

Marcin Krajewski

Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Między ochroną a elastycznością

Overlapping of titles in pension and disability insurances. Between protection and flexibility

The article presents the rules of overlapping of titles in pension and disability insurances in Poland. The Act on the social insurance system unified the rules for being subject to social insurance. The system was based on two pillars, providing the insured with at least a minimum level of benefits and flexible rules for being subject to social insurances. Numerous amendments to the regulations introduced after 1999 made this system complex and susceptible to optimisation. The author suggests that the rules of being subject to pension and disability insurance should be simplified. He proposes to divide the insured into four categories: employed, self-employed, insured persons whose contributions are financed from the state budget and persons subject to voluntary pension and disability social insurances.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.25
Słowa kluczowe	ubezpieczenie społeczne, zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych
Keywords	social insurance, overlapping of titles in pension and disability insurances
O autorze	doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy • ✉ marcin.krajewski@wpia.uni.lodz.pl • https://orcid.org/0000-0002-8869-0362



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

W ramach reformy systemu emerytalnego ujednolicono zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. Zakresem podmiotowym uchwalonej w 1998 r. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: ustawa o systemie)¹ objęto większość osób aktywnych zawodowo. Jak uważa W. Sanetra, ubezpieczeniu społecznemu podlegają co do zasady osoby wykonujące pracę, jak również te, których sytuacja prawna i faktyczna jest zbliżona do sytuacji osób pozostających w zatrudnieniu². W piśmiennictwie upowszechniło się określenie „powszechny system ubezpieczeń społecznych”³, którym jednak nie objęto: sędziów, prokuratorów ani rolników.

- 1 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.).
- 2 W. Sanetra, *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych* [w:] Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Bydgoszcz 2011, s. 14–15.
- 3 Przykładowo I. Jędrasik-Jankowska, *Zbieg tytułów w zakresie ubezpieczenia powszechnego* [w:] *eadem*, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 1, *Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003; Z. Wasąg, *Pozarolnicza działalność gospodarcza w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, nr 5; W. Koczur, *Renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2010 [*Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*].

W 2003 r., decyzją polityczną, z systemu powszechnego wyłączono żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych⁴.

Wobec heterogeniczności, jaka charakteryzuje poszczególne formy aktywności zarobkowej (ubezpieczeniom podlegają m.in. pracownicy, zleceniobiorcy, osoby prowadzące pozarolniczą działalność, bezrobotni czy duchowni), w ustawie o systemie wprowadzono zróżnicowane zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. Jak zauważa J. Jończyk, w zreformowanym systemie ubezpieczeń obowiązkowi ubezpieczenia podlega się z tytułów, które mają luźny związek z zatrudnieniem i działalnością zarobkową⁵. Różnice dotyczą przede wszystkim zasad kumulacji tytułów do ubezpieczenia społecznego, a także ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Modyfikacji poddano także krąg podmiotów objętych poszczególnymi tytułami do ubezpieczenia (dla przykładu osoby pozostające w stosunku pracy, a spełniające kryteria dla osób współpracujących, nie są uznawane za pracowników w rozumieniu ustawy o systemie)⁶.

Przyjęte rozwiązania miały umożliwić realizację celów, jakie w systemie przypisano poszczególnym formom aktywności zarobkowej. W przypadku pracowników zamierzeniem ustawodawcy było zapewnienie im odpowiednio wysokiej stopy zastąpienia dochodów świadczeniami z ubezpieczenia społecznego. Tytuły zleceniobiorcy oraz osoby prowadzącej pozarolniczą działalność miało charakteryzować elastyczne ujęcie obowiązku ubezpieczenia społecznego (zleceniobiorca) oraz podstawy wymiaru składki (osoba prowadząca pozarolniczą działalność), a w konsekwencji – indywidualne określenie wysokości opłacanych składek i skorelowanych z nimi świadczeń. W przypadku pozostałych osób objętych ubezpieczeniem społecznym celem ustawodawcy było zagwarantowanie im minimalnych świadczeń emerytalnych i rentowych.

Artykuł 9 ustawy o systemie wielokrotnie nowelizowano. Zmiany w obowiązujących przepisach były z jednej strony konsekwencją zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej (ustawodawca uwzględnił przemiany demograficzne i sytuację na rynku pracy), a z drugiej – odpowiedzią na powszechnie stosowaną optymalizację kosztów zatrudnienia (multiplikację tytułów ubezpieczenia⁷ czy zmianę tytułu ubezpieczenia) dokonywaną w celu obniżenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne⁸. Na marginesie należy wskazać, że część wprowadzanych zmian wynikała z wykładni przepisów ustawy, dokonywanej przez Sąd Najwyższy (SN).

4 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 166, poz. 1609).

5 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 92.

6 Pod pojęciem tytułu do ubezpieczenia należy rozumieć grupę osób wyodrębnianą zwykle na podstawie sposobu uzyskiwania źródeł utrzymania. Dla osób przynależących do danej grupy są charakterystyczne podobne potrzeby związane z niewykonywaniem pracy. Zob. D. Dzieniszuk, *Tytuły ubezpieczeń w systemie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzieniszuk, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020, s. 71–72.

7 Szerzej: A. Kurzych, *Multiplikacja podmiotów zatrudniających a stosunki ubezpieczenia społecznego* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szabłowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 333 i n.

8 Szerzej: M. Krajewski, *Optymalizacja podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2021, nr 97, s. 297 i n., <https://doi.org/10.18778/0208-6069.97.16>.

Liczne nowelizacje art. 9 ustawy o systemie sprawiły, że ustalenie obowiązku ubezpieczenia w przypadku posiadania kilku tytułów jest obecnie niezwykle skomplikowane. Pierwotne założenia ustawodawcy co do kształtu systemu powszechnego oraz praw i obowiązków poszczególnych grup zawodowych objętych ubezpieczeniem społecznym uległy istotnym przeobrażeniom. Od dekady pojawiają się koncepcje przebudowy tudzież modyfikacji zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym⁹.

Celem prowadzonych rozważań jest prezentacja obowiązujących zasad zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych, a ponadto zaproponowanie nowego, uproszczonego modelu zbiegu tytułów, które uczynią zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym bardziej sprawiedliwymi oraz przejrzystymi. Ze względu na rozległość materii w artykule ograniczono się do ukazania sytuacji prawnej pracownika, zleceniobiorcy oraz osoby prowadzącej pozarolniczą działalność z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej. Analiza wybranych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ma na celu wypracowanie optymalnego modelu zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych.

Założenia zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych

Przez reformę systemu ubezpieczeń społecznych ustawodawca zamierzał osiągnąć trzy zasadnicze cele. Pierwszy i najważniejszy to objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem jak najliczniejszej populacji osób aktywnych zarobkowo¹⁰. W art. 6 ustawy o systemie zawarto szeroki katalog osób podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu oraz rentowym, przy czym systemem nie objęto: sędziów, prokuratorów, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy służb mundurowych i rolników, dla których przewidziano odrębne systemy zabezpieczenia społecznego, a ponadto wykonawców umów o dzieło. Wprowadzenie szerokiego katalogu osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oznaczało, że część spośród osób ubezpieczonych będzie spełniać warunki, by być objętych ubezpieczeniami z kilku tytułów jednocześnie (zbieg tytułów).

Do 2013 r. powszechny system ubezpieczeń społecznych zabezpieczał wyłącznie grupy społeczne oraz zawodowe wskazane w ustawie. W 2013 r.¹¹ ustawodawca znowelizował art. 7 ustawy o systemie i umożliwił osobom, które nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, objęcie ich ubezpieczeniem dobrowolnym. Przyjęte rozwiązanie miało umożliwić przystąpienie do ubezpieczenia przede wszystkim wykonawcom umów o dzieło, a także oso-

9 J. Ceglarska-Jóźwiak, *Problemy ubezpieczenia społecznego zleceniobiorców – wybrane zagadnienia*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3. Autorka postuluje „likwidację zbiegów jako takich”. Wszystkie tytuły ubezpieczenia związane z wykonywaniem pracy powinny być równorzędne, a uzyskiwane z nich przychody – w całości oskładkowane. M. Olszewska, *Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych z tytułu umowy o pracę i z umów cywilnoprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3. Autorka postuluje wprowadzenie kumulacji wszystkich dochodów, a ponadto objęcie ubezpieczeniem społecznym wykonawców umów o dzieło.

10 M. Zieleniecki, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego* [w:] Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś*, Wrocław 2013, s. 47.

11 Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 637).

bom zatrudnionym przez pracodawców spoza UE niemających w Polsce siedziby ani oddziału. Rozszerzenie zakresu podmiotowego ubezpieczeń emerytalnego oraz rentowych na inne grupy osób aktywnych zarobkowo należy zasadniczo ocenić pozytywnie. Artykuł 7 ustawy o systemie umożliwia jednak przystąpienie do ubezpieczenia osób nieosiągających żadnego przychodu (np. nieaktywnego zawodowo małżonka osoby prowadzącej pozarolniczą działalność). Osoba ta dzięki opłacaniu składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (nie podlega ubezpieczeniu chorobowemu ani wypadkowemu) ma możliwość nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy nawet w sytuacji, gdy nigdy nie wykonywała pracy zarobkowej. Ze względu na brak związku między rentą z tytułu niezdolności do pracy a utraconym dochodem przyznanie takim osobom rent z tytułu niezdolności do pracy może budzić kontrowersje. *De lege ferenda* dobrowolne ubezpieczenie dla osób nieosiągających przychodów należałoby ograniczyć wyłącznie do ubezpieczenia emerytalnego¹². W efekcie prawo przystąpienia do dobrowolnego ubezpieczenia rentowego przysługiwałoby jedynie tym osobom, które w danym okresie byłyby w stanie udowodnić osiąganie przychodów.

Drugi cel ustawodawcy stanowiło zagwarantowanie ubezpieczonemu co najmniej minimalnego poziomu świadczeń. Ubezpieczony, który legitymuje się wskazanymi w ustawie emerytalnej¹³ okresami składkowymi i nieskładkowymi, po osiągnięciu wieku emerytalnego nabywa prawo do minimalnej emerytury. Realizacja zamierzenia ustawodawcy wymagała wprowadzenia w ustawie o systemie dwóch rozwiązań. Po pierwsze, określenia minimalnego poziomu podstawy wymiaru składki, który gwarantowałby w przyszłości nabycie świadczeń minimalnych. Po drugie, zastosowania kumulacji kilku tytułów ubezpieczenia w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składki z tytułu objętego obowiązkiem ubezpieczenia nie gwarantuje ubezpieczonemu nabycia prawa do świadczenia minimalnego. Jako punkt odniesienia dla większości form aktywności zarobkowej przyjęto kwotę odpowiadającą minimalnemu wynagrodzeniu (art. 9 ust. 1a ustawy o systemie, art. 9 ust. 2c ustawy o systemie). Jak stwierdził w wyroku SN, minimalne wynagrodzenie za pracę stanowi „próg zwalniający (stwarzający taką możliwość) z dalszych obowiązków fiskalnych (danin publicznych)”¹⁴. W orzeczeniu tym SN pośrednio wskazał, że w przypadku zbiegu tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych podstawa wymiaru składki odpowiadająca minimalnemu wynagrodzeniu stanowi granicę między ochroną opartą na przymusie kumulacji poszczególnych tytułów a elastycznością ubezpieczenia rozumianą jako „zwolnienie z dalszych obowiązków fiskalnych”.

W przypadku pracowników, których przychody były niższe niż minimalne wynagrodzenie, obowiązek podlegania dodatkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów wprowadzono w grudniu 1999 r.¹⁵ W 2016 r.¹⁶ weszły w życie przepisy nakazujące kumulację

12 Szerzej: M. Krajewski, *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne i rentowe na gruncie art. 7 i 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.

13 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2022, poz. 504, ze zm.).

14 Wyrok SN z 22 października 2020 r., sygn. akt II UK 362/19, OSNP 2021, nr 12, poz. 134.

15 Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 110, poz. 1256).

16 Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1831).

umów-zleceń oraz innych tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, aż do osiągnięcia podstawy wymiaru składki odpowiadającej kwocie minimalnego wynagrodzenia. Ze względu na to, że część spośród ubezpieczonych zarobkuje w niepełnym wymiarze czasu pracy bądź dorywczo, a jednocześnie świadczy usługi na rzecz kilku podmiotów, objęcie obowiązkiem ubezpieczenia wyłącznie z jednego tytułu sprawiłoby, że ubezpieczony, który osiąga z kilku źródeł przychód wyższy niż kwota minimalnego wynagrodzenia, mógłby opłacać składkę od niewielkiej części osiąganego przychodu. Niska podstawa wymiaru składki mogłaby ograniczyć nabycie przez niego minimalnej emerytury. Warto podkreślić, że podmioty zatrudniające, które współfinansują składki na ubezpieczenie społeczne, są żywotnie zainteresowane jak najniższym poziomem obciążeń z tego tytułu. Ustawa o systemie wprowadza w tym zakresie rozwiązanie kompromisowe, uwzględniające interes zarówno ubezpieczonego (obowiązek ubezpieczenia z jednego tytułu albo obowiązek ubezpieczenia z kilku tytułów aż do osiągnięcia poziomu odpowiadającego minimalnemu wynagrodzeniu), jak i płatnika składek (wyłączenie obowiązku ubezpieczenia w sytuacji zbiegu kilku tytułów do ubezpieczenia po przekroczeniu podstawy wymiaru odpowiadającej kwocie minimalnego wynagrodzenia).

Ustawodawca słusznie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku kumulacji kilku tytułów ubezpieczenia w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składki w przeliczeniu na okres miesiąca jest niższa niż kwota odpowiadająca minimalnemu wynagrodzeniu. Kumulacja tytułów, a tym samym zwiększenie poziomu obciążeń po stronie zarówno ubezpieczonego, jak i płatników składek ma na celu zagwarantowanie ubezpieczonemu zakładanego przez ustawodawcę minimalnego poziomu ochrony kosztem ograniczenia elastyczności podlegania przez niego ubezpieczeniom. W przypadku pracowników – jak wskazuje SN – przyznana im ochrona zakłada „takie uregulowanie stosunków ubezpieczenia, by każdy przejaw uzyskiwania przez pracodawcę korzyści z pracy pracownika był objęty składką, w nadrzędnym z punktu widzenia uwzględnienia interesu pracowników celu utrzymania wysokości przysługujących im świadczeń w systemie zdefiniowanej składki”¹⁷.

Co istotne, w ustawie o systemie nie wprowadzono obowiązku ubezpieczenia z tego tytułu, z którego przychód osiągnany w danym miesiącu jest najwyższy. Przyjęte rozwiązanie należy uznać za racjonalne w szczególności ze względu na to, że osoba aktywna zarobkowo może jednocześnie współpracować z kilkoma podmiotami. Gdyby przyjąć, że w sytuacji ubezpieczonego spełniającego warunki do objęcia ubezpieczeniem z kilku tytułów podstawę wymiaru składki w danym miesiącu ma stanowić najwyższe ze źródeł przychodu, mogłoby to oznaczać konieczność każdorazowego wyrejestrowania ubezpieczonego z ubezpieczenia i zgłoszenia go do ubezpieczenia u innego płatnika składek. Strony zawierające umowę o pracę czy umowę-zlecenie nie byłyby w stanie oszacować kosztów związanych z zatrudnieniem ubezpieczonego. Gdyby zaś płatnikiem składek stawał się podmiot, u którego ubezpieczony osiągnął najwyższy przychód w poprzednim kwartale, półroczu bądź roku, przyjęte rozwiązanie byłoby narażone na działania optymalizacyjne.

Na odmiennych zasadach określono ustalanie podstawy wymiaru składki w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność. W ustawie o systemie wprowadzono zarówno

¹⁷ Wyrok SN z 11 maja 2012 r., sygn. akt I UK 5/12, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 117.

najniższą, jak i najwyższą możliwą do zadeklarowania podstawę wymiaru składki, co czyni pozarolniczą działalność najbardziej elastycznym spośród tytułów ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy o systemie najniższa możliwa do zadeklarowania składka dla osoby niespełniającej przesłanek do opłacenia składki od obniżonej podstawy jej wymiaru ma odpowiadać kwocie 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Przyjęte rozwiązanie wprowadzono jeszcze przed reformą systemu emerytalnego. W rozporządzeniu z 1990 r.¹⁸ najniższą możliwą do zadeklarowania podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne powiązano z przeciętnym wynagrodzeniem. W efekcie podstawa wymiaru składki opłacanej przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą jest skorelowana z czynnikami ekonomicznymi (przeciętne wynagrodzenie), a nie decyzjami politycznymi (minimalne wynagrodzenie).

Warto jednak podkreślić, że w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą kwota najniższej możliwej do zadeklarowania składki jest zbliżona do wysokości wynagrodzenia minimalnego. W 2022 r. najniższa możliwa do zadeklarowania podstawa wymiaru składki wynosi 3553,20 zł¹⁹, z kolei minimalne wynagrodzenie – 3010 zł²⁰. Po porównaniu obu tych kwot łatwo wskazać, że osoby prowadzące pozarolniczą działalność opłacają składkę od podstawy wynoszącej 118% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2023 r., m.in. ze względu na inflację, minimalne wynagrodzenie będzie wynosić od 1 stycznia 3490 zł, a od 1 lipca – 3600 zł²¹. Jak już wspomniano, przeciętne wynagrodzenie jest oparte na elemencie rynkowym, a minimalne jest wprowadzane decyzją polityczną. Może to prowadzić do sytuacji, gdy wzrost minimalnego wynagrodzenia będzie wyższy niż wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Spłaszczenie struktury wynagrodzeń może teoretycznie sprawić, że osoby prowadzące działalność gospodarczą będą opłacać składkę od podstawy niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia.

Trzeci cel realizowany w ustawie o systemie to wprowadzenie elastycznych zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym. Pod tym pojęciem rozumie się zarówno możliwość zadeklarowania podstawy wymiaru składki przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (tzw. ulga na start), jak i możliwość zadeklarowania niższej niż nominalna podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne (mały ZUS, mały ZUS plus), a w przypadku zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego – prawo zmiany tytułu ubezpieczenia czy podlegania ubezpieczeniom z wybranych tytułów ubezpieczenia. Elastyczne zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym nie obejmują pracowników. Jak wspomniano na wstępie opracowania, pracowniczy tytuł ubezpieczenia społecznego ma zagwarantować odpo-

18 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. nr 7, poz. 4).

19 Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2022 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (M.P. 2021, poz. 1056).

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz.U. 2021, poz. 1690).

21 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz.U. 2022, poz. 1952).

wiednio wysoki standard ochrony, co oznacza konieczność opłacenia składki od przychodu osiąganego ze stosunku pracy, a ponadto kumulację każdej z zawartych umów o pracę. Pracownicy stanowią najliczniejszą grupę osób ubezpieczonych, a zatem odpowiadają niejako za zachowanie stabilności ekonomicznej systemu ubezpieczeń społecznych. Uelastycznienie zasad podlegania ubezpieczeniom przez pracowników wymagałoby proporcjonalnego wzrostu poziomu obciążeń pozostałych grup objętych ubezpieczeniem bądź zwiększenia dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), a tym samym podniesienia podatków.

Elastyczne zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym mają na celu przede wszystkim wsparcie przedsiębiorczości. Możliwość zadeklarowania składki na ubezpieczenia społeczne umożliwia dopasowanie poziomu ochrony do indywidualnych potrzeb osoby prowadzącej pozarolniczą działalność. Warto wspomnieć, że w latach 90. XX w. rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej stanowiło jeden z instrumentów wspierających obniżenie stopy bezrobocia. Część osób rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej nie miała wystarczających do tego zasobów. Przy projektowaniu zasad opłacania składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność ustawodawca uniezależnił podstawę wymiaru składki od osiąganego przez nie wyniku finansowego.

W przypadku zleceniobiorców elastyczność ma polegać na obowiązku opłacania składek ograniczonym co do zasady do jednego tytułu do ubezpieczenia społecznego. Jeżeli zatem zleceniobiorca zawiera tylko jedną umowę, to jego pozycja w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych jest porównywalna z pozycją pracownika. Podstawę wymiaru składki z tytułu umowy-zlecenia stanowi, podobnie jak w przypadku pracowników, przychód. Kiedy zleceniobiorca świadczy usługi na rzecz kilku podmiotów, a podstawa wymiaru składki z tytułu objętego obowiązkiem ubezpieczenia będzie odpowiadać kwocie minimalnego wynagrodzenia, kolejne umowy zostaną objęte dobrowolnymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Zleceniobiorca, który przystępuje do ubezpieczenia z jednej umowy, kilku wybranych bądź wszystkich zawartych przez siebie umów, może określić poziom przyznanej mu ochrony.

Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych na gruncie art. 9 ustawy o systemie

Pod pojęciem zbiegu tytułów należy rozumieć sytuację, gdy jedna osoba wykonuje kilka rodzajów działalności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczenia społecznego²². W doktrynie funkcjonuje kilka klasyfikacji zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Zgodnie z podziałem dokonany przez I. Jędrasik-Jankowską istnieją dwie kategorie tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Pierwszą stanowią tzw. tytuły z pierwszeństwem, a drugą – tytuły ogólne²³. Z kolei T. Bińczycka-Majewska uznała, że możliwe jest wyodrębnienie trzech kategorii tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych: tytuły z bezwzględny pierwszym pierwszeństwem (m.in. pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz spółdzielni

²² Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 9 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, s. 247.

²³ I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 112.

kółek rolniczych), tytuły objęte zasadą pierwszeństwa w czasie (m.in. zleceniobiorcy, nakładcy, osoby prowadzące pozarolniczą działalność) oraz tytuły względne (bezrobotni), obejmowane ubezpieczeniem w sytuacji, gdy ubezpieczony nie posiada innych tytułów do ubezpieczenia²⁴. Od 2013 r. czwartą kategorię stanowi tytuł dobrowolnego ubezpieczenia, którym zostały objęte osoby niespełniające warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo. Tym, co łączy obie przedstawione powyżej klasyfikacje, jest przede wszystkim podkreślenie przez obie autorki gradacji tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. W przypadku tytułów z pierwszeństwem ubezpieczeni (wymienieni w art. 9 ust. 1 ustawy o systemie, a ponadto osoby podlegające ubezpieczeniu z tytułu przebywania na zasiłku macierzyńskim lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego oraz członkowie rad nadzorczych wynagradzani z tytułu pełnienia tej funkcji) są obejmowani ubezpieczeniem niezależnie od posiadania innych tytułów ubezpieczenia. Oznacza to, że ustawodawca silnie akcentuje potrzebę zagwarantowania tym osobom odpowiednio wysokiego standardu ochrony. Pierwszeństwo tytułu bezwzględnego oznacza, że w przypadku, gdy skumulowana podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, osiągnięta przez ubezpieczonego z tytułu bądź tytułów bezwzględnych, jest równa lub wyższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia, pozostałe tytuły są obejmowane dobrowolnymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi²⁵. Wyjątek stanowi tytuł członkostwa w radzie nadzorczej, w którego przypadku ustawodawca nakazuje objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem również z innych tytułów. Tytuły ogólne można podzielić na dwie grupy: tytuły objęte zasadą pierwszeństwa w czasie (art. 9 ust. 2 ustawy o systemie) oraz inne tytuły ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, które są obejmowane ubezpieczeniem, o ile ubezpieczony nie legitymuje się tytułem bezwzględnym lub tytułem objętym zasadą pierwszeństwa w czasie (tytuły względne). Zasady zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych zobrazowano w tabeli 1.

Wprowadzona w ustawie o systemie gradacja tytułów umożliwia uelastycznienie zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W przypadku zbiegu kilku tytułów, a także po osiągnięciu podstawy wymiaru składki odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu ubezpieczony może co do zasady podlegać ubezpieczeniom z jednego tytułu, kilku wybranych przez siebie albo wszystkich posiadanych tytułów do ubezpieczenia (tabela 1). Uelastycznienie zasad podlegania ubezpieczeniom oznacza jednak, że ubezpieczony jest narażony na ryzyko multiplikacji tytułów (zawierania kilku umów cywilnoprawnych) w celu obniżenia należnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Działania optymalizacyjne zapewniają płatnikom składek, stosującym multiplikację tytułów, niewątpliwą przewagę konkurencyjną. Z punktu widzenia ubezpieczonego te działania prowadzą do zwiększenia zarówno bieżących dochodów, kosztem obniżenia podstawy wymiaru świadczeń krótkoterminowych, jak i emerytur czy rent w przyszłości²⁶.

24 T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 12, s. 2 i n.; T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłącność tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 1, s. 16 i n.

25 A. Radziśław [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 120.

26 M. Krajewski, *Zbieg ubezpieczeń emerytalnego i rentowego zleceniobiorcy. Wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 88, s. 146–148, <https://doi.org/10.18778/0208-6069.88.13>.

Tabela 1. Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych

Tytuł	Bezwzględny	Pierwszeństwo w czasie	Względny	Dobrowolne ubezpieczenie
Bezwzględny	O\O	O\D	O\N	O\N
Pierwszeństwo w czasie	D\O	O + D	O\N	O\N
Względny	N\O	N\O	O\N	O\N
Dobrowolne ubezpieczenie	N\O	N\O	N\O	D

O – obowiązek ubezpieczenia

D – ubezpieczenie na wniosek

N – wyłączenie z ubezpieczenia

W przypadku zbiegu dwóch tytułów objętych zasadą pierwszeństwa w czasie jeden z nich stanowi tytuł obowiązkowego ubezpieczenia, a kolejne tytuły – ubezpieczenia dobrowolnego. W przypadku zbiegu dwóch tytułów ubezpieczenia względnego ubezpieczony jest obejmowany ubezpieczeniem wyłącznie z jednego tytułu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 12, s. 2 i n.; *eadem*, *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 1, s. 16 i n.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników oraz osób prowadzących pozarolniczą działalność

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym stanowią jedną z bardziej skomplikowanych materii w polskim prawie ubezpieczeń społecznych. Ochrona socjalna pracowników wykracza poza ustawę o systemie. Obowiązek ubezpieczenia społecznego w Polsce może zostać wyłączony m.in. przez przepisy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej (UE)²⁷. Ze względu na wprowadzoną w rozporządzeniach unijnych zasadę stosowania ustawodawstwa jednego państwa w przypadku świadczenia pracy w kilku państwach (zbiegu kilku ustawodawstw) osoby wykonujące znaczną część pracy w innym państwie członkowskim UE, a ponadto zamieszkujące na jego terenie, nie będą podlegały ubezpieczeniu społecznemu w Polsce. Objęcie koordynacją może oznaczać, że standard ochrony pracownika będzie niższy niż w przypadku, gdyby ów pracownik wykonywał całość swojej pracy na terytorium jednego państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o status pracownika na gruncie ustawy o systemie, to jest on zróżnicowany. Jak już wspomniano, pracownicy podlegają ubezpieczeniu społecznemu z mocy prawa. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o systemie wprowadza obowiązek objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi każdej z zawartych umów o pracę. W celu zapobiegania multiplikacji zawieranych umów (np. zawierania z pracownikiem nieoskładkowych umów o dzieło) w art. 8 ust. 2a nakazano objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem umowy agencyjnej, umowy-zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284).

dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarto z pracodawcą, z którym pozostaje się w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje się pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje się w stosunku pracy²⁸. Co istotne, wskazane powyżej umowy zawierane z własnym pracodawcą dla celu ubezpieczenia społecznego zostały wymienione w art. 9 ust. 1 ustawy o systemie, co ma rozwiązać wszelkie wątpliwości.

Zgodnie z art. 8 ust. 11 ustawy o systemie jeżeli pracownik spełnia kryteria określone dla osób współpracujących, to dla celów ubezpieczenia społecznego będzie traktowany jako osoba współpracująca. Przyjęte rozwiązanie sprawia, że podstawy wymiaru składki nie będzie stanowił przychód ze stosunku pracy, ale zadeklarowana kwota, nie niższa jednak od 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. W efekcie osoba pozostająca formalnie w stosunku pracy może zadeklarować podstawę wymiaru składki zarówno wyższą, jak i niższą niż osiągnany przez nią przychód. Ponadto w przypadku zbiegu współpraca przy prowadzeniu pozarolniczej działalności jest zaliczana do tytułów objętych zasadą pierwszeństwa w czasie. Oznacza to, że w przypadku zawarcia kolejnej umowy o pracę, tym razem z podmiotem niewymienionym w art. 8 ust. 11 ustawy o systemie, umowa o pracę objęta ubezpieczeniem z tytułu współpracy przy prowadzeniu pozarolniczej działalności będzie stanowiła tytuł dobrowolnego ubezpieczenia. Z kolei w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy będzie niższa od określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5a ustawy o systemie (minimalne wynagrodzenie), ubezpieczony będzie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu z obu tytułów. Przedstawiony powyżej przykład obrazuje stopień skomplikowania zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym. Niezbędne jest, zdaniem autora, ich uproszczenie.

Szczególną kategorię osób aktywnych zarobkowo stanowią samozatrudnieni zależni ekonomicznie. W ostatnim dwudziestoleciu w wielu państwach toczy się dyskusja na temat kwalifikacji prawnej tychże osób²⁹. W licznych opracowaniach wskazuje się, że osoby formalnie samozatrudnione w praktyce świadczą pracę na rzecz podmiotu zlecającego. W skrajnych przypadkach podmiot zlecający stanowi jedyne źródło przychodu osoby prowadzącej działalność gospodarczą. W uchwalonej w Hiszpanii ustawie z dnia 11 lipca 2007 r. o samozatrudnieniu³⁰ zdefiniowano osoby samozatrudnione zależne ekonomicznie jako osoby fizyczne wykonujące czynności na rzecz podmiotu zlecającego, których co najmniej 75% globalnego przychodu pochodzi z jednego źródła. W wyroku Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa *UBER vs. Aslam*³¹ osoby formalnie samozatrudnione uznano z kolei za pracowników. W Polsce Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy

28 Szerzej: P. Prusinowski, *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 6, s. 291.

29 J. Cieślik, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2019, nr 2(58) [Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, red. A. Grycuk, P. Russel]; C. D’Arcy, K. Gardiner, *Just the Job or a Working Compromise? The Changing Nature of Self-Employment in the UK*, Resolution Foundation, London 2014; Directorate General for Internal Policies, *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers*, Brussels 2013.

30 Art. 11 Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, BOE (Boletín Oficial del Estado) no 166.

31 *Jungment Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents)*, case ID UKSC 2019/0029, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf> [dostęp: 6 grudnia 2022 r.].

w projekcie zbiorowego prawa pracy zaproponowała wprowadzenie do Kodeksu zbiorowego prawa pracy pojęcia samozatrudnionego ekonomicznie zależnego i objęcie tej grupy osób aktywnych zarobkowo ochroną zbliżoną do tej, jaka przysługuje pracownikom. W art. 177 projektu za samozatrudnionego ekonomicznie zależnego uznano osobę zajmującą się świadczeniem usług, wykonującą je samodzielnie na rzecz konkretnego przedsiębiorcy, jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą lub gospodarstwa rolnego (kontrahent) w sposób bezpośredni, przeciętnie w wymiarze co najmniej 21 godzin na tydzień, przez okres co najmniej 182 dni³².

Jednolite traktowanie samozatrudnienia oraz samozatrudnienia zależnego ekonomicznie na gruncie ustawy o systemie wpływa negatywnie zarówno na poziom ochrony osób ekonomicznie zależnych, jak i na strukturę rynku pracy. Pracodawcy redukujący koszty związane z zatrudnieniem decydują się na zmianę podstawy kooperacji i oferują swoim pracownikom samozatrudnienie zamiast stosunku pracy. O ile z punktu widzenia byłego pracownika obniżenie podstawy wymiaru składki może przynieść doraźne korzyści (wyższe dochody), o tyle w przypadku przychodów FUS czy Narodowego Funduszu Zdrowia zmiana tytułu ubezpieczenia będzie oznaczać niższe przychody obu tych funduszy. Jak zauważył SN, dążenie do optymalizacji kosztów działalności gospodarczej nie może odbywać się z pominięciem reguł ubezpieczenia społecznego. Potrzebny jest rozsądny kompromis, który pozwoli uchwycić interes państwa w zabezpieczeniu obowiązków składkowych, ale nie zatamuje rozwoju przedsiębiorczości³³.

Ustawodawca, żeby przeciwdziałać zjawisku zastępowania stosunku pracy samozatrudnieniem, zwiększa obciążenia zarówno dla osób prowadzących działalność gospodarczą, jak i dla osób fikcyjnie samozatrudnionych. Zdaniem autora bardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby wyodrębnienie tytułu samozatrudnionego ekonomicznie zależnego. Wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nowego tytułu do ubezpieczenia zapewniłoby szerszą ochronę osób, których charakter aktywności zarobkowej wykazuje więcej cech wspólnych ze stosunkiem pracy aniżeli z autonomicznym w założeniu prowadzeniem działalności gospodarczej, a jednocześnie zagwarantowałoby dodatkowe fundusze, których faktycznym źródłem byłby podmiot zlecający (np. były pracodawca kooperujący z samozatrudnionym). Samozatrudniony zależny ekonomicznie po spełnieniu określonych przesłanek, przede wszystkim dywersyfikacji źródeł przychodu, mógłby zmienić tytuł ubezpieczenia na prowadzenie pozarolniczej działalności, a tym samym deklarować podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Jak już wspomniano, tytuł pozarolniczej działalności stanowi wyjątkową kategorię w prawie ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, ustawodawca przez stworzenie zbiorczego tytułu do ubezpieczenia połączył w nim różne kategorie podmiotów pracujących na własny rachunek, co umożliwiło ujednoczenie zasad podlegania przez nie ubezpieczeniom społecznym³⁴. Tytuł

32 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Teksty projektu Kodeksu pracy i projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> [dostęp: 10 września 2022 r.].

33 Wyrok SN z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II UK 477/17.

34 K. Antonów, *Położenie socjalne osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 7, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 712.

pozarolniczej działalności wyróżnia się przede wszystkim możliwością zadeklarowania podstawy wymiaru składki i opłacenia składki od podstawy innej niż osiągniany przychód³⁵. Po drugie, niezależnie od osiągniętego wyniku ekonomicznego ustawodawca wprowadził minimalną możliwą do opłacenia składkę na ubezpieczenie społeczne. Oznacza to konieczność opłacenia składki nawet w sytuacji, gdy wynik finansowy prowadzonej działalności gospodarczej jest ujemny. Z tego względu ustawodawca zróżnicował zasady ustalania podstawy wymiaru składki opłacanej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Początkowo, tj. do 2005 r., ustawodawca nie przewidywał preferencji dla osób rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej. Nowelizacją z 2005 r.³⁶ wprowadzono możliwość opłacenia składki od niższej podstawy wymiaru w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych liczonych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej (minimalna podstawa wymiaru składki została obniżona do maksymalnie 30% minimalnego wynagrodzenia). W ustawie Prawo przedsiębiorców³⁷ wprowadzono uprawnienie polegające na zwolnieniu z opłacania składek przez okres 6 pierwszych miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej. W efekcie osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej, niezależnie od osiąganego przez nią przychodu, może znacząco obniżyć podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nawet przez okres 30 miesięcy. W art. 18c ustawy o systemie przewidziano ponadto możliwość cyklicznego obniżenia podstawy wymiaru składki w przypadku, gdy przychód osiągnięty w poprzednim roku kalendarzowym był niższy od kwoty wskazanej w ustawie.

Ze względu na możliwość obniżenia podstawy wymiaru składki (do maksymalnie 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę) osoby prowadzące pozarolniczą działalność, których podstawa wymiaru składki jest niższa niż nominalna (60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia), podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym także z umowy-zlecenia oraz umowy o pracę nakładczą. Wprowadzone przepisy mają umożliwić z jednej strony obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, a z drugiej uwzględnienie przychodów osiąganych z innych tytułów obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, jeżeli ubezpieczony świadczy dodatkowo usługi poza prowadzoną działalnością gospodarczą. Przyjęte rozwiązanie wydaje się optymalne z punktu widzenia potrzeb osoby prowadzącej działalność na własny rachunek i jednocześnie interesu FUS.

Optymalny model zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych

Przedstawione powyżej rozważania prowadzą do kilku wniosków. Po pierwsze, system ubezpieczeń społecznych powinny charakteryzować powszechność oraz przymus ubezpieczenia. Szeroki katalog osób objętych obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi zapewnia ochronę niemalże wszystkim osobom aktywnym zarobkowo. Wyłączenie z obowiązkowego ubezpieczenia

³⁵ Por. uchwała SN z 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267.

³⁶ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 150, poz. 1248).

³⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, ze zm.).

społecznego jakiegokolwiek grupy zawodowej może prowadzić do sytuacji, że osoba aktywna zawodowo nie zgromadzi kapitału wystarczającego do zapewnienia jej w przyszłości świadczenia odpowiadającego np. minimalnej emeryturze. Może także się zdarzyć, że pomimo regularnego oszczędzania na starość stopy zwrotu osiągnane przez instytucje finansowe pomnażające jej kapitał nie zapewnią jej takiego świadczenia. Oznaczać to będzie konieczność finansowania jej przyszłych świadczeń z pomocy społecznej. Poza obowiązkiem ubezpieczenia równie istotną kwestią jest równomierne rozłożenie obciążeń nakładanych na płatników składek. Nadmierne zróżnicowanie w tym zakresie (dysproporcja obciążeń) może prowadzić do przekształcania struktury rynku zatrudnienia, obniżenia przychodów FUS i konieczności zwiększenia składek oraz podatków.

Obecnie obowiązujące zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, w tym przede wszystkim zasady zbiegu tytułów, są zbyt skomplikowane oraz podatne na optymalizację. Z tego względu za najkorzystniejsze należy uznać dwa rozwiązania. Pierwszym jest to obowiązujące obecnie, tj. gradacja tytułów, która polega na wskazaniu w ustawie tytułów charakteryzujących się pierwszeństwem, niezależnie od osiąganego przychodu. Pozostawienie obecnie obowiązujących zasad wymagałoby ujednoczenia sytuacji prawnej pracowników, zleceniobiorców oraz osób samozatrudnionych zależnych ekonomicznie.

Drugie możliwe rozwiązanie polega na kumulowaniu przychodu ze wszystkich tytułów ubezpieczenia aż do osiągnięcia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W ten sposób każdy z podmiotów zatrudniających ubezpieczonego z mocy prawa uzyskałby status płatnika składek. Wobec obowiązku opłacania składek z każdego z tytułów ubezpieczenia optymalizacja podstawy wymiaru składki, np. w drodze multiplikacji tytułów ubezpieczenia, byłaby dalece utrudniona.

Optymalny z punktu widzenia przejrzystości byłby system oparty na gradacji tytułów i podziale osób objętych ubezpieczeniem na cztery kategorie. Pierwszą kategorię stanowiłyby szeroko rozumiane osoby zatrudnione (pracownicy, zleceniobiorcy oraz osoby samozatrudnione zależne ekonomicznie). Jednolicie ukształtowana podstawa wymiaru składki (przychód) oraz kumulacja obowiązku ubezpieczenia ograniczyłyby zasadność zastępowania stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi czy samozatrudnieniem ekonomicznie zależnym. Na każdym z płatników ciążyłby obowiązek zgłoszenia ubezpieczonego do ubezpieczenia i opłacenia składki. Warto podkreślić, że ustawa o systemie wprowadza roczne ograniczenie podstawy wymiaru składek emerytalnej i rentowych, tj. trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (art. 19 ust. 1 ustawy o systemie). Przyjęte rozwiązanie ogranicza wysokość podstawy wymiaru składki opłaconej w danym roku kalendarzowym. W efekcie osoby zatrudnione zyskałyby jednolity wysoki poziom ochrony, przy jednoczesnym ograniczeniu podstawy wymiaru składek w przypadku osób najlepiej zarabiających. Postulowane rozwiązanie pozwoliłoby przywrócić równowagę konkurencyjną między podmiotami zobowiązanymi do opłacania składek. Obecnie przewagę zyskują te podmioty, które korzystają z kooperacji z samozatrudnionymi. W wielu przypadkach oznacza to, że pracodawcy rezygnują z zatrudniania pracowników m.in. ze względu na presję wywieraną przez płatników stosujących optymalizację podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Osoby takie otrzymają w przyszłości świadczenia uwzględniające niższą podstawę wymiaru składki. Dlatego

w Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii poszukuje się rozwiązań mających na celu zapewnienie osobom samozatrudnionym ekonomicznie zależnym odpowiedniego poziomu ochrony. Postulowane rozwiązanie niewątpliwie przyczyniłoby się do zwiększenia przychodów FUS.

Drugą kategorię stanowiłyby osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Wyłączenie z tej grupy osób samozatrudnionych ekonomicznie zależnych ograniczyłoby zasadność modyfikacji sytuacji prawnej osób faktycznie prowadzących działalność gospodarczą. Zmiany w przepisach mające na celu uelastycznienie zasad opłacania składek w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność należy ocenić pozytywnie. Jednakże skutkiem ubocznym uelastyczniania tytułu pozarolniczej działalności jest obejmowanie ubezpieczeniem z tego tytułu osób ekonomicznie zależnych. Preferencje, które przewidziano w ustawie o systemie oraz w ustawie Prawo przedsiębiorców, byłyby dostępne wyłącznie dla osób, które faktycznie ponoszą ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Postulowane rozwiązanie pozwoliłoby nie tylko utrzymać obecnie obowiązujące preferencje, lecz także – być może – wprowadzić nowe rozwiązania wspierające prowadzenie działalności gospodarczej, bez ryzyka, że z tych preferencji będą korzystać pracodawcy zastępujący pracowników osobami samozatrudnionymi. W okresie pierwszych dwóch lat prowadzenia działalności gospodarczej ubezpieczony, o ile nie wykonywałby czynności na rzecz byłego pracodawcy, podlegałby ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Po upływie każdych 24 miesięcy podlegałby weryfikacji dwa kryteria: dywersyfikacja źródeł przychodu (maksymalnie dwie trzecie przychodu pochodzące z jednego źródła – podobne kryterium wprowadzono w Hiszpanii) oraz liczba godzin, które samozatrudniony poświęca na świadczenie swoich usług na rzecz podmiotu zlecającego (przeciętnie co najmniej 21 godzin tygodniowo – kryterium zaproponowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy). Spełnienie co najmniej jednego z kryteriów przesądzałoby o objęciu obowiązkiem ubezpieczenia z tytułu samozatrudnienia ekonomicznie zależnego. W efekcie nawet jeżeli działalność gospodarcza zostałaby utworzona wyłącznie w celu kooperacji z podmiotem zlecającym, to samozatrudniony zyskałby niezbędny czas na zdywersyfikowanie źródeł przychodu. Po upływie każdych 24 miesięcy ubezpieczony musiałby wykazać, że realizowana przez niego aktywność gospodarcza nie spełnia kryteriów samozatrudnienia zależnego ekonomicznie. Obecnie obowiązujące zasady deklarowania podstawy wymiaru składek wraz z preferencjami przyznanymi przedsiębiorcom przez ustawodawcę umożliwiłyby zachowanie konsensusu między niezbędną ochroną a elastycznie określonym poziomem obciążeń nakładanych na przedsiębiorców.

Trzecią kategorię stanowiłyby osoby, których świadczenia byłyby finansowane z budżetu państwa. W ich przypadku podstawę wymiaru składki stanowiłoby wypłacane świadczenie, dzięki czemu ustawodawca zagwarantowałby np. osobom rezygnującym z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny świadczenie na poziomie świadczenia minimalnego. Osoby takie podlegałyby ubezpieczeniom wyłącznie w sytuacji, gdyby nie posiadały innego tytułu do ubezpieczenia społecznego.

Czwartą kategorię stanowiłyby osoby nieobjęte obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Także w tym przypadku art. 7 ustawy o systemie powinien ulec modyfikacji. Osoby nieosiągające przychodu powinny, zdaniem autora, podlegać wyłącznie ubezpieczeniu emerytalnemu.

Zakończenie

Zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych stanowi jedną z najbardziej skomplikowanych materii w prawie ubezpieczeń społecznych. W założeniu art. 9 miał uelastyczyć zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, a jednocześnie zachować odpowiednio wysoki standard ochrony ubezpieczonych. W praktyce jednak kolejne nowelizacje zasad zbiegu tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych były motywowane przede wszystkim koniecznością usuwania luk w przepisach, które umożliwiały opłacenie składki od podstawy niższej niż minimalna.

Poszczególni autorzy zajmujący się tematyką prawa ubezpieczeń społecznych różnią się co do sposobu uregulowania kumulacji tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Zdaniem autora niniejszego opracowania zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym wymagają uproszczenia. Optymalny z punktu widzenia ubezpieczonych jest system, w którym wyodrębnią się cztery grupy tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych: szeroko rozumianych wykonawców pracy oraz usług, osoby prowadzące pozarolniczą działalność, pozostałe tytuły obowiązkowego ubezpieczenia oraz dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

W efekcie postulowanych zmian pracownicy, zleceniobiorcy i nakładcy zyskaliby porównywalny poziom ochrony. Przyjęte rozwiązanie ograniczyłoby przewagę konkurencyjną, jaką uzyskują płatnicy optymalizujący koszty prowadzonej przez siebie działalności, gdy zawierają umowy cywilnoprawne czy kooperują z fałszywie samozatrudnionymi. Zaproponowane zmiany nie przyniosą oczekiwanego skutku bez wyodrębnienia w polskim systemie ubezpieczeń społecznych tytułu samozatrudnionego zależnego ekonomicznie i zbliżenia jego pozycji prawnej do sytuacji osób objętych ubezpieczeniem pracowniczym.

Bibliografia

- Antonów K., *Położenie socjalne osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym* [w:] *System prawa pracy*, red. K.W. Baran, t. 7, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Bińczycka-Majewska T., *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 1.
- Bińczycka-Majewska T., *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 12.
- Ceglarska-Jóźwiak J., *Problemy ubezpieczenia społecznego zleceniobiorców – wybrane zagadnienia*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.
- Cieślik J., *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnosiwiatowych: wyzwania w sferze wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2019, nr 2(58) [*Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, red. A. Grycuk, P. Russel], <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2019.10>.
- D'Arcy C., Gardiner K., *Just the Job or a Working Compromise? The Changing Nature of Self-Employment in the UK*, Resolution Foundation, London 2014.
- Directorate General for Internal Policies, *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers*, Brussels 2013.

- Jędrasik-Jankowska I., *Zbieg tytułów w zakresie ubezpieczenia powszechnego* [w:] eadem, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 1, *Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Koczur W., *Renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2010 [*Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*].
- Krajewski M., *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne i rentowe na gruncie art. 7 i 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.
- Krajewski M., *Zbieg ubezpieczeń emerytalnego i rentowego zleceniobiorcy. Wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2019, nr 88, <https://doi.org/10.18778/0208-6069.88.13>.
- Krajewski M., *Optymalizacja podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2021, nr 97, <https://doi.org/10.18778/0208-6069.97.16>.
- Kurzych A., *Multiplikacja podmiotów zatrudniających a stosunki ubezpieczenia społecznego* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Olszewska M., *Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych z tytułu umowy o pracę i z umów cywilnoprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.
- Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiek, M. Supera-Markowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Prasolek Ł., *Komentarz do art. 9 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, s. 247.
- Prusinowski P., *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 6.
- Sanetra W., *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych* [w:] Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Bydgoszcz 2011.
- Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Wasąg Z., *Pozarolnicza działalność gospodarcza w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, nr 5.
- Zieleniecki M., *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego* [w:] Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś*, Wrocław 2013.

Akty prawne

- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, BOE (Boletín Oficial del Estado) no 166.
- Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2022 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (M.P. 2021, poz. 1056).
- Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2022, poz. 1510, ze zm.).

- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2022, poz. 504, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 110, poz. 1256).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 166, poz. 1609).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 150, poz. 1248).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2012, poz. 637).
- Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1831).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166).
- Rozrządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. nr 7, poz. 41).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz.U. 2021, poz. 1690).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz.U. 2022, poz. 1952).

Orzecznictwo

- Jungment Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents), sygn. akt UKSC 2019/0029, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf>.
- Wyrok SN z 11 maja 2012 r., sygn. akt I UK 5/12, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 117.
- Wyrok SN z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II UK 477/17.
- Wyrok SN z 22 października 2020 r., sygn. akt II UK 362/19, OSNP 2021, nr 12, poz. 134.

Strony internetowe

- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Teksty projektu Kodeksu pracy i projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy>.