, 1016, 1342 i 1548, z 2013 r. poz. 154, 879, 983, 1290, 1623, 1646 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 24.

„1. Do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a, d–i i pkt 3, 11 i 35, stosuje się przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tych osób, z zastrzeżeniem ust. 5, 6 i 10.”;

2) w ust. 8 uchyla się pkt 12.

**Art. 4.** 1. Rolnicy i domownicy, którym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wydano decyzję o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników w związku z objęciem ich ubezpieczeniami na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, mogą złożyć w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wnioski o objęcie ich tym ubezpieczeniem w okresie, którego dotyczy decyzja, o ile spełniali w okresie objętym wnioskiem warunki określone w art. 5b ustawy zmienianej w art. 2.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, może być złożony w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie wydaje decyzji o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników za okresy podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przypadające przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy osobom, które spełniały warunki określone w art. 5b ustawy zmienianej w art. 2.

**Art. 5.** Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, określony jest m.in. krąg podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, zasady ich opłacania i finansowania oraz zasady przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych. W art. 6 ustawy określony jest krąg podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Art. 8 ustawy dookreśla i definiuje aktywności zawodowe, o których mowa w art. 6 ustawy, wskazując, jakie podmioty mogą być przypisane do konkretnych grup ubezpieczonych. Art. 9 ustawy określa schemat podlegania ubezpieczeniom społecznym w przypadku zbiegu kilku tytułów do ubezpieczeń, natomiast w art. 18 ustawy określone są podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Przedmiotowa nowelizacja w zakresie art. 6 ustawy zmierza do rozszerzenia określonego w nim kręgu podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym o osoby będące członkami rad nadzorczych. W związku z rozwojem rynku kapitałowego stale rośnie grupa osób, które czerpią środki utrzymania z działalności o charakterze osobistym polegającej na nadzorowaniu działalności różnych podmiotów i instytucji. Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) za grudzień 2012 r., liczba osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym jedynie z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej wyniosła 20,1 tys. osób. Dodatkową grupę osób stanowią członkowie rad nadzorczych, którzy podlegając ubezpieczeniu zdrowotnemu z tego tytułu, podlegają temu ubezpieczeniu jednocześnie z innych tytułów. W grudniu 2012 r. takich osób było 29,0 tys.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów członkowie rad nadzorczych podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu zdrowotnemu, ale nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Zgodnie z wprowadzanymi zmianami zostaliby oni objęci obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Przyjęto, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne członków rad nadzorczych stanowiłby przychód uzyskiwany z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, a płatnikiem składek byłby podmiot, w którym działa rada nadzorcza.



Należy podkreślić, że wraz z rozwojem rynku kapitałowego coraz liczniejsza jest grupa członków rad nadzorczych, a więc osób, które ani nie świadczą pracy w ramach stosunku pracy lub na innej podstawie, ani nie prowadzą pozarolniczej działalności, a czerpią środki utrzymania z działalności o charakterze osobistym. Dodatkowo coraz większa grupa osób uzyskuje niejako w ramach wynagrodzenia dodatkowe przychody, które w normalnych warunkach podlegałyby składce na ubezpieczenia społeczne. Często możliwość bycia członkiem rady nadzorczej i osiągnięte z tego tytułu przychody rekompensują, niższe od możliwego do uzyskania na rynku, wynagrodzenie z pracy. Dodatkowo członkowi rady nadzorczej, będącemu zarazem pracownikiem spółki, nie przysługuje wynagrodzenie za pracę za czas zwolnienia od pracy niezbędny do uczestnictwa w posiedzeniach rady. Wynika to z § 14 i 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz. U. Nr 60, poz. 281, z późn. zm.). Utratę wynagrodzenia za pracę powinno rekompensować osobno ustalone wynagrodzenie za sprawowanie funkcji w radzie, które w obecnym stanie prawnym nie jest objęte obowiązkiem ubezpieczeń społecznych i rzutuje przez to na niższą wysokość możliwych do otrzymania świadczeń, po zaistnieniu określonego ryzyka ubezpieczeniowego.

Stąd też istnieje potrzeba objęcia grupy osób, pełniących funkcje członków rad nadzorczych, ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi. Objęcie ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi członków rad nadzorczych, bez względu na posiadanie czy też nieposiadanie przez nich innego tytułu do ubezpieczeń społecznych, zapewni lepszą ochronę ubezpieczeniową, a w przyszłości przełoży się na wyższą emeryturę.

Zmiany zaproponowane w art. 9 ustawy w części związane są z objęciem ubezpieczeniami członków rad nadzorczych, a w części ze zmianą zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym osób wykonujących umowy zlecenia (przez które należy rozumieć umowę zlecenia, umowę agencyjną albo inną umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia). W przypadku osób będących członkami rad nadzorczych przyjęto, że obowiązek ubezpieczenia będzie dotyczył wszystkich członków rad nadzorczych, którzy są wynagradzani z tego tytułu, bez względu na posiadanie innego tytułu do ubezpieczeń i bez względu na fakt pobierania emerytury lub renty. Przyjęto, że będą oni podlegali ubezpieczeniom przez cały okres sprawowania funkcji odpłatnie, a zatem od dnia

powołania na członka rady nadzorczej do dnia zaprzestania pełnienia tej funkcji, nie wcześniej jednak niż od terminu, w którym zaczął wykonywać tę funkcję odpłatnie. Natomiast zmiana zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umowy zlecenia dotyczy odmiennego niż dotychczas usytuowania tego tytułu do ubezpieczeń społecznych w przypadku posiadania kilku tytułów do ubezpieczenia przez jeden podmiot.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym w zasadzie każda praca, w szczególności zatrudnienie w ramach stosunku pracy, świadczenie usług w ramach umowy zlecenia czy działalność pozarolnicza rodzi obowiązek ubezpieczenia (stanowi tytuł do ubezpieczeń społecznych). Inaczej jest jednak w razie równoległego wykonywania więcej niż jednej aktywności zawodowej, tj. w razie zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych.

Aktualnie osoby posiadające kilka tytułów do ubezpieczeń podlegają ubezpieczeniom co do zasady z jednego tytułu – pierwszego lub wybranego przez siebie. Wyjątki od tej zasady to:

- 1) podleganie ubezpieczeniom z tytułu stosunku pracy, który bez względu na liczbę zawartych umów o pracę bądź istniejących dodatkowo innych tytułów ubezpieczeniowych zawsze rodzi obowiązek ubezpieczeń społecznych;
- 2) uzyskiwanie z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służby celnej, wynagrodzenia w przeliczeniu na okres miesiąca w kwocie niższej niż minimalne wynagrodzenie – wówczas osoba podlega ubezpieczeniom także z innych tytułów;
- 3) zawarcie umowy zlecenia lub umowy o dzieło z własnym pracodawcą lub wykonywanie tej umowy na jego rzecz – wówczas zleceniobiorca (wykonujący dzieło) uważany jest na gruncie ubezpieczeń społecznych za pracownika, co wiąże się z oskładkowaniem wykonywanej umowy.

W pozostałych przypadkach jeden tytuł do ubezpieczeń wypiera inne tytuły oraz inne stosunki prawne występujące w ramach jednego tytułu do ubezpieczeń. Ponadto, w przypadku kilku umów zlecenia równoległe wykonywanych przez zleceniobiorcę, podlega on ubezpieczeniom z jednej umowy – pierwszej lub wybranej przez niego, bez względu na wysokość wynagrodzenia ustalonego przez strony za wykonanie takiej umowy. Prowadzi to do wielu nadużyć. W wystąpieniach kierowanych do resortu pracy zarówno ubezpieczeni, jak i w ich imieniu związki zawodowe wskazują, że regulacja ta stanowi pole do nadużyć ze strony części płatników składek, którzy korzystając

z konstrukcji przepisu, w przypadku kilku umów zlecenia, ubezpieczają zleceniobiorców z tytułu wykonywania najniższej płatnej umowy (częstokroć kilkudziesięciozłotowej), z pozostałych umów odprowadzając jedynie składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Z korespondencji kierowanej do resortu pracy wynika, że ta praktyka jest stosowana wbrew woli zleceniobiorców, którzy – jako podmiot słabszy na rynku pracy – nie mają realnych możliwości wyboru wyższego ubezpieczenia. To powoduje, że pomimo wielu lat ubezpieczenia, nie mają oni szansy wypracowania sobie chociażby minimalnego świadczenia emerytalnego czy rentowego. Również gdy zachorują lub ulegną wypadkowi – przysługujące im świadczenie z ubezpieczenia wypadkowego (ewentualnie chorobowego) będzie nieadekwatne do utraconych zarobków. Z uwagi na fakt, że tylko jedna z umów zlecenia – z bardzo nisko ustalonym wynagrodzeniem – rodzi obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, świadczenie będzie obliczone jedynie z tej jednej umowy, a nie od całego przychodu.

Biorąc pod uwagę, że zawarcie umowy zlecenia, umowy agencyjnej albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia – zwanych dalej „umowami zlecenia”, jest coraz powszechniejszą formą wykonywania pracy na rzecz innego podmiotu, w istocie często zastępującą stosunek pracy, projektodawca uznał za słuszne wprowadzenie rozwiązań zmierzających do zapewnienia wykonującym ją podmiotom większej ochrony ubezpieczeniowej. Należy wskazać, że zgodnie z danymi ZUS liczba zleceniobiorców podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym rośnie i w grudniu 2012 r. wynosiła 815,8 tys. osób.

Wykonywanie umowy zlecenia – wypierającej umowę o pracę czy też coraz częściej ją zastępującej – jest na gruncie ubezpieczeń społecznych stosunkowo „słabym” tytułem. Wśród najpopularniejszych tytułów do ubezpieczeń tylko zbieg wielu umów zlecenia nie zabezpiecza opłacania składek od co najmniej minimalnego wynagrodzenia.

Projekt zakłada wprowadzenie rozwiązań zmierzających do rozszerzenia obowiązku ubezpieczeń w przypadku zbiegu wykonywania umowy zlecenia z inną aktywnością zarobkową oraz kilku umów zleceń, co jak się wydaje, mogłoby ograniczyć potencjalne „korzyści” ekonomiczne płatników składek wynikające z zawierania umów zlecenia w miejsce umów o pracę.

Uwzględniając zarówno interes ubezpieczonego, jak i płatnika składek oraz aktualną sytuację gospodarczą projektodawca uznał za celowe zrównanie wykonywania umowy

zlecenia z innymi tytułami, których posiadanie powoduje sumowanie podstaw wymiaru składek do kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia.

Oznacza to, że zgodnie z zaproponowaną zmianą, do umów zlecenia zastosowanie będzie miał przepis analogiczny jak art. 9 ust. 1a ustawy, dotyczący kumulowania tytułów do ubezpieczeń w przypadku uzyskiwania z nich podstawy wymiaru składek niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Według aktualnego stanu prawnego są to grupy osób, które podlegają ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służby, pobierania świadczenia szkoleniowego, świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego lub wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie. Jeżeli w przeliczeniu na okres miesiąca ich podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest niższa od minimalnego wynagrodzenia, podlegają one również obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów.

W przypadku umów zlecenia przyjęto, że zasada kumulacji tytułów będzie miała miejsce w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne byłaby niższa od minimalnego wynagrodzenia w danym miesiącu.

Większość ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniom, w przypadku wykonywania aktywności zawodowej różnego rodzaju, opłaca składki na ubezpieczenia społeczne przynajmniej od kwoty minimalnego wynagrodzenia (o ile taki przychód osiąga). Oprócz omówionych powyżej zbiegów należy wskazać, że również w przypadku zbiegu ubezpieczeń społecznych z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej z umową zlecenia lub umową o pracę nakładczą, osoba, która łączy te aktywności, podlega ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, chyba że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne z drugiego tytułu jest co najmniej równa podstawie wymiaru składek właściwej dla osoby prowadzącej działalność – wówczas ubezpieczony ma prawo wybrać, z którego tytułu podlega ubezpieczeniom. Proponuje się rozszerzenie tej zasady na osoby łączące wykonywanie umowy zlecenia lub umowy o pracę nakładczą z prowadzeniem innej niż działalność gospodarcza działalności pozarolniczej, tj. wspólników spółki jawnej, spółki komandytowej lub partnerskiej, wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, twórców, artystów, osób wykonujących wolne zawody czy osób prowadzących na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty niepubliczną szkołę, placówkę lub ich zespół. Ponadto

proponuje się wprowadzenie zasady kumulacji tytułów do ubezpieczeń do osiągnięcia co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, w przypadku równoległego wykonywania umowy zlecenia lub umowy o pracę nakładczą oraz prowadzenia działalności gospodarczej z preferencyjną podstawą wymiaru składek, do której uprawniona jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie pierwszych dwóch lat jej prowadzenia. Zmiany zaproponowane w tym zakresie – zbiegu wykonywania umowy zlecenia z działalnością pozarolniczą, tak samo jak w pozostałych przypadkach regulowanych niniejszym projektem zbiegów umów zlecenia, zmierzają do zabezpieczenia opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy określonej na poziomie co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Długotrwałe opłacanie składek od podstawy co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę zabezpiecza tym osobom nie tylko prawo do najniższej emerytury, ale również prawo do zasiłku dla bezrobotnych w przypadku utraty źródła dochodów.

Regulacja wprowadza również możliwość kontroli prawidłowości składek wykazanych przez płatnika, który będzie mógł zwrócić się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zbadanie, czy wykazał je poprawnie.

W projekcie proponuje się również wprowadzenie zmian do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zmiany te mają na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników o osoby (rolników i domowników), które równoległe z prowadzeniem działalności rolniczej podejmą, jako dodatkową, pracę na podstawie umowy zlecenia (lub odpowiednio umowy agencyjnej albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia).

Proponuje się, aby ci rolnicy i domownicy, jeżeli działalność rolnicza stanowi dla nich stałe źródło utrzymania i z racji tego podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, mogli kontynuować dobrowolnie podleganie temu ubezpieczeniu (w KRUS), mimo że z tytułu wykonywania umowy zlecenia (lub odpowiednio umowy agencyjnej albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) będą podlegali obowiązkowo ubezpieczeniom w ZUS. Warunkiem będzie jednakże uzyskiwanie z tytułu wykonywania tej umowy miesięcznego przychodu w wysokości nie wyższej niż połowa minimalnego wynagrodzenia, którego przekroczenie będzie skutkowało wyłączeniem

z systemu rolniczego. Możliwość kontynuowania ubezpieczenia w KRUS dotyczyła więc będzie tylko tych rolników i domowników, którzy z tytułu wykonywania umowy zlecenia osiągać będą przychód miesięczny nie większy niż połowa kwoty minimalnego wynagrodzenia. W 2014 r. będzie to kwota nie wyższa niż 840 zł miesięcznie. W obecnym stanie prawnym umowa zlecenia, nawet krótkotrwała i niskopłatna, powoduje wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników z mocy ustawy i obowiązkowe objęcie ubezpieczeniami w systemie powszechnym. Ogólnie znany jest problem rolników, którzy tracili prawo ubezpieczenia w KRUS w związku z wykonywaniem nisko wynagradzanych umów zlecenia w charakterze konserwatorów i kierowców wozów bojowych OSP, lub sołtysów dokonujących poboru podatku rolnego. Od niskopłatnych umów zlecenia odprowadzane są – odpowiednie do wysokości ustalonego wynagrodzenia – składki ubezpieczeniowe do ZUS. Z uwagi na powyższe oraz na fakt, że umowy te są zawierane czasowo, ubezpieczony rolnik, podlegający z powyższych umów ubezpieczeniom w systemie powszechnym, może nie zgromadzić na indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS „kapitału składkowego” gwarantującego w przyszłości minimalne świadczenie emerytalne.

Propozycja zawiera także analogiczne jak dla umów zlecenia zasady podlegania ubezpieczeniu rolniczemu w przypadku pełnienia przez rolnika funkcji w radzie nadzorczej, przewidując możliwość kontynuowania dobrowolnego ubezpieczenia w KRUS w przypadku jednoczesnego podlegania przez rolnika ubezpieczeniu z tytułu bycia członkiem rady nadzorczej. Zmiana powyższa jest konsekwencją wprowadzanego przez projektowaną regulację oskładkowania wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji we wszystkich radach nadzorczych bez względu na podmiot, w którym taki organ funkcjonuje. W związku tym wyłączeni zostaliby z ubezpieczenia w KRUS wszyscy rolnicy, którzy z racji wyboru powołani zostali do reprezentowania branżowych interesów producentów rolnych w radach nadzorczych takich podmiotów jak np. spółdzielnie rolnicze, rolnicze rynki hurtowe, przedsiębiorstwa rolno-spożywcze i zbożowo-młynarskie, spółki inseminacyjne, banki spółdzielcze, a także w Funduszu Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników w KRUS. Zaproponowane rozwiązania pozwolą rolnikom pozostać w systemie rolniczego ubezpieczenia, mimo aktywności zawodowej skutkującej podleganiem obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu powołania do rady nadzorczej. Również w tym przypadku możliwość dobrowolnego pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników będzie

dotyczyć tylko tych rolników i domowników, których przychód z tytułu wynagrodzenia za pełnienie funkcji w tych radach nadzorczych nie przekroczy miesięcznie kwoty połowy najniższego wynagrodzenia, czyli analogicznie jak w przypadku wykonywania umowy zlecenia.

Będzie to dla rolnika ubezpieczenie podwójne – obowiązkowe w ZUS jako zleceniobiorcy (lub odpowiednio – członka rady nadzorczej) i dobrowolne w KRUS jako rolnika. Dostęp do podwójnego ubezpieczenia będzie jednak ograniczony kwotą osiąganego przychodu z tytułu umowy zlecenia lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej.

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie zmian porządkujących w art. 16a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie finansowania składek z budżetu państwa w okresie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem oraz w art. 21 tej ustawy (nowo dodany ust. 3a), dotyczącym przyznawania rent rolniczych. Pierwsza z nich polega na zastosowaniu zasady, że finansowanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z budżetu państwa w okresie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem będzie możliwe tylko wtedy, jeżeli oprócz spełnienia innych warunków określonych w tym przepisie, rolnik lub domownik nie podlega jednocześnie innemu ubezpieczeniu społecznemu, tj. nie podlega ubezpieczeniu w ZUS (zgodnie z projektowanymi zmianami taka sytuacja mogłaby zaistnieć w przypadku wykonywania umowy zlecenia lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej z odpowiednio ustaloną podstawą wymiaru składek).

Druga zmiana polega na wyeliminowaniu możliwości sumowania nakładających się okresów podwójnego ubezpieczenia do stażu ubezpieczeniowego, od którego zależy prawo do renty rolniczej, analogicznie jak ma to miejsce w systemie powszechnym. Podwójne opłacanie składek może być uwzględniane jedynie przy ustalaniu wysokości świadczenia rentowego rolniczego.

Jednocześnie, w związku z wprowadzaną zmianą zasad podlegania ubezpieczeniom w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczenia powszechnego i rolniczego w sytuacji wykonywania umowy zlecenia lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej przez rolnika lub domownika ubezpieczonego w KRUS z mocy ustawy, zaproponowano wprowadzenie przepisu o charakterze abolicyjnym (art. 4) umożliwiającego usankcjonowanie stanu zastanego w zakresie podwójnego ubezpieczenia (w ZUS

i w KRUS). Zgodnie z projektowanymi przepisami art. 4 regulacją objęci zostaną rolnicy i domownicy, którzy przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy objęci byli podwójnym ubezpieczeniem – w KRUS i w ZUS, bez względu na długość okresu, przez który trwało to podwójne ubezpieczenie, jednakże pod warunkiem że spełniali takie same przesłanki, jakie umożliwią im pozostawanie w podwójnym ubezpieczeniu na przyszłość, tj. wykonywali umowy zlecenia (lub odpowiednio umowy agencyjne albo inne umowy o świadczenie usług, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia), z których osiągalni miesięczny przychód nie wyższy niż połowa minimalnego wynagrodzenia.

W dniu 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy art. 87 ust. 9a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zobowiązujące Narodowy Fundusz Zdrowia do elektronicznego kontrolowania i raportowania do KRUS każdego przypadku podwójnego ubezpieczenia zdrowotnego rolników. Wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji przez NFZ doprowadziło do ujawnienia licznych przypadków niezgłaszania do KRUS przez rolników faktu wykonywania pracy na umowach zlecenia i w związku z tym, niezgodnego z obowiązującym prawem, pozostawania w podwójnym ubezpieczeniu (w ZUS z tytułu wykonywania tej umowy i w KRUS z tytułu prowadzenia działalności rolniczej). Kontrola podwójnego ubezpieczenia przeprowadzona przez NFZ objęła okres od dnia 1 stycznia 1999 r., co oznacza, że decyzje wydane przez KRUS w 2013 r. dotyczą przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczenia od dnia wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Po wejściu w życie projektowanej ustawy w podwójnym ubezpieczeniu będą mogli pozostać jedynie rolnicy i domownicy spełniający warunki określone w nowym art. 5b ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Natomiast rolnicy i domownicy, wobec których decyzję o wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego rolników już podjęto, w związku ze zbiegiem ubezpieczenia w ZUS i w KRUS, będą mogli wnioskować o powrót do ubezpieczenia społecznego rolników, jeżeli w okresie wyłączenia z ubezpieczenia rolniczego spełniali warunki, o których mowa w projektowanym art. 5b. Wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników z okresem wstecznym wiązałoby się bowiem z utratą stażu ubezpieczeniowego (niezbędnego do nabycia prawa do świadczeń) nie zawsze związanego ze zwrotem składek, a w niektórych przypadkach także z utratą prawa do wypłaconych już przez KRUS świadczeń i –



w konsekwencji – obowiązkiem zwrotu przez rolnika nienależnie pobranych świadczeń. Biorąc pod uwagę fakt, że obecnie obowiązujące przepisy z mocy ustawy wyłączają z ubezpieczenia społecznego w KRUS rolników – członków ochotniczych straży pożarnych, którzy na podstawie umowy zlecenia są konserwatorami lub kierownikami wozów bojowych w OSP za symboliczne wynagrodzenie, wydaje się, że tego typu konsekwencje byłyby niewspółmierne do „winy” ubezpieczonego.

Proponowane zmiany wpisują się ponadto w przyjętą w strategii Europa 2020 oraz strategii krajowej i strategiach regionalnych koncepcję wykorzystania całego potencjału, w tym zasobów ludzkich, dla zrównoważonego rozwoju. Wychodzi również naprzeciw zaleceniom Rady Unii Europejskiej w sprawie Krajowego Programu Reform Aktualizacja 2013/2014 i „Programu Konwergencji. Aktualizacja 2013” w zakresie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników (KRUS), a dotyczącym poprawy międzysektorowej mobilności pracowników, tj. z sektora rolniczego do innych działów gospodarki.

Pozostałe zmiany wprowadzane do ustawy mają charakter porządkowy i dostosowujący. Taki charakter ma również zmiana w ustawie z dnia 27 stycznia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

Ustawa miałaby wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. W trakcie prac nad projektem do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie wpłynęły zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Rozwiązania przedstawione w ustawie będą miały wpływ na:

- 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS);
- 2) ZUS;
- 3) KRUS;
- 4) NFZ;
- 5) ubezpieczonych w systemie powszechnym i w systemie rolniczym;
- 6) płatników składek – podmioty gospodarcze i instytucje, w których funkcjonują rady nadzorcze, osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz zleceniodawców;
- 7) budżet państwa.

2. Zakres konsultacji społecznych

Projekt aktu prawnego został przesłany do zaopiniowania w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.).

Organizacje związkowe:

- 1) NSZZ „Solidarność”, ul. Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk;
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa;
- 3) Forum Związków Zawodowych, ul. Pl. Teatralny 4, 85-049 Bydgoszcz.

Organizacje pracodawców:

- 1) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Brukselska 7, 03-973 Warszawa;
- 2) Konfederacja Lewiatan, ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa;
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego, ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa;
- 4) Związek Pracodawców Business Centre Club, Plac Żelaznej Bramy 2, 00-136 Warszawa.

NSZZ „Solidarność” uznała, że zaproponowane w projekcie rozwiązania są niewystarczające i widzi konieczność wprowadzenia dalej idących zmian w zasadach podlegania ubezpieczeniom społecznym, szczególnie objęcia ubezpieczeniami

społecznymi osób stale wykonujących pracę na podstawie umów o dzieło. NSZZ „Solidarność” podnosi też konieczność wprowadzenia zmian w zakresie ubezpieczenia twórców i artystów oraz ujednoczenia zasad ustalania podstawy wymiaru składek osób wykonujących pracę w ramach stosunku pracy, umowy zlecenia i prowadzących pozarolniczą działalność, co zdaniem opiniodawcy powinno skutecznie wyeliminować praktykę nieuczciwego wykorzystywania formuły tzw. „samozatrudnienia” lub umowy cywilnoprawnej w celu obniżenia kosztów pracy.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pozytywnie oceniło projektowane zmiany, zwracając jednocześnie uwagę, że rząd powinien przygotować kolejne propozycje ustawowe zmierzające do objęcia ubezpieczeniami osób zasiadających w zarządach spółek oraz część umów o dzieło. Dodatkowo OPZZ opowiada się za finansowaniem z budżetu państwa składek emerytalnych osób pobierających świadczenia przedemerytalne oraz składek na ubezpieczenie wypadkowe studentów wykonujących umowy cywilnoprawne.

Konfederacja Lewiatan rozumie potrzebę objęcia obowiązkiem składkowym niektórych umów cywilnoprawnych i wyraża wstępne poparcie dla proponowanej nowelizacji. Jednakże jej ostateczna akceptacja może nastąpić, pod warunkiem że projektowana regulacja będzie jedną z pakietu regulacji zmierzających do likwidacji przywilejów emerytalnych dotychczas uprzywilejowanych grup. Dodatkowo Konfederacja widzi konieczność 24-miesięcznego *vacatio legis* i konieczność wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych umożliwiających dostosowanie istniejących kontraktów do ewentualnych zmian wynikających ze zmiany podatków, wysokości składek i płacy minimalnej. Uwagi Konfederacji w zakresie zmian w ustawie o zamówieniach publicznych zostały przesłane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zgodnie z właściwością z prośbą o opinię w przedmiotowym zakresie.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w odpowiedzi wskazał, że nie widzi możliwości wprowadzenia przepisów zaproponowanych przez Konfederację Lewiatan w ustawie – Prawo zamówień publicznych, wskazując, że takie przepisy powinny być zamieszczane bezpośrednio w aktach prawnych zmieniających wysokość danin publicznoprawnych czy wysokość płacy minimalnej. Dodatkowo wskazał, że zmiany takie dotyczą nie tylko stosunków prawnych zaistniałych na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych, ale również zamówień publicznych udzielanych poza ustawą i stosunków cywilnych. Jednocześnie Prezes UZP zauważył, że w przypadku zmiany wysokości płacy

minimalnej lub stawek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, nie można mówić o automatyzmie zmiany umowy w związku ze zmianą ich wysokości, lecz w okolicznościach realizacji konkretnej umowy należy ustalić wzrost uzasadnionych kosztów wykonawcy wynikających ze zmiany prawa, a niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia publicznego.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej wyrazili pogląd, że regulacje zmierzające do objęcia ubezpieczeniami społecznymi osób wykonujących umowy zlecenia oraz członków rad nadzorczych spowodują wzrost pozapłacowych kosztów pracy, a w konsekwencji mogą przyczynić się do wzrostu bezrobocia. Dodatkowo organizacja widzi trudności po stronie ubezpieczonych, płatników i ZUS. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej sprzeciwiają się wprowadzanym regulacjom.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2013 r., rozumiejąc szczytny cel, który przyświecał projektodawcy, zgłosiła jednakże wniosek o wydłużenie okresu obowiązywania *vacatio legis* z 3 miesięcy do 1 roku. Wskazała jednocześnie na brak przepisu dotyczącego źródeł pokrycia niedoboru powstałego w budżetach jednostek samorządowych, spowodowanego nowymi zasadami składkowania umów zlecenia, co może wywołać wykazane w uzasadnieniu negatywne skutki finansowe dla tych jednostek.

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

Projektowane zmiany wpłyną na zwiększenie się przychodów FUS, ale również na zwiększenie wydatków płatników, którzy zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym nie opłacali składek na ubezpieczenia społeczne, a tym samym na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Rozszerzenie kręgu osób, za które opłacane są składki, oraz objęcie ubezpieczeniami kolejnych umów zlecenia do wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę będzie się wiązało z jednej strony ze zwiększeniem przychodów z tytułu składek, a z drugiej z wypłatą wyższych świadczeń emerytalnych, rentowych, zasiłków dla bezrobotnych oraz ewentualnych wypłat z tytułu niewypłacalności pracodawcy w przypadku jej zaistnienia.

Należy wskazać, że na koniec grudnia 2012 r. wśród 14,6 mln osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym 815,8 tys. stanowiły osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej, lub innej umowy o świadczenie usług, do których zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (łącznie z osobami współpracującymi), w tym 98 tys. osób posiadało dwie lub więcej umów zlecenia, a prawie 28 tys. osób było jednocześnie ubezpieczonych jako osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność (ok. 1,4 mln osób) podstawą wymiaru składki dla prawie 80% ogółu tej grupy jest minimalny przychód na poziomie 60% przeciętnego wynagrodzenia. Prawie 19% opłaca składkę od podstawy wymiaru wynoszącej 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia (ok. 280 tys. osób).

Proponowane regulacje dotyczyć będą osób posiadających co najmniej dwie umowy zlecenia oraz osób prowadzących pozarolniczą działalność dodatkowo wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia, których podstawa wymiaru jest niższa niż minimalne wynagrodzenie. Szacując skutek finansowy proponowanych zmian, wykorzystano dane o liczbie osób z następujących grup ubezpieczonych za ostatnie miesiące kwartałów 2012 r. (tzn. za marzec, czerwiec, wrzesień i grudzień 2012 r.). Uwzględniono:

- 1) osoby podlegające ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym tylko i wyłącznie z tytułu umów zlecenia. Przy czym ograniczono się do osób, dla których suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest mniejsza niż minimalne wynagrodzenie oraz liczba umów zlecenia, z tytułu których opłacana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne, jest większa niż liczba umów zlecenia, z tytułu których opłacana jest składka na ubezpieczenia społeczne (grupa 1);
- 2) osoby podlegające ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym z tytułu umowy o pracę oraz z umowy zlecenia i jednocześnie podlegające ubezpieczeniom zdrowotnym z innych umów zlecenia. Przy czym ograniczono się do osób, których suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest mniejsza niż minimalne wynagrodzenie oraz liczba tytułów ubezpieczeń na ubezpieczenie zdrowotne z umów zlecenia jest większa niż liczba tytułów ubezpieczeń na ubezpieczenia społeczne z umów zlecenia (grupa 2);
- 3) osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, dla których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wynosi co najmniej

30% minimalnego wynagrodzenia, które jednocześnie posiadają umowy zlecenia. Przy czym ograniczono się do osób, dla których suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest mniejsza niż minimalne wynagrodzenie oraz liczba tytułów ubezpieczeń na ubezpieczenie zdrowotne jest większa niż liczba tytułów ubezpieczeń na ubezpieczenia społeczne (grupa 3);

- 4) osoby prowadzące pozarolniczą działalność, inną niż gospodarcza, wykonujące jednocześnie umowy zlecenia. Przy czym ograniczono się do osób, które nie podlegają ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności, dla których suma podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest mniejsza niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (grupa 4).

Wybierając dane dla powyższych grup ograniczono się do co najwyżej dwóch umów, z tytułu których odprowadzane były składki na ubezpieczenia społeczne, i do co najwyżej sześciu umów, z tytułu których odprowadzono składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Szacunkowe skutki finansowe proponowanych zmian przepisów dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obliczył przy następujących założeniach<sup>1)</sup>:

---

<sup>1)</sup> Założenia makroekonomiczne przygotowane w maju 2013 r. przez Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów wykorzystano z uwagi na horyzont czasowy prezentowanych wyników.

Rok	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku	Wskaźnik realnego wzrostu PKB
2013	101,60%	101,19%	13,80%	101,50%
2014	102,40%	101,05%	13,80%	102,50%
2015	102,50%	102,11%	13,30%	103,80%
2016	102,50%	102,65%	12,80%	104,30%
2017	102,50%	103,25%	12,21%	104,21%
2018	102,40%	103,23%	11,47%	104,09%
2019	102,40%	103,23%	10,79%	103,75%
2020	102,40%	103,22%	10,17%	103,34%
2021	102,40%	103,22%	9,55%	103,19%
2022	102,40%	103,22%	8,94%	103,09%
2023	102,30%	103,22%	8,38%	103,00%
2024	102,30%	103,20%	7,95%	102,91%
2025	102,30%	103,20%	7,71%	102,84%
2026	102,30%	103,19%	7,58%	102,84%
2027	102,30%	103,19%	7,45%	102,84%
2028	102,20%	103,19%	7,40%	102,83%
2029	102,20%	103,16%	7,40%	102,71%
2030	102,20%	103,14%	7,40%	102,67%
2031	102,20%	103,11%	7,40%	102,65%
2032	102,20%	103,08%	7,40%	102,63%
2033	102,10%	103,05%	7,40%	102,59%
2034	102,10%	103,03%	7,40%	102,55%
2035	102,10%	103,00%	7,40%	102,51%
2036	102,10%	102,97%	7,40%	102,45%
2037	102,10%	102,94%	7,40%	102,37%
2038	102,00%	102,92%	7,40%	102,29%
2039	102,00%	102,89%	7,40%	102,21%
2040	102,00%	102,86%	7,40%	102,13%

Powyższe założenia zastosowano zarówno w warunkach obecnych przepisów, jak i w warunkach proponowanych zmian.

- 1) Przyjęto, że od 2013 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów będzie większy od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o 0,3 pkt procentowego.
- 2) W celu wykonania szacunków zbudowany został dedykowany model służący do

prognozowania dodatkowych wpływów składkowych z tytułu proponowanych zmian.

- 3) Ściągalność składek na ubezpieczenia społeczne przyjęto na poziomie 99,0%.
- 4) Wskaźniki waloryzacji świadczeń przyjęto na najniższym poziomie, tzn. na poziomie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększonych o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Przy czym przy obliczaniu wskaźników waloryzacji świadczeń przyjęto, że sformułowanie „zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia” oznacza działanie dodania składnika wynoszącego co najmniej 20% stopy realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.
- 5) W prognozie wykorzystano prognozę demograficzną Eurostatu z wariantu bazowego obliczeń wykonywanych dla Grupy Roboczej do Spraw Starzenia się Społeczeństwa przy Komisji Europejskiej.
- 6) W celu wykonania szacunków dotyczących zwiększenia wydatków na emerytury i renty z FUS odpowiednio przekształcony został model prognostyczny FUS11. Wyniki z modelu prognostycznego FUS11 wykorzystano także pomocniczo przy szacowaniu zwiększenia wpływów składkowych do FUS.
- 7) Miesięczną kwotę zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w wyniku proponowanych zmian dla danej osoby z wymienionych powyżej pierwszych trzech grup przyjęto na poziomie sumy podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne z tytułu tytułów umów zleceń (z których nie opłacono składek na ubezpieczenia społeczne) i ewentualnie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (w przypadku grupy 3), aby łączna suma podstaw na ubezpieczenia społeczne wyniosła co najmniej minimalne wynagrodzenie. Jeżeli poziom ten nie był możliwy do uzyskania, zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przyjmowano na poziomie sumy podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne z tych tytułów, z których dana osoba nie podlegała ubezpieczeniom społecznym, a dla grupy 3 również z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność (z wyłączeniem działalności gospodarczej), które podlegają ubezpieczeniom społecznym wyłącznie z tytułu umowy zlecenia i których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest mniejsza niż wysokość podstawy wymiaru składek z tytułu



prowadzonej działalności, za kwotę zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przyjmowano różnicę między kwotą 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, a aktualną podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Przyjmowano przy tym najmniejszą kwotę z dopuszczalnych kwot zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Oznacza to, że do objęcia ubezpieczeniami społecznymi wybierano takie umowy, aby koszt proponowanej zmiany przepisów dla ubezpieczonego/płatnika składek był najmniejszy.

- 8) Przyjęto, że ostatnie miesiące kwartałów 2012 r. są reprezentatywne dla całego roku zarówno jeżeli chodzi o liczbę osób, których dotyczyłaby zmiana, jak i o kwotę zwiększenia podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.
- 9) Przyjęto, że osoby opłacające składkę na ubezpieczenie chorobowe w warunkach obecnych przepisów, w warunkach proponowanych zmian będą opłacały składkę na ubezpieczenie chorobowe także od dodatkowej podstawy wymiaru składek.
- 10) Dla każdej kohorty wiekowo-płciowej przyjęto w przyszłości stałą proporcję liczby osób, których dotyczyć będą proponowane zmiany, do liczby osób objętych ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi (proporcja z 2012 r.). Zachowano również stałą proporcję średniego zwiększenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w wyniku proponowanych zmian do średniej podstawy wymiaru składek.
- 11) Szacunki przeprowadzono przy założeniu, że wprowadzenie proponowanych przepisów nie spowoduje zmian w indywidualnych zachowaniach ludzi (np. jeżeli dana osoba obecnie ma trzy umowy zlecenia zawarte na pewne kwoty, to po zmianie przepisów nadal będzie miała trzy umowy zlecenia na te same kwoty).

Przyjmując powyższe założenia i zakładając, że proponowane zmiany weszłyby w życie od 1 stycznia 2014 r., szacunkowe zwiększenie wpływów składkowych do FUS w 2014 r. wyniosłoby 350 mln zł.

## Wyniki w kwotach nominalnych

Rok	Zwiększenie wpływów składkowych do FUS w porównaniu do obecnych przepisów	Zwiększenie wydatków na świadczenia z FUS w porównaniu do obecnych przepisów
	<i>w mld zł</i>	
2014	0,35	0,01
2015	0,39	0,03
2016	0,42	0,06
2017	0,44	0,08
2018	0,47	0,10
2019	0,49	0,13
2020	0,52	0,16
2021	0,55	0,19
2022	0,58	0,23
2023	0,62	0,27
2024	0,65	0,32
2025	0,69	0,36
2026	0,73	0,41
2027	0,77	0,45
2028	0,81	0,50
2029	0,86	0,55
2030	0,91	0,60
2031	0,97	0,65
2032	1,03	0,71
2033	1,10	0,76
2034	1,17	0,82
2035	1,24	0,88
2036	1,32	0,94
2037	1,40	1,00
2038	1,48	1,06
2039	1,57	1,13
2040	1,65	1,20

W przypadku członków rad nadzorczych proponowane zmiany polegają na objęciu obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi członków rad nadzorczych. Objęcie obowiązkiem ubezpieczeń z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej następować miałyby niezależnie od innych tytułów ubezpieczenia. Członkowie rad nadzorczych nie byłiby objęci z tego tytułu ubezpieczeniami

wypadkowym i chorobowym. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe członków rad nadzorczych stanowić miałyby kwota przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Za grudzień 2012 r. liczba osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym jedynie z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej wyniosła 20,1 tys. osób. Dodatkową grupę osób stanowią członkowie rad nadzorczych, którzy podlegając ubezpieczeniu zdrowotnemu z tego tytułu, podlegają temu ubezpieczeniu jednocześnie z innych tytułów. W grudniu 2012 r. takich osób było 29,0 tys.

Objęcie członków rad nadzorczych obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi spowoduje, zgodnie z szacunkami ZUS, zwiększenie wpływów składkowych do FUS w porównaniu do obecnych przepisów w 2014 r. o ok. 300 mln zł. Przy obliczeniach szacunkowych skutków finansowych dla FUS, sporządzonych przez ZUS, przyjęto analogiczne wskaźniki makroekonomiczne oraz założenia dotyczące średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, modelu prognostycznego, ściągłości składek na ubezpieczenia społeczne jak w przypadku obliczeń dotyczących zmian w oskładkowaniu umów zlecenia. W szacunkach wykorzystano dane o liczbie osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu wyłącznie z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej oraz dane o podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne tych osób. Wykorzystano również analogiczne dane o osobach, które podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej i jednocześnie podlegają ubezpieczeniom społecznym z innych tytułów. Dla każdej kohorty wiekowo-płciowej w przyszłości przyjęto stałą proporcję osób pełniących funkcje członków rad nadzorczych do populacji – proporcja na poziomie zaobserwowanym w 2012 r.

Wyniki obejmują kwotę wpływów do FUS z tytułu odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za członków rad nadzorczych (zwiększenie wpływów składkowych do FUS) oraz zwiększenie wydatków na świadczenia z FUS.

## Wyniki w kwotach nominalnych

Rok	Zwiększenie wpływów składkowych do FUS w porównaniu do obecnych przepisów	Zwiększenie wydatków na świadczenia z FUS w porównaniu do obecnych przepisów
	<i>w mld zł</i>	
2014	0,30	0,00
2015	0,34	0,02
2016	0,36	0,04
2017	0,38	0,06
2018	0,40	0,08
2019	0,42	0,10
2020	0,45	0,13
2021	0,47	0,16
2022	0,50	0,19
2023	0,53	0,23
2024	0,55	0,27
2025	0,58	0,31
2026	0,62	0,35
2027	0,65	0,39
2028	0,68	0,44
2029	0,72	0,48
2030	0,76	0,52
2031	0,80	0,57
2032	0,84	0,62
2033	0,88	0,66
2034	0,93	0,71
2035	0,98	0,76
2036	1,03	0,81
2037	1,08	0,86
2038	1,14	0,91
2039	1,19	0,96
2040	1,25	1,02

Podwyższenie podstawy wymiaru do minimalnego wynagrodzenia w przypadku zleceniobiorców oraz objęcie członków rad nadzorczych obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi spowoduje obok zwiększenia wpływów składek do FUS szacowanego w 2014 r. na kwotę 650 mln zł i wynikającego z tego tytułu wzrostu wydatków na świadczenia ok. 10 mln zł również: zmniejszenie

wpływów składkowych na ubezpieczenie zdrowotne oraz zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych a także w obecnym stanie prawnym zwiększenie refundacji z budżetu państwa z tytułu przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że możemy mieć do czynienia z różnymi zachowaniami pracodawców/zleceniodawców. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w przypadku członków rad nadzorczych ich uposażenie zostanie „ubruttowione” o wysokość składki należnej od ubezpieczonego, co w konsekwencji oznacza, że wprowadzenie proponowanej zmiany nie wpłynie na wysokość kwot odprowadzanych podatków dochodowych od osób fizycznych, jak i wysokość wpływów składki na ubezpieczenie zdrowotne. Dodatkowo część osób pełniących funkcję członka rady nadzorczej, najprawdopodobniej szybciej osiągnie maksymalny limit składki na poziomie 30-krotności prognozowanego wynagrodzenia, co wpłynie na niewielki wzrost zarówno wpływów PIT, jak i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W przypadku zleceniobiorców można założyć, że otrzymywane, po wprowadzeniu proponowanych zmian, wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia będzie niższe o wysokość opłacanej przez zleceniobiorcę składki na ubezpieczenia społeczne. Z tego też tytułu wpływy podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być niższe, gdyż obniżona zostanie podstawa wymiaru opodatkowania o wysokość odprowadzanej przez zleceniobiorcę lub osobę prowadzącą pozarolniczą działalność składki na ubezpieczenia społeczne. W sumie podstawa wymiaru opodatkowania zostanie obniżona o kwotę odprowadzanych składek, a więc o wzrost wpływów FUS ze składek, po stronie zleceniobiorcy. W warunkach 2014 r. oznaczałoby to niższe wpływy z podatku PIT o ok. 30 mln zł.

Planowane w projekcie ustawy budżetowej dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wynoszą 43.700.000 tys. zł, co oznacza, że ewentualne zmniejszenie przychodów z tego podatku ze względu na wprowadzenie proponowanej zmiany stanowi 0,07% planowanych dochodów z PIT na 2014 r. Tak więc obniżenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych nie wpłynie zauważalnie na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne (m.in. wpływy z podatków i opłat), subwencja ogólna i dotacje celowe

z budżetu państwa. Dla porównania, planowana w projekcie ustawy budżetowej na 2014 r. subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego wynosi 51.206.360 tys. zł.

Należy przede wszystkim podkreślić, że w wyniku wprowadzonych zmian wzrosną wpływy składkowe do FUS (w 2014 r. o ok. 650 mln zł), co oznacza, że o ten wzrost zostanie zmniejszona dotacja z budżetu państwa, konieczna do zapewnienia terminowej wypłaty świadczeń. W wyniku proponowanych zmian osiągnięty zostanie więc pozytywny efekt, gdyż oprócz podatku dochodowego do osób fizycznych będzie pobierana składka na ubezpieczenia społeczne, zmniejszając w ten sposób, konieczną do sfinansowania świadczeń, dotację z budżetu państwa, która również w pewien sposób pochodzi z wpływów z podatków, w tym z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wyniki w kwotach nominalnych – scenariusz alternatywny przyjmujący jako podstawę wymiaru składek z tytułu umowy zlecenia kwotę minimalnego wynagrodzenia

Rok	Zwiększenie wpływów składkowych do FUS w porównaniu do obecnych przepisów	Zwiększenie wydatków na świadczenia z FUS w porównaniu do obecnych przepisów
	<i>w mld zł</i>	
2014	0,26	0,01
2015	0,30	0,03
2016	0,32	0,04
2017	0,34	0,06
2018	0,36	0,08
2019	0,38	0,10
2020	0,40	0,13
2021	0,42	0,15
2022	0,45	0,18
2023	0,47	0,22
2024	0,50	0,25
2025	0,53	0,28
2026	0,56	0,32
2027	0,59	0,36
2028	0,63	0,40
2029	0,67	0,44
2030	0,71	0,48
2031	0,75	0,52
2032	0,80	0,56
2033	0,85	0,61
2034	0,91	0,65
2035	0,96	0,70
2036	1,03	0,74
2037	1,09	0,79
2038	1,16	0,84
2039	1,22	0,90
2040	1,29	0,95

Koszty wprowadzanych zmian po stronie Narodowego Funduszu Zdrowia prezentują poniższe wyliczenia:

Przyjmując, że w warunkach 2014 r. wpływy z podatku PIT z tytułu składkowania zleceniobiorców byłyby niższe o ok. 30 mln zł, oznaczałoby to, że wpływy do budżetu NFZ z tytułu składki zdrowotnej byłyby niższe o ok. 26 mln zł.

Poniżej tabela prezentująca ubytek w budżecie NFZ (w porównaniu do ubytku PIT) na kolejne lata 2014–2024 w milionach złotych.

Rok	PIT	NFZ
2014	30	26
2015	31	28
2016	33	29
2017	35	31
2018	37	32
2019	39	34
2020	41	36
2021	44	38
2022	46	41
2023	49	43
2024	51	45

Według „Informacji o kontroli wykonania w 2012 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia” (NIK 2013) składki na ubezpieczenie zdrowotne uzyskane od osób ubezpieczonych z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej wyniosły ok. 96 mln zł. Oznacza to, że w warunkach 2012 r. objęcie tej grupy obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, w przypadku gdyby żaden przychód uzyskany z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej nie został ubruttowiony, zmniejszyłoby wpływy do budżetu Narodowego Funduszu Zdrowia o ok. 13 mln zł. Nieubruttowanie tych przychodów oznaczać mogłoby zmniejszenie wpływów do NFZ od ok. 14 mln zł w 2014 r., 16 mln zł w 2018 r., 20 mln zł w 2020 r. i 22 mln zł w 2022 r.

Jednak, jak wskazano w omawianiu skutków finansowych w zakresie oskładkowania przychodów z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, istnieje duże prawdopodobieństwo, że uposażenie członków rad nadzorczych zostanie „ubruttowione” o wysokość składki należnej od ubezpieczonego, co w konsekwencji oznacza, że wprowadzenie proponowanej zmiany nie wpłynie na wysokość kwot odprowadzanych podatków dochodowych od osób fizycznych, jak i wysokość wpływów składki na ubezpieczenie zdrowotne. Dodatkowo część osób pełniących funkcję członka rady nadzorczej najprawdopodobniej szybciej osiągnie maksymalny limit składki na poziomie 30-krotności prognozowanego wynagrodzenia, co wpłynie na niewielki wzrost zarówno wpływów PIT, jak i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Tak



więc w konsekwencji możemy mieć do czynienia ze wzrostem wpływów składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Natomiast zmiany zaproponowane w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, umożliwiające podleganie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu rolników i domowników, którzy równoległe z prowadzeniem działalności rolniczej podejmą dodatkową pracę na umowę zlecenia lub zostaną członkami rad nadzorczych, spowodują w 2014 r. wzrost przypisu składki na Fundusz Emerytalno-Rentowy o ok. 16 mln zł oraz wzrost wydatków na świadczenia z tego Funduszu o ok. 2 mln zł. Z szacunków przeprowadzonych przez KRUS na podstawie danych dotyczących osób wyłączonych z ubezpieczenia społecznego rolników w 2012 r. wynika, że liczba rolników i domowników, podejmujących wykonywanie umów zlecenia, może dotyczyć w skali roku ok. 29 tys. osób, co stanowi ok. 1,9% ogólnej liczby ubezpieczonych w KRUS. Nie ma możliwości określenia, ile z tych osób otrzymuje wynagrodzenie miesięczne w wysokości wyższej niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę, a ile osób równe lub niższe niż połowa tego wynagrodzenia.

Przyjmując, że wszyscy ubezpieczeni (29 tys. osób) osiągaliby wynagrodzenie umożliwiające im dodatkowe ubezpieczenie w systemie ubezpieczenia rolników, szacowana wysokość przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników za te osoby wyniosłaby ok. 24 mln zł w skali roku (w tym ok. 16 mln zł na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ok. 8 mln zł na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie), co stanowi ok. 1% rocznego przypisu ogółem z tytułu składek za wszystkie osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników.

W związku z prognozowanym wzrostem liczby osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu objęcia takim ubezpieczeniem osób pracujących na podstawie umowy zlecenia o 1,9% ogólnej liczby ubezpieczonych, szacuje się, że liczba przyznanych emerytur rolniczych wzrośnie o 1% i spowoduje wzrost wydatków z Funduszu Emerytalno-Rentowego o ok. 2 mln zł w pierwszym roku po wprowadzeniu projektowanej zmiany w życie, a docelowo wzrost do ok. 84 mln zł (bez uwzględnienia skutków spadku liczby wypłacanych emerytur rolniczych oraz skutków corocznej waloryzacji świadczeń).

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane rozwiązania będą miały wpływ na rynek pracy, mogą mieć też niewielki wpływ na konkurencyjność gospodarki. Wpływ ten zaistnieje głównie w przypadku, w którym dotychczas wykonywana umowa zlecenia nie jest oskładkowana z uwagi na posiadany przez ubezpieczonego, inny tytuł do ubezpieczeń i pod warunkiem że z tego innego tytułu ubezpieczony podlega ubezpieczeniom od podstawy niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Może bowiem nieznacznie zwiększyć koszty pracy po stronie płatnika składek, który do tej pory wykorzystywał istniejące przepisy.

Wskazując, jak wyglądałby wzrost obciążeń składowych w przypadku konkretnego płatnika i ubezpieczonego, możemy przyjąć, że ubezpieczony wykonuje dwie umowy zlecenia na rzecz jednego zleceniodawcy. Jedna z umów jest zawarta na kwotę 1000 zł miesięcznie i podlega oskładkowaniu, druga jest zawarta na kwotę 2000 zł miesięcznie i jest wolna od składek na ubezpieczenia społeczne. Aktualnie miesięczna kwota składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wynosi miesięcznie 275,20 zł, z czego zleceniodawca finansuje składki w kwocie 162,60 zł, a zleceniobiorca 112,60 zł.

Po zmianie przepisów należy rozważyć dwa warianty zachowań podmiotów stosunku ubezpieczeniowego.

Zakładając, że strony nie zmienią treści umów i wysokości kwot wynagrodzenia, ubezpieczony będzie podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy zawartej na kwotę 2000 zł, a umowa zawarta na kwotę 1000 zł (jako umowa z wynagrodzeniem niższym niż minimalne) będzie umową wolną od obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. W takiej sytuacji wysokość składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe będzie wynosiła 550,40 zł, z czego zleceniodawca sfinansuje składki w kwocie 325,20 zł, a zleceniobiorca 225,20 zł.

Należy również rozważyć inny wariant zachowań zleceniobiorców i zleceniodawców skutkujący zmianą warunków umów, na skutek której dojdzie do zawarcia dwóch umów łącznie na kwotę 3000 zł (jak dotychczas), ale w podziale na umowę za wynagrodzeniem w wysokości 1600 zł (kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r.) i umowę w kwocie 1400 zł, wolną od obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. Wówczas wysokość składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe będzie wynosiła 440,32 zł, z czego zleceniodawca sfinansuje składki w kwocie 260,16 zł, a zleceniobiorca 180,16 zł.

Należy jednak podkreślić, że trudne do przewidzenia są zachowania zarówno zleceniodawców, jak i samych zleceniobiorców. W rzeczywistości wprowadzenie proponowanych zmian może spowodować indywidualne reakcje osób, których zmiany te dotyczą. Na przykład zawierana może być jedna umowa zlecenia na kwotę równą kwocie minimalnego wynagrodzenia, a druga umowa na dużo wyższą kwotę, co w konsekwencji nie spowoduje znaczących dodatkowych obciążeń po stronie kosztów pracy. Gdyby założyć, że w wyniku proponowanych zmian podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne dla osób z grup 1, 2 i 3 byłaby podnoszona maksymalnie do kwoty minimalnego wynagrodzenia, to szacunkowe zwiększenie wpływów składkowych do FUS wyniosłoby w 2014 r. 260 mln zł. Skutki te byłyby więc o ok. 100 mln zł niższe niż przy przyjęciu założenia, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań nie spowoduje zmian w indywidualnych zachowaniach ludzi.

Należy podkreślić, że projekt zakłada wprowadzenie rozwiązań zmierzających do rozszerzenia obowiązku ubezpieczeń w przypadku zbiegu wykonywania umowy zlecenia z inną aktywnością zarobkową oraz kilku umów zleceń jedynie w przypadku, gdy odprowadzana jest składka od podstawy niższej niż minimalne wynagrodzenie, co jak się wydaje, mogłoby ograniczyć potencjalne „korzyści” ekonomiczne płatników składek wynikające z zawierania umów zlecenia w miejsce umów o pracę.

Koszt dla zleceniodawców z tytułu wprowadzenia proponowanych zmian będzie różny w zależności od tego, jak się zachowają, czy „ubruttowią” o wysokość składki wynagrodzenie otrzymywane przez zleceniobiorcę oraz do jakiej kwoty będzie podnoszona podstawa wymiaru. Stąd też koszt ten w 2014 r. można szacować na kwotę od ok. 160 mln zł w przypadku „nieubruttowienia” wynagrodzenia otrzymywanego przez zleceniobiorcę i podniesienia podstawy wymiaru składki maksymalnie do kwoty minimalnego wynagrodzenia. Koszt ten będzie wyższy, gdy zleceniodawcy zdecydują się na ubruttowienie chociaż części przychodów z umów zlecenia w związku z obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub/oraz jeżeli nie znajdą indywidualne zmiany w zachowaniach dotyczące podstawy wymiaru składki. Można jednak założyć, że przy „ubruttowieniu” wynagrodzeń otrzymywanych przez zleceniobiorców, maksymalny koszt po stronie zleceniodawców powinien wynieść kwotę odpowiadającą dodatkowemu wpływowi składek do FUS z tytułu wprowadzenia proponowanych zmian, tj. 260 mln zł, jeżeli podstawa wymiaru składek

byłaby podnoszona maksymalnie do kwoty minimalnego wynagrodzenia, lub 350 mln zł, w przypadku braku zmian w zachowaniach zarówno zleceniodawców, jak i zleceniobiorców w zakresie podstawy wymiaru składek. Należy jednak zauważyć, że wzrost kosztów powstałych z tego tytułu obniży odpowiednio wysokość płaconych przez zleceniodawcę podatków. W konsekwencji proponowane zmiany, zmierzające do zapewnienia ubezpieczonym adekwatnych do uzyskiwanych dochodów świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie powinny wpłynąć negatywnie na rynek pracy.

Projektowane regulacje mogą mieć wpływ na zleceniobiorców będących jednocześnie osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, z której podlegają ubezpieczeniom społecznym od podstawy „preferencyjnej”, zwiększając nieznacznie koszty prowadzenia działalności. Dla tych osób projektowane rozwiązania mogą wiązać się ze zwiększeniem obciążeń składowych, ponieważ aktualnie osoba prowadząca działalność gospodarczą w przypadku jednoczesnego wykonywania umowy zlecenia, z której uzyskuje przychód w wysokości odpowiadającej co najmniej wysokości podstawy wymiaru składek z działalności, podlega ubezpieczeniom z wybranego przez siebie tytułu. Zgodnie z proponowanymi zmianami osoba ta będzie podlegała ubezpieczeniom z wszystkich tytułów do uzyskania przez nią w danym miesiącu podstawy wymiaru składek od kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Dla pozostałych ubezpieczonych i płatników składek zmiana wydaje się być neutralna. Niemniej jednak można przyjąć, że zmiana ta może mieć wydzźwięk pozytywny dla konkurencyjności gospodarki, ponieważ usunie przepisy, których niewłaściwe wykorzystywanie stawia w lepszej sytuacji płatników składek nadużywających prawa.

##### 5. Ocena wpływu na gospodarstwa domowe

Proponowane rozwiązania będą pośrednio wpływały na sytuację gospodarstw domowych. Dotyczyć to będzie jedynie tych osób, których przychód z tytułu wykonywania umowy zlecenia nie jest oskładkowany z uwagi na posiadany inny tytuł do ubezpieczeń i pod warunkiem że z tego innego tytułu opłacana jest składka od podstawy niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Należy podkreślić, że w przypadku gdy zleceniodawcy „ubruttowią” przychód z umowy zlecenia ze względu na jej oskładkowanie, osiąmane przez zleceniobiorców przychody nie ulegną zmianie. Dlatego też proponowane zmiany nie powinny mieć wyraźnie odczuwanego wpływu na sytuację rodzin w okresie prowadzonej aktywności zawodowej. Wpływ ten jednak

będzie zauważalny w sposób pozytywny w momencie ubiegania się o świadczenia związane z ubezpieczeniami społecznymi i bezrobociem.

Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników będą miały korzystny wpływ na sytuację rolniczych gospodarstw domowych, uporządkują bowiem sytuację rolników podlegających ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym jedynie „wpadkowo”.



Warszawa, 25 lutego 2014 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE - 920 - //f/

DPUE.920.1116.2013 / 13

dot.: RM-10-20-14 z 20.02.2014 r.

Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z up. i w. im. ię Spraw Zagranicznych

SEKRETARZ STANU

Piotr Serafin

Do wiadomości:

Pan Władysław Kosiniak-Kamysz  
Minister Pracy i Polityki Społecznej