

Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych z tytułu umowy o pracę i z umów cywilnoprawnych

Artykuł przedstawia wybrane zagadnienia dotyczące zbiegu tytułów ubezpieczeń społecznych i ich ewolucję od początku wprowadzenia reformy systemu ubezpieczenia społecznego w 1999 r. Wielość wprowadzonych zmian w minionym okresie skłania do refleksji, w jaki sposób i z jakich powodów następuje rozszerzenie zakresu podmiotowego ubezpieczonych zmierzające do zagwarantowania minimalnych podstaw ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Częste zmiany mają negatywne skutki dla systemu ubezpieczeń. Ostatnim etapem zmian od 2016 r. jest kumulowanie przychodów z zawieranych umów cywilnoprawnych oraz oczekiwanie zwiększenia liczby ubezpieczonych, co powinno mieć wpływ na przychody ze składek, którymi dysponuje instytucja ubezpieczeniowa.

Słowa kluczowe: tytuły ubezpieczenia, zbiegi w ubezpieczeniach społecznych, pierwszeństwo ubezpieczenia, kumulacja tytułów ubezpieczeń

Otrzymano: 27.04.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 22.12.2017

Wprowadzenie

W obszarze ubezpieczeń społecznych jest wiele kwestii, którymi zainteresowani są legislatorzy, naukowcy, przedsiębiorcy i ubezpieczeni. Jedną z bardziej istotnych jest problem zbiegów w ubezpieczeniach społecznych, bowiem od lat obserwuje się poszukiwanie takich rozwiązań, które zabezpiecząby interes ubezpieczonych wykonujących różne formy zatrudnienia na wypadek ryzyk ubezpieczeniowych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i próba wskazania kierunków zmian w przepisach ustalających obowiązek ubezpieczenia w okresie od reformy systemu ubezpieczenia społecznego z roku 1999 do 2016 r., czyli do ostatniej modyfikacji dotyczącej przede wszystkim umów cywilnoprawnych. Skalę i rozmiar zagadnień obowiązku ubezpieczeń oraz zbiegów tytułów ubezpieczeń społecznych określają nowelizacje artykułów 6 i 9 ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹, zwanej dalej ustawą systemową, które przeprowadzane były ponaddwudziestokrotnie. Wiele z tych zmian wynikało z potrzeby doprecyzowania przepisów, których niejasności piętnowało m.in. orzecznictwo sądowe. Jednak zasadniczym celem zmian było zagwarantowanie minimalnych podstaw wymiaru składek, na podstawie których w przyszłości będą ustalane świadczenia, osobom, których dotyczy zbieg ubezpieczeń. Zmiana obowiązująca od 1 stycznia 2016 r. rozszerza grono osób podlegających ubezpieczeniu obowiązkowo w związku z równoczesnym wykonywaniem umów cywilnoprawnych. Ustawodawca po wielu latach podjął ten temat, mając na uwadze zabezpieczenie przebiegu ubezpieczenia, a w konsekwencji prawa do świadczeń długoterminowych osobom, które pracują na podstawie takich umów, a dotychczas nie były objęte ubezpieczeniem, albo też podlegały równolegle innym tytułom ubezpieczenia z niższymi podstawami wymiaru składek. Zmiany przepisów, niejednolite interpretacje, brak wiedzy o problemach w ubezpieczeniach społecznych czy też celowe działania przedstawicieli niektórych grup ubezpieczonych powodują negatywne skutki dla całego systemu ubezpieczeń społecznych.

Artykuł opiera się na analizie wybranych pozycji literatury oraz przepisów prawa regulujących kwestię ubezpieczeń w różnych okresach, a także stanowi studium okoliczności skutkujących obowiązkowym lub dobrowolnym podleganiem ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Te dwa ubezpieczenia występują zawsze łącznie i mają znaczenie dla istnienia kolejnych ubezpieczeń, tj. chorobowego i wypadkowego, które ze względu na objętość materiału nie są przedmiotem rozważań.

W przepisach określających zbiegi ubezpieczeń społecznych – artykuły 9 ustawy systemowej – ujęto różne tytuły ubezpieczenia, przy czym dla potrzeb niniejszego opracowania uwagę skupiono tylko na wybranych tytułach pracowniczych i umów cywilnoprawnych, które obejmują największą grupę ubezpieczonych, oczywiście nie oznacza to marginalizacji znaczenia innych tytułów. W materiale zawarte zostały dane dotyczące liczby ubezpieczonych oraz wzrostu wartości składek na poszczególne ubezpieczenia za osoby wykonujące pracę na podstawie umów zlecenia i komentarz w związku z ostatnią omawianą nowelizacją przepisów.

¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.).

Pierwszeństwo w ubezpieczeniu społecznym

Pojęcie zbiegów ubezpieczeń społecznych zastosowano w ustawie systemowej, ale w rzeczywistości funkcjonowało także w latach wcześniejszych, choć regulacje rozproszone były w różnych aktach prawnych. Zbieg to okoliczność, gdy osoba znajduje się w kilku sytuacjach życiowych, do których ma zastosowanie ubezpieczenie społeczne². W Polsce zmiana przepisów w zakresie ubezpieczenia społecznego wprowadzona od 1 stycznia 1999 r. skutkowałą podziałem ubezpieczeń na obowiązkowe i dobrowolne oraz wydzieleniem z dotychczasowego ubezpieczenia społecznego ubezpieczeń: emerytalnego, rentowych, chorobowego i wypadkowego³. Zbieg dotyczy tych wszystkich czterech rodzajów ubezpieczeń, chociaż podlegają one różnym uwarunkowaniom. Aktualny system ubezpieczenia społecznego jako podstawowe ustanawia ubezpieczenia: emerytalne i rentowe, które w konsekwencji stanowią o występowaniu lub braku takiej okoliczności dla ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego. Ustawodawca dla każdego z ubezpieczeń przyjął odrębne regulacje w stosunku do ubezpieczonych o zróżnicowanych pojedynczych lub kumulowanych tytułach ubezpieczenia.

Od początku reformy systemu ubezpieczeń społecznych ubezpieczenia emerytalne i rentowe występują zawsze łącznie i nie przewiduje się w ogóle oddzielenia ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, czyli nie można podjąć decyzji, by podlegać wyłącznie ubezpieczeniu emerytalnemu⁴ lub tylko rentowym. Oczywiście jest niemożliwe do przewidzenia, czy w czasie ubezpieczenia osoba ubezpieczona nie będzie korzystała ze świadczeń wynikających z ubezpieczenia rentowego⁵. Na rynku pracy znaczącą grupę stanowią emeryci i renciści, którzy będąc zatrudnieni w ramach stosunku pracy, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom w pełnym zakresie⁶, mimo że nie do wszystkich świadczeń z ubezpieczeń zachowują prawo⁷. Zatem kontynuując zatrudnienie pracownicze po przyznaniu emerytury lub renty, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym⁸. W odniesieniu do osób, które

2 M. Zieleniecki, *Zbieg obowiązków ubezpieczenia* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016, s. 249.

3 Art. 1 ustawy systemowej.

4 Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 983) – podleganie wyłącznie ubezpieczeniu emerytalnemu wprowadzono od 1 września 2013 r., zmieniając art. 9 ust. 6 wobec osób prowadzących działalność gospodarczą, wykonujących umowy zlecenia oraz duchownych, które rezygnują z działalności na rzecz sprawowania opieki nad dzieckiem, jeżeli przez okres krótszy niż 6 miesięcy podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

5 T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 12, s. 3.

6 J. Kuźniar, *Objęcie ubezpieczeniem społecznym – zagadnienia wybrane – uwagi na tle orzecznictwa (cz. 1)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 4, s. 21.

7 Osoby te w czasie zatrudnienia mają prawo do zasiłku chorobowego, ale nie mają prawa do zasiłku wyrównawczego i świadczenia rehabilitacyjnego, a także nie przysługuje im zasiłek chorobowy po ustaniu zatrudnienia, zob. T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja i rozłączność tytułów ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 1, s. 21.

8 K. Antonów, *Zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004, s. 105.

nabyły prawo do emerytury, w literaturze wskazuje się, że skoro wiek emerytalny już został osiągnięty, nie może być mowy o ubezpieczeniu ryzyka emerytalnego⁹, ponieważ osoba z tytułu tego ryzyka nabyła już prawo do emerytury, a ryzyko to nie jest wielokrotne. Podleganie ubezpieczeniom przez te osoby wynika przede wszystkim z fiskalnego charakteru ubezpieczeń, ale także z ochrony rynku pracy przed pracownikami emerytami, którzy mogliby być grupą o niższych kosztach ponoszonych przez pracodawców, gdyby nie byli objęci składkami na ubezpieczenie społeczne¹⁰, co ma wpływ na konkurencję.

Katalog osób objętych obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych jest obszerny i zawiera liczne grupy zawodowe z określonymi tytułami ubezpieczenia. Obowiązek ubezpieczenia powiązany został z działalnością przynoszącą stały dochód, ale i z posiadaniem jakichkolwiek stałych źródeł dochodów¹¹. Obowiązkowo ubezpieczeniom podlegają: pracownicy z wyjątkiem prokuratorów, osoby wykonujące pracę nakładczą, członkowie rolniczej spółdzielni produkcyjnej (RSP) i spółdzielni kółek rolniczych (SKR), osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, a także osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą¹². Ponadto obowiązkiem ubezpieczenia objęto (przejściowo) osoby pozostające w służbie mundurowej, pod warunkiem że 1 stycznia 1999 r. nie pozostawały w służbie. Wcześniej do końca 1998 r. osoby w służbach mundurowych objęte były wyłącznie systemem zaopatrzeniowym. Od 1 października 2003 r. powrócono do systemu zaopatrzeniowego dla tych osób¹³.

Kolejne tytuły ubezpieczenia obowiązkowego obejmowały osoby pobierające: zasiłek macierzyński i zasiłek na warunkach urlopu macierzyńskiego, zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki stałe lub gwarantowane przyznawane na podstawie przepisów o pomocy społecznej¹⁴. Obowiązek ubezpieczenia rozszerzono na: stypendystów sportowych i słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, osoby duchowne, posłów, senatorów i osoby wykonujące pracę na podstawie skierowania w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Skierowanie stanowi odrębną podstawę wykonywania pracy z odrębnym tytułem do obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych¹⁵.

W obowiązującym stanie prawnym w ubezpieczeniach społecznych wyróżnić można tytuły z pierwszeństwem i zalicza się tu: umowę o pracę, umowy cywilnoprawne, których

9 I. Jędrasik-Jankowska, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego emerytów i rencistów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6, s. 36.

10 I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 61; K. Antonów, *op. cit.*, s. 104.

11 I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne...*, *op. cit.*, s. 33.

12 Art. 6 ustawy systemowej.

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

14 Art. 31 lit. b ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 ze zm.).

15 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, tom 1, Warszawa 2006, s. 69.

przedmiotem jest świadczenie pracy¹⁶, członkostwo w RSP i SKR, stosunek służby, co powoduje uchylenie w stosunku do tego ubezpieczonego obowiązku ubezpieczenia z innego tytułu, który z takiego pierwszeństwa nie korzysta.

Drugą okolicznością jest pierwszeństwo w czasie i obejmuje te zbiegi tytułów ubezpieczeń, gdy żaden z nich nie podlega pierwszeństwu ustawowemu i wówczas obowiązuje zasada podlegania ubezpieczeniu z tego tytułu, który powstał najwcześniej¹⁷. Równoczesne tytuły realizowane przez ubezpieczonego mogą stanowić wyłącznie o dobrowolnym podleganiu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym¹⁸. Regulacje obowiązujące od 1999 r. wskazują, że część ubezpieczonych jest objęta przymusem ubezpieczenia, zaś dla pozostałych osób ubezpieczenie powstaje z mocy ustawy z tytułu, który powstał najwcześniej¹⁹.

Dodatkowo w ustawie systemowej uregulowano ubezpieczenie osób, których dotyczy przypadek zbiegu tytułów ubezpieczeń o charakterze wyłącznym²⁰. Wyłączność ubezpieczenia dla danych osób ograniczona jest innym tytułem ubezpieczenia, którą to przewidziano dla: wykonujących pracę na podstawie skierowania w czasie odbywania kary pozbawienia wolności albo aresztu, a także przebywających na urloпах wychowawczych. Osoby te podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym²¹ albo odpowiednio ubezpieczeniu emerytalnemu²², pod warunkiem że nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie dotyczą ich tytuły rodzące obowiązek ubezpieczenia.

Warto zwrócić uwagę, że występują takie rodzaje tytułów, które nigdy nie mogą być zwolnione z obowiązku ubezpieczenia, tzw. tytuły bezwzględne, oraz tytuły ogólne z możliwością zwolnień z ubezpieczenia pod warunkiem, że jest inny tytuł do ubezpieczenia. W odniesieniu do osób, których dotyczy zbieg kilku tytułów bezwzględnych, oznacza to, że wszystkie i zawsze rodzą obowiązek ubezpieczenia.

Kumulacja dochodów a obowiązek ubezpieczenia

W ubezpieczeniach społecznych przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym gdy osoba spełnia warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi z różnych tytułów – nie bezwzględnych – podlega obowiązkowi ubezpieczenia wyłącznie z jednego tytułu. Katalog osób objętych obowiązkowymi ubezpieczeniami określa przywołany art. 6 ustawy systemowej. W razie zbiegu tytułów ubezpieczeń tych osób z zatrudnieniem na podstawie

16 M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, *op. cit.*, s. 240.

17 Art. 9 ust. 2 ustawy systemowej.

18 J. Stelina, *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, *op. cit.*, s. 307.

19 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 95.

20 Art. 9 ust. 6 ustawy systemowej.

21 T. Bińczycka-Majewska, *Zbieg tytułów...*, *op. cit.*, s. 6–7.

22 Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r., zob. przyp. 4.

umów cywilnoprawnych lub innych tytułów pracowniczych zawsze obowiązkowe jest ubezpieczenie pracownicze, zaś inne rodzaje tytułów dają możliwość ubezpieczenia dobrowolnego²³. Jednak trzeba dodać, że nie w każdym przypadku, bowiem występuje następny warunek, a mianowicie wysokość wynagrodzenia, co ma wpływ na ustalenie kolejności obowiązku ubezpieczenia²⁴. Oznacza to, że obowiązkowe ubezpieczenia są skutkiem następczym najwcześniejszego tytułu tylko o tyle, o ile łącznie uzyskany dochód jest wyższy aniżeli kwota minimalnego wynagrodzenia²⁵. Działanie takie to ochrona na przyszłość dla ubezpieczonych w celu zagwarantowania wypłaty minimalnej emerytury, szczególnie ważne dla tych ubezpieczonych mających niskie przychody, od których ustalana jest składka na ubezpieczenie emerytalne. Istotne jest, aby ubezpieczeni, jeżeli mają kilka tytułów ubezpieczeń, w tym dobrowolne, opłacali składki także z tytułów dobrowolnego ubezpieczenia, ponieważ w zreformowanym systemie emerytalnym prawo do emerytury uzależnione jest wyłącznie od osiągnięcia wieku, ale na wysokość emerytury, w przypadku gdy wyliczone świadczenie jest niższe niż minimalne, ma wpływ nie tylko udokumentowanie minimalnego stażu ubezpieczenia²⁶, lecz także osiągnięcie co najmniej minimalnych podstaw wymiaru składek w poszczególnych latach.

Ubezpieczenie społeczne do 31 grudnia 1998 r. dla większości ubezpieczonych występowało wyłącznie w jednej formie, zazwyczaj jako obowiązkowe, a tylko określone osoby miały możliwość podlegania ubezpieczeniu dobrowolnie. W konsekwencji od 1 stycznia 1999 r. katalog osób podlegających ubezpieczeniu wyróżniał wiele tytułów ubezpieczenia. Wśród osób podlegających ubezpieczeniom grupę największą liczebnie stanowią zatrudnieni na podstawie umowy o pracę²⁷, którzy często oprócz podstawowego zatrudnienia osiągalni dochody także z innych tytułów. Stosowane przez płatników różne formy zatrudniania, szczególnie na podstawie umów cywilnoprawnych, często powodowały brak z tego tytułu ubezpieczenia dla zatrudnianych pracowników. Regulacje zawarte w ustawie systemowej sprawiły, że od 1999 r. właśnie tym jednym aktem prawnym uregulowano m.in. wszelkie kwestie związane z obowiązkiem ubezpieczenia poszczególnych ubezpieczonych.

W pierwotnej treści art. 9 ust. 1 ustawy systemowej określono, że: pracownicy, członkowie RSP i SKR, duchowni, odbywający służbę zastępczą, spełniając warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów, podlegają tylko z podstawowego tytułu, zaś inne tytuły stanowią podstawę do ubezpieczenia dobrowolnego. Z kolei osoby, które spełniają warunki do objęcia ubezpieczeniem z kilku tytułów, podlegają ubezpieczeniu z tytułu, który powstał najwcześniej. Z pozostałych tytułów mogą podlegać ubezpieczeniu wyłącznie dobrowolnie. Tak sformułowany przepis stanowił dla wielu przedsiębiorców sposób na unikanie zgłaszania do dobrowolnego ubezpieczenia

23 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, *op. cit.*, s. 93.

24 Art. 9 ust. 2 ustawy systemowej.

25 T. Bińczycka-Majewska, *Kumulacja...*, *op. cit.*, s. 17.

26 Zob. art. 87 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383).

27 Ubezpieczeni ogółem 15,1 mln, w tym pracownicy 10,9 mln, z umowami zlecenia i agencyjnymi 1,1 mln, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą 1,5 mln – na podstawie *Raportu Roczniego ZUS 2016*, Warszawa, s. 20.

społecznego osób rzeczywiście wykonujących pracę i świadczących usługi na podstawie różnych umów zatrudnienia. Od początku reformy systemu ubezpieczeń społecznych podejmowano różne działania zmierzające do minimalizowania sytuacji sprzyjających unikaniu zgłaszania do obowiązkowego ubezpieczenia pracowników. Regulacje prawne i częstotliwość ich zmian wskazują, że przez wiele lat nie udało się sformułować takich przepisów, by miały jednoznaczne brzmienie i przez wszystkich były jednakowo interpretowane.

Wpływ umów zlecenia na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne

Pierwsze istotne zmiany w obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym wprowadzono 30 grudnia 1999 r.²⁸, ustalając inny porządek w podleganiu ubezpieczeniom w stosunku do osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, do których zalicza się: umowę agencyjną, umowę zlecenia i inne umowy świadczenia usług na podstawie kodeksu cywilnego²⁹. Ustawodawca dla potrzeb prawa ubezpieczeń społecznych zmodyfikował zakres pojęcia „pracownik”, przewidując jego zawężenie w stosunku do zakresu ustalonego w prawie pracy, jeśli chodzi o osoby współpracujące, i jednocześnie rozszerzenie, ponieważ obejmuje nim stronę umowy cywilnoprawnej zawartej między podmiotami uprzednio już związanymi stosunkiem pracy³⁰. Nowe zasady oznaczały, że wobec osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę:

- 1) od umów cywilnoprawnych zawartych do 13 stycznia 2000 r. nie było obowiązku ubezpieczenia, natomiast
- 2) z umów zawartych od 14 stycznia 2000 r. wynika obowiązek ubezpieczenia.

Wcześniej w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 29 grudnia 1999 r. (przy braku innego tytułu) obowiązek ubezpieczenia dotyczył tych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, które:

- 1) zawarły umowę z jednym zleceniodawcą na okres dłuższy niż 14 dni,
- 2) zawarły umowę na okres krótszy niż 15 dni, pod warunkiem że łączny okres umów wynosił co najmniej 15 dni i przerwy pomiędzy umowami były krótsze niż 60 dni³¹.

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

29 Za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy, ale także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli taką umowę zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

30 T. Bińczycska-Majewska, *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., s. 47.

31 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, op. cit., s. 63.

Warto wspomnieć, że w tym okresie, czyli przez prawie 1 rok, jeżeli wykonujący pozostawał jednocześnie w stosunku pracy, dla rozstrzygnięcia obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym bez znaczenia był fakt, czy umowa wykonywana jest na rzecz swojego pracodawcy. W tym okresie umowa nie rodziła obowiązku ubezpieczeń społecznych, czyli pracownik zatrudniony na umowę cywilnoprawną mógł podlegać ubezpieczeniu jedynie dobrowolnie ze skutkiem, że pracodawca i on musi ponieść koszt ubezpieczenia, mimo że często umowy wskazują na podobieństwa wykonywania zlecenia do sytuacji pracownika³². Podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym trwało w okresie wykonywania umowy. Warto wskazać na fakt, iż pierwsze regulacje wprowadzone ustawą systemową przy braku regulacji w zakresie umów cywilnoprawnych wobec własnych pracowników do 14 stycznia powodowały zawieranie z własnymi pracownikami umów, które nie skutkowały obowiązkiem ubezpieczenia. Pracownik wykonywał na rzecz swojego pracodawcy na podstawie odrębnej umowy pracę zbliżoną do wynikającej z wykonywanej umowy o pracę. W konsekwencji od tych przychodów nie opłacano składek, a wykonujący dodatkową umowę nie miał prawa do jakichkolwiek świadczeń pieniężnych. Zmiana definicji „pracownika” spowodowała, że w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wykonujących umowę także na rzecz swojego pracodawcy od 14 stycznia 2000 r. każda umowa cywilnoprawna stanowi podstawę do obowiązku ubezpieczenia³³. Podstawę wymiaru składek dla tych pracowników ustala się zarówno z wynagrodzenia za pracę, jak i z wynagrodzeń z tytułu z wykonywanych umów, czyli z łącznego przychodu u danego pracodawcy. Natomiast zmiana nie miała wpływu na sytuację, gdy wykonywanie umowy przez pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę z podmiotem innym niż własny pracodawca od 14 stycznia 2000 r. w dalszym ciągu miało charakter dobrowolny, chyba że wynagrodzenie osiąmane ze stosunku pracy w przeliczeniu na pełen etat było niższe od najniższego wynagrodzenia w okresie lat 2000–2002, zaś od minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2003 r.

Także od 14 stycznia 2000 r. rozszerzono obowiązek podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty, jeżeli osoby te nie pozostają w stosunku pracy³⁴. Natomiast gdy jest ustalone prawo do powyższych świadczeń i dodatkowo wykonywana umowa na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, następuje kumulacja przychodów zarówno z pracy, jak i z umów³⁵, co stanowi podstawę do ustalenia składek na ubezpieczenia społeczne.

32 I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne...*, *op. cit.*, s. 63.

33 I. Jędrasik-Jankowska, *Obowiązki ubezpieczenia...*, *op. cit.*, s. 34.

34 Art. 9 ust. 4 lit. a ustawy systemowej.

35 K. Antonów, *op. cit.*, s. 107; W. Witoszko, *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniu wypadkowym* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 65–66; M. Szablowska-Juckiewicz, *Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umów cywilnoprawnych z własnym pracodawcą* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, *op. cit.*, s. 356.

Wśród ubezpieczonych są osoby, których źródłem utrzymania są środki pochodzące wyłącznie z umów cywilnoprawnych. W takich sytuacjach do końca 2015 r. obowiązywała zasada pierwszeństwa, czyli podleganie ubezpieczeniu z umowy, która była najwcześniej, zaś pozostałe umowy mogą skutkować jedynie ubezpieczeniem dobrowolnym.

Zbiegi w ubezpieczeniach społecznych od 1 stycznia 2016 r.

Szeroko zapowiadane zmiany, wynikające z postulatów wskazujących na występowanie wielu umów nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, co przekłada się z jednej strony na niższe koszty przedsiębiorców, brak konkurencyjności, a z drugiej strony brak ochrony ubezpieczeniowej dla osób wykonujących takie umowy³⁶, poprzedzone wieloma dyskusjami, zakończone zostały przyjęciem ustawy 23 października 2014 r.³⁷ Przyjęto, że większe niż dotychczas grono osób będzie podlegało ubezpieczeniom obowiązkowym w zbiegu wykonywania umowy cywilnoprawnej³⁸ lub współpracy z kolejnych umów cywilnoprawnych.

Jak wspomniano wcześniej, osoba wykonująca kilka tytułów ubezpieczenia podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom z tego tytułu, który powstał najwcześniej, i mogła z wszystkich lub wybranych tytułów podlegać dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym³⁹. Jednakże ustawodawca dla celów rozstrzygnięcia sporów w zakresie ubezpieczenia ustanowił, że decydującym kryterium jest podstawa wymiaru składek w danym miesiącu nie niższa niż minimalne wynagrodzenie. Dlatego zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. c ustawy systemowej osoba spełniająca warunki objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowymi podlega temu ubezpieczeniu także z innych tytułów z wyjątkiem sytuacji, gdy łączna podstawa wymiaru składek z tytułu wykonywania pracy na umowie cywilnoprawnej przy jej wykonywaniu osiąga kwotę minimalnego

36 W uzasadnieniu projektu ustawy druk nr 242 z 2016 r. wskazano, że w wystąpieniach kierowanych do resortu pracy zarówno ubezpieczeni, jak i w ich imieniu związki zawodowe wskazują, że regulacja ta stanowi pole do nadużyć ze strony płatników składek, którzy korzystając z konstrukcji przepisu, w przypadku kilku umów zlecenia ubezpieczają zleceniobiorców z tytułu wykonywania niżej płatnej umowy (częstokroć kilkudziesięciozłotowej), z pozostałych umów odprowadzając jedynie składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

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

38 W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano uznanie za celowe zrównanie wykonywania umowy zlecenia z innymi tytułami, których posiadanie powoduje sumowanie podstaw wymiaru składek do kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia.

39 D. Świerblewska, *Ratio legis ostatnich zmian w zakresie oskładkowania umów o świadczenie usług* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, op. cit., s. 50; A. Kurzych, *Multiplikacja podmiotów zatrudniających a stosunki ubezpieczenia społecznego usług* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, op. cit., s. 342.

wynagrodzenia. Jednak do sumy wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru nie wlicza się kwot wykazanych za miesiąc po ustaniu danego tytułu ubezpieczenia, gdyż ubezpieczony w tym miesiącu już nie podlegał ubezpieczeniu, w konsekwencji zatem nie ma mowy o zbiegu ubezpieczeniowym⁴⁰. Taka konstrukcja obowiązku ubezpieczenia może prowadzić do zawierania pierwszej umowy na kwotę minimalnego wynagrodzenia, zaś pozostałe umowy skutkować mogą wyłącznie dobrowolnym ubezpieczeniem na wniosek wykonującego umowę. Podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oznacza także podleganie obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu oraz możliwość dobrowolnego podlegania ubezpieczeniu chorobowemu. Koszt ubezpieczeń ponoszony jest przez wykonującego umowę i płatnika składek, dlatego musi być uwzględniony w jego kalkulacji.

W przeszłości, o czym była mowa wcześniej, osoby uprawnione do emerytury lub renty były szczególnie poszukiwane przez przedsiębiorców ze względu na niższe koszty pracy. Aktualnie wprowadzone zmiany w przepisach dla tych grup ubezpieczonych oznaczają, że każda zawarta umowa cywilnoprawna rodzi obowiązek podlegania obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (wypadkowe też jest obowiązkowe). Z kolei wykonywanie więcej niż jednej umowy z innym płatnikiem skutkuje obowiązkowym ubezpieczeniem z tych umów, chyba że przychody osiągnęte z wcześniejszych umów są na poziomie minimalnego wynagrodzenia⁴¹. Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że jeżeli dochodzi do zbiegu kilku tytułów ubezpieczenia, ustawodawca, określając minimalne podstawy zwalnające lub nie z obowiązku ubezpieczenia, unika sytuacji, które wielokrotnie w rozstrzygnięciach sądów wykazywano jako unikanie wywiązywania się przez płatnika składek z rzetelnego zawierania umów i zgłaszania do ubezpieczenia.

Od 2016 r. ustawodawca nakłada na Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązek badania prawidłowości wykazanych przez płatnika składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób wykonujących umowy cywilnoprawne. Nieprawidłowe wykazanie składek powoduje konieczność powiadomienia zarówno płatnika składek, jak i ubezpieczonego. Analogiczne postępowanie prowadzone jest w odniesieniu do ubezpieczonego świadczącego umowy na rzecz więcej niż jednego płatnika. Analiza dokumentacji prowadzona przez Zakład wskazuje, jaką korektę należy przeprowadzić i uzupełnić należne składki, chyba że ubezpieczony wykaże na podstawie dokumentacji, że nie zachodzi taka potrzeba.

40 Ustawodawca przyjął zasadę, że wyliczenia łącznej podstawy wymiaru składek dla rozstrzygnięcia zbiegów tytułów dokonuje się wg kolejności ich powstawania. W przypadku równoczesnego wykonywania np. dwóch umów cywilnoprawnych z dwoma płatnikami, jeżeli wynagrodzenie z pierwszej umowy będzie niższe od najniższego wynagrodzenia, także drugi płatnik zobowiązany będzie do naliczenia i odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne. Natomiast gdy z pierwszej umowy wynagrodzenie jest co najmniej minimalne, drugi płatnik nie jest zobowiązany do ponoszenia kosztów z tytułu ubezpieczenia, a wykonujący tę umowę może być objęty ubezpieczeniami wyłącznie dobrowolnie.

41 Zob. Ł. Jurek, *Zleceniobiorcy a zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, op. cit., s. 392 – w literaturze prezentuje się poglądy, iż „w przypadku zlecenia poprzestanie na ochronie ubezpieczeniowej do wysokości minimalnego wynagrodzenia nie zagwarantuje ochrony ubezpieczeniowej na wystarczającym poziomie, szczególnie gdy ubezpieczony osiąga wyższe przychody”.

Ponadto pracodawca zatrudniający osoby na podstawie umów cywilnoprawnych, które posiadają inne tytuły do ubezpieczeń poza danym miejscem pracy, może wystąpić do Zakładu z wnioskiem o sprawdzenie prawidłowości rozliczania składek⁴². Należy stwierdzić, że stan prawny w zakresie ubezpieczeń społecznych determinują różne okoliczności, wynikające z codziennych spraw, sytuacji przedsiębiorców i ubezpieczonych. Powyższe rozważania wskazują, jak niezwykle trudne w polskich realiach jest przygotowanie takich rozwiązań prawnych, które nie wymagałyby nieustannych zmian.

O rozszerzaniu obowiązkowych ubezpieczeń m.in. na umowy cywilnoprawne często dyskutowano w różnych środowiskach. Należy jednak stwierdzić, że trudno uzyskać informację o liczbie osób wykonujących umowy cywilnoprawne jako jedyne lub dodatkowego źródła przychodu. Brak takich danych nie pozwala na oszacowanie, jak liczna jest grupa osób, dla których takie umowy stanowią podstawowe i jedyne źródło utrzymania. Wykonywanie umów cywilnoprawnych na rzecz dużych, średnich i małych podmiotów gospodarczych powinno mieć odzwierciedlenie w dokumentacji kadrowej i płacowej, ale w wielu przypadkach taki fakt nie jest nigdzie odnotowany. Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że ok. 1,35 mln – to szacunkowa liczba osób, z którymi w 2012 r. została zawarta umowa cywilnoprawna, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy, bez osób, które pobierają emerytury lub renty. W stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej w końcu 2012 r. stanowi to ok. 13% i ok. 10% ogółu pracujących w gospodarce narodowej⁴³. GUS na podstawie badania BAEL i badań modułowych ocenił, że w okresie pierwszych 9 miesięcy 2014 r. co najmniej 1 mln osób wykonywało pracę zarobkową na podstawie innej formy umowy niż umowa o pracę. Dla zdecydowanej większości było to jedyne zatrudnienie. Ponadto przeważająca większość pracowała na podstawie umów zlecenia nie z własnego wyboru⁴⁴. Jednak dane te nie znajdują potwierdzenia w zestawieniu przygotowanym na podstawie danych statystycznych ZUS dotyczących liczby osób podlegających ubezpieczeniu z umowy cywilnoprawnej w pierwszych półroczach lat 2013–2016. Dane zamieszczone w tabeli 1 wskazują, że liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego i rentowych z tytułu tych umów była niższa, niż wynika to z badania GUS zarówno z 2012 jak i 2014 roku. Dodać należy, że dane z ZUS dotyczą osób z jednym lub wieloma tytułami ubezpieczeń, a także emerytów i rencistów, podczas gdy z badań GUS wynika, że ponad 1,35 mln osób to te, dla których jest to jedyne źródło dochodu.

W roku 2016 Zakład Ubezpieczeń Społecznych z upoważnienia Ministra Rodziny, Pracy, i Polityki Społecznej prowadził debaty emerytalne na terenie całego kraju. Uczestnikami byli przedstawiciele nauki, organizacji pracodawców, pracowniczych oraz ZUS. Wśród podnoszonych tematów były także kwestie związane z podleganiem ubezpieczeniom społecznym. W przygotowanym dokumencie kończącym debaty wskazano potrzebę zmian m.in. w kierunku rezygnacji z hierarchizacji i różnych tytułów

42 D. Świerblewska, *op. cit.*, s. 51.

43 *Monitoring Rynku Pracy*, Warszawa 10 stycznia 2014 r.

44 *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia. Notatka informacyjna*, Warszawa 27 stycznia 2016 r.

podlegania ubezpieczeniu na rzecz zasady kumulacji różnych tytułów⁴⁵. Przyjmując taką formułę, należy mieć zawsze na uwadze, że konsekwencją takiego rozwiązania będzie z pewnością wzrost wartości składek na ubezpieczenie społeczne i większe wpływy, ale także w przyszłości – czasem odległej – konieczność zagwarantowania wypłaty świadczeń krótko- i długoterminowych stanowiących pochodną od wniesionych składek. Dodatkowo zwiększą się koszty zatrudnienia, co z pewnością w różnych branżach przełoży się na rynek pracy.

Umowy cywilnoprawne w liczbach

Od 1999 r. przepisy wynikające z art. 9 ustawy systemowej dotyczące zbiegów w ubezpieczeniach społecznych zmieniano często. Wiele ze zmian dotyczy uporządkowania umów cywilnoprawnych i aktualnie prowadzą do objęcia ubezpieczeniem coraz większej liczby osób. Oczywiście jest, że obowiązujący stan prawny nie jest stabilny i ostateczny, co z pewnością będzie prowadziło do dalszych modyfikacji i usprawnień w regułach postępowania w ubezpieczeniach społecznych. Analizując problem zbiegów ubezpieczeń społecznych, należy się zastanowić nad ich wpływem na liczbę osób ubezpieczonych i kwoty odprowadzanych składek.

Tabela 1. Liczba ubezpieczonych na umowach cywilnoprawnych

Rok	Liczba ubezpieczonych (w tys.)											
	styczeń		luty		marzec		kwiecień		maj		czerwiec	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
2013	816,8	100,0	814,3	100,0	826,3	100,0	832,8	100,0	833,3	100,0	850,6	100,0
2014	906,2	110,9	899,2	110,4	911,8	110,3	919,0	110,4	926,1	111,1	935,2	110,0
2015	985,5	108,8	961,2	106,9	979,2	107,4	982,9	106,9	984,4	106,3	991,2	106,0
2016	1048,7	106,4	993,4	103,3	1024,5	104,6	1028,0	104,6	1025,7	104,2	1031,1	104,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS

Powyższe dane wskazują na niewielki wzrost liczby ubezpieczonych, co raczej nie spełnia oczekiwań wnioskodawców wprowadzonych zmian. Wyjaśnieniem tego stanu może być fakt, iż osoby wykonujące umowy były już objęte ubezpieczeniem albo umowy są dodatkowe i nie powodują obowiązkowego ubezpieczenia, czy też w dalszym ciągu nie następuje zgłaszanie do ubezpieczeń osób z tytułu zawartych umów. Największy

⁴⁵ Przegląd systemu emerytalnego – Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. poz. 637) wraz z propozycjami zmian, s. 31.

procentowy wzrost ubezpieczonych miał miejsce w styczniu, a następnie w marcu, kwietniu i maju 2014 r. – powyżej 10%. W porównaniu z danymi GUS liczba osób podlegających ubezpieczeniu wzrosła w niewielkim zakresie, co z pewnością nie odzwierciedla rzeczywistego stanu wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Kolejne dane dotyczące składek na poszczególne rodzaje ubezpieczeń wskazują na skutki finansowe z objęcia ubezpieczeniem umów zlecenia, czyli na składki na ubezpieczenia społeczne.

Tabela 2. Kwota przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu wykonywania pracy na umowach cywilnoprawnych

Rok	Kwota przypisu w miesiącach (w mln zł)											
	styczeń		luty		marzec		kwiecień		maj		czerwiec	
	kwota	zmiana w % (rok po roku)	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost
2013	193,6	100,0	158,9	100,0	172,1	100,0	171,2	100,0	176,1	100,0	173,1	100,0
2014	218,0	112,6	176,4	111,0	179,9	104,5	201,0	117,4	204,4	116,1	202,2	116,7
2015	248,7	114,8	203,6	115,4	217,8	121,1	234,0	116,4	227,5	111,3	234,1	115,8
2016	278,4	111,9	235,8	115,8	299,1	137,3	302,7	129,4	313,7	137,9	306,2	130,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

W zakresie wartości składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe obserwuje się wzrost w poszczególnych miesiącach i latach, przy czym największy miał miejsce w 2016 r. w miesiącach marzec–czerwiec, co wiąże się ze wzrostem liczby ubezpieczonych, ale także ze wzrostem kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Tabela 3. Kwota przypisu składek na ubezpieczenie wypadkowe z tytułu wykonywania pracy na umowach cywilnoprawnych

Rok	Kwota przypisu w miesiącach (w mln zł)											
	styczeń		luty		marzec		kwiecień		maj		czerwiec	
	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost
2013	11,8	100,0	8,0	100,0	8,7	100,0	8,8	100,0	9,2	100,0	9,3	100,0
2014	11,3	95,8	8,8	110,0	9,2	105,7	10,4	118,2	10,6	115,2	10,5	112,9
2015	12,9	114,2	10,4	118,2	11,2	121,7	11,8	113,5	11,4	107,5	11,5	109,5
2016	14,0	108,5	11,4	109,6	14,0	125,0	14,5	122,9	14,9	130,7	14,5	126,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

Podobną tendencję można obserwować w ubezpieczeniach wypadkowych (które nie są przedmiotem opracowania) z wyjątkiem stycznia 2014 r., gdy wystąpił niewielki spadek o 4,2%, a także w ubezpieczeniu chorobowym. Charakterystyczną cechą tych dwóch ubezpieczeń jest wzrost w 2016 r., który dla ubezpieczenia wypadkowego w okresie marzec–czerwiec wyniósł 20%, zaś w ubezpieczeniu chorobowym, które jest wyłącznie dobrowolne, w marcu i maju wzrost ten wyniósł około 25%, co może się łączyć przede wszystkim z większą liczbą osób objętych ubezpieczeniem.

Tabela 4. Kwota przypisu składek na ubezpieczenie chorobowe z tytułu wykonywania pracy na umowach cywilnoprawnych

Rok	Kwota przypisu w miesiącach (w mln zł)											
	styczeń		luty		marzec		kwiecień		maj		czerwiec	
	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost	kwota	wzrost
2013	7,9	100,0	6,3	100,0	6,9	100,0	6,9	100,0	7,1	100,0	7,2	100,0
2014	9,0	113,9	7,3	115,9	7,9	114,5	8,1	117,4	8,5	119,7	8,5	118,1
2015	10,3	114,4	8,4	115,1	9,0	113,9	9,5	117,3	9,5	111,8	9,8	115,3
2016	11,6	112,6	9,4	111,9	11,3	125,6	11,3	118,9	11,9	125,3	11,7	119,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS

Powszechnie uznaje się, że składki na ubezpieczenia społeczne stanowią obciążenie dla ubezpieczonych i płatników składek. Dlatego warto wskazać, jak kształtują się wydatki na niektóre świadczenia krótkoterminowe, czyli z ubezpieczenia chorobowego, w przedstawianych okresach.

Tabela 5. Świadczenia krótkoterminowe wypłacone ubezpieczonym z tytułu wykonywania pracy na umowach cywilnoprawnych

Rok	Kwota wypłaconych świadczeń (w mln zł)							
	zasiłki chorobowe		zasiłki opiekuńcze		zasiłek macierzyński		świadczenie rehabilitacyjne	
	kwota	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)	zmiana w % (rok po roku)
2013	44,1	100,0	0,9	100,0	8,8	100,0	6,5	100,0
2014	50,4	114,3	1,1	122,2	19,1	217,0	7,0	107,7
2015	62,3	123,6	1,2	109,1	25,3	132,5	8,7	124,3
2016	74,0	118,8	1,6	133,3	32,9	141,2	9,8	112,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych

Dane o kwotach wypłat świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w analizowanych okresach pierwszych półroczy potwierdzają potrzebę tego ubezpieczenia objętych nim osób. Dotyczy to wszystkich rodzajów świadczeń krótkoterminowych, co ma szczególne odzwierciedlenie zarówno w wartościach kwotowych, jak i procentowych analizowanych danych. W zestawieniu kwoty składek na ubezpieczenie chorobowe i wydatków na świadczenia z tego ubezpieczenia zauważalne jest, że kwota świadczeń przewyższa wartość składek za półrocza.

Podsumowanie

Od początku reformowania systemu, tj. od 1999 r., kładziono nacisk na porządkowanie kolejności tytułów ubezpieczeń, lecz w początkowym okresie przepisy nie uwzględniały obowiązku płacenia składek w przypadku kilku różnych tytułów ubezpieczenia. Kumulacja obowiązku ubezpieczenia dotyczyła zawsze zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, niezależnie od tego, czy jest to kilka równoczesnych umów oraz czy ubezpieczeni pobierają już świadczenia emerytalno-rentowe, mimo że osoby pobierające te świadczenia nie mają możliwości korzystania z niektórych rodzajów świadczeń.

Katalog osób objętych ubezpieczeniem jest rozległy – są to osoby zarówno w wieku produkcyjnym, jak i po nim, ale niezwykle ważny jest zestaw różnych uwarunkowań, które mają wpływ na obowiązkowe lub dobrowolne podleganie ubezpieczeniom.

Pierwsza istotna modyfikacja przepisów mająca wpływ na obowiązek ubezpieczenia nastąpiła w związku ze zmianą pojęcia „pracownik”, co w przypadku pracownika wykonującego także umowy cywilnoprawne na rzecz własnego pracodawcy spowodowało konieczność zgłaszania do ubezpieczenia i opłacania składek od wszystkich umów u danego pracodawcy. Modyfikowanie przepisów ustawy systemowej od kilku lat prowadzone jest w kierunku zagwarantowania ubezpieczeń wynikających z minimalnego wynagrodzenia lub z minimalnych podstaw wymiaru składek. Nie bez znaczenia były sytuacje, w których ubezpieczeni, wykonując określone tytuły ubezpieczenia, często z niższymi podstawami, nie mieli wpływu na zmianę tego stanu. Na uwagę zasługuje podejmowanie zmian w przepisach, których celem jest zabezpieczenie co najmniej minimalnych podstaw wymiaru składek, które są bazą do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne jako czynnika wpływającego na wysokość emerytury. Minimalne podstawy wymiaru składek dla ubezpieczonych stanowią swoistą gwarancję prawa do najniższej emerytury. W dyskusji podnoszone są także głosy, czy powinno być takie ograniczenie, czy też od wszystkich przychodów należy płacić składkę, a w konsekwencji od wyższych podstaw ustalane będą świadczenia.

W artykule omawiano zbiegi tytułów ubezpieczenia, a szczególnie umowy cywilnoprawne, które są dosyć powszechne i stanowią zdecydowaną większość, choć nie ma nigdzie w kraju pełnej informacji o ich liczbie. ZUS dysponuje jedynie liczbą tych ubezpieczonych, których pracodawca zgłosił do ubezpieczenia z jednym lub wieloma

tytułami ubezpieczeń. Dane liczbowe zawarte w materiale nie wskazują na znaczący wzrost liczby ubezpieczonych z tytułu umów zlecenia, co moim zdaniem może świadczyć, że w dalszym ciągu wiele umów nie jest zgłaszanych do ubezpieczenia.

Wprowadzone od 2016 r. zmiany wskazujące na nowe podejście w stosunku do zbiorów tytułów ubezpieczenia są kolejnym działaniem, które ma na celu zabezpieczenie ubezpieczonych na wypadek różnych zdarzeń losowych, czyli zagwarantowanie określonego świadczenia w razie wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego. Ustawodawca określił, że w przypadku kilku tytułów ubezpieczenia obowiązuje hierarchia, ale także pewne minimum zarobków do ustalenia obowiązku ubezpieczenia do momentu osiągnięcia co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Z pozostałych tytułów można podlegać ubezpieczeniu dobrowolnie, ale ponieważ składka na ubezpieczenie składa się z części pochodzącej od ubezpieczonego i z drugiej od pracodawcy, obie strony muszą wyrazić zgodę na jej sfinansowanie.

Warto podkreślić, że zmiany w kierunku zabezpieczenia minimalnych środków do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych skutkują objęciem szerszego grona osób ubezpieczeniem, ale także obciążeniami finansowymi w postaci składek na ubezpieczenie za te osoby. Jednak w dalszym ciągu nie ustala się obowiązku ubezpieczenia w stosunku do wykonujących umowę o dzieło jako jedyne źródła dochodu, ale być może realizując propozycje wynikające z debat emerytalnych, aby zastosować kumulację wszystkich dochodów, udałoby się również te osoby objąć ubezpieczeniem. Wymaga to jednak szczegółowej analizy i oszacowania, jakiej liczebnie grupy osób ten problem dotyczy. Przedstawione w artykule poglądy, fakty i dane statystyczne potwierdzają przyjętą na wstępie hipotezę, iż częste zmiany w przepisach i niejednolite interpretacje mają negatywne skutki dla obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych.

*dr Małgorzata Olszewska
Społeczna Akademia Nauk w Łodzi*

ŹRÓDŁA:

- Antonów K., *Zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.
- Bińczycka-Majewska T., *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.
- 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.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.
- Jędrasik-Jankowska I., *Obowiązek ubezpieczenia społecznego emerytów i rencistów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6.

- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, tom 1, Warszawa 2006.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jurek Ł., *Zleceniobiorcy a zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Kurzych A., *Multiplikacja podmiotów zatrudniających a stosunki ubezpieczenia społecznego usług* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Kuźniar J., *Objęcie ubezpieczeniem społecznym – zagadnienia wybrane – uwagi na tle orzecznictwa (cz. 1)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 4.
- *Monitoring Rynku Pracy*, Warszawa 10 stycznia 2014 r.
- *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia. Notatka informacyjna*, Warszawa 27 stycznia 2016 r.
- Przegląd systemu emerytalnego – Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. poz. 637) wraz z propozycjami zmian.
- *Raport Roczny ZUS 2016*, Warszawa.
- Stelina J., *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.
- Szablowska-Juckiewicz M., *Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umów cywilnoprawnych z własnym pracodawcą* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Świerblewska D., *Ratio legis ostatnich zmian w zakresie oskładkowania umów o świadczenie usług* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Witoszko W., *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniu wypadkowym* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Zieleniecki M., *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.
- Zieleniecki M., *Zbieg obowiązku ubezpieczenia* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016.
- *Wiedza i postawy wobec ubezpieczeń społecznych. Raport z badań*, Warszawa 2016.

Convergence of social insurance titles under employment and civil law contracts

The article presents selected issues regarding the convergence of social insurance titles and their evolution from the beginning of the reform of the social insurance system in 1999. The multitude of introduced changes in the past period prompts us to reflect on how and for what reasons the subject scope of the insured is extended to guarantee the minimum bases for pensions insurances. Frequent changes have negative consequences for the insurance system. The last stage of changes, post 2016, has seen the accumulation of revenues from concluded civil law contracts and expectations as to the increase in the number of persons insured which should have an impact on the contribution income held by the insurance institution.

Key words: insurance titles, social insurance convergences, insurance priority, accumulation of insurance titles