

**Marcin Krajewski**  <https://orcid.org/0000-0002-8869-0362>

Uniwersytet Łódzki

## MULTIPLIKACJA PODSTAW ZATRUDNIENIA I JEJ KONSEKWENCJE PRAWNE NA GRUNCIE PRAWA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

### Abstract

#### **The multiplication of the basis of employment and the legal consequences of this on the basis of the social insurance law**

The article presents the rules of overlapping of pension and disability insurance titles in Poland. The Act on the Social Insurance System makes it possible to be subject to pension and disability insurance under more than one insurance title. The introduced model is not immune to the multiplication of insurance titles. The multiplication, the purpose of which is to divide the insurance title, makes it possible to pay lower premiums, but it also significantly reduces the level of protection of the insured and the income of the Social Insurance Fund. The author puts forward a proposal for simplifying the rules governing pension and disability insurance. The article also assesses the introduction of changes resulting from the KPOiZO aimed at equalising the social protection granted to persons employed on the basis of an employment relationship and civil law contracts.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenie emerytalne, zbieg tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych, multiplikacja

**Keywords:** pension insurance, concurrence of pension and disability insurance, multiplication

**ASJC:** 3308, **JEL:** K31

### Wstęp

Ustawa z dnia 13 sierpnia 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2023, poz. 1230 tekst jedn. ze zm., dalej: „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”, „u.s.u.s.”) objęła ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi szeroki krąg osób aktywnych zarobkowo. Każdą z form aktywności zarobkowej (tytuł ubezpieczenia) charakteryzuje specyficzny zakres ochrony, dostosowany do potrzeb ubezpieczonego. Poszczególne tytuły ubezpieczenia różnią

się przede wszystkim: zakresem obowiązku podlegania poszczególnym rodzajom ubezpieczeń, podstawą wymiaru składek oraz zasadami kumulacji z innymi tytułami do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwia podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z więcej niż jednego tytułu do ubezpieczeń. Reguły zbiegu tytułów określone zostały w art. 9 u.s.u.s. Powołany przepis dzieli tytuły ubezpieczenia na cztery kategorie: tytuły objęte bezwzględnym pierwszeństwem, tytuły objęte zasadą pierwszeństwa w czasie, tytuły względne oraz dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Bińczycka-Majewska 2000, s. 2). Ustawa wprowadza gradację tytułów – wystąpienie tytułu należącego wyższej kategorii co do zasady wyłącza obowiązek podlegania ubezpieczeniom z tytułów należących do niższej kategorii. Stosując obowiązujące zasady, strony umowy o pracę albo zlecenia, w celu obniżenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (a tym samym opłacenia niższych składek), dokonują multiplikacji tytułów do ubezpieczenia. Przez pojęcie multiplikacji tytułów ubezpieczenia należy rozumieć defragmentację stosunku prawnego łączącego podmiot zatrudniający oraz zatrudnionego, której celem jest zwielokrotnienie tytułów ubezpieczenia prowadzące do powstania zbiegu tytułów ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, umożliwiające obniżenie podstawy wymiaru składek.

Celem opracowania jest ukazanie następstw współistnienia kilku więzi łączących podmiot zatrudniający oraz zatrudnionego, z których każda może stanowić odrębny tytuł ubezpieczenia emerytalnego i rentowych. W artykule podjęto się także oceny stosowania przez płatników składek multiplikacji tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych oraz zaproponowano rozwiązania mające na celu uproszczenie zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu oraz rentowym.

## 1. Więź łącząca płatnika składek oraz ubezpieczonego

W celu ustalenia, czy ubezpieczony będzie podlegał ubezpieczeniom społecznym, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza pojęcie tytułu ubezpieczenia. Katalog podmiotów objętych obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi oraz kształt poszczególnych tytułów istotnie ewoluują. Dotyczy to zarówno obejmowania obowiązkowym ubezpieczeniem kolejnych podmiotów (np. w 2021 roku ubezpieczeniem objęto małżonka Prezydenta RP, zaś w 2018 roku doktorantów otrzymujących stypendium doktoranckie), jak i uznawania kolejnych form aktywności zarobkowej za prowadzenie pozarolniczej działalności (art. 8 ust. 6 u.s.u.s.). Zmianie ulegają również zasady ustalania podstawy wymiaru składki z poszczególnych tytułów ubezpieczenia. Artykuł 8 ust. 2a u.s.u.s. wprowadza na przykład konstrukcję fikcji prawnej uznania za pracownika osobę wykonującą pracę na podstawie umowy zlecenia zawartej z własnym pracodawcą (Babińska-Górecka 2015, s. 41; Kurzych 2015, s. 336), co w praktyce oznacza konieczność uwzględnienia przez płatnika przychodu z takiej umowy i zsumowania go z przychodem ze stosunku pracy. Zmiana „granic” obowiązku składkowego może wynikać zarówno z nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (np. umowa zlecenie zawarta z własnym pracodawcą – art. 18 ust. 1a u.s.u.s.), jak też stanowić następstwo orzeczeń

sądowych (obowiązek zsumowania podstaw wymiaru składki w przypadku pozorowania zbiegu tytułów przy zleceniu).

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie definiuje tytułu ubezpieczenia<sup>1</sup>. W doktrynie wyrażono podgląd, że przez pojęcie to należy rozumieć zatrudnienie, prowadzenie pozarolniczej działalności, a także ochronę przyznaną wybranym osobom nieprowadzącym działalności zarobkowej (Antonów 2004, s. 92). Podobnie pojęcie to nakreślił Krzysztof Ślęzak, wskazując, że ubezpieczeniom społecznym podlegają nie tylko osoby aktywne zawodowo, ale również grupy, które żadnej aktywności zawodowej nie wykonują, w tym mające określony status formalny (Ślęzak 2021, s. 367). Artykuły 6–7 u.s.u.s. zawierają zamknięty katalog tytułów ubezpieczenia. W powoływanych przepisach ustawodawca, stosując taksatywne wyczerpujące wyliczenie, wskazuje, kto podlega ubezpieczeniom społecznym (np. pracownicy z wyłączeniem prokuratorów, osoby wykonujące pracę nakładczą). Skorelowany z powołanymi przepisami art. 13 u.s.u.s. określa okresy, w jakich ubezpieczony podlega ubezpieczeniom (zgodnie z art. 13 pkt 2 u.s.u.s. zleceniobiorca podlega ubezpieczeniom od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania do dnia rozwiązania lub wygaśnięcia tej umowy). Istotne znaczenie dla określenia kręgu osób objętych poszczególnymi tytułami ubezpieczeń ma treść art. 8 u.s.u.s. Przepis ten spełnia kilka istotnych funkcji. Po pierwsze, określa (precyzuje) krąg podmiotów objętych poszczególnymi tytułami ubezpieczenia (np. kategorie osób prowadzących działalność pozarolniczą). Po drugie, modyfikuje wybrane tytuły ubezpieczenia (rozszerzając tytuł pracowniczego ubezpieczenia o umowy cywilnoprawne zawarte z pracodawcą lub realizowane na rzecz pracodawcy, art. 8 ust. 2a u.s.u.s.). Po trzecie, określa przesłanki, których wystąpienie powodować będzie objęcie ubezpieczeniem z innego tytułu ubezpieczenia, niż wynika to z zawartej przez ubezpieczonego umowy (zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.u.s. osoba zatrudniona na umowę o pracę, która spełni kryteria dla osób współpracujących, jest obejmowana ubezpieczeniem z tytułu współpracy z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, zleceniobiorcami oraz z osobami fizycznymi, wskazanymi w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2023, poz. 221 tekst jedn. ze zm.). Analiza treści art. 8 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wprowadza odrębnych definicji tych pojęć, które zostały zdefiniowane na gruncie odrębnych przepisów (stosunek pracy, zlecenie czy działalność gospodarcza).

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Osoby, które na gruncie odrębnych przepisów uzyskają określony status (pracownika, nakładcy, zleceniobiorcy), co do zasady z mocy prawa zostają objęte obowiązkiem ubezpieczenia. Warto podkreślić, że każdy ze stosunków prawnych wyróżnia zespół cech, które umożliwiają przypisanie go do wzorca opisanego w przepisach prawa. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dokonując oceny tego, czy ubezpieczony zgłoszony jest z odpowiedniego tytułu, porównuje treść, sposób realizacji danej

---

<sup>1</sup> Pojęcie tytułu ubezpieczenia chorobowego zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. 2022, poz. 1732 tekst jedn. ze zm.). Zgodnie z jej art. 3 pkt 1 tytuł ubezpieczenia chorobowego oznacza zatrudnienie lub inną działalność, których podjęcie rodzi obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia tym ubezpieczeniem na zasadach dobrowolności w rozumieniu przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

umowy, dopasowując go do wzorca określonego w przepisach odrębnych (np. ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, Dz.U. 2023, poz. 1465 tekst jedn. ze zm., dalej: „k.p.”, czy też w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610 tekst jedn. ze zm., dalej: „k.c.”). Wtórne znaczenie ma w takim przypadku nazwa zawartej umowy. Jak wskazano w piśmiennictwie, wybór podstawy zatrudnienia ogranicza m.in. sposób jej wykonywania oraz faktyczne warunki świadczenia pracy (Duraj 2017, s. 63–64). W praktyce jednak rozgraniczenie umowy zlecenia oraz umowy o dzieło może budzić wątpliwości. Elementem, który należy w takim wypadku wziąć pod uwagę, jest wola stron. Jednakże jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 maja 2019 roku (II PK 27/18, OSNP 2020, nr 5, poz. 43) wola stron wyrażona w umowie nie może być sprzeczna z ustawą (art. 58 § 1 k.c.), a swoboda stron przy zawieraniu umowy nie jest nieograniczona (art. 353<sup>1</sup> k.c.). Granice swobody umów mają charakter oceny i są wyznaczane przez ustawę (ograniczenie wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), właściwość (naturę) stosunku prawnego oraz zasady współżycia społecznego. Cechą wyróżniającą prawo ubezpieczeń społecznych jest też ograniczenie swobody stron w zakresie kreowania tytułu ubezpieczenia, na rzecz przyznanej ubezpieczonemu ochrony. Potwierdzeniem tej zasady jest m.in. uprawnienie ZUS do zakwestionowania podstawy zatrudnienia, nawet w sytuacji, gdy ubezpieczony oraz płatnik zgodnie wyrażają wolę rezygnacji z objęcia ubezpieczeniami społecznymi. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 września 2022 roku (II USK 678/21, LEX nr 3416126), o tym, czy dany stosunek stanowi tytuł ubezpieczeń społecznych, nie decyduje samo formalne zawarcie umowy, ale faktyczne i rzeczywiste realizowanie elementów charakterystycznych dla stosunku prawnego.

W prawie ubezpieczeń często spotykane są sytuacje, gdy ubezpieczony wraz z płatnikiem zawierają umowę określonego rodzaju tylko dlatego, że nie stanowi ona tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Taka sytuacja istnieje np. gdy ubezpieczony jest rolnikiem. Zawierając umowę zlecenie i osiągając przychód poniżej minimalnego wynagrodzenia, uzyskuje on możliwość podlegania jednocześnie ubezpieczeniu w ZUS, jak i w KRUS. Po spełnieniu przesłanki 25 lat podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników uzyskuje on prawo do pobierania emerytury rolniczej, a jednocześnie emerytury z ZUS. W razie zawarcia umowy o pracę zgodnie z art. 7 ust. 1 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2023, poz. 208 tekst jedn. ze zm.), zostanie on wyłączony z ubezpieczenia w KRUS. Z kolei w przypadku wysokiej klasy specjalistów istnieje niechęć do zawierania umów o pracę, z uwagi na dynamicznie rosnące wynagrodzenie. długie okresy wypowiedzenia czy zakazy prowadzenia działalności konkurencyjnej. Takie osoby, wykonując zatrudnienie w warunkach charakterystycznych dla zatrudnienia pracowniczego, zawierają umowy cywilnoprawne albo rozpoczynają prowadzenie pozarolniczej działalności. Trzeci przypadek, gdy strony zawierają umowę nieobjętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, pozorując w ten sposób zbieg tytułów, dotyczy osób, które osiągają minimalny poziom ochrony (podstawę wymiaru składki odpowiadającą wysokości minimalnego wynagrodzenia) i po jego przekroczeniu, mając świadomość dobrowolności ubezpieczenia z kolejnych umów – decydują się na taką właśnie formę kooperacji. Szczególną kategorię podmiotów, które świadczą usługi na podstawie umów cywilnoprawnych, stanowią osoby mające niskie kwalifikacje, które z uwagi

na słabą pozycję negocjacyjną zmuszone są do wykonywania zatrudnienia cywilnoprawnego, w tym pozorowania umów o dzieło. Z uwagi na powszechnie stosowaną w ich przypadku multiplikację tytułów do ubezpieczenia ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu obowiązku kumulacji zleceń do osiągnięcia minimalnego wynagrodzenia (art. 9 ust. 2c u.s.u.s.) oraz wprowadził obowiązek raportowania do ZUS zawartych umów o dzieło (art. 36 ust. 17 u.s.u.s.).

## 2. Multiplikacja jako narzędzie optymalizacji podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne

Na gruncie obowiązujących przepisów ubezpieczonego i płatnika może łączyć w tym samym czasie więcej niż jedna więź stanowiąca tytuł ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Strony stosunku prawnego, wybierając określoną formę kooperacji (praca, zlecenie, prowadzenie pozarolniczej działalności), kierują się m.in. tym, czy i w jakim zakresie zawarta umowa stanowić będzie tytuł do ubezpieczeń społecznych. Warto nadmienić, że wystąpienie kilku tytułów łączących płatnika oraz ubezpieczonego może stanowić naturalną konsekwencję odmiennego zakresu lub charakteru realizowanych czynności<sup>2</sup>. Celem nadrzędnym w przypadku dopuszczalnej (naturalnej) formy zwielokrotnienia tytułów łączących płatnika oraz ubezpieczonego nie jest chęć obniżenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne. W konsekwencji każda z zawartych umów stanowi, co do zasady, samodzielny tytuł do ubezpieczeń.

Źródłem multiplikacji jest przede wszystkim zróżnicowanie podstaw zatrudnienia i nadanie każdej z nich unikalnej rangi tytułu do ubezpieczeń, a także wyłączenie obowiązku ubezpieczenia (a tym samym obowiązku opłacania składek) w przypadku kumulacji kilku tytułów do ubezpieczeń. Sztuczna multiplikacja, której narzędziem jest defragmentacja tytułu ubezpieczenia prowadząca do zbiegu tytułów, stosowana jest najczęściej w przypadku umowy o pracę oraz zlecenia. Z uwagi na ukształtowanie zasad zbiegu kilku zleceń oraz zbiegu zlecenia z innymi tytułami do ubezpieczeń (obowiązek ubezpieczenia z jednego tytułu oraz obowiązek kumulacji tytułów aż do osiągnięcia podstawy wymiaru składki odpowiadającej kwocie minimalnego wynagrodzenia) tytuł ten od początku obowiązywania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych narażony był na działania optymalizacyjne, w tym multiplikowanie więzi łączących płatnika oraz ubezpieczonego. Po pierwsze dlatego, że zlecenie stanowiło podstawę zatrudnienia w przypadku osób o niskich kwalifikacjach. Miały one słabą pozycję negocjacyjną, co powodowało nie tylko obniżenie standardu ochrony do minimalnego dopuszczonego przez ustawę, ale także na narażało je działania mające na celu unikanie opłacania składek (zawieranie umów o dzieło). Umowa zlecenia, jeżeli stanowi jedyny tytuł do ubezpieczeń, zapewnia poziom ochrony porównywalny z pracowniczym. Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.s.u.s., analogicznie do pracowników, podstawę wymiaru składki zleceniobiorcy co do zasady stanowi przychód. Aby obniżyć poziom ochrony zleceniobiorcy, niezbędne

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 22 § 1<sup>2</sup> k.p. nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w art. 22 § 1 k.p. Z kolei niewystępowanie elementów charakterystycznych dla stosunku pracy determinuje zawarcie umowy cywilnoprawnej.

jest rozbieżność umowy zlecenia na kilka mniejszych i pozorowanie zbiegu tytułów. Artykuł 9 ust. 2 u.s.u.s. stanowi, że w przypadku zbiegu kilku zleceń obowiązkowemu ubezpieczeniu podlega się z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Jednocześnie istnieje możliwość zmiany tytułu ubezpieczenia, objęcia ubezpieczeniem kilku albo wszystkich zawartych umów. Jak wskazano w piśmiennictwie, przyjęta początkowo konstrukcja tytułu ubezpieczenia jako umowy łączącej jej strony, a nie zbioru czynności w ramach stosunku zobowiązaniowego umożliwiła szeroką multiplikację tytułów ubezpieczenia (Kurzych 2015, s. 343). Multiplikowanie tytułów, często powiązane z pozornym świadczeniem usług na rzecz kilku podmiotów, wymusiło zagwarantowanie zleceniobiorcom minimalnego poziomu ochrony. W 2016 roku do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono art. 9 ust. 2c, na mocy którego nakazano kumulację podstawy wymiaru składki do kwoty odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obowiązku kumulowania wszystkich zleceń wykonywanych na rzecz jednego podmiotu, tj. rozwiązania analogicznego, jak w przypadku pracowników (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.).

Jednocześnie z uwagi na działania optymalizacyjne podejmowane przez płatników w orzecznictwie wypracowano zespół elementów, które wskazują na zaistnienie sztucznie wykreowanej multiplikacji tytułów do ubezpieczenia społecznego. Po pierwsze, stanowić ją będą umowy zawarte dla pozoru. Umowy takie w świetle art. 83 § 1 k.c. nie mogą stanowić tytułów obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2020 roku, III AUa 360/20, LEX nr 3160241). Po drugie, formalnie poprawna realizacja umowy zlecenia czy też rzeczywiste wykonywanie umowy zlecenia może zmierzać do obejścia prawa, a tym samym nie wyłącza możliwości dokonania oceny ważności tego zobowiązania jako tytułu ubezpieczenia społecznego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2021 roku, III AUa 1492/19, LEX nr 3329690). Po trzecie, sądy zwracają uwagę na konieczność wskazania logicznego bądź ekonomicznie uzasadnionego celu, który uzasadniałby zawarcie kilku umów w sytuacji, gdy finalnym odbiorcą usługi jest ten sam podmiot, a zleceniobiorca wykonuje czynności w tym samym miejscu i czasie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2019 roku, I UK 110/18, OSNP 2020, nr 3, poz. 30). Z uwagi na silnie ocenny charakter wymienionych elementów niezbędna jest jednak interwencja ustawodawcy, której celem będzie uporządkowanie zasad podlegania ubezpieczeniom przez zleceniobiorców.

Analizując treść art. 9 u.s.u.s., należy wskazać, że nie każde zwielokrotnienie tytułów wywoła skutek w postaci obniżenia podstawy wymiaru składki. Powołana już wcześniej kumulacja kilku pracowniczych tytułów ubezpieczenia, z uwagi na wprowadzony w art. 9 ust. 1 u.s.u.s. obowiązek objęcia ubezpieczeniem każdej z zawartych umów, nie może być traktowana jako przejaw sztucznie wykreowanej multiplikacji tytułów. Efektu obniżenia podstawy wymiaru składki nie spowoduje także kumulacja kilku pracowniczych oraz niepracowniczych podstaw zatrudnienia (rozszerzenie tytułu ubezpieczenia), jeżeli umowy te zostały zawarte z jednym podmiotem (pracodawcą) bądź praca jest wykonywana na rzecz jednego podmiotu (pracodawcy). Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 maja 2022 roku (III USK 543/21, LEX nr 3479460), art. 8 ust. 2a u.s.u.s. rozszerza pojęcie pracownika do celów ubezpieczeń społecznych poza sferę stosunku pracy. Oznacza to, że płatnik zobowiązany

jest powiększyć podstawę wymiaru składki osiąganey ze stosunku pracy o umowy: agencyjną, zlecenia, inną umowę o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu, a także umowę o dzieło (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2021 roku, III USKP 72/21, LEX nr 3305390). Z kolei Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 listopada 2022 roku (III AUa 466/21, LEX nr 3479460) podkreślił, że w przypadku zawarcia umów na warunkach określonych w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. ubezpieczony posiada dwa zatrudnienia, które w drodze wyjątku stanowią dla celów ubezpieczeń społecznych jeden tytuł ubezpieczeń. Powołany przepis nakazujący rozszerzenie tytułu pracowniczego o umowy cywilnoprawne ma także zastosowanie w przypadku umów zawieranych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 września 2017 roku (I UK 370/16, LEX nr 2357398), pozostawanie w stosunku pracy i jednocześnie świadczenie usług na podstawie indywidualnej umowy, przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą w określonej sytuacji (relacji), która nie jest obojętna prawodawcy (umowa jest wykonywana tylko na rzecz pracodawcy), prowadzi do zastosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. również w przypadku pozarolniczej działalności gospodarczej. Na marginesie warto zaznaczyć, że liczba sporów sądowych dotyczących wykładni pojęcia „wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje się w stosunku pracy” przemawia za systemowym uregulowaniem tej kwestii.

W przypadku osób osiągających wysokie przychody źródła optymalizacji podstawy wymiaru składki nie stanowi z reguły multiplikacja zleceń, lecz objęcie ubezpieczeniami z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s.). Prowadzenie pozarolniczej działalności stanowi jedną z form optymalizacji kosztów zatrudnienia. Umożliwia ono opłacenie jednolicie określonej ryczałtowej składki na ubezpieczenie społeczne, niezależnie od liczby zawartych i realizowanych umów. Dla objęcia obowiązkiem ubezpieczenia nie ma znaczenia to, czy usługi świadczone są na rzecz różnych czy też jednego podmiotu (np. kooperacji z byłym pracodawcą). W przypadku stosunku pracy podstawę wymiaru składki stanowi przychód (art. 18 ust. 1 u.s.u.s.). Płatnik jest zobowiązany do opłacenia składek do wysokości podstawy odpowiadającej 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (art. 19 ust. 1 u.s.u.s.). Utworzenie pozarolniczej działalności umożliwia opłacenie składki ryczałtowej od podstawy wynoszącej 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 18 ust. 8 u.s.u.s.). Co istotne, podstawa wymiaru składki osoby prowadzącej działalność pozarolniczą jest deklarowana przez ubezpieczonego i jest niezależna od osiągniętych przez niego dochodów (Stelina 2004, s. 312). Na marginesie zaznaczyć należy, że w przypadku wprowadzenia zmiany zasad kumulacji składek na ubezpieczenia zleceniobiorców (oskładkowania wszystkich zleceń) istnieje ryzyko, że zleceniodawcy, poszukując innych narzędzi umożliwiających obniżenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, wybiorą właśnie kooperację na zasadach *business to business*, a dotychczasowi zleceniobiorcy masowo tworzyć będą pozarolnicze działalności gospodarcze. Liczne preferencje przyznane przez ustawodawcę sprawiają, że tytuł pozarolniczej działalności stopniowo wypiera zatrudnienie pracownicze w sektorze IT, transporcie, a ostatnio także budownictwie. Pozarolnicza działalność znajduje także szerokie zastosowanie w sektorze ochrony zdrowia, gdzie istotnie obniża koszty zatrudnienia np. szpitali. Nieskrępowany dostęp do samozatrudnienia, a przede wszystkim brak testu przedsiębiorcy wypaczają niejako

istotę zastosowania pozarolniczej działalności jako tytułu obejmującego osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Jak wskazano w piśmiennictwie, zwiększanie liczby osób zajmujących się działalnością gospodarczą w Polsce nie ma racjonalnego uzasadnienia, gdyż ilość nie przekłada się na jakość i skalę działania przedsiębiorców (Cieślak 2019, s. 15).

Multiplikacja tytułów umożliwia objęcie obowiązkiem opłacania składek jedynie części przychodu ubezpieczonego, zapewnia płatnikowi obniżenie kosztów zatrudnienia, a w konsekwencji uzyskanie przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami na rynku. Tytuły podatne na multiplikację wypierają tytuły ubezpieczenia, z którymi wiąże się obowiązek opłacenia wyższych składek (Więckowska 2013, s. 97). Warto podkreślić, że rzeczywistym podmiotem, który jest beneficjentem multiplikacji tytułów, jest podmiot zlecający. Zatrudniając ubezpieczonego, płatnik finansuje połowę składki emerytalnej oraz trzy czwarte składki rentowej. Następstwem działań optymalizacyjnych jest niewątpliwie obniżenie przychodów FUS. Niższe przychody funduszu przekładają się z kolei na konieczność podwyższenia podatków, z których część uzupełnia niedobór wynikający m.in. ze stosowania działań optymalizacyjnych. W konsekwencji deficyt FUS pokrywany jest zarówno przez osoby korzystające z optymalizacji, jak i przez osoby, które opłacają składki w pełnej wysokości. Stosowanie multiplikacji obniża poziom ochrony socjalnej ubezpieczonego. Przyznawane świadczenia krótkoterminowe odpowiadają najczęściej minimalnemu wynagrodzeniu. Stosowanie multiplikacji wpływa także na obniżenie tzw. stopy zastąpienia, czyli różnicy między dochodami z okresu aktywności zarobkowej a otrzymywanym świadczeniem długoterminowym. W przypadku osób osiągających najwyższe przychody (w tym także pracowników) niższa stopa zastąpienia może być skompensowana przez dodatkowe oszczędzanie na starość. Osoby o najniższych dochodach z uwagi na brak możliwości dodatkowego oszczędzania na starość, presję zleceniodawców na nieprzystępowanie do pracowniczych planów kapitałowych (PPK), czy też możliwość przystąpienia do PPK tylko z tytułu objętego obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi nabędą świadczenia oscylujące wokół minimum życiowego. Z tego względu należałoby rozważyć ujednoczenie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby wykonujące szeroko rozumiane zatrudnienie.

Wprowadzony w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych model autonomicznych obciążeń poszczególnych tytułów ubezpieczenia okazał się podatny na różne formy optymalizacji podstawy wymiaru składki, w tym multiplikację tytułów. Dlatego też niemal od wejścia w życie ustawy zaczęto wprowadzać zmiany, których celem było ograniczenie działań optymalizacyjnych podejmowanych przez płatników składek. W 1999 roku, a więc w niecały rok od wejścia w życie ustawy, wprowadzono obowiązek kumulacji umowy o pracę oraz innych tytułów ubezpieczenia, w sytuacji gdy podstawa wymiaru składki w przeliczeniu na okres miesiąca była niższa od kwoty odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu (art. 9 ust. 1a u.s.u.s.). W tym samym roku rozszerzono tytuł pracowniczego ubezpieczenia na niektóre umowy (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.). W 2005 roku uregulowano zasady zbiegu pozarolniczej działalności gospodarczej oraz zlecenia (art. 9 ust. 2a u.s.u.s.), a w 2009 roku – zasady zbiegu pozarolniczej działalności gospodarczej z pracą nakładczą (art. 9 ust. 2b u.s.u.s.). W 2016 roku rozszerzono obowiązek kumulacji zleceń oraz innych tytułów do ubezpieczenia do osiągnięcia podstawy odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu (art. 9 ust. 2c u.s.u.s.). Pomimo wprowadzonych



zmian liczba problemów związanych z pozorowaniem zleceń jest wciąż znaczna. Każda kolejna nowelizacja przepisów skutkuje wykorzystaniem innej luki w przepisach i opłacaniem składek od niższej podstawy. Prowadzi to moim zdaniem do konieczności wprowadzenia rozwiązania systemowego. Niezbędne jest stworzenie wspólnej wizji zatrudnienia w Polsce uwzględniającej pracę, umowy cywilnoprawne oraz samozatrudnienie zależne ekonomicznie.

### 3. Zmiany wynikające z realizacji kamieni milowych wprowadzonych w KPOiZO<sup>3</sup>

Istotne znaczenie w kwestii ograniczenia stosowania multiplikacji tytułów w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych odegrać wdrożenie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: „KPOiZO”). Jednym z kamieni milowych, oznaczonym symbolem A71G, jest zobowiązanie do nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, której celem będzie ograniczenie segmentacji rynku pracy i zwiększenie ochrony socjalnej wszystkich osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, poprzez objęcie tych umów składkami na ubezpieczenia społeczne, a ponadto zniesienie zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od płacy minimalnej z tytułu umów cywilnoprawnych. Wprowadzenie zmian wynikających z KPOiZO ma na celu zrównanie ochrony przyznanej osobom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy oraz na umowach cywilnoprawnych. Po znowelizowaniu przepisów w polskim systemie ubezpieczeń społecznych funkcjonowałby, stosowany w państwach zachodnich, dualistyczny podział osób ubezpieczonych na osoby zatrudnione (objęte wyższym standardem ochrony, za które opłacano by wyższe składki) oraz osoby prowadzące działalność gospodarczą (którym przysługiwałby niższy standard ochrony, w zamian za składki opłacane od niższej podstawy wymiaru). Z punktu widzenia polskiego systemu największe kontrowersje wzbudza objęcie ubezpieczeniem społecznym umów o dzieło. Umowy te zostały wyłączone z ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem umów zawartych na warunkach określonych w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. (umowy zawarte z własnym pracodawcą bądź wykonywane na jego rzecz). Objęcie ubezpieczeniami społecznymi umów o dzieło ograniczyłoby przede wszystkim zasadność zawierania takich umów w przypadku rzeczywistego świadczenia pracy albo wykonywania umów zlecenia. Ponadto osoby, które zawierają umowy o dzieło i często są „niewidoczne” dla ZUS, zostałyby z mocy prawa objęte ubezpieczeniem społecznym. Z kolei zniesienie zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od płacy minimalnej (uchylenie art. 9 ust. 2c u.s.u.s.) umożliwiłoby nie tylko zrównanie poziomu ochrony wszystkich osób zatrudnionych, ale przede wszystkim wzmocniłby ochronę osób o najniższych kwalifikacjach. Wprowadzone zmiany nie obejmą umów zawieranych ze studentami poniżej 26. roku życia. Osoby wchodzące na rynek pracy zyskają zatem pozycję, dzięki której w okresie nauki będą miały możliwość nabywania (podnoszenia) kwalifikacji,

<sup>3</sup> Opracowano na podstawie: Portal Funduszy Europejskich, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 7.02.2023, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/> (dostęp: 5.06.2023).

zaś podmioty je zatrudniające nie będą obciążone składkami na ubezpieczenia społeczne. Wyłączenie z ubezpieczenia społecznego obejmuje wyłącznie zleceniobiorców, co oznacza, że student zatrudniony na podstawie umowy o pracę czy też wykonujący działalność pozarolniczą podlegać będzie ubezpieczeniom społecznym na zasadach ogólnych.

Należy jednak podkreślić, że wraz z ujednoczeniem ochrony osób zatrudnionych pojawia się znaczące ryzyko poszukiwania przez podmioty zlecające innych form obniżenia podstawy wymiaru składek, w tym przede wszystkim tworzenia przez obecnych zleceniobiorców czy nakładców pozarolniczej działalności. Dlatego też ustawodawca, nowelizując przepisy zgodnie z założeniami określonymi w kamieniu milowym A71G, powinien rozważyć jednocześnie wprowadzenie tzw. testu przedsiębiorcy. Osoby samozatrudnione, które nie przejdą pozytywnie takiego testu, powinno się objąć ubezpieczeniem na zasadach analogicznych do pozostałych osób zatrudnionych. Przyjęte rozwiązanie nie ograniczyłoby możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, ale wyłaczyłoby możliwość stosowania preferencyjnych zasad opłacania składki w przypadku osób samozatrudnionych zależnych ekonomicznie (szerzej Krajewski 2022, s. 229–232).

## Podsumowanie

Dynamicznie rozwijająca się gospodarka, a szczególnie globalizacja wyznaczają dążenie do minimalizacji kosztów zatrudnienia oraz poszukiwania luk w obowiązujących przepisach, które umożliwią obniżenie kosztów zatrudnienia, a tym samym uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Jedną z najczęściej stosowanych form optymalizacji kosztów zatrudnienia stanowi obniżenie należnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne poprzez zmianę lub multiplikację tytułów ubezpieczenia. W celu przeciwdziałania zjawisku optymalizacji podstawy wymiaru składki ustawodawca nowelizuje przepisy, czyniąc je niezwykle skomplikowanymi i nieczytelnymi z punktu widzenia zarówno ubezpieczonych, jak i płatników składek.

Multiplikacja stanowi zjawisko wielowymiarowe. Nie zawsze inicjatorem działań zmierzających do pozorowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń jest podmiot zatrudniający. Często spotykaną sytuacją jest zawarcie kilku umów zlecenia czy też zawarcie umowy zlecenia zamiast umowy o pracę z inicjatywy osoby zatrudnianej. Coraz częściej spotykane są takie sytuacje, gdy podmiot zatrudniany nie jest zainteresowany zawarciem umowy o pracę.

Z uwagi na to, że istotą przyznanej przez ubezpieczenia społeczne ochrony jest konieczność równego traktowania ubezpieczonych oraz solidarne rozłożenie obciążeń niezależnie od płci, wieku czy też osiąganych przychodów, przepisy nie powinny różnicować sytuacji ubezpieczonych objętych ubezpieczeniem z tego samego tytułu. To właśnie segmentacja tytułów ubezpieczenia wzmacnia skłonność podmiotów zatrudniających do stosowania optymalizacji składkowej. Wprowadzenie jednolitej ochrony osób zatrudnionych należy uznać za działalnie pożądane. Ograniczy ono korzyść tych podmiotów, które uzyskują przewagę konkurencyjną, stosując narzędzia optymalizacyjne (m.in. multiplikując tytuły do ubezpieczeń), a z drugiej strony zwiększy przychody FUS, obniżając tym samym presję na podwyższenie podatków czy składki zdrowotnej. Działania zmierzające do wprowadzenia jednolitego poziomu ochrony osób

zatrudnionych wymagają także ograniczenia możliwości objęcia ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności.

## Bibliografia

- Antonów K. (2004) *Zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego* [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.
- Babińska-Górecka R. (2015) *Ewolucja treści ryzyka socjalnego osób „zatrudnionych” na podstawie umów cywilnoprawnych w ubezpieczeniu społecznym* [w:] J. Wantoch-Rekowski, M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska (red.), *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa.
- Bińczycka-Majewska T. (2000) *Zbieg tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 12.
- Duraj T. (2017) *Granice pomiędzy stosunkiem pracy a stosunkiem cywilnoprawnym – głos w dyskusji*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego”, nr 7.
- Cieślak J. (2019) *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS”, nr 2.
- Krajewski M. (2022) *Economically Dependent Self-Employment – Is It Time to Single Out a New Title to Social Security*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica”, nr 101.
- Kurzych A. (2015) *Multiplikacja podmiotów zatrudniających a stosunki ubezpieczenia społecznego* [w:] J. Wantoch-Rekowski, M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska (red.), *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa.
- Stelina J. (2004) *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne* [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków.
- Ślęzak K. (2021), *O niektórych założeniach konstrukcyjnych systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Terazniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*, Wrocław.
- Więckowska B. (2013) *Źródła dochodów a składowanie na ubezpieczenia społeczne* [w:] Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Równowaga ekonomiczna systemów emerytalnych. Współpraca w ramach Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa.

## Źródła internetowe

- Portal Funduszy Europejskich, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 7.02.2023, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/> (dostęp: 5.06.2023).

## Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2017 roku, I UK 370/16, LEX nr 2357398.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2019 roku, I UK 110/18, OSNP 2020, nr 3, poz. 30.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2019 roku, II PK 27/18, OSNP 2020, nr 5, poz. 43.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2021 roku, III USKP 72/21, LEX nr 3305390.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2022 roku, III USK 543/21, LEX nr 3479460.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2022 roku, II USK 678/21, LEX nr 3416126.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2021 roku, III AUa 1492/19, LEX nr 3329690.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 listopada 2022 roku, III AUa 466/21, LEX nr 3479460.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2020 roku, III AUa 360/20, LEX nr 3160241.

## **Akty prawa**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.  
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610 tekst jedn. ze zm.  
Ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, Dz.U. 2023, poz. 1465 tekst jedn. ze zm.  
Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. 2023, poz. 208 tekst jedn. ze zm.  
Ustawa z dnia 13 sierpnia 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2023, poz. 1230 tekst jedn. ze zm.  
Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 2022, poz. 1732 tekst jedn. ze zm.  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2023, poz. 221 tekst jedn. ze zm.