

# Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego – analiza obecnego stanu prawnego oraz koncepcja budowy nowego modelu

---

Przedmiotem opracowania jest obecny stan prawny w zakresie zbiegu ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem kumulacji i rozłączności poszczególnych tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowych. Autorzy podejmują także próbę wskazania optymalnego kierunku przyszłych zmian i budowy nowego modelu kumulacji tytułów ubezpieczenia społecznego. Przeprowadzona analiza pozostaje w ścisłej korelacji z koniecznością rozszerzenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia społecznego oraz dążeniem do uproszczenia systemu i ujednoczenia zasad podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym. Ocena przydatności stosowania zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego oraz zaproponowana koncepcja modelu kumulacji tytułów uwzględnia potrzebę zwiększenia poziomu przychodów FUS oraz prognozy źródeł finansowania przyszłych świadczeń.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenie emerytalne, zbieg tytułów ubezpieczenia społecznego, emerytura z ZUS, emerytura z filaru bazowego

Otrzymano: 1.03.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 4.07.2017

# Uwagi wprowadzające

Ubezpieczenie społeczne, rozumiane jako konstrukcja prawno-ekonomiczna, odgrywa doniosłą rolę w polityce społecznej państwa, ponieważ marginalizuje negatywne następstwa zdarzeń losowych<sup>1</sup>. Z punktu widzenia ubezpieczonych istotne jest przede wszystkim to, by system ubezpieczeń społecznych zapewniał poziom ochrony skorelowany z dochodem osiąganym w okresie aktywności zawodowej. Z tym postulatem nierozzerwalnie związane są kwestie podlegania ubezpieczeniu społecznemu, a także opłacania składek. Wraz z reformą systemu ustawodawca wprowadził zróżnicowane zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. Większość tytułów ubezpieczenia społecznego objęto kryterium elastyczności. Elastyczność jako cecha podlegania ubezpieczeniom społecznym oznacza obowiązek objęcia ubezpieczeniem co do zasady z jednego wybranego przez ubezpieczonego tytułu. Ustawodawca umożliwia też przystąpienie do dobrowolnego ubezpieczenia z pozostałych form aktywności zarobkowej.

Wobec pracowników zastosowano inną zasadę – pełnej kumulacji tytułów ubezpieczenia. Przyjęcie odrębnych rozwiązań dla tych dwóch grup ubezpieczonych z jednej strony zapewnia najwyższą stopę zastąpienia pracownikom, a z drugiej strony uelastycznia system i umożliwia dodatkowe oszczędności na starość, zwłaszcza osobom najlepiej zarabiającym (poprzez wprowadzenie w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>2</sup> rocznej kwoty granicznej), przedsiębiorcom (w zakresie deklarowania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne), osobom posiadającym kilka tytułów ubezpieczenia (art. 9 ustawy o s.u.s.), a także osobom zarobkującym z nieoskładkowanych źródeł przychodów (art. 7 ustawy o s.u.s.). Konsekwencją utworzenia elastycznego systemu ubezpieczeń jest możliwość obniżenia należnej składki np. poprzez zmianę tytułu ubezpieczenia (osobom zarobkującym na podstawie umów cywilnoprawnych czy przedsiębiorcom będącym jednocześnie rolnikami) czy też zawarcie kilku umów w ramach jednego źródła dochodu (zleceniobiorcom).

Pomiędzy poszczególnymi tytułami ubezpieczenia uwidoczniła się istotna dysproporcja. Przychód pracowników jest w pełni objęty składką na ubezpieczenie społeczne, co w znaczący sposób ogranicza możliwość gromadzenia dodatkowego kapitału na starość, a jednocześnie w znacznym stopniu uzależnia ich przyszłe świadczenia od zabezpieczenia realizowanego przez ZUS. Osoby objęte niepracowniczym ubezpieczeniem są uprawnione do zadeklarowania podstawy wymiaru składki niższej niż przychód, co potencjalnie umożliwia oszczędzanie dodatkowych środków. Nie ma jednak badań, które weryfikowałyby, czy obniżenie podstawy wymiaru składki rzeczywiście służy budowaniu kapitału emerytalnego, czy też środki wykorzystywane są np. na bieżącą konsumpcję<sup>3</sup>. Działania

1 Tak np. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66.

2 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.), zwana dalej ustawą o s.u.s.

3 Wg badań przeprowadzonych na przełomie lipca i sierpnia 2016 r. przez Instytut Spraw Publicznych oraz Millward Brown dominującym powodem nieoszczędzania na emeryturę jest brak wystarczających środków finan-

polegające na możliwości elastycznego ustalania podstawy wymiaru składki prowadzą natomiast do coraz większego deficytu w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Kolejne nowelizacje przepisów mają więc na celu po pierwsze ograniczenie możliwości obniżenia należnych składek, a po drugie włączenie do ubezpieczenia kolejnych form aktywności zarobkowej (członkowie rad nadzorczych), co ma prowadzić do zwiększenia przychodów FUS.

Reforma z 1999 r. wprowadziła odrębne zasady zbiegu tytułów różnych rodzajów ubezpieczeń. Z punktu widzenia płatników i ubezpieczonych są one jednak nieczytelne i skomplikowane. Zainteresowani poddają krytyce częste zmiany przepisów, które znacząco utrudniają długoterminową realizację np. umów cywilnoprawnych. Wskazane mankamenty prowadzą do wniosku, że należy poszukiwać nowego modelu kumulacji tytułów ubezpieczenia społecznego, który uprości i ujednotочи podleganie ubezpieczeniom. Celem niniejszej publikacji jest analiza aktualnie obowiązujących reguł w zakresie zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego oraz zaprezentowanie optymalnych kierunków przyszłych zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Niniejsze opracowanie oparto przede wszystkim na metodzie prawno-dogmatycznej oraz metodzie teoretyczno-prawnej.

## Model emerytury i jej wpływ na potrzebę kumulowania składki

Zakres podmiotowy ubezpieczeń emerytalnego i rentowych oraz wynikające z niego zasady kumulacji tytułów w ubezpieczeniu społecznym powinny być skorelowane z liczbą filarów systemu emerytalnego, a także z formułą służącą obliczaniu wysokości świadczeń. W systemie wielofilarowej emerytury indywidualnej wysokość świadczenia jest uzależniona od sumy składek w filarze (filarach) bazowym oraz dodatkowych oszczędności. Formuła świadczenia emerytalnego niezakładająca redystrybucji, zarówno na etapie opłacania składki, jak i obliczania świadczenia, zmotywuje część ubezpieczonych do zwiększenia wkładu (zadeklarowania wyższej składki), czy też objęcia ubezpieczeniem z kilku tytułów. Część ubezpieczonych wybierze natomiast opłacanie niższej składki do filaru bazowego i będzie poszukiwać dodatkowych źródeł ochrony bądź też przeznaczy zaoszczędzone w ten sposób środki na pozaubezpieczeniowe inwestycje lub bieżącą konsumpcję. W systemie tym ustawodawca powinien zagwarantować ubezpieczonym z jednej strony możliwość kumulowania całości składki na ubezpieczenie społeczne w filarze bazowym (obecnie I filar w FUS oraz subkonto emerytalne), a z drugiej strony

---

sowych, małe przychody lub ich brak. Osób, które nie odkładają pieniędzy na starość, mimo że mają odpowiednie na to środki, jest ok. 11% (w przeliczeniu na populację to ok. 8% Polaków). Zob. *Zielona księga. Przegląd emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016, s. 20.

zapewnić alternatywę w postaci możliwości przeniesienia części składki do wybranych przez siebie dodatkowych form oszczędzania na starość.

Istotnym elementem tego systemu jest oparcie emerytury na kilku niezależnych od siebie źródłach. Ubezpieczony wykonujący kilka form aktywności zarobkowej może podjąć decyzję, czy po przekroczeniu określonego w przepisach progu składki, np. przychodu z jednego źródła dochodu lub minimalnego wynagrodzenia, podlegać ubezpieczeniu społecznemu z każdej z zawartych przez siebie umów, czy też bazować wyłącznie na składce na minimalnym poziomie, decydując się jednocześnie na dodatkowe oszczędzanie na starość. Niewątpliwą zaletą tego modelu jest więc dywersyfikacja metod gromadzenia kapitału (metoda mieszana repartycyjno-kapitałowa). Za atut elastycznego podlegania ubezpieczeniu społecznemu należy także uznać utworzenie alternatywy wobec publicznego systemu emerytalnego. Możliwość wyboru źródła zabezpieczenia emerytalnego powinna oznaczać, że ustawodawca zezwala na podział składki pomiędzy poszczególne filary, ograniczając jednocześnie możliwość przeznaczenia części składki na finansowanie celów pozaemerytalnych (obowiązek ulokowania środków w jednym z filarów systemu). Uelastycznianie systemu prowadzi bowiem do często spotykanych praktyk, gdy w ramach jednego tytułu ubezpieczenia pomiędzy tymi samymi podmiotami zawiera się kilka umów (np. zlecenia), ustalając przychód z pierwszej z nich na takim poziomie, aby opłacić wyłącznie minimalną składkę na ubezpieczenie społeczne. Przychód powyżej minimalnej składki jest przeznaczany przez ubezpieczonego na bieżącą konsumpcję albo stanowi oszczędność płatnika, rzadziej zaś służy budowaniu dodatkowych oszczędności na starość. W efekcie wkład tych osób uniezależnia się od przychodu. Konsekwencją jest oczywiście niska stopa zastąpienia emerytury, renty czy renty rodzinnej. Jednocześnie jednak zdarzają się nadużycia w zakresie ubezpieczeń krótkoterminowych, w szczególności ubezpieczenia macierzyńskiego, kiedy ubezpieczony poprzez krótkotrwałe podwyższenie podstawy wymiaru składki stara się podnieść wysokość świadczenia nieproporcjonalnie do wniesionego wkładu. Przedstawione powyżej elementy wpływają negatywnie na finanse ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, obniżając przychód obu subfunduszy, a także na ubezpieczenie chorobowe, znacząco podwyższając wydatki subfunduszu chorobowego.

Minimalny poziom składki powinien być ustalony tak, aby zapewnić samofinansowanie ubezpieczenia emerytalnego i rentowych. Postulowane rozwiązanie, choć niezwykle trudne do zastosowania, ograniczyłoby potrzebę zaciągania długoterminowych zobowiązań, które będą musiały być spłacone przez kolejne pokolenia. Warto podkreślić, że dzisiejszy deficyt w FUS znajdzie swoje przełożenie w postaci podwyższenia składek i podatków przyszłym ubezpieczonym, a także obniżenia i tak już niskich świadczeń nabywanych w przyszłości przez pokolenia aktywne zawodowo obecnie. Stąd istotne jest, by poziom składki nie powodował nadmiernego deficytu FUS i nie obciążał nadmiernie przyszłych, coraz mniej licznych pokoleń. Wydaje się więc, że wysokość minimalnego wkładu w systemie emerytalnym powinna być skorelowana ze zwiększającymi się wydatkami FUS. Dlatego też krytycznie należy odnieść się do rozmaitych prób uelastyczniania podstawy wymiaru składki, w szczególności osób prowadzących pozarolniczą działalność.

Przeciwieństwem emerytury indywidualnej jest model jedno- lub wielofilarowej emerytury solidarnościowej. Pod tym pojęciem należy rozumieć system, w którym wysokość świadczenia jest obliczana przy użyciu kryterium potrzeb. Emerytura bazowa w tym modelu może być jednolita (np. ustalona w kwocie określonej w ustawie) albo może przyjąć formę płaskiego świadczenia o niskiej progresji. Cechą charakterystyczną tego modelu jest silna redystrybucja opłacanych składek. Koncepcja ta jest charakterystyczna m.in. dla modelu instytucjonalno-redystrybucyjnego<sup>4</sup>. Celem emerytury bazowej jest zagwarantowanie ubezpieczonym co najmniej minimalnego standardu socjalnego (emerytury minimalnej lub świadczenia oscylującego wokół tej kwoty, o ile w filarze bazowym przewidziana jest progresja), a w państwach wysokorozwiniętych – stosunkowo wysokiego świadczenia bazowego, które z jednej strony ogranicza nierówności społeczne wśród emerytów, a z drugiej jest skorelowane ze stopą życiową osób aktywnych zawodowo. Elementem charakterystycznym tego modelu jest często przymus kumulacji składki ze wszystkich lub wybranych tytułów ubezpieczenia aż do osiągnięcia określonego w przepisach poziomu. Przymus ten jest konsekwencją silnej redystrybucji składki od osób osiągających najwyższe dochody na rzecz osób, które nie są w stanie zgromadzić odpowiedniego kapitału. Przyjęte rozwiązanie, a więc kumulacja tytułów ubezpieczenia, ma na celu ograniczenie możliwości unikania opłacania składki przez osoby lepiej zarabiające, poprzez np. wyodrębnienie kilku tytułów ubezpieczenia. Po przekroczeniu określonego progu ubezpieczony może zostać zwolniony z dalszego opłacania składki. Możliwy jest także model pełnego oskładkowania przychodu. Koncepcja ta była forsowana w pierwotnych założeniach tzw. planu Morawieckiego<sup>5</sup>. Należy jednak uznać, że koncepcja pełnej kumulacji tytułów, ze względu na jej liczne wady, w tym w szczególności wysokie obciążenia dla przedsiębiorców, ma ograniczone zastosowanie. Po pierwsze uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia zgromadzenie dodatkowego kapitału emerytalnego, nawet osobom osiągającym stosunkowo wysoki dochód. Po drugie ze względu na niską korelację składki w stosunku do świadczenia może prowadzić do obniżania przychodu np. poprzez jego nieujawnianie, pozostawanie w szarej strefie lub przeniesienie działalności do innego państwa.

Ocena przydatności stosowania zbiegu tytułów w ubezpieczeniu społecznym nie może być dokonana bez analizy poziomu stopy zastąpienia w filarze bazowym. W systemach zabezpieczenia społecznego zapewniających niską stopę zastąpienia osoby najlepiej zarabiające uzyskują świadczenia emerytalne i rentowe znacznie odbiegające od ich dotychczasowych zarobków czy wkładu wynikającego z opłaconych składek lub podatków. Ponadto w systemach, w których stosuje się mechanizmy redystrybucyjne, wysokość świadczenia jest dodatkowo korygowana przez współczynniki mające na celu przede wszystkim podniesienie najniższych świadczeń (w Polsce przykładem takiego rozwiązania jest kwota bazowa, stanowiąca element emerytury dla osób pozostających w tzw. starym systemie emerytalnym).

4 Zob. G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, s. 70–79 i 91–96.

5 *Morawiecki: Wdrożenie jednolitego podatku jest realne w 2018 roku*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/988526,wdrozenie-jednolitego-podatku-jest-realne-w-2018-roku.html> (6.05.2017).

Możliwość ulokowania części składki w ramach doubezpieczenia ryzyka starości pozwala na podwyższenie przyszłej emerytury bez zastosowania mechanizmu redystrybucyjnego, charakterystycznego dla ubezpieczenia bazowego. W takim systemie naturalną alternatywą dla zbiegu tytułów jest model, w którym ubezpieczony opłaca składkę ze wszystkich źródeł zarobkowania do wysokości określonego procentowo lub kwotowo przychodu. Ustawodawca, wprowadzając filary systemu emerytalnego, umożliwia albo pozostawienie całości składki w systemie publicznym (np. w I filarze i na subkoncie emerytalnym gwarantującym świadczenie dożywotnie), albo też przekazanie określonej części składki do wybranej przez siebie formy doubezpieczenia ryzyka starości (gwarantującej potencjalnie wyższe świadczenie, ale wypłacane z reguły do wyczerpania kapitału). Tak skonstruowany model realizuje jednocześnie trzy zasadnicze cele. Po pierwsze, w filarze bazowym zapewnia minimalne świadczenie oparte na solidarności społecznej i chroniące osoby osiągające niski przychód (np. minimalne wynagrodzenie). Po drugie, upraszcza system, likwidując skomplikowane zasady zbiegu tytułów w ubezpieczeniu społecznym oraz wprowadzając roczną kwotę graniczną przychodu, powyżej której ubezpieczony jest zwolniony z opłacania składki. Po trzecie, część składki przekazywana jest na wybraną przez ubezpieczonego formę doubezpieczenia ryzyka starości, co gwarantuje, że dodatkowe świadczenie będzie uzależnione od wkładu, który nie będzie poddany mechanizmowi redystrybucji.

---

## Zasady kumulacji tytułów ubezpieczenia społecznego osób podlegających ubezpieczeniu wyłącznie na podstawie ustawy o s.u.s.

Jedną z podstawowych zasad konstrukcyjnych systemu ubezpieczenia społecznego jest przymus urzeczywistniający zasadę powszechności ubezpieczeń<sup>6</sup>. Przymus powstaje z chwilą nawiązania stosunku prawnego, z którym ustawa wiąże obowiązek ubezpieczenia społecznego. Gdy jedna osoba wykonuje kilka rodzajów działalności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczenia społecznego, mamy do czynienia ze zbiegiem tytułów ubezpieczenia. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że w razie zbiegu kilku różnych tytułów ubezpieczenia nadal istnieje tylko jeden stosunek prawny pomiędzy ubezpieczonym a instytucją ubezpieczającą, którego przedmiotem jest ogół praw i obowiązków tych podmiotów<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> W. Szubert, *op. cit.*, s. 47.

<sup>7</sup> M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 250.

Tematyka zbiegu tytułów do ubezpieczenia emerytalnego i rentowych nie należy do zbyt często poruszanych w doktrynie zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>. Jednak w literaturze przedmiotu przedstawiono dwie wiodące koncepcje w tym zakresie. Jędrasik-Jankowska wyróżniła podział na:

- tytuły bezwzględne, to jest objęte pierwszeństwem przed pozostałymi tytułami oraz pobieranie zasiłku macierzyńskiego,
- tytuły ogólne,
- tytuły ogólne budżetowe, które wchodzi w rachubę wyłącznie, jeżeli nie zbiegają się z tytułami niebudżetowymi<sup>9</sup>.

Bińczycka-Majewska w zakresie zbiegu tytułów ubezpieczenia wyodrębniła trzy grupy ubezpieczonych<sup>10</sup>. Do pierwszej z nich odnosi się zasada obowiązkowej kumulacji wszystkich zbiegających się tytułów, tzw. tytuły z bezwzględnym pierwszeństwem. Dla ubezpieczonych z drugiej grupy wprowadzono zasadę pierwszeństwa tytułu w czasie – obowiązek ubezpieczenia powstaje z mocy ustawy tylko z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Trzecia grupa obejmuje osoby, których tytuły stanowią podstawę obowiązkowego ubezpieczenia tylko wtedy, gdy nie istnieje inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczenia. Są to tzw. tytuły ze względnym pierwszeństwem.

Zasada obowiązkowej kumulacji wszystkich zbiegających się tytułów dotyczy: stosunku pracy, łącznie z pracą wykonywaną przez pracownika dla własnego pracodawcy lub na jego rzecz na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>11</sup>, członkostwa w spółdzielni, stosunku służby celno-skarbowej, pobierania świadczenia socjalnego w okresie urlopu oraz pobierania zasiłku socjalnego wypłacanego na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, pobierania wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego albo w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie wynikającego z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy, pobierania świadczenia szkoleniowego wypłacanego po ustaniu zatrudnienia oraz pobierania świadczenia lub zasiłku socjalnego, a także funkcji członka rady nadzorczej. Tytuł objęty bezwzględnym pierwszeństwem nie może zostać wyłączony z obowiązku ubezpieczenia. We wskazanych powyżej grupach ubezpieczonych legitymowanie się kilkoma ze wskazanych tytułów ubezpieczenia prowadzi do obowiązkowej kumulacji ubezpieczenia. Przyjęte rozwiązanie ma niewątpliwie tę zaletę, że stopa zwrotu przyszłego świadczenia w największym stopniu odwzorowuje osiągnięty przychód. Ma ono jednak

8 Zob. m.in. T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 12; T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 1; *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014; J. Stelina, *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Warszawa 2005.

9 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 96–97.

10 T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 2 i nast.; T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia społecznego*, *op. cit.*, s. 16 i nast.

11 Jak zauważa Jończyk, szerokie rozumienie pojęcia pracownika na gruncie art. 8 ust. 1 ustawy o s.u.s. tworzy fikcję prawną i ma na celu przeciwdziałanie praktyce wejścia do systemu lub wyjścia z niego. Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003, s. 106.

istotną wadę, a mianowicie pozbawia ubezpieczonego swobody wyboru przystąpienia lub rezygnacji z ubezpieczenia. Objęcie ubezpieczeniem kilku źródeł zarobkowania do wysokości pełnego przychodu ogranicza bowiem możliwość gromadzenia dodatkowego kapitału na starość. Jest to kwestia szczególnie istotna z uwagi na potencjalną możliwość zmiany formuły wypłaty świadczenia. Obecna formuła (model oparty na indywidualnym koncie w ZUS) mogłaby zostać zmieniona na rzecz modelu emerytury solidarnościowej (świadczeniu opartym na silnej redystrybucji czy w skrajnym przypadku jednolitej emeryturze kwotowej). Przyjęcie tej drugiej metody wiązać się będzie, szczególnie dla osób osiągających wyższy dochód, z koniecznością dodatkowego oszczędzania na starość. Przy zmianie formuły emerytalnej zjawiskiem umożliwiającym obniżenie składki emerytalnej może stać się rezygnacja pracowników ze stosunku pracy na rzecz samozatrudnienia.

W odniesieniu do grupy ubezpieczonych objętych bezwzględną kumulacją tytułów ustawodawca wprowadza dodatkowe warunki mające zastosowanie w przypadku podjęcia kolejnego zatrudnienia. Jeżeli podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ze wskazanych tytułów ubezpieczenia (np. stosunku pracy) w przeliczeniu na okres miesiąca jest niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia (bez znaczenia pozostaje wymiar czasu pracy), wówczas ubezpieczenie z dodatkowego tytułu (np. zlecenia) ma charakter obligatoryjny<sup>12</sup>. Ustalenie kwoty minimalnego wynagrodzenia jako najniższej podstawy wymiaru składek pozytywnie wpływa na gromadzenie środków finansowych w funduszach ubezpieczeniowych, spełnia cel fiskalny i jest akceptowalne ze względów społecznych. Obowiązek finansowej partycypacji w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym na poziomie odpowiadającym co najmniej kwocie minimalnego wynagrodzenia, z ograniczeniem do kwoty określonej w art. 19 ust. 1 ustawy o s.u.s., a więc 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, sprzyja zachowaniu względnej równowagi między poszczególnymi grupami ubezpieczonych.

Bińczycka-Majewska, analizując omawiane regulacje, zaakcentowała, że ich nadrzędnym zadaniem jest dążenie do osiągnięcia ważnych rezultatów fiskalnych. Punktem wyjścia dla tak sformułowanego wniosku był ustawowy przymus ubezpieczenia z kilku tytułów oraz rygor odprowadzania należnej składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od wszystkich rodzajów prowadzonej działalności zarobkowej według ustalonych rocznych limitów. Kwestią drugorzędną jest sam rozmiar zatrudnienia czy prowadzonej działalności. Nie bez znaczenia jednak pozostaje fakt, że omawiane regulacje obejmują liczną grupę ubezpieczonych, podejmujących często zatrudnienie u wielu pracodawców bądź też osiągających dochody z różnych innych tytułów objętych ubezpieczeniem obowiązkowym lub dobrowolnym. Sedno tkwi – jak wywodzi Bińczycka-Majewska – w możliwości korzystnego ze społecznego punktu widzenia zastosowania uzupełniającej przymusowej kumulacji tytułów do osiągnięcia właściwej minimalnej podstawy wymiaru składek, która w odległej najczęściej perspektywie będzie stanowić podstawę wymiaru należnych świadczeń. Przymus partycypacji omawianej grupy osób w tworzenie funduszu

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



ubezpieceniowego sprawia, że jego poziom będzie odpowiadał kwocie minimalnego wynagrodzenia<sup>13</sup>.

Szczególne regulacje dotyczą osób pobierających zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Ten tytuł daje pierwszeństwo przed ubezpieczeniem z tytułu: pracy nakładczej, umów cywilnoprawnych lub współpracy przy nich, prowadzenia działalności lub współpracy przy jej wykonywaniu, odpłatnej pracy na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz duchownych<sup>14</sup>. Osoby te mogą się ubezpieczyć dobrowolnie z wyżej wymienionych tytułów. Natomiast pracownicy, członkowie spółdzielni, funkcjonariusze służby celno-skarbowej uprawnieni do pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów<sup>15</sup>, podobnie jak pracownicy łączący urlop rodzicielski z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu na zasadach określonych w Kodeksie pracy. Osoby pobierające zasiłek macierzyński, które nabyły prawo do emerytury lub renty, dalej podlegają ubezpieczeniu z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego.

Do drugiej grupy ubezpieczonych, względem których stosuje się zasadę pierwszeństwa ubezpieczenia z tytułu powstałego najwcześniej, należą: osoby wykonujące umowę o pracę nakładczą, osoby podejmujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo współpracy przy wykonywaniu tych umów, osoby wykonujące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące, pobierający uposażenie posłowie lub senatorzy oraz duchowni. Osoby spełniające warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym z wymienionych tytułów są obejmowane obowiązkowo ubezpieczeniem tylko z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Swoboda wyboru tytułu ubezpieczenia w przypadku pierwszeństwa tytułu w czasie pozwala na uwzględnienie interesów ubezpieczonych i wpływa jednocześnie na uelastycznienie systemu. Ubezpieczony może także przystąpić dobrowolnie do ubezpieczenia z kilku lub ze wszystkich pozostałych tytułów, rezygnując tym samym ze zwolnienia przewidzianego ustawą. Ubezpieczony ma prawo włączyć inne tytuły ubezpieczenia bądź też zaoszczędzone środki przeznaczyć na dodatkowe oszczędności emerytalne. W razie wprowadzenia emerytury solidarnościowej dla części pracowników, szczególnie tych najlepiej zarabiających, opłacalna stanie się rezygnacja z zatrudnienia pracowniczego i podjęcie zarobkowania na takiej podstawie, która zapewni możliwość zadeklarowania niższej podstawy wymiaru składki. Dla osób osiągających wyższy przychód bez znaczenia pozostaje fakt, że zatrudnienie

13 T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, op. cit., s. 2; T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłączość tytułów ubezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 16.

14 K. Antonów, *Rozdział XXXIV. Podleganie ubezpieczeniom społecznym* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. nauk. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 614.

15 Ł. Prasolek, *Komentarz do art. 9 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, op. cit.

cywilnoprawne zapewnia słabszą ochronę w dobrowolnym ubezpieczeniu chorobowym. W ubezpieczeniu chorobowym wysokość maksymalnych świadczeń niezależnie od osiąganego przychodu jest ograniczona do 250% przeciętnego wynagrodzenia. Ponadto w razie kumulacji kilku tytułów ubezpieczenia prawo do świadczeń chorobowych przysługuje wyłącznie z jednego z nich.

Prawo objęcia ubezpieczeniem z jednego źródła dochodu zostało od 1 stycznia 2016 r. ograniczone w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia, których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym miesiącu jest niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jeśli ów zleceniobiorca spełnia warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniem z innych tytułów, to zgodnie z art. 9 ust. 2c ustawy o s.u.s. podlega ubezpieczeniu również z tych tytułów. Zasady tej nie stosuje się, jeżeli łączna podstawa wymiaru składek z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej lub z innych tytułów będzie równa lub wyższa niż kwota minimalnego wynagrodzenia. Jeśli podstawa wymiaru składek jest niższa od tej kwoty, następuje kumulacja tytułów do ubezpieczeń, a tym samym rozszerzenie obowiązku ubezpieczenia.

Nowelizacja przepisów dotyczy także zbiegu umów cywilnoprawnych oraz umowy o pracę nakładczą z prowadzeniem działalności gospodarczej – osoba prowadząca działalność podlega obowiązkowo ubezpieczeniom z tytułu działalności, jeżeli podstawa wymiaru składek z tytułu umowy zlecenia jest niższa od najniższej podstawy z działalności, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy. Jeśli podstawa wymiaru składki z umowy zlecenia będzie równa lub wyższa minimalnej podstawie z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej, to będzie przysługiwał wybór tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń<sup>16</sup>. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek określona w art. 18a ust. 1 ustawy o s.u.s., podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów, chyba że łączna podstawa wymiaru składek osiąga kwotę minimalnego wynagrodzenia. Wówczas kolejny tytuł lub tytuły nie będą rodziły tego obowiązku. Ubezpieczony może też zmienić tytuł do ubezpieczeń obowiązkowych.

Zmiana regulacji w zakresie zbiegu tytułów ma szczególne znaczenie dla ograniczenia nadużyć w związku z rozpowszechnieniem zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, generujących niższe koszty pracy<sup>17</sup>. Wprowadzenie nowej podstawy wymiaru składek w postaci minimalnego wynagrodzenia prowadzi w rezultacie do rozszerzenia obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zwiększenia wymiaru świadczeń chorobowych i macierzyńskich, a także rozszerzenia zakresu ubezpieczenia wypadkowego. Decydujące znaczenie przy rozpatrywaniu zbiegu ubezpieczeń ma podstawa wymiaru składek, a nie pierwszeństwo tytułu w czasie. Należy zauważyć, że w regulacjach dotyczących kumulacji umów cywilnoprawnych ustawodawca zastosował podobny

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2012 r. sygn. II UK 31/12, OSNAPiUS 2013 nr 17–18, poz. 212, s. 765.

<sup>17</sup> Zob. W. Witoszko, *Rozszerzenie obowiązku ubezpieczenia społecznego z tytułu umów cywilnoprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4, s. 22 i nast.

mechanizm podwyższenia podstawy wymiaru składek jak w przypadku zbiegu umowy o pracę z innymi tytułami ubezpieczenia. Konsekwencją wprowadzonych zmian jest ujednoczenie sytuacji prawnej pracowników i zleceniobiorców, a tym samym zmniejszenie konkurencyjności umów cywilnoprawnych w porównaniu do umów o pracę. Takie działania mogą jednak doprowadzić do redukcji zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych na rzecz wykonywania pracy „na czarno”. Dla samych ubezpieczonych nowelizacja przepisów w zakresie kumulacji tytułów umów cywilnoprawnych przynosi szereg korzyści, jak np. rozszerzenie ochrony ryzyka z tytułu tych umów, zwiększenie środków na kapitał emerytalny, a także prawo do wypłaty świadczeń odpowiadających minimalnemu wynagrodzeniu za pracę.

Ustawa o s.u.s. nie przewiduje zbiegu ubezpieczeń w sytuacji prowadzenia kilku rodzajów działalności pozarolniczej<sup>18</sup>. Wykładnię zasady zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy o s.u.s. należy przeprowadzić z uwzględnieniem historycznego kontekstu, zgodnie z którym spośród różnych form szeroko ujmowanej działalności pozarolniczej ubezpieczony może wybrać jeden rodzaj. Nie ma tutaj znaczenia ani forma, ani rozmiar prowadzonej działalności. Osoby te mogą kształtować swoją sytuację o tyle, że ustawodawca wyznacza im dolną granicę podstawy wymiaru składki. Mogą one zatem zadeklarować kwotę wyższą niezależnie od osiąganego przychodu i nabyć prawo do wyższej emerytury lub renty bądź też bazować wyłącznie na najniższej możliwej do zadeklarowania podstawie i dodatkowo oszczędzać na starość w wybranych przez siebie instytucjach finansowych<sup>19</sup>. Reguła ta nie znajduje zastosowania w odniesieniu do osób współpracujących przy prowadzeniu działalności, które mogą być ubezpieczone obowiązkowo z tytułu powstałego najwcześniej lub na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o s.u.s. mogą wybrać tytuł ubezpieczenia i dobrowolnie ubezpieczyć się z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczenia.

Wyjątek od zasady podlegania ubezpieczeniu z tytułu, który powstał najwcześniej, obejmuje duchownego prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą. W myśl art. 9 ust. 7 ustawy o s.u.s. osoba taka podlega ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że składka za osobę duchowną jest finansowana z Funduszu Kościelnego. Należy podkreślić, że przepis ten nie odnosi się do zbiegu wykonywanej posługi duchownej ze statusem osób prowadzących pozarolniczą działalność wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 2–5 ustawy o s.u.s.

Trzecia grupa ubezpieczonych objęta jest tzw. tytułami ze względnym pierwszeństwem. Podlegają oni obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowego tylko wtedy, gdy nie istnieje inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczenia. Do przedmiotowych tytułów należą: wykonywanie odpłatnie pracy na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem na podstawie art. 6a ust. 1 i 6b ust. 1 ustawy o s.u.s. oraz

18 Ł. Prasolek, *op. cit.*

19 Zob. A. Kaczmarek, *Dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2009, nr 3, s. 22.

przebywanie na urloпах wychowawczych. Osoby te podlegają obowiązkowi ubezpieczenia wtedy, gdy nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczenia. Tytuły ze względnyм pierwszeństwem obejmują także: bezrobotnych, pobierających stypendium, żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę kandydacką oraz osób odbywających służbę zastępczą. Należy podkreślić, że wymienione osoby nie mają możliwości przystąpienia ze wskazanych tytułów do ubezpieczenia dobrowolnie. Uzasadnieniem tego wyłączenia jest finansowanie składek z budżetu państwa<sup>20</sup>.

Odrębne regulacje w zakresie zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego znajdują zastosowanie w odniesieniu do osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty, które można podzielić na trzy grupy podmiotów. Do pierwszej z nich należą osoby, które po nabyciu prawa do emerytury lub renty kontynuują zatrudnienie w ramach stosunku pracy lub członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, a także posiadający status funkcjonariusza służby celno-skarbowej oraz członkowie rady nadzorczej. W przypadku tych osób zawsze następuje kumulacja nabytego prawa do świadczenia oraz obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z wymienionych tytułów. Drugą grupę podmiotów stanowią osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty, jeśli podjęły zatrudnienie na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, lub przy nich współpracują. Wymienione osoby podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu, jeżeli równocześnie nie pozostają w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonują pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostają w stosunku pracy, z zastrzeżeniem wymogu podstawy wymiaru składek, określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5a ustawy o s.u.s. Do trzeciej grupy należą osoby z ustalonym prawem do emerytury lub renty, które wykonują odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem zgodnie z art. 6a ust. 1 i 6b ust. 1 ustawy o s.u.s. bądź przebywają na urloпах wychowawczych. Osoby te nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia z wymienionych tytułów. Odmienne natomiast ustawodawca potraktował osoby mające ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy przyznanej z systemu powszechnego, prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, na które nałożył obowiązek ubezpieczenia. Uzasadnieniem tych regulacji jest zrównanie pozycji rynkowej rencistów pracujących na podstawie umowy o pracę z rencistami prowadzącymi działalność pozarolniczą. Ponadto okres opłacony składką przez wymienione osoby ma wpływ na wysokość przyszłego świadczenia. Przepisy te dotyczą wyłącznie grupy osób wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o s.u.s.

Zbieg tytułów ubezpieczenia społecznego występuje również w związku z systemem zaopatrzenia społecznego. Osoby pozostające w stosunku służby, z wyjątkiem służby celno-skarbowej, mogą ubezpieczyć się dobrowolnie, jeżeli wykonują jednocześnie pracę nakładczą, umowę cywilnoprawną lub przy niej współpracują, prowadzą pozarolniczą działalność lub współpracują przy tej działalności, wykonują mandat posła lub senatora

<sup>20</sup> J. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 97.

albo posługę duchowną. Uprawnienie do dobrowolnego ubezpieczenia dla funkcjonariuszy przysługuje z wszystkich albo wybranego tytułu ubezpieczenia. Włączenie do systemu składkowego grupy funkcjonariuszy chronionych techniką zaopatrzeniową, finansowaną ze środków budżetu państwa, pozwala na rozszerzenie zakresu podmiotowego ubezpieczenia dobrowolnego, a także zrównuje ich status ubezpieczeniowy ze statusem pracowniczym.

## Zbieg ubezpieczenia powszechnego i ubezpieczenia społecznego rolników

Cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy jest liczna grupa osób, które wykonują działalność objętą obowiązkiem ubezpieczenia w ZUS oraz działalność rolniczą objętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego rolników. Ustawodawca wprowadził w art. 5 ust. 1 ustawy o s.u.s. oraz art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>21</sup> zasadę prymatu ubezpieczenia w systemie powszechnym. W myśl tej zasady w razie zbiegu ubezpieczenia powszechnego oraz ubezpieczenia rolniczego ubezpieczony podlega wyłącznie ubezpieczeniu w ZUS, a nie w KRUS<sup>22</sup>. Prymat systemu powszechnego wynika przede wszystkim z tego, że składki na ubezpieczenie społeczne rolników są w przeważającej mierze finansowane z budżetu państwa. Wskazana powyżej zasada nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje wyjątki. Pierwszy, określony w artykule 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, obejmuje rolnika i domownika, który podlega ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata i rozpoczyna prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności. Po spełnieniu dodatkowych przesłanek, określonych w powoływanym przepisie, w tym przede wszystkim nieprzekroczeniu kwoty należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>23</sup>, osoby te mogą nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników lub też mogą wyrejestrować się z ubezpieczenia w KRUS i złożyć wniosek o objęcie ubezpieczeniem w systemie powszechnym. Wskazany przepis umożliwi wybór osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą w niewielkim zakresie, np. sezonowo. Wprowadzenie przesłanki podlegania ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata gwarantuje szczelność systemu. Trudno bowiem wyobrazić sobie

21 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2016 r. poz. 277).

22 W wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r. III AUa 834/12 sąd apelacyjny w Łodzi orzekł, że jeżeli rolnik podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu, to nie podlega z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników. Właściwa wykładnia cytowanych przepisów prowadzi do wniosku, że podleganie ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu „wyprzedza” ubezpieczenie rolnicze.

23 W obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej kwota ta za rok 2016 wynosi 3258 zł (M.P. poz. 483).

sytuację, gdy np. przedsiębiorca zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej na 3 lata tylko po to, by podlegać ubezpieczeniu w KRUS.

Kolejny wyjątek, wskazany w art. 5b ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, obejmuje rolnika lub domownika, jeśli podlega ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy i został objęty ubezpieczeniem społecznym z tytułu wykonywania umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. W razie zbiegu obu tytułów ubezpieczenia ustawodawca umożliwi równoległe podleganie obu ubezpieczeniom, o ile przychód osiągany z tego tytułu w rozliczeniu miesięcznym nie przekracza kwoty równej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Do 2017 r. kwota rocznego przychodu wynosiła połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przyjęte rozwiązanie może budzić jednak liczne wątpliwości. Za równoległym podleganiem obu ubezpieczeniom przemawia fakt, że umowy cywilnoprawne mogą stanowić dodatkowe np. dorywcze źródło zarobkowania. Wyłączenie rolnika z ubezpieczenia np. przez miesiąc lub dwa w każdym roku mogłoby znacząco wydłużyć zgromadzenie stażu 25 lat podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, niezbędnego do nabycia prawa do emerytury rolniczej. Podleganie ubezpieczeniu w KRUS przez co najmniej 25 lat umożliwia nabycie emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników, zaś okresy ubezpieczenia w systemie powszechnym stają się podstawą przyznania emerytury z ZUS. Jeśli okres ten jest krótszy, rolnik lub domownik nabywa wyłącznie prawo do emerytury z ZUS, powiększonej o okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Warto jednak zauważyć, że ubezpieczeniu w KRUS może podlegać rolnik, którego gospodarstwo rolne ma areał 1 ha przeliczeniowego lub mniejszy. W 2009 r. na areałach o powierzchni poniżej 5 ha przeliczeniowych (minimalna granica opłacalności) gospodarowało 58,7% rolników ubezpieczonych w KRUS (893 tys., spośród 1 mln 524 tys. osób ubezpieczonych w KRUS), a poniżej 1 ha przeliczeniowego 14,9% rolników (232 tys.)<sup>24</sup>. Takie gospodarstwo ze względu na niski areał nie może stanowić jedyne źródła utrzymania. Część osób ubezpieczonych w KRUS pozostaje w tzw. szarej strefie, opłacając składkę na ubezpieczenie społeczne rolników i wykonując inną działalność, która nie jest zgłoszona do ubezpieczenia w ZUS. Wprowadzenie zbiegu ubezpieczenia rolniczego i umowy zlecenia sprawia, że płatnicy zawierają umowy cywilnoprawne na niewielką kwotę i od nich opłacają składki na ubezpieczenie społeczne. Rzeczywiste wynagrodzenie jest w takich przypadkach częstokroć kilkukrotnie wyższe. Zasadne jest zatem przyjęcie rozwiązania polegającego albo na podwyższeniu składki na KRUS do wysokości składek odprowadzanych za pracowników, albo wyłączeniu z KRUS rolników o areałach niższych niż 5 ha przeliczeniowych, albo likwidacji ubezpieczenia społecznego rolników i włączeniu tej grupy zawodowej do ubezpieczenia powszechnego<sup>25</sup>.

24 *Informacja o liczbie płatników i liczbie ubezpieczonych według powierzchni gospodarstw rolnych, stan na dzień 30.06.2011 r.*, <http://www.krus.gov.pl/krus/w-liczbach/ubezpieczeni-wedlug-powierzchni-gospodarstw-rolnych/> (8.05.2017).

25 M. Krajewski, *Wygaszanie ubezpieczenia społecznego rolników jako optymalna metoda jego reformy* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Olsztyn 2016, s. 181–196.

## Emerytura obywatelska – świadczenie przyszłości?

Biorąc pod uwagę przemiany demograficzne w Polsce, można postawić tezę, że kolejne nowelizacje przepisów koncentrować się będą na zagwarantowaniu wypłacalności systemu i zapewnieniu ubezpieczonym co najmniej minimalnego świadczenia. Ponadto wraz ze wzrastającym przeciętnym i minimalnym wynagrodzeniem ustawodawca będzie podwyższał najniższe świadczenia emerytalno-rentowe kosztem zwiększenia redystrybucji kapitału emerytalnego (stopniowego wyrównywania świadczeń emerytalnych) oraz kosztem waloryzacji świadczeń już przyznanych (wzrost znaczenia jednorazowych dodatków kosztem stopy indeksacji świadczeń). Doprowadzi to w sposób naturalny do odejścia od emerytury ustalonej indywidualnie na rzecz solidarnościowej emerytury obywatelskiej. Jej wprowadzenie stanowić będzie element kolejnej reformy polskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Analizowana zmiana zasad funkcjonowania systemu emerytalnego jest o tyle istotna, że ubezpieczenie społecznie i ubezpieczenie zdrowotne są w coraz większym stopniu finansowane z podatków, a nie – jak dotychczas – ze składek. Ustawodawca, chcąc uniknąć zwiększania kosztów zatrudnienia (wyższych obciążeń składkowych), powiększa wysokość dotacji uzupełniającej do FUS. Przyjęte rozwiązanie, choć jest korzystne z punktu widzenia płatników, gdyż przenosi ciężar finansowania składki na przyszłe pokolenia, to z uwagi na częściowe finansowanie FUS z podatków negatywnie wpływa na wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych. Ubezpieczony opłaca bowiem składkę, która stanowi podstawę obliczenia jego emerytury, a jednocześnie opłaca podatki, z których finansuje koszt dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do FUS, a także koszt obsługi zaciąganych przez państwo zobowiązań. Podatki opłacane przez ubezpieczonych i płatników, a transferowane w formie dotacji do FUS nie są uwzględniane przy obliczaniu emerytury. W efekcie już dziś dotacja uzupełniająca z budżetu państwa w relacji do przypisu ze składek wynosi ok. 22%<sup>26</sup>. Coroczne zwiększanie wysokości dotacji uzupełniającej oznacza obniżenie realnej wysokości świadczenia obliczanego przez ZUS, w stosunku do wkładu wnoszonego przez ubezpieczonego.

Naturalną konsekwencją poszukiwania dodatkowych źródeł przychodu dla FUS będzie stopniowe rozszerzenie zakresu podmiotowego ubezpieczenia społecznego. Można przypuszczać, że w pierwszej kolejności ubezpieczeniem zostaną objęte osoby zarobkujące na podstawie umowy o dzieło. Osoby te co do zasady nie podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, z wyjątkiem sytuacji, gdy umowa o dzieło została zawarta z własnym pracodawcą lub gdy w ramach umowy o dzieło osoby te wykonują czynności na rzecz pracodawcy<sup>27</sup>. Włączenie tychże osób do ubezpieczeń społecznych jest o tyle

26 Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 108, s. 417). Przewidywane przychody FUS ze składek wynosić będą w 2017 r. 161,1 mld zł, natomiast dotacja uzupełniająca z budżetu państwa wyniesie 46,7 mld zł.

27 Zob. P. Prusinowski, *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2001, nr 6, s. 291.

zasadne, że ograniczy rozliczne spory na gruncie kwalifikacji przez ZUS wykonywanych w ramach danej umowy czynności<sup>28</sup>. Umowy o dzieło stanowią od wielu lat furtkę pozwalającą na unikanie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Bardzo często też rezultat wskazywany w ramach danej umowy stanowi w rzeczywistości wynik świadczenia przez ubezpieczonego usług. Nazwanie tych czynności „dziełem” powoduje liczne rozbieżności pomiędzy płatnikami a ZUS. Organ rentowy próbuje podejmować kroki przeciwdziałające temu zjawisku, jednakże jego masowość sprawia, że analiza wszystkich tych przypadków wymagałaby znacznych nakładów finansowych i kadrowych. Warto także podkreślić, że znaczna część tych spraw jest rozstrzygana przez sądy, co znacząco wydłuża okres niepewności zarówno dla płatnika, jak i ubezpieczonego.

Często spotykaną praktyką jest też sytuacja, gdy np. w razie ciąży strony umowy o dzieło opisują te same czynności, kwalifikując je w zmienionych okolicznościach jako świadczenie usług. Włączenie umów o dzieło do ubezpieczenia społecznego nie ograniczyłoby w żaden sposób możliwości ich zawierania, uczyniłoby natomiast zastępowanie nimi umów zlecenia ekonomicznie nieopłacalnym. Znaczna liczba prekariuszy zyskałaby w przyszłości świadczenia emerytalne i rentowe. Włączenie do ubezpieczenia umów o dzieło miałyby także i negatywne konsekwencje. Po pierwsze znaczna część osób ubezpieczonych z innych źródeł nie chce dodatkowo podlegać ubezpieczeniu społecznemu. Dotyczy to m.in. wolnych zawodów oraz osób najlepiej zarabiających. Jednakże w ich sytuacji po przekroczeniu określonego progu ustawowego ubezpieczenie z tytułu umowy o dzieło byłoby dobrowolne. Wprowadzenie postulowanej koncepcji maksymalnego rocznego przychodu pozwoliłoby na zwolnienie z opłacania składki z pozostałych tytułów. Ponadto należy oczekiwać od ustawodawcy przyjęcia takiego rozwiązania systemowego, które uszczelniłoby zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego. Obiektywną trudność przy włączeniu do ubezpieczenia społecznego umów o dzieło będzie stanowiła konieczność określenia czasu jego wykonywania, niezbędnego dla ustalenia stażu wymaganego do nabycia rent z tytułu niezdolności do pracy.

## Optymalna konstrukcja zbiegu tytułów w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowych

Aby określić pożądany zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego, niezbędne jest m.in. przyjęcie prognozy źródeł finansowania przyszłego świadczenia emerytalnego i rentowych. Projektując optymalny model zabezpieczenia społecznego, należy ustalić, jaki charakter będą miały poszczególne świadczenia i do kogo będą one skierowane. Istotne jest także to, aby projektowany system był spójny, tzn. obejmował podobnymi

<sup>28</sup> Np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2013 r., II UK 201/12, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2014 r., II UK 496/13.



zasadami jak największą populację osób. Obecny model ubezpieczenia społecznego kierowany jest do osób wykonujących przez określony czas aktywność zarobkową. Pomija się zatem, choć niesłusznie, osoby, dla których celem aktywności zarobkowej jest określony w umowie rezultat (umowy o dzieło), i nie obejmuje gwarancją świadczenia minimalnego osób, których okresy aktywności zarobkowej są zbyt krótkie. Co więcej, w obowiązującym obecnie systemie ustawodawca wyznaczył minimalny i maksymalny poziom składki gwarantujący ubezpieczonemu zróżnicowane i uzależnione od wkładu świadczenie, którego wysokość przy odpowiednio długim okresie opłacania składki przekracza minimum zabezpieczające zaspokojenie podstawowych potrzeb. Najniższy próg stanowi minimalne wynagrodzenie, w ramach którego ustawodawca nakazuje zsumowanie tytułów ubezpieczenia tak, aby każdy ubezpieczony mógł nabyć prawo do emerytury minimalnej. Gdy chodzi o górną granicę wysokości opłacanej składki, to ta wyznaczona jest przez 30-krotność przeciętnego wynagrodzenia.

Uzasadnionym postulatem wydaje się konieczność odejścia przez ustawodawcę od obecnej konstrukcji zbiegu tytułów i wprowadzenie zasady kumulacji osiąganego przez ubezpieczonego przychodu oraz ustalenia dopasowanej do skumulowanego przychodu rocznej kwoty granicznej. O ile jednak kumulacja przychodu ze wszystkich tytułów ubezpieczenia i bez górnej granicy wydaje się trudna do zaakceptowania, o tyle jednak konstrukcja bezwzględnego zbiegu tytułów i wprowadzenia jednolitej (lub ustalonej dla poszczególnych grup ubezpieczonych) kwoty granicznej, wydaje się rozwiązaniem wartym rozważenia. Przedsiębiorca, który w jednym miesiącu nie osiągnąłby przychodów, nie płaciłby składki, natomiast wyższe przychody w kolejnych miesiącach powodowałyby konieczność opłacenia wyższej składki aż do osiągnięcia rocznej kwoty granicznej. Po jej przekroczeniu ubezpieczony byłby zwolniony z opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Tym samym zwiększyłaby się korelacja osiąganego przychodu i opłacanej składki. Ograniczyłoby to praktykę zawieszenia działalności gospodarczej.

Zaproponowana koncepcja zminimalizowałaby ponadto możliwość unikania opłacania składki poprzez zawieranie kilku umów w taki sposób, aby każda z nich stanowiła odrębny tytuł ubezpieczenia. Warto wskazać, że obecnie często spotykaną praktyką jest zawieranie przez dwa podmioty kilku umów zlecenia. Ma to na celu obniżenie należnej składki na ubezpieczenie społeczne. Do 2016 r. można było w ten sposób obniżyć podstawę wymiaru składki znacząco poniżej minimalnego wynagrodzenia. Praktyka pokazuje, że po zmianie przepisów strony umów zlecenia przekształciły je w ten sposób, że zleceniobiorca z pierwszej z kilku zawieranych ze zleceniodawcą umów osiąga dokładnie minimalne wynagrodzenie. Postulowane rozwiązanie wpłynęłoby więc pozytywnie na przychody FUS, a ponadto ograniczyłoby zasadność stosowania umów cywilnoprawnych w miejsce stosunku pracy. System emerytalny uległby ujednoczeniu, a jednocześnie byłby oparty na zasadach sprawiedliwości społecznej. Z pewnością za największą wadę zaproponowanej koncepcji należałoby uznać zwiększenie obciążeń, w szczególności osób prowadzących działalność pozarolniczą. Warto jednak podkreślić, że podstawowym błędem wdrażanych dotychczas koncepcji było to, iż kolejne reformy w zabezpieczeniu społecznym opierały się na zwiększaniu obciążeń pracowniczych. Alternatywna metoda

mogłaby polegać na wprowadzeniu bezwzględnej kumulacji tytułów określonego rodzaju, np. wszystkich umów zlecenia czy kilku rodzajów prowadzonej działalności pozarolniczej. Jednakże wobec możliwości łatwego obejścia tej konstrukcji, np. zawierania umów stanowiących różne tytuły ubezpieczenia społecznego, wydaje się, że przyjęte rozwiązanie byłoby trudne do zaakceptowania.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za likwidacją obecnej konstrukcji zbiegu tytułów ubezpieczenia i wprowadzeniem zasady kumulacji osiąganych przez ubezpieczonego przychodów aż do przekroczenia rocznej kwoty granicznej są problemy interpretacyjne związane z rozstrzygnięciem kwestii podlegania ubezpieczeniu. Materia dotycząca ubezpieczeń społecznych pod względem terminologicznym jest bardzo rozbudowana i skomplikowana. Nie dziwi więc, że poziom wiedzy polskiego społeczeństwa o ubezpieczeniach społecznych jest niski<sup>29</sup>. Aż trzy piąte Polaków prawie w ogóle nie zna zasad dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych, rodzajów składek czy powiązania obowiązku ich opłacania z poszczególnymi rodzajami umów. Odpowiedni poziom wiedzy, choć i tak niewystarczający, wykazuje jedynie 7% społeczeństwa. Szczególną zawilnością charakteryzuje się zbieg ubezpieczeń społecznych, który może sprawiać problemy interpretacyjne każdemu uczestnikowi systemu. I tak przykładowo wg danych na 31 maja 2016 r. z możliwości złożenia do ZUS od 1 stycznia 2016 r. wniosku o zbadanie prawidłowości wykazania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe zleceniobiorcy, do którego stosuje się zasadę sumowania podstaw wymiaru składek przy rozstrzygnięciu zbiegu tytułów, skorzystało 447 płatników. W praktyce płatnicy składek zgłaszają wiele problemów przy rozstrzygnięciu zbiegów tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, co pozwala uznać, że przepisy te są dla nich trudne i skomplikowane w bieżącym stosowaniu<sup>30</sup>. Zniesienie zbiegu ubezpieczeń na rzecz pełnej kumulacji tytułów ubezpieczenia przyczyniłoby się do uproszczenia systemu i zniwelowania dodatkowych utrudnień obciążających płatników składek.

---

## Zakończenie

Aktualna regulacja zakresu podmiotowego ubezpieczenia społecznego wymaga wprowadzenia dalszych zmian, uwzględniających potrzebę powszechności ochrony ubezpieczeniowej, dążenia do odpowiedniej wysokości świadczeń emerytalnych oraz zapewnienia wyższego poziomu przychodów FUS. Nowelizacji wymagają również reguły dotyczące zbiegu tytułów ubezpieczenia społecznego. Dotychczasowa hierarchizacja tytułów ubezpieczenia powinna zostać zastąpiona zasadą kumulacji różnych tytułów ubezpieczenia aż do przekroczenia rocznej kwoty granicznej. Taka zmiana wymaga przeprowadzenia radykalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, poprzedzonej dogłębną analizą i dyskusją.

---

<sup>29</sup> *Zielona księga, op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 59–61.

Przegląd systemu emerytalnego przeprowadzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowi istotne źródło dla ewaluacji rozwiązań wprowadzonych reformą z 1999 r. Jednym z elementów podkreślanych przez autorów była potrzeba zapewnienia stabilności finansowej systemu. Optymalnym rozwiązaniem jest w tym przypadku zwiększenie przychodów FUS, co oznacza konieczność zwiększenia poziomu finansowania, szczególnie ubezpieczenia emerytalnego. Postulowane rozwiązanie można osiągnąć, uszczelniając system ubezpieczeń oraz rozszerzając zakres podmiotowy ubezpieczenia o osoby zarabiające na podstawie umowy o dzieło.

By osiągnąć pożądaną rezultat, niezbędne jest także wypracowanie modelu zbiegu tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, który zwiększy partycypację innych niż pracownicy grup zawodowych. Istniejący model polega na nieproporcjonalnym finansowaniu ubezpieczenia społecznego. Zasadniczy ciężar opłacania składek przerzucony został na pracowników, których przychód jest w pełni objęty podstawą wymiaru składki emerytalnej i rentowej. Pozostałe grupy zawodowe dysponują z reguły możliwością wyboru tytułu ubezpieczenia lub możliwością zadeklarowania należnej składki. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że pracownicy dysponują ograniczonymi możliwościami w zakresie ubezpieczenia ryzyka starości. Ponadto dysproporcja w zakresie podstawy wymiaru składki powoduje, że płatnicy poszukują alternatywnych możliwości zatrudniania pracowników. Taką alternatywę stanowią umowy cywilnoprawne oraz samozatrudnienie.

Zaproponowana koncepcja ma w założeniu opierać się na modelu kumulacji źródeł przychodu aż do osiągnięcia określonej w przepisach kwoty granicznej. Postulowane rozwiązanie ma w założeniu prowadzić do sytuacji, w której niezależnie od łączącego płatnika i ubezpieczonego stosunku prawnego wysokość składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe będzie zbliżona. Jeśli chodzi o pracowników, postulowane rozwiązanie nie ma na celu obniżenia należnych składek, a jedynie zagwarantowanie możliwości dodatkowego oszczędzania na starość w ramach obecnie funkcjonujących programów lub kont emerytalnych bądź też projektowanych pracowniczych planów kapitałowych.

*dr Agnieszka Kaczmarek*

*I Oddział ZUS w Łodzi,*

*Wydział Obsługi Klientów i Korespondencji*

*dr Marcin Krajewski*

*Uniwersytet Łódzki,*

*Wydział Prawa i Administracji*

## ŹRÓDŁA

- 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.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010.

- *Informacja o liczbie płatników i liczbie ubezpieczonych według powierzchni gospodarstw rolnych, stan na dzień 30.06.2011 r.*, <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/ubezpieczeni-wedlug-powierzchni-gospodarstw-rolnych/> (8.05.2017).
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003.
- Kaczmarek A., *Dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2009, nr 3.
- Krajewski M., *Wygaszanie ubezpieczenia społecznego rolników jako optymalna metoda jego reformy* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Olsztyn 2016.
- *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. nauk. K.W. Baran, Warszawa 2013.
- Prusinowski P., *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, „Monitor Prawa Pracy” 2001, nr 6, s. 291.
- *Zielona księga. Przegląd emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.
- Stelina J., *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Warszawa 2005.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. nauk. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Witoszko W., *Rozszerzenie obowiązku ubezpieczenia społecznego z tytułu umów cywilnoprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4.
- Zieleniecki M., *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.

---

## The convergence of pension insurance schemes – analysis of the current legal status and the concept of building a new model

The subject of the study is the current legal status seen within the scope of the coming together of social insurance pensions, taking into account the accumulation and dislocation of particular pension insurance types. The authors also attempt to identify the optimal direction for future changes and to build a new model of social insurance title accumulation.

The analysis is closely correlated with the need to broaden the scope of social insurance and to simplify the scheme and to harmonize the rules governing pension insurance schemes. The assessment of the suitability of the overlap in social insurance title applications and the proposed concept of a model of title accumulation, takes into account the need to increase the level of revenues of the Social Insurance Fund and the forecasts for future benefit source financing.

**Key words:** old-age pension insurance, accumulation of social insurance, pension from the Social Insurance Institution, base-pillar (level) old-age pension