

Wybrane problemy kształtowania tytułów ubezpieczeniowych w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym

Przedmiotem rozważań są aktualne dylematy związane z realizacją prawa do zabezpieczenia społecznego w formie ubezpieczeniowej w okresie przed zajściem zdarzenia ubezpieczeniowego w odniesieniu do dwóch spośród czterech ubezpieczeń społecznych – emerytalnego i rentowego. Trwające i planowane prace legislacyjne będą miały na celu dokonanie rewizji aktualnych rozwiązań, zatem w artykule dokonano analizy niektórych spośród proponowanych zmian przy pomocy przede wszystkim analizy dogmatycznej z elementami analizy ekonomicznej, dla której punktem wyjścia była ustawa zasadnicza. Dążono do uzyskania odpowiedzi na pytania, kto, w jaki sposób oraz w jakim zakresie powinien podlegać wskazanym ubezpieczeniom.

W ten sposób pierwszy z opisywanych problemów dotyczy określenia roli ustawodawcy w ustalaniu kręgu osób uprawnionych do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Wyznaczenie podmiotów, którym powinna zostać zapewniona ochrona dzięki uczestnictwu w systemie zabezpieczenia społecznego, prowadzi do konieczności odpowiedniego ukształtowania tytułu objęcia systemem, który uwzględnivszy specyfikę stosunku prawnego będącego podstawą jego utworzenia, umożliwi osiągnięcie zabezpieczenia społecznego w razie zajścia ryzyka socjalnego. Z tego powodu w drugim wątku opisana została problematyka ustalania stażu w odniesieniu do umów rezultatu, zaś w trzecim swoistości konstrukcyjne podstawy wymiaru składki osób prowadzących pozarolniczą działalność. W ostatniej części odniesiono się do ograniczeń w tworzeniu tytułów ubezpieczeniowych – podmiotowych, przedmiotowych oraz ilościowej w kontekście pomysłu jednolitej daniny oraz zniesienia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek.

Słowa kluczowe: prawo do zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia emerytalne i rentowe, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, integracja danin publicznych

Otrzymano: 27.04.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 10.11.2017

Zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego

Jako hipotezę niniejszego artykułu przyjęto stwierdzenie, że ustawodawca nie może decydować o zakresie podmiotowym prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ ten został precyzyjnie wyznaczony w Konstytucji. Dotychczas nie budziło zastrzeżeń stanowisko, że wyznaczenie podmiotów, które zostaną objęte systemem zabezpieczenia społecznego – w tym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym – należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, czego wyrazem może być brak orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Nie jest sporne, że podmiotem, na którym spoczywa obowiązek urzeczywistnienia konstytucyjnych praw przyznanych człowiekowi lub obywatelowi urzeczywistnienia, jest państwo¹. Należy zatem stwierdzić, że pierwsze zdanie art. 67 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak w przypadku innych przepisów tego rozdziału, można uzupełnić zwrotem „zaś państwo ma obowiązek zapewnić jego realizację”. Wyznaczając zakres osób objętych prawem do zabezpieczenia społecznego, nie można poprzestać na stwierdzeniu, że państwo ma zapewnić zabezpieczenie społeczne każdemu obywatelowi. Kluczowym dla określenia zakresu podmiotowego jest fragment przepisu rozpoczynający się od zwrotu „w razie” i opisujący sytuacje, w których prawo do zabezpieczenia społecznego będzie przysługiwało. Państwo ma zatem obowiązek urzeczywistnienia zabezpieczenia społecznego względem tych obywateli, którzy są narażeni na jego brak z powodu niezdolności do pracy związanej z chorobą lub inwalidztwem oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Taki wniosek należy skonfrontować z drugą częścią omawianego przepisu, w której sformułowano uprawnienie legislatora do określenia zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Uprawnienie do ukształtowania w ustawie zakresu zabezpieczenia społecznego nie oznacza, że ustawodawca posiada uprawnienie do stwierdzenia, komu przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego. Należy bowiem stwierdzić, że w uprawnieniu do ukształtowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego nie jest zawarte również autonomiczne uprawnienie legislatora do wskazania tych spośród narażonych obywateli, którzy będą objęci ochroną. W drugim zdaniu wskazanego przepisu konstytucyjnego nie stwierdzono, że swoboda wyznaczenia zakresu oraz wyboru formy odnosi się do prawa obywatelskiego wyrażonego w poprzednim zdaniu. Uprawnienie legislatora odnosi się do przedmiotu tego prawa, tzn. pojęcia „zabezpieczenie społeczne”, którego określenie wykracza poza tematykę niniejszego opracowania, choć można poprzestać na stwierdzeniu, że zabezpieczenie społeczne jest pewnym stanem rzeczy. Uprawnienie ustawodawcy

¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 101–103.

wskazane w drugim zdaniu analizowanego przepisu dotyczy zatem określenia zakresu oraz form realizacji tego stanu rzeczy bez możliwości decydowania o podmiotach do niego uprawnionych ani o sytuacjach, w których przysługuje. Zadanie legislatora polega na prawidłowym opisanu czy raczej odnalezieniu podmiotów uprawnionych w Konstytucji do otrzymania ochrony oraz sytuacji, w których prawo do zabezpieczenia społecznego się materializuje, tzn. występuje ryzyko wskazane w przepisie. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Ograniczenia w bezpośrednim dochodzeniu niektórych praw człowieka i obywatela zawarto w art. 81 Konstytucji, umożliwiając dochodzenie ich jedynie w granicach określonych w ustawie, nie wymieniając jednakże wśród nich obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego. Należy zatem stwierdzić, że przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji stosuje się bezpośrednio, zatem zawiera w swojej treści prawo podmiotowe, które obejmuje co najmniej możliwość żądania objęcia systemem zabezpieczenia społecznego przez osoby wskazane w przepisie.

Należy podsumować, że chociaż ustawodawca posiada uprawnienie do określenia formy zabezpieczenia społecznego, która może opierać się na odpłatności w przypadku ubezpieczenia społecznego bądź jej braku w przypadku zastosowania formy zaopatrzeniowej, to niezrealizowanie tak opisanego obowiązku jest przykładem luki konstrukcyjnej *extra legem* poprzez naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji, a zatem obywatel narażony na niezdolność do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz osiągnięcie wieku emerytalnego może domagać się bezpośredniego zastosowania tego przepisu i objęcie ochroną systemową.

Powyższe argumenty prowadzą do sformułowania tezy, że określenie w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych kręgu osób objętych systemem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, a także objęcie ochroną osób, które na podstawie odrębnych ustaw podlegają systemom zaopatrzenia społecznego lub ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, ma wtórny charakter wobec wyrażenia woli w tej materii przez ustrojodawcę, zaś polityczna wola ustawodawcy dotyczy wyboru sposobu – formy objęcia ochroną. Innymi słowy rozstrzygnięcie o potrzebie rozszerzenia lub zawężenia zakresu podmiotowego wskazanych ubezpieczeń dla konkretnej grupy osób musi być dokonywane wyłącznie na podstawie empirycznie weryfikowalnych czynników – przynależność danej zbiorowości do nakreślonej w przepisie konstytucyjnym wspólnoty ryzyka.

Odrzucenie zaproponowanej tezy utrwali istniejące obecnie niedomagania systemu odnoszące się do zakresu podmiotowego systemu zabezpieczenia społecznego. Dotychczasowe koncepcje kwalifikujące decyzję o rozszerzeniu podmiotowym systemem jako prerogatywę ustawodawcy skutkowały brakiem podjęcia decyzji przez ustawodawcę o rozszerzeniu ochrony przez dwie dekady – od początku uchwalenia Konstytucji. Pozostawienie pewnych kategorii osób świadczących pracę najemną poza systemem ubezpieczeń społecznych stwarza zachętę do korzystania i nadużywania umów nietworzących tytułów ubezpieczeniowych. Dla płatników korzystanie z takich rozwiązań często oznacza również niepewność związaną z kontrolami organu rentowego, które nawet w razie ostatecznego potwierdzenia dopuszczalności zastosowania w danej sytuacji np. umowy

o dzieło przez strony oznaczają co najmniej kilkuletni proces. Przede wszystkim jednak dla obywateli brak zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, który dotyczy przede wszystkim młodszych oraz mniej wykwalifikowanych uczestników rynku pracy, wiąże się z istotnymi konsekwencjami natury społeczno-ekonomicznej². Aprobata tezy zdejmie ciężar trudnej decyzji politycznej z parlamentu, prowadząc do pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, tworząc perspektywę udzielania ochrony emerytalnej i rentowej.

Problematyka stażu w ukształtowaniu tytułu ubezpieczeniowego na przykładzie umowy o dzieło oraz umowy o przeniesienie majątkowych praw autorskich do utworu

Poważniejszy zastrzeżeń nie budzi rozpoznanie przynależności do wspólnoty ryzyka, a także forma i sposób objęcia systemem zabezpieczenia społecznego tytułów, które dotyczą stosunków prawnych opartych na okresowych wypłatach wynagrodzenia, takich jak np. umowy o pracę czy zdecydowana większość umów o świadczenie usług, popularnie określanymi mianem umów zlecenia, zwłaszcza po niedawnych zmianach ustawowych³, a także uposażenie parlamentarzystów, pobieranie świadczeń socjalnych, pozostawianie w stosunku służby itd.

Obecnie umowa o dzieło nie tworzy wprost tytułu do zabezpieczenia społecznego oprócz jednej wyjątkowej sytuacji wskazanej w art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, chociaż narażenie na utratę środków na zaspokojenie potrzeb socjalnych wskutek choroby, kalectwa i starości osoby, która zobowiązała się do realizacji takiej umowy, niewątpliwie istnieje. W podobnej sytuacji znajduje się osoba, która zbywa efekty swojej pracy twórczej w postaci majątkowych praw autorskich⁴. Należy zastrzec, że bardziej złożona jest problematyka najmu takich praw (umowa licencyjna), ale wyjaśnienie tego tematu nie jest niezbędne dla prowadzonego wywodu.

Objęcie systemem zabezpieczenia społecznego wykonawców umowy o dzieło czy zbywców majątkowych praw autorskich do utworów w kontekście zaprezentowanej tezy nie sprowadza się do pytania „czy”, ale „w jaki sposób” takie umowy objąć systemem.

2 Szerzej na temat pozaprawnych skutków obowiązujących rozwiązań zob. P. Wojciechowski, *W poszukiwaniu kompromisu wokół problemu umów śmieciowych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 3, s. 96–111.

3 Zgodnie z art. 8a ust. 6 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 847) w przypadku wskazanych umów zawartych na czas dłuższy niż jeden miesiąc wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu.

4 Umowa, o której mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 666 ze zm.).

Chociaż ustawodawca musi objąć wymienione osoby systemem zabezpieczenia społecznego, to może wybrać odpowiednią formę – ubezpieczenie albo zaopatrzenie społeczne. Zważywszy, że ze względu na związany z ubezpieczeniem obowiązek składkowy przeważająca liczba uczestników polskiego systemu zabezpieczenia społecznego podlega powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, a także z uwagi na fakt, że wykreowanie tytułu do zaopatrzenia społecznego jest mniej problematyczne ze względu na nieodpłatność transferu ryzyka w tej formie, można przyjąć założenie, że będąc w obowiązku dokonania wyboru formy zabezpieczenia społecznego dla wskazanych typów kontraktów, ustawodawca wskaże metodę ubezpieczeniową. Umowa o dzieło jest umową rezultatu, a zatem charakteryzuje ją fakt, że wynagrodzenie jest wymagalne dopiero po odbiorze przedmiotu umowy. Wymagalność i opłacenie składki po odbiorze dzieła nie stanowi utrudnienia w odniesieniu do emerytury w systemie zdefiniowanej składki, którą oblicza się na podstawie wartości zewidencjonowanych składek⁵. Uzależnienie wypłaty wynagrodzenia od wykonania umowy determinuje problem rzetelnego ustalenia okresu ubezpieczenia, który ma istotne znaczenie w odniesieniu do najniższej emerytury oraz przy nabywaniu, a także wymiarze renty z tytułu niezdolności do pracy⁶.

Wydaje się, że problem uwzględniania specyfiki umów rezultatu czy zbycia praw majątkowych w stażu ubezpieczeniowym może być rozwiązany na dwa sposoby.

Po pierwsze można wprost zastosować rozwiązanie odnoszące się do zleceniobiorców. Wówczas okres ubezpieczenia emerytalnego i rentowego obejmowałby okres od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania do czasu zakończenia umowy, tj. odbioru dzieła. Jednakże w umowach o dzieło, a zwłaszcza w umowach o przeniesienie majątkowych praw autorskich, znaczenie dla stron ma przede wszystkim określenie terminu przekazania dzieła czy moment przejścia praw wykonanego już utworu, zaś moment rozpoczęcia wykonywania nie zawsze jest wskazywany, co stanowiłoby mankament takiego rozwiązania. W odniesieniu do umów, w których nie wskazano terminu rozpoczęcia realizacji umowy, należałoby rozważyć uwzględnienie dnia jej zawarcia. Tak ukształtowana konstrukcja nie byłaby odporna na nadużycia w postaci zawierania umowy o dzieło z odległym terminem przekazania dzieła o niskiej wartości, co pozwoliłoby na łatwe gromadzenie okresów składkowych na potrzeby ubezpieczenia rentowego⁷.

Istnieje zatem konieczność rozszerzenia stosowanej przy obliczaniu stażu do minimalnej emerytury reguły zawartej w art. 87 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS polegającej na uwzględnianiu stażu ubezpieczeniowego w proporcji, w jakiej podstawa wymiaru składki danego ubezpieczonego odpowiada minimalnemu wynagrodzeniu za pracę.

5 Zob. art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.), dalej jako „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”.

6 Zob. art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 57 ust. 1 pkt 2 i art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

7 Nawet w obecnym kształcie ubezpieczenie rentowe jest również narażone na postępowanie nieuczciwych ubezpieczonych, którzy mogą zawierać umowy zlecenia na długi okres o małej wartości. Zob. art. 57 i 58 w zw. z art. 87 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Po drugie można stwierdzić, że jeżeli w umowie o dzieło nie wskazano terminu rozpoczęcia prac nad jego wykonaniem albo umowa sprzedaży majątkowych praw autorskich do utworu jest wykonana w dniu jej zawarcia, a zatem nie proces kreacji, ale wyłącznie jego efekt jest istotny dla stron kontraktu, to takie tytuły nie skutkują bezpośrednio uwzględnieniem ich w stażu ubezpieczeniowym. Staż ubezpieczeniowy w takich sytuacjach mógłby być uwzględniony pośrednio, tj. w powiązaniu z innymi tytułami, co funkcjonuje już w przypadku objęcia umowy o dzieło ubezpieczeniami na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jeżeli umowa o przeniesienie praw autorskich byłaby powiązana z uprzednim zamówieniem utworu w ramach innej umowy, to przychód z honorarium mógłby zostać uwzględniony w podstawie wymiaru tytułu związanego z umową zamawiającą.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły dzieł i utworów wykonywanych w sposób incydentalny – nieregularny. Wykonywanie wskazanych usług w sposób zorganizowany i ciągły nie znajduje się poza systemem zabezpieczenia społecznego, ponieważ jest objęte tytułem „prowadzenie pozarolniczej działalności”, dzięki czemu czas poświęcony przez ubezpieczonego na ich wykonywanie jest uwzględniany w stażu ubezpieczeniowym.

Podsumowując drugi wątek rozważań należy stwierdzić, że umowy o dzieło oraz o przeniesienie majątkowych praw autorskich do utworu nie są obce systemowi ubezpieczenia społecznego. Nie ulega też wątpliwości, że obowiązkiem państwa jest dokończenie procesu włączania ich wykonawców w krąg wspólnoty zabezpieczonych np. poprzez pełne włączenie do systemu ubezpieczenia społecznego, zaś specyfika wymienionych umów, determinująca problemy z ustaleniem stażu ubezpieczeniowego, powinna być uwzględniona w konstrukcji tytułu ubezpieczeniowego.

Problematyka określenia podstawy wymiaru składki w ukształtowaniu tytułu ubezpieczeniowego na przykładzie prowadzenia pozarolniczej działalności

Znaczną odmiennością względem pozostałych tytułów ubezpieczeniowych cechuje się również wspomniane uprzednio prowadzenie pozarolniczej działalności. W zakresie tematu analizy warto poświęcić uwagę temu tytułowi zwłaszcza wobec propozycji wskazania przychodu jako podstawy wymiaru składki z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.

Po pierwsze wypada stwierdzić, że koncepcja, która legła u podstaw obecnej konstrukcji tytułu ubezpieczeniowego przedsiębiorców, nie dezaktualizowała się, zaś oparcie podstawy wymiaru składek na kwocie zadeklarowanej ma szerokie uzasadnienie aksjologiczne. Prawdliwość tego rozwiązania wynika z faktu, że inaczej niż w przypadku

pracowników najemnych przychód przedsiębiorcy nie jest niemal równoznaczny z jego osobistym zyskiem. Można tę różnicę wytłumaczyć poprzez odwołanie się do teorii czynników produkcji zaproponowanej jeszcze przez Adama Smitha w XVIII w. Wyróżniwszy ziemię, kapitał i pracę, można powtórzyć za prof. Szubertem, że „ubezpieczenie społeczne (jest) prawem ludzi pracy”⁸, a zatem to zyski z tego właśnie czynnika produkcji muszą być zabezpieczone systemem. Prowadzenie działalności przede wszystkim gospodarczej polega najczęściej na jednoczesnym korzystaniu z kilku czynników produkcji. Nawet w odniesieniu do pracy – ta wykonywana osobiście jest częstokroć łączona z najmem pracy innych osób, a zatem stanowi jeden z kilku strumieni przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej. W odniesieniu do innych tytułów przychód tylko w wyjątkowych sytuacjach nie stanowi wynagrodzenia za wykonaną pracę, czego wyrazem jest konstrukcja zastosowana względem wyłączenia z podstawy wymiaru pewnej kategorii przychodów, enumeratywnie wyliczonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe⁹. System uwzględnił takie sytuacje i zakłada pomniejszenie podstawy wymiaru składek jedynie w przypadkach powiązanych np. ze zwrotem poniesionych kosztów, zapomogami czy nagrodami jubileuszowymi¹⁰. Zastosowanie konstrukcji wyznaczenia przychodu jako podstawy wymiaru składki względem przedsiębiorców wymagałoby z pewnością ustalenia szerokiego katalogu przychodów wyłączonych z tej podstawy i spowodowałoby, jak można zakładać, ogromny wzrost nakładu pracy dla organu rentowego, falę sporów sądowych o ustalenie podstawy wymiaru, a także zwiększenie zainteresowania możliwościami podlegania innym europejskim systemom zabezpieczenia społecznego dzięki przepisom o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹.

Jednocześnie jednak należy dostrzec szereg problemów praktycznych generowanych przez obecną konstrukcję omawianego tytułu. Prowadzenie pozarolniczej działalności może w istocie stanowić próbę uniknięcia opłacania składek od przychodu i chęć zadeklarowania podstawy wymiaru o wiele niższej niż rzeczywisty dochód z własnej pracy. Nadto, choć podejmowane są próby przeciwdziałania, zjawisko zakładania działalności i zawyżania podstawy wymiaru ponad rzeczywisty dochód stanowi problem, z którym boryka się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Wobec opisanej sytuacji można sformułować postulat wydzielenia odrębnego tytułu działalności pozarolniczej. Obejmowałby on te podmioty, których przychód pochodzi przede wszystkim z pracy wykonywanej osobiście przez prowadzącego. Bez szczegółowego omawiania proponowanej definicji można stwierdzić, że takimi cechami wyróżniającymi proponowany tytuł „samodzielnego

8 W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne – prawem ludzi pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1974, nr 1, s. 15–26.

9 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 2236 z późn. zm.).

10 § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 1998 r.

11 Zob. art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE. Seria L z 2004 r. 166.1.; dalej jako rozporządzenie 883/2004).

zarobkowania” od rozwiniętej działalności pozarolniczej mogłoby być świadczenie przede wszystkim usług, głównie dla jednego kontrahenta, przy braku zatrudniania innych osób. Jednocześnie taka definicja powinna zostać skonstruowana w sposób elastyczny, tzn. brak spełnienia pojedynczej przesłanki nie powinien eliminować możliwości zastosowania tytułu „samodzielnego zarobkowania”, zaś poszczególne kryteria nie powinny być ustalone w sposób sztywny, np. przesłanka zatrudniania innych osób nie powinna być spełniona po zatrudnieniu sekretarki na 1/10 etatu, ale jeżeli koszt zatrudnienia innych ubezpieczonych nie stanowiłby określonego w przepisach procenta przychodu z prowadzonej przez ubezpieczonego działalności gospodarczej. Podstawą wymiaru składki tak zdefiniowanego „samodzielnie zarobkującego” byłby przychód z enumeratywnie i wąsko wyliczonymi kosztami pomniejszającymi ten przychód, jak choćby koszt najmu biura czy zatrudniania innych osób.

Pomysł wydzielenia tytułu osób „samodzielnie zarobkujących” może przynieść pozytywne konsekwencje w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wydzielenie spośród przedsiębiorców grupy osób, których działalność opiera się na czerpaniu zysków przede wszystkim z własnej pracy, stwarza szansę zakwalifikowania ich do grupy pracowników najemnych w rozumieniu rozporządzenia 883/2004 z pozostawieniem pozostałych przedsiębiorców z tytułem samozatrudnienia w rozumieniu rozporządzenia 883/2004, a przez to wyłączenie możliwości unikania podlegania ubezpieczeniom w Polsce poprzez zawarcie jakiegokolwiek umowy dotyczącej pracy najemnej za granicą. Należy mieć na względzie również fakt, że w dialogu z partnerami europejskimi ze względu na hierarchię aktów prawnych kluczowym argumentem nie będzie formalna klasyfikacja dokonana w prawie krajowym, tzn. ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ale materialne przesłanki wyodrębnienia „samodzielnie zarobkujących” oparte na teorii czynników produkcji. „Samodzielnie zarobkujący”, będąc „identyczni” czy też „bardziej podobni” do innych pracowników najemnych aniżeli pozostałych przedsiębiorców, zgodnie z arystoteleską zasadą równości powinni być traktowani „identycznie” czy też „podobnie” jak członkowie tej pierwszej grupy.

Ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe obowiązku składkowego w kontekście pomysłu utworzenia jednolitej daniny

W czwartym wątku powadzonego wywodu warto przejść do granic podmiotowych ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Zostało wykazane, że państwo ma obowiązek urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego względem każdego, kto znajdzie się we wspólnocie ryzyka. Ze względu na tę powinność, połączoną z możliwością określenia formy – w tym tej odpłatnej – ubezpieczenia, można stwierdzić, że przymusowy pobór składek na ubezpieczenie społeczne, będąc naruszeniem prawa własności chronionego treścią

art. 64 Konstytucji, jest usprawiedliwiony realizacją wartości wyrażonej w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Konieczność uiszczenia składki jest zatem następstwem prawa do zabezpieczenia społecznego i wyboru przez ustawodawcę jego ubezpieczeniowej formy. Należy konsekwentnie stwierdzić, że względem podmiotów, które nie są uprawnione do zabezpieczenia społecznego, nie istnieje możliwość przymusowego pobrania daniny, która mogłaby nosić miano składki ubezpieczeniowej. Poszukując podstawy konstytucyjnej dla ograniczenia prawa własności w takim przypadku, można stwierdzić, że danina pobierana od podmiotów spoza grupy ryzyka byłaby podatkiem, wskazując jako uzasadnienie jej istnienia treść art. 84 Konstytucji, ale wówczas zasadność jej poboru podlegałaby bardziej restrykcyjnej ocenie społeczno-politycznej¹². Z powyższych powodów nie ma możliwości poboru składki na ubezpieczenie społeczne od osób, które nie są narażone na zdarzenia wskazane w art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także kiedy dotychczasowy poziom partycypacji w systemie zapewnił realizację zabezpieczenia społecznego w razie zajścia chronionych zdarzeń.

Wskazane spostrzeżenia warto odnieść do pomysłu ujednoczenia składki ubezpieczeniowej z podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a także do planu zniesienia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki i pobierania jej bez ograniczeń¹³. Integracja składek ubezpieczeniowych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej jako PIT) jest interesującym pomysłem o tyle, że ich wspólny pobór stanowiłby znaczne uproszczenie dokonywania rozliczeń płatników, np. poprzez wprowadzenie obowiązku dokonywania wpłat na jedno konto z zastrzeżeniem kolejności dokonywania rozliczeń¹⁴. Całkowite ujednoczenie procedur postępowania, zasad egzekucji, przedawnienia należności, wzajemne oddziaływanie niesymetrycznych instytucji, takich jak wydawanie interpretacji ogólnych przez Ministra Finansów¹⁵ czy nakaz ustalania stosunków podstawowych wyłącznie przez właściwe sądy powszechne, nie zaś przez organy podatkowe¹⁶ i – co warto podkreślić – integracja baz danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów podatkowych, z pewnością przysłuży się obywatelom i wskazanym organom państwowym. W kontekście tematu opracowania należy jednak zwrócić uwagę na przeszkody w pełnej materialnej integracji tych świadczeń. Przede wszystkim należy wskazać na zasadniczą różnicę w zakresie podmiotowym danin. Składka ubezpieczeniowa może być pobrana wyłącznie od osoby znajdującej się w grupie ryzyka, a krąg podatników podatku dochodowego od osób fizycznych nawet po uwzględnieniu postulatów zgłoszonych w pierwszym i rozwiniętych w drugim wątku artykułu nie będzie tożsamy z kręgiem podmiotów uprawnionych do

12 Byłby to podatek cedularny, który w różnym zakresie obejmowałby poszczególne przychody podatników.

13 Do chwili oddania artykułu rzezone pomysły nie przybrały formy projektu ustawy, zatem ocenie poddano potencjalne konstrukcje prawne.

14 W odniesieniu do składki ubezpieczeniowej oraz innych zobowiązań publicznych egzekwowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kolejność rozliczania wpłat w razie niedoboru już istnieje (zob. § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. nr 78, poz. 465 ze zm.), zatem wpłacanie zobowiązań na jedno konto wydaje się tym bardziej celowe.

15 Zob. art. 14a–14s ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.).

16 Zob. 199a § 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

zabezpieczenia społecznego. Innymi słowy danina pobierana przymusowo od osoby czerpiącej zysk z najmu nieruchomości nie będzie składką na ubezpieczenie społeczne. Kolejną przeszkodą jest przedmiot opodatkowania i oskładkowania. O ile składkę oblicza się na podstawie przychodu, niekiedy zaś od kwoty zadeklarowanej przez ubezpieczonego czy w razie braku przychodu od kwoty ustalonej w ustawie¹⁷, o tyle podstawę opodatkowania stanowi dochód podatnika. Kolejną barierą pełnej integracji jest całkowicie odmienna odpowiedzialność za wykonanie ciężącego obowiązku w podatkach i ubezpieczeniach, a przez to różna rola płatnika składek i podatku. W systemie podatkowym to osoba fizyczna – podatnik – jest ostatecznie odpowiedzialny za pełne uregulowanie należności. W ubezpieczeniach społecznych niezapłacenie składki przez płatnika nie obciąża ubezpieczonego. Należy spodziewać się, że taka zintegrowana danina publiczna w sferze prawa wspólnotowego i międzynarodowego musiałaby zostać zakwalifikowana albo jako podatek, albo jako składka ubezpieczeniowa, ponieważ nie istnieje żadna danina pośrednia. Materialna integracja danin najprawdopodobniej oznaczałaby co najmniej częściową kumulację stóp procentowych, czyniąc unikanie jej uiszczania jeszcze bardziej korzystnym. Jeżeli taka danina byłaby powiązana z nabywaniem prawa lub ustalaniem wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego, najprawdopodobniej zostałaby poddana reżymowi przepisów o koordynacji zabezpieczenia społecznego, stwarzając szerokie możliwości jej unikania dzięki zasadzie podlegania tylko jednemu systemowi zabezpieczenia społecznego¹⁸. Udana próba wyłączenia przepisów koordynacyjnych i podleganie przepisom podatkowym również nie rozwiązywałoby w całości tego problemu ze względu na treść przepisów o unikaniu podwójnego opodatkowywania. Wobec powyższych argumentów wydaje się, że warto rozwijać koncepcję integracji danin publicznych na poziomie operacyjnym, choć ze względu na ograniczenia zakresu podmiotowego zabezpieczenia społecznego oraz zobowiązania międzynarodowe pełna materialnoprawna integracja składki i PIT nie wydaje się korzystnym rozwiązaniem przede wszystkim dla ubezpieczonych, a także dla instytucji publicznych.

Granica ilościowa tytułu ubezpieczeniowego – zasadność istnienia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe

Ostatnią kwestią, którą należy opisać w kontekście kształtowania tytułów ubezpieczeniowych, jest wyrażona w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych maksymalna roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne

¹⁷ Zob. art. 18–18b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁸ Zob. art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004.

i rentowe. Istnienie takiej granicy jest uzasadnione faktem, że osoba finansująca składki do tak wysokiego pułapu w razie zajścia ryzyka osiągnie stan zabezpieczenia społecznego dzięki uczestnictwu w systemie. Dalsze zabezpieczanie środków nie stanowi już obowiązku państwa i jest pozostawione dodatkowej przezorności ubezpieczonych. W Polsce nie stworzono zachęt do długoterminowego oszczędzania adresowanego do tej grupy osób. Z perspektywy interesu ubezpieczyciela istnienie górnej granicy podstawy wymiaru składek jest również korzystne, gwarantuje bowiem, że nie powstanie konieczność wypłacania bardzo wysokich emerytur, a także rent ze względu na istnienie ograniczenia podstawy wymiaru tego drugiego świadczenia. Próba niwelacji konieczności ustalania wyższych świadczeń wobec zniesienia opisywanej granicy byłoby zastosowanie metod regresji świadczeń z powołaniem zasady solidarności społecznej. W obecnym kształcie systemu byłby to jednak argument chybiony, ponieważ solidarności, o ile można w ogóle żądać, to względem osób, dla których jej okazanie jest niezbędne do realizacji celu, jakim jest osiągnięcie zabezpieczenia społecznego, czego wyrazem jest prawo do najniższej emerytury. Możliwe byłoby zatem oczekiwanie solidarności osób lepiej zarabiających polegającej na współudziale w finansowaniu kwot podwyższenia niskich świadczeń do wartości minimalnego świadczenia, jednak wobec trafnie wprowadzonej normy zapewniającej refundację tego podwyższenia z budżetu państwa¹⁹ nie jest możliwe wykazanie, że obniżenie opłacalności świadczeń dla osób najlepiej zarabiających jest wyrazem solidarności ze świadczeniobiorcami uprawnionymi do najniższych emerytur, a zatem nie znalazłoby uzasadnienia aksjologicznego. Ponadto usunięcie ograniczenia stanowiłoby dla płatników i ubezpieczonych bodziec do transferu działalności do tych państw, w których takie ograniczenie istnieje. Pomimo wskazanych wątpliwości nie można stwierdzić jednoznacznie, że treść art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie może ulec zmianie. Można bowiem redefiniować okoliczności zastosowania jego ograniczenia, dopasowując je bardziej pod względem zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego, wprowadzając jednocześnie zachęty do uczestnictwa w dodatkowych formach oszczędzania. Jednakże całkowita rezygnacja z tej instytucji może budzić wątpliwości konstrukcyjne i przynieść odwrotne do zamierzonych skutki w postaci dążenia do zamiany tytułów ubezpieczeniowych na te oparte na deklarowanej kwocie podstawy wymiaru albo odpływu części osób poza polski system zabezpieczenia społecznego. Wydaje się, że najgorszym z możliwych rozwiązań byłoby opodatkowanie kwoty przekraczającej kwotę wskazaną w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwiększoną stawką PIT, ponieważ w ten sposób czerpanie zysków z własnej pracy w większości przez wykwalifikowanych specjalistów byłoby postrzegane jako kara i skłaniałoby do koncentrowania swoich wysiłków na zyskach kapitałowych albo emigrację do państw z bardziej sprzyjającym systemem podatkowym, co byłoby szczególnie dotkliwe dla polskiej gospodarki.

¹⁹ Zob. art. 87 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wnioski

Podsumowując problematykę zakresu podmiotowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, należy stwierdzić, że został on ustalony decyzją ustrojodawcy, zaś rola ustawodawcy sprowadza się „tylko” do rozpoznania tych uprawnionych i zapewnienia im zabezpieczenia społecznego. Trudność zadania powierzonego ustawodawcy polega na umiejętnym kształtowaniu tytułów – ubezpieczeniowych i zaopatrzeniowych, które muszą uwzględniać swoistości konstrukcyjne stosunków prawnych będących podstawą ich utworzenia. Obowiązek prawidłowego ukształtowania zakresu podmiotowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego nie kończy się na utworzeniu tytułu, ale obejmuje również jego monitorowanie i reagowanie na zmiany zachodzące w gospodarce i w społeczeństwie. Tworząc prawo, należy jednak mieć na względzie ograniczenia zakresu podmiotowego, ponieważ jego zbyt szerokie ujęcie, połączone z rozszerzeniem obowiązku składkowego, nie służy realizacji idei zabezpieczenia społecznego.

*dr Tomasz Lasocki
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji*

ŹRÓDŁA

- Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne – prawem ludzi pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1974, nr 1, s. 15–26.
- Wojciechowski P., *W poszukiwaniu kompromisu wokół problemu umów śmieciowych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 3, s. 96–111.

Selected problems of insurance title formation in retirement and disability insurance

The subject of the discussion are the current dilemmas related to the implementation of the social security right in an insurance form during the period before the insurance event occurred in relation to two of the four social security – retirement and disability pensions. The ongoing and planned legislative work will be aimed at revising current solutions, so the article analyzes some of the proposed changes with the help of primarily a dogmatic analysis, incorporating elements of the economic analysis for which the basic law constituted the starting point. Asked were the questions about whom, how, and to what extent they should be subject to the indicated insurance.

In this way, the first of these problems concerns the definition of the legislator role in determining the circle of persons entitled to social security, including pension insurance. The designation of entities to be protected through participation in the social security system leads to the necessity of shaping the title of the system, which, taking into account the specificity of the legal relationship that forms its basis, will enable social security to be achieved in the event of any social risk realization. For this reason, the second topic deals with the issue of traineeship in relation to outcome contracts, and in the third the structural specificity of the basis for the measurement of the contributions of non-agricultural activists. The last section deals with the limitations in the creation of insurance titles – subjective, objective and quantitative in the context of the idea of a uniform levy and the elimination of the maximum annual basis of contributions.

Key words: right to social security, pension insurance, Constitution of the Republic of Poland, integration of public levies