

*Paulina Matyjas-Łysakowska** <https://orcid.org/0000-0002-8734-8338>

AKTUALNE PROBLEMY Z ZAKRESU UBEZPIECZENIA CHOROBEWEGO OSÓB PROWADZĄCYCH POZAROLNICZĄ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Streszczenie. Ocena granic swobody deklarowania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą stale budzi wątpliwości natury prawnej. Organ ubezpieczeń społecznych kwestionuje, nierzadko z powodzeniem, prawidłowość i rzetelność zadeklarowanej kwoty, nawet jeśli prowadzący pozarolniczą działalność deklaruje podstawę w granicach przewidzianych ustawą. Działanie organu rentowego powoduje obniżenie wysokości podstawy wymiaru składek, a w efekcie wpływa na wysokość świadczeń. Wątpliwości w zakresie oceny możliwości kwestionowania zadeklarowanej podstawy wymiaru składek krążą wokół oceny, czy w tym zakresie mamy do czynienia z luką prawną w prawie ubezpieczeń społecznych czy z kompleksową regulacją autonomicznego prawa ubezpieczeń społecznych. W kontekście analizowanego zagadnienia najistotniejsze jest ustalenie relacji pomiędzy prawem ubezpieczeń społecznych a prawem cywilnym oraz wskazanie podstaw wyodrębnienia prawa ubezpieczeń społecznych jako autonomicznej gałęzi prawa.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, działalność gospodarcza, podstawa wymiaru składki, tytuł ubezpieczeń społecznych

CURRENT PROBLEMS IN THE FIELD OF SICKNESS INSURANCE FOR PEOPLE RUNNING A NON-AGRICULTURAL BUSINESS

Abstract. The assessment of the limits of the freedom to declare the basis for calculating the contribution for sickness insurance by the insured (entrepreneur) constantly raises legal doubts. The social security authority verify, often successfully, the correctness and reliability of the declared contribution even if the insured declares the basis within the limits provided for by law. The action of the authority reduces the basis for declared contributions and, as a result, affects the amount of benefits.

Doubts regarding the assessment of the possibility of verifying the declared basis for contributions revolve around the assessment of whether in this respect we are dealing with a legal gap in social security law or with a comprehensive regulation of the autonomous social security law.

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, pmatyjas@ujk.edu.pl

In the context of the analyzed issue, it is crucial to establish the relationship between social security law and civil law and to indicate the grounds for separating social security law as an autonomous branch of law.

Keywords: social insurance, business activity, contribution calculation basis, social insurance title

1. WPROWADZENIE

Stale aktualny jest problem oceny granic swobody deklarowania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Organ ubezpieczeń społecznych kwestionuje, nierzadko z powodzeniem, prawidłowość i rzetelność zadeklarowanej, nawet w granicach przewidzianych ustawą, podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe i obniża wysokość podstawy wymiaru składek, a w efekcie wysokość świadczeń.

W kontekście przedstawionego zagadnienia zasadnicze jest, moim zdaniem, ustalenie relacji pomiędzy prawem ubezpieczeń społecznych a prawem cywilnym oraz zakresu dopuszczalności stosowania prawa cywilnego w sferze prawa ubezpieczeń społecznych.

2. AUTONOMIA PRAWA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Mówiąc o relacji pomiędzy prawem ubezpieczeń społecznych a prawem cywilnym, nie sposób nie zauważyć, że te gałęzie prawa realizują odrębne cele. Przedmiotem prawa ubezpieczeń społecznych jest określenie zasad finansowania i udzielania świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego na wypadek ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Prawo ubezpieczeń społecznych z jednej strony zabezpiecza interesy jednostkowe przez ustalenie zasad nabycia prawa do świadczeń, a z drugiej – zabezpiecza interes wspólnoty ryzyka za pomocą solidarnego, powszechnego i przymusowego udziału w ubezpieczeniach społecznych (Jończyk 2013, 10).

Prawo ubezpieczeń społecznych opiera się na kategorii stosunku ubezpieczenia społecznego, który powstaje przymusowo i z mocy samego prawa. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest oparty na zasadzie równorzędności podmiotów i wzajemności (ekwiwalentności) świadczeń, lecz jest uregulowanym ustawowo stosunkiem prawnym opartym na zasadzie solidaryzmu, a wynikające z niego świadczenia stron tego stosunku nie są świadczeniami cywilnoprawnym (wyrok Sądu Najwyższego (SN) z dnia 26 marca 1982 r., III CZP 61/80, OSNCP 1982, nr 11–12, poz. 161; wyrok SN z dnia 4 września 1992 r., II UZP 17/92, OSNP 1994, nr 8, poz. 91; wyrok SN z dnia 30 czerwca 1994 r., II UZP 15/94, OSNP 1994, nr 8, poz. 131). Sytuacja prawna ubezpieczonych i płatników

kształtowana jest za pomocą norm o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a instytucja ubezpieczeniowa realizuje wobec uczestnika stosunku ubezpieczeniowego ustawowe kompetencje. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, rodzaj świadczeń, ich wymiar, wysokość składki określone są ustawowo i nie podlegają uzgodnieniom w drodze porozumienia stron.

Wyodrębnienie prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej gałęzi prawa następuje nie tylko ze względu na przedmiot i cel regulacji, ale ma także charakter normatywny. Normy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter *ius cogens*, cechuje je formalizm i schematyzm, a rolą organu jest stwierdzenie określonych zdarzeń i określenie ich skutków w zakresie prawa do świadczeń (Klimas 2013, 106). W prawie ubezpieczeń społecznych nie ma miejsca na autonomię woli stron, dobrowolność ani umowne kształtowanie treści stosunku ubezpieczeniowego (Jończyk 2003, 11).

Wyodrębnienie normatywne wynika ze stosowania złożonej metody regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych. W prawie ubezpieczeń społecznych występują normy właściwe wyłącznie dla prawa ubezpieczeń społecznych, a także normy zapożyczone z innych gałęzi prawa, w szczególności z prawa cywilnego (ale nie tylko, również z prawa administracyjnego i z prawa podatkowego). Zapozyczenia z innych gałęzi prawnych są recypowane przez prawo ubezpieczeń społecznych za pomocą bezpośrednich odesłań do innych aktów prawnych lub w sposób pośredni, bez wyraźnego odesłania w przepisach prawnych. Bezpośrednich odesłań do Kodeksu cywilnego¹ jest niewiele, np. art. 6 ust. 1 pkt 4 o systemie ubezpieczeń społecznych², art. 24 ust. 1d pkt 2 u.s.u.s. Zwraca uwagę brak ogólnego odesłania w sprawach nieuregulowanych w prawie ubezpieczeń społecznych do przepisów Kodeksu cywilnego. Konieczność korzystania z cywilistycznych pojęć w prawie ubezpieczeń społecznych jest jednak naturalna i wynika z tego, że często stosunek cywilnoprawny rodzi bądź kształtuje stosunek ubezpieczenia społecznego (np. obowiązek objęcia ubezpieczeniami społecznymi umowy zlecenia). Jeśli w prawie ubezpieczeń społecznych występują takie same zwroty prawne jak w Kodeksie cywilnym i nie zostały odrębnie zdefiniowane, to należy im nadawać jednakowe znaczenie (np. pojęcie umowy zlecenia, umowy o dzieło).

Zakres stosowania prawa cywilnego w zakresie interpretacji przepisów prawa ubezpieczeń społecznych zależy od tego, czy konstrukcje zapożyczone z prawa cywilnego zostały recypowane do prawa ubezpieczeń społecznych wprost na podstawie odesłania, czy też uległy autonomizacji i stanowią samodzielne instytucje prawne, jedynie o cywilistycznej genezie (Babińska-Górecka 2020a, 5). Instytucje prawa ubezpieczeń społecznych mające swoje źródło w odrębnej gałęzi

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360), dalej: k.c.

² Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009), dalej: u.s.u.s.

prawa po zaadaptowaniu na grunt prawa ubezpieczeń społecznych stają się autonomiczne, samodzielne, tworząc niezależne od pierwowzoru konstrukcje prawne (Antonów 2011, 29; Zieliński 1989, 7–8). Korygowanie znaczenia konstrukcji prawnych właściwych innym gałęziom prawa uzasadnia właśnie autonomia prawa ubezpieczeń społecznych. Wspólna geneza określonych instytucji nie oznacza jednak, że istnieje wspólny z innymi gałęziami system prawny rozumienia przyjętych zapożyczeń (tak jak w prawie pracy, które przez art. 300 Kodeksu pracy³ wiąże się z systemem prawa cywilnego). Prowadzi to do wniosku, że pomiędzy podobnymi normami prawa ubezpieczeń społecznych a normami prawa cywilnego czy administracyjnego nie zachodzi relacja *lex specialis derogat legi generali* (Babińska-Górecka 2020a, 4).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że jest w prawie cywilnym kategoria norm o zasięgu uniwersalnym, które w każdej gałęzi prawa powinny mieć jednokowy zakres zastosowania ze względu na spójność systemu prawa. Podobnie rzecz się ma w przypadku jednoznacznych zapożyczeń terminologicznych (wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Gdańsku, III AUa 1814/13). Tym samym zapożyczenia, które nie mają charakteru ogólnosystemowego, ale jedynie są podobne do instytucji znanych z prawa cywilnego (np. świadczenia nienależne, bezpodstawne wzbogacenie), przy braku wyraźnego odesłania do prawa cywilnego, należy interpretować z uwzględnieniem autonomii prawa ubezpieczeń społecznych (Babińska-Górecka 2020b, 564 i n.). Zapożyczenia o charakterze uniwersalnym, użyteczne dla całego systemu prawa, powinny być rozumiane wprost w sposób określony w gałęzi prawa, z której się wywodzą, bez konieczności ustalania luki czy stosowania analogii (Babińska-Górecka 2020b, 564 i n.).

3. STOSUNEK PODLEGANIA UBEZPIECZENIU CHOROBIOWEMU OSÓB PROWADZĄCYCH POZAROLNICZĄ DZIAŁALNOŚĆ

Za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, uważa się m.in. osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub przepisów szczególnych (art. 8 ust. 6 u.s.u.s.). Zgodnie z Ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴ działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 u.p.p.), natomiast tytułem do objęcia ubezpieczeniami społecznymi jest prowadzenie pozarolniczej działalności w rozumieniu art. 3 u.p.p. (dawniej art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵).

³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510), dalej: k.p.

⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162, dalej: u.p.p.

⁵ Zob. nieobowiązująca już Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168).

Rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej wiąże się z gwarancją przyznania świadczenia, którego nabycie jest uzależnione od spełnienia określonych w przepisach przesłanek. Podjęcie pozarolniczej działalności to „podjęcie pierwszej czynności składającej się na działalność gospodarczą”. Pierwszą czynnością nie musi być wcale wystawienie faktury przez przedsiębiorcę, ale np. podjęcie określonej czynności związanej z działalnością gospodarczą, np. wydanie towaru (Sieradzka, Zdyb 2013, 24). Nie jest nawet konieczne dokonanie pierwszej czynności składającej się na działalność gospodarczą, ważny jest sam zamiar podjęcia w przyszłości zarobkowej, zorganizowanej i ciągłej działalności (np. przygotowanie lokalu, zgromadzenie towarów, surowców, urządzeń technicznych, zamieszczenie reklamy lub ogłoszenia, przygotowanie oferty handlowej) (zob. Wrześniewski 2010, 17; Szydło 2005, 101).

Stały charakter prowadzonej działalności oznacza, że jej wykonywanie nie może mieć charakteru incydentalnego, ani tym bardziej jednorazowego. Cel związany z prowadzeniem działalności gospodarczej musi zakładać nastawienie na trwanie działalności w dłuższym przedziale czasowym (wyrok SN z dnia 18 listopada 2021 r., III USKP 80/21, LEX nr 3330801).

Działalność gospodarcza stanowiąca tytuł do objęcia ubezpieczeniami społecznymi musi wykazywać zarobkowy charakter. Cechę zarobkowości, do której odwołuje się definicja działalności gospodarczej, należy utożsamiać z każdym przysporzeniem w majątku przedsiębiorcy, niezależnie od jego przeznaczenia. W przypadku dużej części przedsiębiorców zarobek i zysk są tożsame. Rozróżnienie to nabiera znaczenia w przypadku tych przedsiębiorców, którzy zarobek przeznaczają na inwestycje służące prowadzeniu działalności. O zarobkowym charakterze działalności decyduje więc nie tyle uzyskiwanie zysku, co dążenie do osiągnięcia zarobku (uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSP 1994, nr 5, poz. 81; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147). Nawet bowiem jeżeli działalność nie przynosi zarobku, to nie przestaje być działalnością gospodarczą (uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92). Również fakt, że działalność przynosi straty, nie pozbawia jej statusu działalności gospodarczej. Działalność gospodarczą musi cechować podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, a do kwalifikacji działalności jako działalności gospodarczej konieczne jest ustalenie, czy dany podmiot faktycznie prowadzi działalność, która obiektywnie może przynosić dochód (postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78; wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2021 r., II USKP 43/21, LEX nr 3232186). Jeżeli pozarolnicza działalność zostanie podjęta w celu osiągnięcia zysku, to działalność będzie miała zarobkowy charakter, nawet jeśli przychody nie wystarczą na pokrycie kosztów tej działalności.

Istnienie tytułu do objęcia ubezpieczeniami społecznymi na podstawie prowadzenia pozarolniczej działalności wymaga nie tylko stwierdzenia

formalnego zarejestrowania działalności gospodarczej, ale również ustalenia, że działalność ona charakter zorganizowany, zarobkowy i ciągły (wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., III UK 104/18, LEX nr 2643328; wyrok SN z dnia 2 lipca 2019 r., I UK 100/18, LEX nr 2688813). Stanowczo nie można więc uznać, że działalność, której wyłącznym celem jest uzyskanie wysokich świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawowym. Nie można bowiem realnie prowadzić pozarolniczej działalności, która w ujęciu legalnym musi być nastawiona na wynik finansowy, i jednocześnie definiować jej celowość wyłącznie chęcią pozyskania wysokich świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Stępnicka 2017). Wówczas stwarza się jedynie pozory tej działalności, brak bowiem zamiaru pozyskania zarobku z działalności, co wypacza sens ustawy tej instytucji prawa (wyrok SN z dnia 30 października 2018 r., I UK 277/17, LEX nr 2558485; wyrok z dnia 2 lipca 2019 r., I UK 100/18). Nie oznacza to jednak, że cel w postaci zapewnienia sobie ochrony ubezpieczeniowej nie może iść w parze z celem zarobkowym. Sam fakt dążenia do uzyskania korzyści z systemu ubezpieczeń społecznych jest społecznie i moralnie akceptowalny i nie może być uznany za sprzeczny z zasadami współżycia społecznego:

Podjęcie współpracy przez kobietę w ciąży przy prowadzeniu pozarolniczej działalności, nawet gdyby głównym motywem było uzyskanie przez nią świadczeń z ubezpieczeń społecznych, nie jest naganne, ani tym bardziej sprzeczne z prawem, jeżeli współpraca ta była faktycznie wykonywana (wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2014 r., III AUa 794/13, LEX nr 1428029).

Na potrzeby ubezpieczeń społecznych pojęcie działalności gospodarczej należy w pełni adaptować w zakresie, w jakim literatura i orzecznictwo wypracowały rozumienie art. 2 u.p.p. Odrębność prawa ubezpieczeń społecznych pozwala uznać, że prawo ubezpieczeń społecznych nie definiuje odrębnie pojęcia „rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności”. W konsekwencji powstanie stosunku ubezpieczenia społecznego jest skutkiem rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności. Wyrażone wprost w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych odesłanie do ustawy Prawo przedsiębiorców pozwala włączyć do prawa ubezpieczeń społecznych dorobek doktryny i judykatury ukształtowany na gruncie Prawa przedsiębiorców, a wcześniej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Oznacza to, że na gruncie ubezpieczeń społecznych skutki wywołuje rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności, a nie wyłącznie formalne jej zarejestrowanie. Organ rentowy na podstawie art 86 ust. 2 u.s.u.s. ma prawo weryfikować, czy pozarolnicza działalność zgłoszona do ubezpieczeń społecznych faktycznie została rozpoczęta, czy ma ona charakter zorganizowany i ciągły oraz czy została podjęta w celu zarobkowym.

4. STOSUNEK OPLACANIA SKŁADKI NA UBEZPIECZENIE CHOROBY OSÓB PROWADZĄCYCH POZAROLNICZĄ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek ogłoszonej za dany rok (art. 20 u.s.u.s. w zw. z art. 18 ust. 8 u.s.u.s.). Miesięczna podstawa wymiaru składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe podlega ograniczeniu do 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia przyjmowanego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek (art. 20 ust. 3 u.s.u.s.). W czasie prowadzenia pozarolniczej działalności ubezpieczony może wielokrotnie zmieniać kwotę zadeklarowaną, obniżając ją lub podwyższając.

Trudności w określeniu przychodu z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej stały się podstawą przyjęcia, że podstawa wymiaru składki tych osób będzie inaczej określona niż w przypadku ubezpieczonych, co do których podstawę odniesiono do przychodu, kwoty uposażenia, wynagrodzenia czy innego rodzaju świadczenia. W konsekwencji w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wysokość składki na ubezpieczenia społeczne jest niezależna od przychodu (np. wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2015 r., III AUa 931/15, LEX nr 2047074). Oznacza to, że deklarowana podstawa wymiaru składki może być niższa niż rzeczywisty dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej. O ile ta sytuacja nie budzi szczególnego zainteresowania, o tyle wskazanie podstawy wymiaru składki na poziomie wyższym niż osiągnięty dochód już tak. Należy zwrócić uwagę, że żaden z przepisów ustawy systemowej nie ustanawia innych niż wskazane powyżej kryteriów deklarowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, ani nawet kryteriów weryfikacji deklarowanej podstawy wymiaru składek. Brak również odesłania w zakresie podstawy wymiaru składki do zysku, przychodu, czy choćby zasad ubezpieczeń społecznych (Ślebzak, Zieliński 2020, 39).

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2010 r.⁶ Sąd Najwyższy stwierdził, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Teza ta znajduje poparcie w poglądach doktryny i orzecznictwie (Łaga 2010, 195–196; Ślebzak, Zieliński 2020, 39; Kapusta 2018, 152; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, LEX nr 575822; tak też postanowienie SN z dnia 6 marca 2018 r., II UK 207/17, LEX nr 2486855; wyrok SN z dnia

⁶ Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, LEX nr 575822.

5 grudnia 2007 r., II UK 106/07, LEX nr 346189; wyrok SN z dnia 11 grudnia 2014 r., I UK 145/14, LEX nr 1622302; wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., I UK 350/11, LEX nr 1215610; wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 stycznia 2015 r., III AUa 1202/14, LEX nr 1648792).

Cechą charakterystyczną ubezpieczeń społecznych jest przymus ubezpieczenia i automatyzm przy powstawaniu stosunku ubezpieczenia społecznego wskutek wypełnienia przez ubezpieczonego ustawowych przesłanek. Cechą właściwą dla stosunków ubezpieczenia społecznego jest występowanie zależności pomiędzy obowiązkiem opłacania składek a objęciem ochroną ubezpieczeniową. Zależność ta nie ma charakteru wzajemnego a ekwiwalentność tych elementów stosunku ubezpieczenia jest korygowana przez zasadę solidarności społecznej. Składka stanowi wkład ubezpieczonego, ale składki tworzą fundusz, który jest przeznaczany na finansowanie świadczeń członkom wspólnoty, którym ziściło się ryzyko socjalne. Stosunek ubezpieczeń społecznych nie jest oparty na zasadzie równorzędności podmiotów, która jest charakterystyczna dla stosunków cywilnoprawnych, lecz jest stosunkiem prawnym opartym na zasadzie solidaryzmu (uchwała SN z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 1/19, OSNP 2020, nr 1, poz. 7). Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest stwierdzenie, że do stosunków ubezpieczenia nie można stosować przepisów prawa prywatnego, w tym prawa cywilnego, z wyjątkiem międzygałęziowych odesłań wyrażonych wprost w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Wykluczona jest wykładnia przepisów prawa ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem zasad słuszności (zasad współżycia społecznego), a rygoryzm prawa publicznego nie może być łagodzony konstrukcją nadużycia prawa, wyrażoną w art. 5 k.c.

Prezentowany pogląd nie jest jednak w pełni akceptowany w literaturze (Pacud 2011, 118) i orzecznictwie (postanowienie SN z dnia 6 maja 2021 r., III USK 109/21, LEX nr 3252283; postanowienie SN z dnia 19 lutego 2021 r., I USK 65/21, LEX nr 3122771). Pojawiają się argumenty za stosowaniem instytucji nadużycia prawa, na zasadzie art. 5 k.c., za możliwością uznania pozorności czynności prawnej i zamiaru obejścia prawa (art. 58 k.c.) i za powołaniem się na zasady prawa ubezpieczeń społecznych dla uzasadnienia prawa ZUS do kwestionowania wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących pozarolniczą działalność. W orzeczeniach mowa jest o intencjonalnym działaniu zmierzającym do uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego przy niewielkim wkładzie w postaci składek na ubezpieczenie chorobowe.

W mojej ocenie nie jest uprawnione kwestionowanie zadeklarowanej podstawy z powołaniem się na art. 5 k.c. Po pierwsze, prawo ubezpieczeń społecznych nie zna koncepcji nadużycia prawa. Po drugie, rygoryzm prawa ubezpieczeń społecznych nie może być łagodzony konstrukcją nadużycia prawa podmiotowego (wyrok SN z dnia 14 grudnia 2005 r., III UK 120/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 338). Należy brać pod uwagę charakter prawa ubezpieczenia społecznego. Jest to prawo o formalnym charakterze. Zarówno warunki nabycia prawa do świadczeń, jak i wysokość tychże świadczeń oraz zasady ich wypłaty są szty-

wne. Bezwzględnie obowiązujący charakter norm prawnych zawartych w przepisach prawa ubezpieczenia społecznego, wyłączenie możliwości wykładni przepisów z uwzględnieniem reguł słuszności, ukształtowanie treści stosunków ubezpieczeń społecznych *ex lege* i niedopuszczalność zawierania co do nich ugód powoduje konieczność ścisłego, a więc zgodnego z dosłownym brzmieniem, stosowania. Nawet gdyby uznać, że art. 5 k.c. znajduje zastosowanie w prawie ubezpieczeń społecznych, to trudno zgodzić się, że zadeklarowanie podstawy wymiaru składki w granicach dopuszczonych przez prawo stanowi nadużycie prawa, czyli że działalnie zgodne z prawem jest jednocześnie bezprawne.

Interesujący mnie zakres stosowania prawa cywilnego do prawa ubezpieczeń społecznych dotyczy także możliwości stosowania art. 58 § 1 i 3 k.c., choćby przez zastosowanie wniosku *per analogiam*, z powodu stwierdzenia luki prawnej w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych dotyczącej braku przepisów przewidujących nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą, zasadami współżycia społecznego albo mającej na celu obejście ustawy.

W mojej ocenie nie mamy do czynienia z luką prawną wymagającą korzystania z art. 58 k.c. Przepis ten w § 1 stanowi, że czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Przepisy ustawy wprost zezwalają na zadeklarowanie podstawy wymiaru składek w określonych granicach, i to w oderwaniu od obiektywnych mierników. Formalizm prawa ubezpieczeń społecznych nakazuje rozumieć przepisy ściśle.

Stosunki prawne w ubezpieczeniach społecznych mają co do zasady charakter przymusowy. Objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym osoby prowadzącej pozarolniczą działalność realizuje się poprzez zgłoszenie stosownego wniosku (art. 11 ust. 2 i art. 36 ust. 5 u.s.u.s.). Zawarte we wniosku oświadczenie o zgłoszeniu do ubezpieczenia nie stanowi czynności kreującej stosunek cywilnoprawny, gdyż dobrowolne ubezpieczenie chorobowe nie opiera się na umowie, tylko na zgłoszeniu powodującym „wejście” do systemu (wyrok SN z dnia 11 grudnia 2014 r., I UK 145/14; wyrok SN z dnia 29 lipca 2020 r., I UK 21/19, LEX nr 3097165). Inaczej jest w przypadku kwestionowania wysokości wynagrodzenia określonego w umowie o pracę. Wynagrodzenie za pracę jest elementem umowy o pracę, który na podstawie art. 58 § 1 i 3 k.c. w zw. z art. 300 k.p. podlega ocenie według kryterium zasad współżycia społecznego (szerzej zob. Ostaszewski 2021, 46 oraz np. uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2005 r., II UZP 2/05, LEX nr 148238; wyrok SN z dnia 4 sierpnia 2005 r., II UK 16/05, LEX nr 182776; wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2005 r., III UK 89/0, LEX nr 182780 – w każdym z wymienionych przypadków ocenie nie podlegał stosunek ubezpieczenia społecznego tylko stosunek prywatnoprawny, który był tytułem do objęcia ubezpieczenia społecznego).

Skoro zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego kreuje stosunek ubezpieczeniowy, a nie cywilnoprawny, to nie ma podstaw do stosowania prawa cywilnego

do oceny skutków czynności z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, tym bardziej że jeśli osoba składająca wniosek o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym spełnia ustawowe warunki, to organ nie może odmówić objęcia jej ubezpieczeniem, a skutkiem objęcia ochroną ubezpieczeniową jest obowiązek opłacania składek, w granicach określonych ustawą.

Prawo ubezpieczeń społecznych wiąże się z odpowiedzialnością publiczną (wspólnotową), regulacje prywatnoprawne niewłaściwie zastosowane lub zastosowane bezpodstawnie mogłyby więc spowodować zniweczenie celu ubezpieczeń społecznych (Babińska-Górecka 2020a, 5). Odwołanie się w zakresie kwestionowania podstawy wymiaru składki do art 58 k.c. stoi, moim zdaniem, w sprzeczności z podstawowym celem ubezpieczeń społecznych, a mianowicie udzieleniem ochrony ubezpieczeniowej na zasadach i w granicach określonych w ustawie. Zauważyć przy tym trzeba, że wysokość świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia chorobowego nie zależy od uznania organu rentowego, a więc w obowiązującym systemie prawnym problem świadczeń „nadmiernie wysokich” w stosunku do krótkiego okresu opłacania składek nie stanowi argumentu do przyznania organowi rentowemu uprawnienia do weryfikacji zadeklarowanej przez płatnika podstawy wymiaru składek. Dopóki ustawodawca nie wprowadzi mechanizmów ograniczających wypłatę nieadekwatnie wysokich świadczeń, dopóty organ rentowy nie ma prawa kwestionować zadeklarowanej podstawy wymiaru składek przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność.

Podzielam pogląd części przedstawicieli doktryny, że kwestia „intencjonalnego zamiaru” uzyskania maksymalnych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego tak długo będzie nieuzasadniona, jak długo możliwe będzie ustalenie, że pozarolnicza działalność była faktycznie prowadzona (Ślebzak, Zieliński 2020, 39). Jeśli więc ZUS nie dowiedzie fikcyjności tytułu do objęcia ubezpieczeniem społecznym, to nie może uchylić się od obowiązku objęcia osoby prowadzącej pozarolniczą działalność ubezpieczeniem chorobowym.

Występująca dysproporcja pomiędzy zadeklarowaną podstawą wymiaru składki a osiąganym przychodem albo szybka zmiana (obniżenie) podstawy wymiaru składki zaraz po zakończeniu pobierania świadczenia nie jest wystarczająca, by zakwestionować zarobkowy charakter prowadzonej pozarolniczej działalności (Antonów 2021, 9). Na taką dysproporcję pozwala ustawodawca, nie ma zatem potrzeby doszukiwania się kompetencji do ograniczania płatnikowi swobody w określaniu podstawy wymiaru składek. Wystarczy, że działalność spełni cechy ustawowe, bez względu na to, czy przychody z działalności pozwolą na opłacenie wyższej składki, czy środki na zapłatę składki pochodzą z innego źródła, np. z oszczędności (Antonów 2021, 9).

Prawo organu rentowego do weryfikacji podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe powinno się opierać wyłącznie na zasadach wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy o ubezpieczeniu społecznym w razie choroby i macierzyństwa.

BIBLIOGRAFIA

- Antonów, Kamil. 2011. *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Antonów, Kamil. 2021. „Kompetencje ZUS w zakresie weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz deklarowanej podstawy wymiaru składek z tego tytułu”. *Prawo i Zabezpieczenie Społeczne* 2: 3–12.
- Babińska-Górecka, Renata. 2020a. „Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych”. *Prawo i Zabezpieczenie Społeczne* 8: 3–10.
- Babińska-Górecka, Renata. 2020b. „Zagadnienie stosowania przepisów kodeksu cywilnego do określenia niektórych następstw relacji płatnik – ubezpieczony z punktu widzenia założenia racjonalności ustawodawcy”. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 120(2): 561–572.
- Jończyk, Jan. 2003. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków: Zakamycze.
- Jończyk, Jan. 2013. „O ubezpieczeniu społecznym (wykład)”. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 3: 2–8.
- Kapusta, Piotr. 2018. „Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne pracowników oraz osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i jej kwestionowanie przez ZUS”. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 1(2): 143–157.
- Klimas, Magdalena. 2013. *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Łąga, Maciej. 2010. „Glosa do uchwały z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10”. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 3–4: 189–195.
- Ostaszewski, Wojciech. 2021. „Weryfikacja wysokości umownego wynagrodzenia za pracę przez organ rentowy na potrzeby ustalenia podstawy wymiaru składek”. *Prawo i Zabezpieczenie Społeczne* 10: 45–48.
- Pacud, Radosław. 2011. „Glosa do wyroku z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10”. *Orzecznictwo Sądów Polskich* 11: 819–829.
- Sieradzka, Małgorzata. Marian Zdyb. 2013. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Stępnicka, Katarzyna. 2017. „Glosa do wyroku SN z dnia 5 października 2017 r., I UK 395/16”. LEX/el.
- Szydło, Marek. 2005. *Swoboda działalności gospodarczej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ślebzak, Krzysztof. Jakub Zieliński. 2020. „Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego)”. *Prawo i Zabezpieczenie Społeczne* 11: 32–42.
- Wrześniewski, Paweł. 2010. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza.
- Zieliński, Tadeusz. 1989. „Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”. *Studia Cywilistyczne* 35: 3–53.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

Orzecznictwo

- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, LEX nr 575822.
- Uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSP 1994, nr 5, poz. 81.
- Uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2005 r., II UZP 2/05, LEX nr 148238.
- Uchwała SN z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 1/19, OSNP 2020, nr 1, poz. 7.
- Wyrok SN z dnia 26 marca 1982 r., III CZP 61/80, OSNCP 1982, nr 11–12, poz. 161.
- Wyrok SN z dnia 4 września 1992 r., II UZP 17/92, OSNP 1994, nr 8, poz. 91.
- Wyrok SN z dnia 30 czerwca 1994 r., II UZP 15/94, OSNP 1994, nr 8, poz. 131.
- Wyrok SN z dnia 4 sierpnia 2005 r., II UK 16/05, LEX nr 182776.
- Wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2005 r., III UK 89/05, LEX nr 182780.
- Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2005 r., III UK 120/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 338.
- Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., II UK 106/07, LEX nr 346189.
- Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., I UK 350/11, LEX nr 1215610.
- Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2014 r., I UK 145/14, LEX nr 1622302.
- Wyrok SN z dnia 30 października 2018 r., I UK 277/17, LEX nr 2558485.
- Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., III UK 104/18, LEX nr 2643328.
- Wyrok SN z dnia 2 lipca 2019 r., I UK 100/18, LEX nr 2688813.
- Wyrok SN z dnia 29 lipca 2020 r., I UK 21/19, LEX nr 3097165.
- Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2021 r., II USKP 43/21, LEX nr 3232186.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 2021 r., III USKP 80/21, LEX nr 3330801.
- Wyrok NSA z dnia 26 września 2008 r., II FSK 789/07, LEX nr 495147.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2014 r., III AUa 794/13, LEX nr 1428029.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r., III AUa 1814/13, LEX 1498872.
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 stycznia 2015 r., III AUa 1202/14, LEX nr 1648792.
- Wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2015 r., III AUa 931/15, LEX nr 2047074.