

Prawny model samozatrudnienia w Polsce – perspektywa prawa ubezpieczeń społecznych

Marcin Krajewski

dr, Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia,
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

1. Uwagi wprowadzające

Od lat 50. w naukach prawnych i ekonomicznych toczy się dyskusja na temat modelu zabezpieczenia społecznego osób samozatrudnionych¹. Jej trzon stanowią kwestie: obowiązku bądź dobrowolności zabezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność na własny rachunek, kręgu podmiotów objętych ochroną socjalną oraz zasad finansowania składek lub podatków należnych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Warto nadmienić, że krajowe systemy prawne charakteryzuje autonomia w zakresie regulacji zabezpieczenia społecznego, co prowadzi do istotnego zróżnicowania poszczególnych elementów ochrony socjalnej, takich jak: obowiązek podlegania ubezpieczeniom, podstawa wymiaru składek lub podatków, a także zakres świadczeń przysługujących osobom objętym ochroną. Jednocześnie, z uwagi na przemiany gospodarcze, ewoluuje pojęcie osoby prowadzącej działalność gospodarczą. Celem rozdziału jest ukazanie pozycji osób samozatrudnionych w polskim prawie ubezpieczeń społecznych na tle wybranych systemów zabezpieczenia społecznego. Analizie poddane zostaną przyczyny oraz konsekwencje wyboru samozatrudnienia jako formy aktywności zarobkowej. W publikacji podjęto także próbę stworzenia optymalnego modelu zabezpieczenia społecznego osób samozatrudnionych w Polsce.

1 Zob. np.: B. Baumberg, N. Meager, *Job Quality and Self-Employment: Is it (Still) Better to Work for Yourself?*, [w:] A. Felstead, D. Gallie, F. Green (red.), *Unequal Britain at Work. The evolution and distribution of intrinsic job quality in Britain*, Oxford 2015, s. 105–129; I. Tsuruga, Q.A. Nguyen, Ch. Behrendt, *Extending social security to self-employed workers. Lessons from international experience*, International Labour Organization, 2019; J. Cieślík, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2018, nr 2, s. 9–28.

2. Zabezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą

W okresie od końca XIX w. do lat 40. XX w. zabezpieczeniem społecznym obejmowano przede wszystkim robotników oraz pracowników rolnych. Po II wojnie światowej zakres podmiotowy zabezpieczenia społecznego uległ rozszerzeniu. Ochroną obejmowano kolejne grupy zawodowe: zleceniobiorców, rolników indywidualnych, a także osoby prowadzące działalność gospodarczą (np. w Belgii ubezpieczenie emerytalne samozatrudnionych wprowadzone zostało w 1957 r., z kolei w Polsce ubezpieczenie społeczne rzemieślników w 1965 r.²). Rozszerzenie zakresu podmiotowego zabezpieczenia społecznego o osoby wykonujące pracę na własny rachunek stanowiło konsekwencję materializującego się w tamtym okresie postulatu powszechności zabezpieczenia społecznego. Za objęciem przedsiębiorców ubezpieczeniami społecznymi przemawiała m.in. dynamicznie rosnąca liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Niski poziom oszczędności zgromadzonych przez te osoby w okresie aktywności zarobkowej oraz ryzyko utraty płynności finansowej prowadzonej działalności gospodarczej często uniemożliwiał im zapewnienie realnej ochrony na wypadek ryzyka starości czy niezdolności do pracy. Jednocześnie dostępne formy przezorności indywidualnej, w tym przede wszystkim ubezpieczenia gospodarcze, dla wielu przedsiębiorców stanowiły nadmierne obciążenie finansowe. Analizy przeprowadzane przez Międzynarodową Organizację Pracy wskazują, że w 2019 r. w wielu systemach prawnych przedsiębiorcy nie są objęci zabezpieczeniem społecznym, co może istotnie obniżyć ich poziom zabezpieczenia na wypadek starości czy inwalidztwa³.

Obserwowany od lat 70. XX w. wzrost liczby osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą stanowi konsekwencję rozwoju technologicznego, swobodnego przepływu osób, ekspansji korporacji, a w ostatnich latach rozwoju platform internetowych⁴. Silna konkurencja pomiędzy podmiotami działającymi zarówno na rynkach krajowych, jak i na rynku globalnym, powoduje poszukiwanie nowych, elastycznych form świadczenia pracy opartych na minimalizacji ryzyka oraz kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa. W celu obniżenia kosztów prowadzonej działalności przedsiębiorstwa zwalniają pracowników, zastępując ich wykonawcami niepracowniczego zatrudnienia, w tym także osobami samozatrudnionymi. Nierzadko podjęcie współpracy uzależnione jest od utworzenia własnej działalności gospodarczej, a ponadto osobistego świadczenia usług na rzecz podmiotu zlecającego. Powszechnie stosowaną praktyką jest kształtowanie treści umowy cywilnoprawnej w sposób, który uniemożliwia albo istotnie ogranicza samozatrudnionemu

2 Ustawa z 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników, Dz.U. z 1965 r. Nr 13, poz. 90.

3 I. Tsuruga, Q.A. Nguyen, Ch. Behrendt, *Extending social security...*, s. 1.

4 C. D'Arcy, L. Gardiner, *Just the job – or a working compromise? The changing nature of self-employment in the UK*, London 2014.

możliwość świadczenia usług na rzecz innych podmiotów. Pomimo formalnie równego statusu podmiotu zlecającego oraz samozatrudnionego, sposób świadczenia usług często zbliżony jest do zatrudnienia pracowniczego (wyznaczone miejsce i czas świadczenia usług oraz ograniczona autonomia wykonawcy). Stąd też zarówno organy UE, jak i państwa członkowskie poszukują rozwiązań, które stanowiłyby kompromis między swobodą wyboru podstawy zatrudnienia a potrzebą przyznania szerszej ochrony dla osób fikcyjnie samozatrudnionych (bogus self-employment). Pod tym pojęciem rozumiem utworzenie przez osobę fizyczną działalności gospodarczej w celu świadczenia pracy w warunkach charakterystycznych dla zatrudnienia pracowniczego, na rzecz jednego podmiotu zlecającego, o ile samozatrudniony w ramach prowadzonej działalności nie zatrudnia innych osób.

Wobec licznych wyzwań cały czas ewoluuje status prawny osób samozatrudnionych objętych zabezpieczeniem społecznym. Swobodny przepływ osób i usług wymusza zwiększenie ich konkurencyjności zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach zewnętrznych. W tym celu poszczególne państwa dokonują zmian w przepisach prawnych, które najczęściej polegają na uelastycznianiu zasad opłacania składek (obniżeniu stopy procentowej składek, wprowadzeniu możliwości zadeklarowania podstawy wymiaru składek, zastąpieniu składek obliczanych procentowo – kwotami zryczałtowanymi), a jeżeli składki są wkomponowane w system podatkowy – na obniżeniu należnych podatków. Konsekwencją tego procesu jest obniżenie realnego poziomu ochrony socjalnej jednoosobowych przedsiębiorców, co jest szczególnie widoczne w przypadku samozatrudnionych zależnych ekonomicznie. Osoby te deklarują z reguły najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne⁵.

W polskim prawie ubezpieczeń społecznych prowadzenie działalności gospodarczej nie stanowi odrębnego i jednolitego tytułu ubezpieczenia społecznego. Wynika to z dwóch czynników. Po pierwsze, z uwagi na fakt, że w 1990 r. zdecydowano się na prawne rozdzielenie prowadzenia działalności rolniczej oraz prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej⁶. W przypadku ubezpieczenia społecznego rolników wprowadzono odrębne zasady podlegania ubezpieczeniom⁷, preferencyjne ryczałtowe składki na ubezpieczenia społeczne oraz finansowanie świadczeń z dotacji uzupełniającej z budżetu państwa (stanowi ona ponad 90% przychodów Funduszu Emerytalno-Rentowego)⁸. Wyodrębnienie ubezpieczenia społecznego rolników umożliwiło transformację sektora rolnego w Polsce, ale jednocześnie uzależniło niskoobszarowych rolników od subwencji z budżetu państwa. Po drugie, ustawodawca słusznie zdecydował się na wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych tzw. zbiorczego tytułu ubezpieczenia „prowadzenia działalności

5 *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, Directorate General for Internal Policies, 2013, s. 9.

6 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2024 r., poz. 90 ze zm.

7 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 240–241.

8 *KRUS w liczbach 2021–2023*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa 2024.

pozarolniczej” i objęcie nim kilku kategorii osób wykonujących pracę na własny rachunek. Przyjęta konstrukcja umożliwiła włączenie do ubezpieczenia społecznego nie tylko osób prowadzących działalność gospodarczą, ale także: wspólników niektórych spółek (jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej), osób wykonujących wolny zawód, twórców i artystów, osób prowadzących publiczne lub niepubliczne szkoły, inne formy wychowania przedszkolnego, placówki edukacyjne lub ich zespoły, od 2021 r.⁹ także akcjonariuszy prostej spółki akcyjnej wnoszących do spółki wkład, którego przedmiotem jest świadczenie pracy lub usług, a od 2023 r. komplementariusza w spółce komandytowo-akcyjnej¹⁰. Wspólnym mianownikiem, który łączy wymienione powyżej podmioty jest prawo zadeklarowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Podstawowa różnica polega na tym, że z części ulg i preferencji w zakresie opłacania składek mogą korzystać wyłącznie osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy – Prawo Przedsiębiorców¹¹.

Większość systemów zabezpieczenia społecznego w Europie charakteryzuje dualistyczny podział na osoby zatrudnione oraz samozatrudnionych¹². W części z nich wyodrębnia się szczególne regulacje obejmujące rolników czy też osoby pracujące w służbie cywilnej. Dla przykładu w Belgii wprowadzono odrębne unormowania w przypadku osób zatrudnionych w służbie cywilnej – system *for civil servants of the Belgian federal government*¹³, z kolei w Finlandii rolnicy objęci są zabezpieczeniem społecznym w MELA – *Maatalousyrittäjien eläkelaitos*¹⁴. W polskim systemie ubezpieczeń społecznych wyodrębnić można trzecią, pośrednią między pracownikami i samozatrudnionymi, grupę ubezpieczonych – osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych, a nie będące przedsiębiorcami. Do tej kategorii należy zaliczyć m.in. nakładców czy zleceniobiorców (por. art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Ubezpieczenia społeczne osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych w Polsce wykazują cechy wspólne zarówno z ubezpieczeniem pracowniczym, jak i z ubezpieczeniem osób prowadzących działalność gospodarczą. Z ubezpieczeniem pracowników łączy je obowiązek opłacenia składek w pełnej wysokości, tj. od przychodu osiąganego z jednej z zawartych umów. Status zleceniobiorcy zarobkującego wyłącznie na podstawie jednej umowy jest zbliżony do pracowniczego (wyjątek stanowi dobrowolne ubezpieczenie chorobowe zleceniobiorcy). Z kolei z osobą prowadzącą działalność

9 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1655.

10 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1265.

11 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

12 *Social Security Programs Throughout the World: Europe*, Social Security Administration, 2018.

13 *Social Security. Everything you have always wanted to know* (in Belgium), Federal Public Service, 2018, s. 7.

14 A. Huhtamäki, *Farmers' work-related social security in Finland, implemented by Mela*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74), s. 311–312.

gospodarczą łączy je obowiązek objęcia ubezpieczeniami wyłącznie z jednego tytułu (jednej z zawartych umów), o ile przychód z takiej umowy odpowiada co najmniej minimalnemu wynagrodzeniu (od 1 lipca 2024 r. – 4300 zł brutto)¹⁵. Zleceniobiorca świadczący usługi na rzecz różnych podmiotów, podobnie jak przedsiębiorca, może zdecydować o poziomie przysługującej mu ochrony (przystępując do ubezpieczenia społecznego z jednej, z kilku lub ze wszystkich zawartych przez siebie umów).

Polski system ubezpieczeń społecznych oparty jest na dysproporcji obciążeń nakładanych na ubezpieczonych objętych poszczególnymi tytułami ubezpieczeń. Zróżnicowanie obciążeń wpływa na strukturę zatrudnienia w tych gałęziach gospodarki, w których silna konkurencja wymusza obniżanie kosztów zatrudnienia (np. budownictwo, transport, hotelarstwo, gastronomia). W wymienionych powyżej branżach preferowane jest zatrudnienie typu cywilnoprawnego. Umowy cywilnoprawne dominują również w przypadku zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach oraz w odniesieniu do umów krótkoterminowych. Samozatrudnienie stanowi z kolei domenę w sektorze IT, zdrowia, a ostatnio także w budownictwie. Jest ono preferowane przede wszystkim przez osoby młode oraz przez osoby posiadające wysokie bądź unikatowe kwalifikacje. Wśród osób młodych wybór samozatrudnienia motywowany jest przede wszystkim wyższymi bieżącymi dochodami uzyskiwanymi z uwagi na obniżoną podstawę wymiaru składek, stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wystąpienia niezdolności do pracy oraz odległym w czasie ryzykiem starości.

Dychotomiczny podział na zatrudnienie oraz samozatrudnienie występujący w znacznej części systemów zabezpieczenia społecznego¹⁶ determinuje cel przyznanej ochrony socjalnej. W przypadku ubezpieczenia społecznego pracowników jest nim zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu świadczeń, który będzie w stanie zastąpić utracony dochód. Dlatego też obowiązkiem ubezpieczeniowym obejmuje się skumulowany przychód ze stosunku pracy (w Polsce dodatkowo z umów cywilnoprawnych zawieranych ze swoim pracodawcą). W odniesieniu do samozatrudnionych możliwość zadeklarowania podstawy wymiaru składek pozwala na elastyczne określenie poziomu ochrony socjalnej, z kolei zryczałtowana kwota podstawy wymiaru składek albo wprowadzona w wielu ustawodawstwach minimalna możliwa do zadeklarowania podstawa wymiaru składek, mają na celu zagwarantowanie co najmniej minimalnego poziomu świadczeń. Przyjęte rozwiązania umożliwiają indywidualizację podstawy wymiaru składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym realizację celu gospodarczego – optymalnego rozwoju prowadzonej działalności gospodarczej.

15 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r., Dz.U. z 2023 r., poz. 1893.

16 Należy także zauważyć, że istnieją systemy zunifikowane, jak np. na Węgrzech (*Social protection for the self-employed. Hungary*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021, s. 3) czy też finansowane z podatków zabezpieczenie emerytalne w Holandii (*Social protection for the self-employed. Netherlands*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021, s. 3).

Większość systemów zabezpieczenia społecznego przewiduje preferencje w zakresie opłacania składek dla osób wykonujących działalność zarobkową na własny rachunek. Narzędzia wykorzystywane w celu obniżenia lub uelastycznienia poziomu ochrony socjalnej to m.in.: możliwość zadeklarowania podstawy wymiaru składek (Polska); ryczałtowe określenie wysokości składki na zabezpieczenie społeczne (Wielka Brytania); obniżenie stopy procentowej podstawy wymiaru składki (Belgia, Francja)¹⁷. Niższa podstawa wymiaru składek przekłada się na obniżoną podstawę wymiaru świadczeń przyznawanych osobom pracującym na własny rachunek. Należy podkreślić, że granicę optymalizacji podstawy wymiaru składek stanowi konieczność zapewnienia określonego minimum życiowego, stąd też krajowe systemy przewidują z reguły minimalną możliwą do zadeklarowania podstawę wymiaru składek. I tak przykładowo w Belgii jest to kwotowo określona składka dla osób osiągających niskie przychody, a w Polsce – minimalna możliwa do zadeklarowania podstawa wymiaru składek odpowiadająca kwocie 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia¹⁸.

Wzrost samozatrudnienia doprowadził do wykształcenia specyficznej grupy zawodowej – samozatrudnionych zależnych ekonomicznie, którą można umiejscowić pomiędzy osobami zatrudnionymi a samozatrudnionymi. Samozatrudnienie zależne ekonomicznie jest definiowane jako stosunek zatrudnienia, w którym jedna ze stron formalnie samozatrudniona wykonuje swoje obowiązki na zasadach zbliżonych do pracowników niesamodzielnymi¹⁹. W Hiszpanii wprowadzono prawną definicję osoby samozatrudnionej zależnej ekonomicznie (*Los trabajadores autónomos económicamente dependientes*)²⁰. Pod pojęciem tym należy rozumieć osobę, która prowadzi działalność gospodarczą lub zawodową nastawioną na zysk, w sposób regularny, na rzecz osoby fizycznej lub prawnej (tj. klienta), od której jest zależna ekonomicznie, osiągając z niej co najmniej 75% swoich przychodów²¹. W Polsce nie istnieje legalna definicja samozatrudnionego zależnego ekonomicznie, jednakże w projekcie indywidualnego kodeksu pracy z 2018 r. (nie wszedł on w życie) przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy postulowano wprowadzenie do kodeksu pracy definicji samozatrudnionego zależnego ekonomicznie. W myśl

17 *Social Security Programs Throughout the World...*

18 W myśl art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku.

19 *Social protection rights of economically dependent...*, s. 7.

20 Art. 11 i nast. Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, BOE (Boletín Oficial del Estado), nr 166.

21 *Social protection for the self-employed. Spain*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021, s. 7.

art. 177 Projektu²² pod pojęciem tym rozumiano osobę zajmującą się świadczeniem usług, wykonującą je samodzielnie na rzecz konkretnego przedsiębiorcy, jednostki organizacyjnej nie będącej przedsiębiorcą lub gospodarstwa rolnego (kontrahent), w sposób bezpośredni, przeciętnie w wymiarze co najmniej 21 godzin na tydzień, przez okres co najmniej 182 dni. Pomimo że definicja zaproponowana przez Komisję Kodyfikacyjną odnosiła się wprost do regulacji z zakresu prawa pracy, to jednak w przyszłości mogłaby z powodzeniem wyznaczać zakres ochrony socjalnej samozatrudnionych zależnych ekonomicznie w polskim prawie ubezpieczeń społecznych.

Status prawny, jak i status majątkowy osób samozatrudnionych zależnych ekonomicznie budzi liczne wątpliwości zarówno w sferze prawa pracy, jak i w sferze ubezpieczeń społecznych. Dzieje się tak dlatego, że samozatrudnieni zależni ekonomicznie, zarabkujący na rzecz jednego podmiotu i przez niego wynagradzani, podobnie jak pozostali przedsiębiorcy, korzystają z preferencji przyznanych osobom prowadzącym działalność gospodarczą. Obejmują one przede wszystkim obniżenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz preferencyjne zasady opłacania podatku dochodowego. Podmiot, który nawiązuje współpracę z osobą samozatrudnioną zależną ekonomicznie oblicza przysługujące jej wynagrodzenie w taki sposób, aby uwzględniło ono składki, (formalnie obowiązek składkowy realizuje samozatrudniony zależny ekonomicznie), obniża koszty prowadzenia swojej działalności, uzyskując tym samym przewagę ekonomiczną nad podmiotami zatrudniającymi pracowników. Dla przykładu, w lipcu 2024 r. nominalna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osoby prowadzącej działalność pozarolniczą w Polsce wyniosła 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, co odpowiadało kwocie 109% minimalnego wynagrodzenia²³. Przychód niewiele wyższy od minimalnego wynagrodzenia wyznacza poziom, od którego podmiot zlecający (np. szpital), wypowiadając umowy o pracę zawarte z personelem medycznym, a następnie oferując zwolnionym pracownikom kooperację w ramach utworzonej przez nich działalności gospodarczej, może istotnie obniżyć koszty prowadzonej przez siebie aktywności. Ten sam mechanizm stosowany jest w przypadku kierowców, informatyków czy też personelu lotniczego. Im wyższy przychód osiągany przez samozatrudnionego, tym większe oszczędności z tytułu odprowadzania składek podmiotu zlecającego kooperującego z samozatrudnionym. W wielu branżach w Polsce kolejni pracodawcy, nie wytrzymując konkurencji będącej następstwem optymalizacji wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, zmuszeni są do zmiany podstawy zatrudnienia swoich pracowników i narzucenia im współpracy w warunkach samozatrudnienia.

22 *Teksty projektu Kodeksu pracy i projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 1.02.2022).

23 W przypadku osób rozpoczynających działalność gospodarczą, przez okres 2 lat, podstawę wymiaru składki można obniżyć do 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę, co odpowiada kwocie 15% przeciętnego wynagrodzenia obliczanego przez GUS (wyliczenia własne autora).

W piśmiennictwie podkreśla się, że samozatrudnienie zależne ekonomicznie charakteryzuje się ograniczeniem autonomii, jaka powinna przyświecać przedsiębiorcy²⁴ na rzecz silniejszego podporządkowania, przywiązania, kontroli oraz uzależnienia ekonomicznego od podmiotu zlecającego²⁵. Podmiot ten stanowi w takim przypadku odbiorcę usług osoby samozatrudnionej. W tym ujęciu ryzyko charakteryzujące prowadzenie autonomicznej działalności gospodarczej jest dalece ograniczone. Z uwagi na ryczałtowo określoną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, przerzucenie ich opłacania na samozatrudnionego oraz brak kodeksowej ochrony przysługującej pracownikom, samozatrudnienie zależne ekonomicznie staje się coraz popularniejszą formą świadczenia aktywności zarobkowej, a w wielu sektorach dominującą bądź jedyną podstawą zatrudnienia, jaka oferowana jest osobom poszukującym pracy. Doskonałym przykładem stanowi branża kreatywna, gdzie istotny odsetek osób tam pracujących świadczy usługi na podstawie umowy zlecenia albo prowadzi działalność gospodarczą²⁶.

3. Autonomia systemów zabezpieczenia społecznego w UE

Niewątpliwy wpływ na kształt i poziom ochrony socjalnej osób samozatrudnionych w Polsce wywierają regulacje prawne UE. Zabezpieczenie społeczne stanowi istotny element systemu gospodarczego każdego z państw członkowskich. Należy nadmienić, że poszczególne systemy zabezpieczenia społecznego ewoluowały na przestrzeni XX w. Zróżnicowaniu uległ zakres podmiotowy zabezpieczenia, stopniowo podwyższyl się wiek emerytalny, wprowadzono filary systemu emerytalnego, z systemu powszechnego wyłączono systemy zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy, urzędników państwowych czy rolników. W efekcie poszczególne systemy krajowe charakteryzują się na tyle istotnymi różnicami²⁷, że obecnie nie jest możliwa jakakolwiek ich harmonizacja. Autonomia systemów zabezpieczenia społecznego jest silnie akcentowana w prawodawstwie UE. Już w Traktacie EWG²⁸, a później

24 L. Rodgers, *The Uberization of work case developments in the UK*, „Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale” (English edition) 2019, no. 4, s. 74.

25 A. Musiała, *Prawna problematyka świadczenia pracy przez samozatrudnionego ekonomicznie zależnego*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 2, s. 69–73.

26 K. Zawadzki, *Praca i wynagrodzenia w gospodarce kreatywnej. Uwarunkowania – specyfika – ewolucja*, Toruń 2016, s. 106–111.

27 R.C.A. White, *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford European Union Law Library, 2005, s. 164–165.

28 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie 25.03.1957 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN> (dostęp: 7.02.2022).

także w rozporządzeniach²⁹ wskazano potrzebę koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w zakresie jaki jest niezbędny dla urzeczywistnienia zasady swobody przepływu osób. Jak zauważono w piśmiennictwie, w ponadnarodowy proces koordynacji wpisana jest od początku i wyznaczona perspektywicznie na czas nieokreślony zasada zachowania odrębności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego i samostanowienia władzy publicznej każdego państwa członkowskiego w przedmiocie kształtowania własnego systemu³⁰.

Szczegółowe regulacje obejmujące zakres podmiotowy ubezpieczenia czy też wysokość składek stanowią domenę ustawodawcy krajowego. Przyjęte rozwiązanie umożliwia wprowadzanie na poziomie krajowym unormowań uwzględniających zmieniającą się strukturę zatrudnienia, stopę bezrobocia czy też procesy zachodzące w gospodarce. Należy jednak pamiętać, że autonomia systemów zabezpieczenia społecznego stymuluje konkurencję pomiędzy poszczególnymi państwami. Czasowe przeniesienie działalności gospodarczej w oparciu o przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE³¹ umożliwia ekspansję przedsiębiorców opłacających niższe składki na sąsiednie rynki pracy. Silna konkurencja ogranicza rozwój zabezpieczenia społecznego, który nierozzerwalnie wiąże się z koniecznością podnoszenia składek lub podatków. Prowadzi to do erozji poziomu ochrony socjalnej osób objętych zabezpieczeniem społecznym, w tym przede wszystkim osób prowadzących działalność na własny rachunek. Dla przykładu, rozwiązania przyjęte w Czechach czy na Litwie, przewidujące możliwość uiszczania niższych składek na ubezpieczenia społeczne niż w Polsce, stanowią czynnik motywujący do obniżania oraz uelastyczniania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w naszym kraju. Obniżanie składek na ubezpieczenia społeczne osób samozatrudnionych, przy braku korespondujących z nimi rozwiązań przewidzianych dla pracowników, stymuluje wzrost samozatrudnienia. Z kolei korelacja składki i świadczenia sprawia, że przedsiębiorcy opłacający w okresach aktywności zarobkowej niskie składki, nabędą w przyszłości niższe, często minimalne emerytury lub renty.

Podmioty ponadnarodowe nastawione na kooperację z samozatrudnionymi, m.in. globalne korporacje oraz podmioty zatrudniające na tzw. platformach cyfrowych, dążąc do maksymalizacji zysków nie są zainteresowane odpowiednim poziomem ochrony socjalnej współpracujących z nimi osób samozatrudnionych. Podmioty

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 166, s. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 284, s. 1.

30 T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w UE na progu XXI w.*, [w:] M. Rycak, J. Wrątny (red.), *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej. Księga jubileuszowa Profesor Marii Matej-Tyrowicz*, Warszawa 2011, s. 159.

31 K. Ślęzak, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 246–250.

te stosując optymalizację podstawy zatrudnienia, uzyskują istotną przewagę ekonomiczną na rynku danego państwa. Jedną z form aktywności zarobkowej, którą wykorzystują podmioty zlecające na platformach jest fikcyjne (fałszywe) samozatrudnienie. Zjawisko to stanowiło przedmiot kilku rozstrzygnięć sądów krajowych, m.in. w Hiszpanii oraz w będącej już poza UE Wielkiej Brytanii³². W Dyrektywie 2014/67/UE³³ stanowiącej element pakietu mobilności wskazano wprost, że ma ona być pożytecznym narzędziem pomagającym skutecznie walczyć z fałszywym samozatrudnieniem i zagwarantować, że delegowani pracownicy nie będą fikcyjnie delegowani jako osoby samozatrudnione. Rozwiązania wprowadzone w powołanym akcie mają przyczynić się do zapobiegania omijaniu obowiązujących przepisów, jego unikania i zwalczania. Moim zdaniem zjawisku fikcyjnego samozatrudnienia skutecznie mogłoby przeciwdziałać wprowadzenie na poziomie europejskim prawnej definicji osoby samozatrudnionej zależnej ekonomicznie i przyznanie jej uprawnień porównywalnych do tych, jakie posiadają osoby pozostające w stosunku pracy.

4. Preferencje dla osób prowadzących działalność gospodarczą w Polsce

Działalność pozarolnicza stanowi szczególny tytuł w polskich ubezpieczeniach społecznych. Po pierwsze, osoba wykonująca taką aktywność pełni jednocześnie funkcję płatnika i ubezpieczonego. Oznacza to, że jest ona zobowiązana do opłacania składek na swoje ubezpieczenia, a źródło ich finansowania stanowią przychody takiej osoby. Jednocześnie za prawidłowe naliczenie oraz odprowadzenie składek płatnik odpowiada swoim majątkiem.

Po drugie, ustawy regulujące kształt zabezpieczenia społecznego przedsiębiorców (tj. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawa – Prawo przedsiębiorców), podobnie jak większość regulacji państw zachodnich³⁴, przewidują preferencyjne względem pracowników zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Obowiązujące w Polsce przepisy wprowadzają zasadniczo dwa rodzaje preferencji: wyłączenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz możliwość opłacenia składek od niższej podstawy jej wymiaru.

32 Orzeczenie Uber vs. Aslam, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf> (dostęp: 20.10.2023).

33 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania Dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca Rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.Urz. UE L 159/11.

34 OECD Tax Database Explanatory Annex. Part III: Social Security Contributions, OECD, May 2023, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/social-security-contributions-explanatory-annex.pdf> (dostęp: 1.08.2022).

Do pierwszej kategorii (wyłączenie z obowiązku ubezpieczenia) zaliczyć należy przewidzianą w ustawie – Prawo przedsiębiorców tzw. działalność nieewidencjonowaną, zwolnienie z opłacania składek przez okres pierwszych sześciu miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, a także możliwość czasowego zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców w sytuacji, gdy osoba fizyczna prowadząc działalność w żadnym miesiącu nie osiągnie z niej przychodu w wysokości co najmniej 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, wówczas taka aktywność nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy (tzw. działalność nieewidencjonowana), a tym samym tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych³⁵. Oznacza to, że działalność wykonywana sporadycznie bądź w niewielkim rozmiarze jest zwolniona z obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Od 2005 roku osoba samozatrudniona może zadeklarować niższą niż nominalna podstawę wymiaru składek przez okres 24 miesięcy liczonych od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej. Jeżeli działalność prowadzona przez samozatrudnionego nie osiągnęła rozmiaru umożliwiającego opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne to najczęściej, po upływie 24 miesięcy, przedsiębiorca zmuszony był ją zawiesić lub zlikwidować. Z uwagi na niski przychód, działalność nieewidencjonowana kierowana jest przede wszystkim do dwóch kategorii podmiotów: do osób rozpoczynających pracę na własny rachunek – w okresie poszukiwania kontrahentów, a także do osób, które posiadają inne podstawowe źródło dochodów (np. pracę na etacie) i jedynie okazjonalnie świadczą określone usługi.

Od 2018 roku osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej może także skorzystać z uprawnienia polegającego na zwolnieniu z opłacania składek, przez okres 6 pierwszych miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej. Przywilej ten przysługuje niezależnie od wysokości przychodu osiąganego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą. Co istotne, ustawodawca w art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców wprowadził dwie przesłanki wyłączające prawo do skorzystania z tej preferencji. Pierwsza z nich ma na celu ograniczenie cyklicznego korzystania z tego uprawnienia. A mianowicie, ze zwolnienia z opłacania składek nie może skorzystać osoba, która po raz kolejny rozpoczyna prowadzenie działalności gospodarczej, przed upływem co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. Druga z przesłanek obejmuje sytuacje, gdy przedsiębiorca wykonuje czynności na rzecz byłego pracodawcy, wobec którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał, w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, czynności wchodzące w zakres realizowanej działalności gospodarczej³⁶. Przesłanka ta jest istotna, gdyż ustawodawca nie zakazuje możliwości przekształcenia stosunku pracy w samozatrudnienie, a jedynie wyłącza prawo do zwolnienia z opłacania składek w przypadku świadczenia usług na rzecz byłego pracodawcy

35 A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 86.

36 M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 112.

(kontynuowania z nim współpracy w innej formie). Osoby kooperujące z własnym pracodawcą będą zobowiązane do opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne na zasadach ogólnych, tj. muszą zadeklarować podstawę wymiaru składek nie niższą niż 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia (nominalna podstawa wymiaru składki dla osoby prowadzącej pozarolniczą działalność).

Drugą grupę preferencji stanowi możliwość opłacenia składek od podstawy wymiaru niższej niż nominalna. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przewidziano taki przywilej w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich obejmuje okres pierwszych 24 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej³⁷. Z preferencji tej można skorzystać od momentu rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, a więc rezygnując z sześciomiesięcznego wyłączenia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne albo skracając ów okres (np. po upływie 2 miesięcy nieopłacania składek). Przedsiębiorca może też wykorzystać cały przysługujący mu sześciomiesięczny okres zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, a następnie zadeklarować niższą niż nominalna podstawę wymiaru składek przez okres kolejnych 24 miesięcy. Art. 18 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje możliwość obniżenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne maksymalnie do kwoty odpowiadającej 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W okresie objętym preferencją przedsiębiorca deklarując podstawę wymiaru składek może wskazać podstawę zarówno wyższą, jak i niższą niż osiągnęte przez niego przychody. Podobnie jak w przypadku zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, w art. 18 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uprawnienie to nie przysługuje osobom, które prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej prowadziły pozarolniczą działalność oraz osobom, które wykonują działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Łączny okres, przez jaki osoba prowadząca działalność gospodarczą może skorzystać ze zwolnienia z opłacania składek oraz zadeklarowania podstawy wymiaru składek niższych niż nominalna, wynosi 30 miesięcy (tj. 2,5 roku). Czasokres preferencji przyznanych dla osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, jest porównywalny z innymi systemami zabezpieczenia społecznego. Dla przykładu w Belgii przez pierwsze trzy lata samozatrudnieni opłacają składkę od niższej niż nominalna podstawy jej wymiaru. Z kolei w Grecji składka w preferencyjnej wysokości przysługuje przez okres 5 lat liczonych od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy³⁸.

37 P. Kostrzewa, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, System informacji prawnej LEX-el, 2014.

38 *OECD Tax Database Explanatory Annex...*, s. 43.

Art. 18 c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza możliwość cyklicznego obniżania podstawy wymiaru składek w przypadku, gdy przychód osiągnięty w poprzednim roku kalendarzowym był niższy od kwoty wskazanej w ustawie. W 2024 r. prawo do opłacenia składek w preferencyjnej wysokości przysługuje osobom, które w poprzednim roku kalendarzowym osiągnęły przychód poniżej 120 tys. zł, co daje uśredniony przychód w wysokości 10 tys. zł miesięcznie. Stosunkowo niski poziom przychodu uprawniający do skorzystania z preferencji oznacza, że w praktyce ulga ta obejmie jedynie niewielki odsetek przedsiębiorców prowadzących z reguły jednoosobową działalność gospodarczą. Przyjęte rozwiązanie ma na celu obniżenie podstawy wymiaru składek w przypadku nieprzewidzianych okoliczności ograniczających rozmiar prowadzonej działalności gospodarczej. Osoba, która w poprzednim roku kalendarzowym osiągnęła przychód poniżej 120 tys. złotych, przez kolejny rok kalendarzowy może opłacać składki, których podstawę wymiaru stanowi połowa dochodu osiągniętego z działalności w poprzednim roku kalendarzowym, z tym że podstawa nie może być niższa niż kwota odpowiadająca 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jak już nadmieniałem, ustawodawca umożliwia skorzystanie z tej ulgi cyklicznie. Prawo do opłacania składek na zasadach preferencyjnych przysługuje przez 36 miesięcy kalendarzowych w ciągu ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Oprócz niewątpliwiej zalety polegającej na uelastycznieniu zasad opłacania składek, przyjęte rozwiązanie faworyzuje samozatrudnionych zależnych ekonomicznie, w szczególności osoby współpracujące z platformami czy też osoby samozatrudnione zależne ekonomicznie w sektorze budowlanym, których przeciętne miesięczne przychody są niższe niż 10 tys. zł. Rodzi się także pytanie, czy tak ukształtowane preferencje nie stymulują nadmiernie wzrostu fikcyjnego samozatrudnienia? Osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej jest zwolniona z opłacania składek przez okres 6 miesięcy, następnie ma możliwość opłacania składek od preferencyjnej podstawy przez okres kolejnych 24 miesięcy, a przy odpowiednim poziomie przychodów, opłacania niższych składek przez kolejne 36 miesięcy. W praktyce, składki na ubezpieczenia społeczne w nominalnej wysokości (60% przeciętnego wynagrodzenia) zostaną odprowadzone dopiero po upływie 66 miesięcy, czyli po ponad 5 latach prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wydaje się, że możliwość łączenia przyznanych preferencji stymulować będzie wzrost samozatrudnienia w kolejnych gałęziach gospodarki.

Najważniejszym przywilejem przyznanym osobom prowadzącym pozarolniczą działalność jest możliwość zadeklarowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (niezależnie od osiągniętych dochodów). W latach 1965–1990 początkowo rzemieślnicy, a następnie inni objęci ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia działalności na własny rachunek, opłacali składkę ryczałtową, której wysokość była uzależniona od liczby mieszkańców miejscowości, w której prowadzona była działalność gospodarcza, a także od rodzaju aktywności podejmowanej przez przedsiębiorcę. Taki sposób określenia składki wynikał przede wszystkim z faktu, że ustawodawca obawiał się celowego nieewidencjonowania przychodów, a tym samym

zaniżania podstawy wymiaru składek przez osoby pracujące na własny rachunek. Ryczałtowo określona składka stanowiła istotne obciążenie dla części przedsiębiorców, stąd w 1974 r.³⁹ wprowadzono możliwość złożenia do ZUS wniosku o obniżenie podstawy wymiaru składki. Decyzja ZUS miała charakter uznaniowy. Organ rentowy mógł obniżyć składkę, nie więcej jednak niż o połowę wysokości składki należnej. W rozporządzeniu z 1990 r.⁴⁰ najniższą możliwą do zadeklarowania składkę na ubezpieczenie społeczne powiązano z przeciętnym wynagrodzeniem. W myśl § 30 tego aktu podstawę wymiaru składki stanowił dochód zadeklarowany. Kwota wskazana przez osobę wykonującą pracę na własny rachunek nie mogła być niższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych powielono rozwiązania obowiązujące w latach wcześniejszych. Podstawę wymiaru składek stanowiła zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że podstawa wymiaru składek została określona „w sposób umowny”, a ponadto „brak jest wyraźnych przesłanek do tego, aby wynosiła ona akurat 60% przeciętnego wynagrodzenia”⁴¹. Przyjęcie kwartału jako okresu wyznaczającego najniższą możliwą do zadeklarowania podstawę wymiaru składek wynikało przede wszystkim z wysokiej inflacji występującej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Dopiero w 2008 r., po ustabilizowaniu się gospodarki, znowelizowano art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Od dnia 1 stycznia 2009 r. podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Składki w nowej wysokości obowiązują od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

Jak już wskazywałem, podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest deklarowana przez osobę prowadzącą działalność pozarolniczą⁴². SN w uchwale z dnia 21 kwietnia 2010 r.⁴³ stwierdził, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże w uchwale z dnia z dnia 29 listopada

39 Rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 24.11.1983 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin, Dz.U. z 1983 r. Nr 66, poz. 300.

40 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.01.1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, Dz.U. z 1990 r. Nr 7, poz. 41.

41 J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 156.

42 D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007, s. 127.

43 Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267.

2023 r.⁴⁴ SN wskazał, że organ rentowy jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach. W efekcie przedsiębiorca może, co do zasady, w wybranych przez siebie okresach, zadeklarować wyższą podstawę wymiaru składek niż osiągnięty w tym okresie przychód, co umożliwi mu nabycie wyższego zasiłku chorobowego czy macierzyńskiego. W skrajnym przypadku, tj., gdy przedsiębiorca o niskich przychodach przez okres roku będzie opłacał składkę chorobową od maksymalnej miesięcznej podstawy jej wymiaru (250% przeciętnego wynagrodzenia), może on otrzymać świadczenie wyższe niż przychód uzyskany z prowadzenia działalności gospodarczej.

Co warto podkreślić, przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidują dwa ograniczenia, gdy chodzi o możliwość zadeklarowania maksymalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Po pierwsze, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. Po drugie, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność pozarolniczą nie może przekraczać miesięcznie 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Jeżeli zatem ubezpieczony podlegał ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu przez część roku i z uwagi na wysokie przychody osiągnął podstawę wymiaru składek odpowiadającą trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, to do końca roku kalendarzowego nie będzie miał możliwości odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne oraz rentowe. Okres nieopłacania składek na ubezpieczenia społeczne należy w takiej sytuacji traktować na równi z okresami opłacania składek⁴⁵. W przypadku ubezpieczenia chorobowego, zadeklarowana w danym miesiącu kwota nie będzie mogła być wyższa niż 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Oznacza to, że w przypadku osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą ustawodawca wprowadził minimalną oraz maksymalną możliwą do zadeklarowania podstawę wymiaru składek. Ich górna granica stanowi konsekwencję przyjętego przez prawodawcę założenia, że ubezpieczenia społeczne mają chronić ryzyka socjalne wyłącznie do pewnego (przeciętnego) poziomu. Górna granica wysokości opłaconej składki chroni także przed możliwością krótkotrwałego podwyższenia podstawy wymiaru składki w celu uzyskania świadczeń chorobowych oraz macierzyńskich wyższych niż osiągnane

44 Uchwała SN z dnia 29 listopada 2023 r., III UZP 3/23, OSNP 2024, nr 5 poz. 51.

45 Por. M. Krajewski, [w:] K. Antonów (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 19, s. 420–429.

dochody. Limit podstawy wymiaru składek gwarantuje większą stabilność oraz przewidywalność finansów ubezpieczeń społecznych.

Z kolei minimalna możliwa do zadeklarowania podstawa wymiaru składek (nominalnie – 60% przeciętnego wynagrodzenia) ma umożliwić ubezpieczonemu nabycie świadczeń zapewniających minimum życiowe, a jednocześnie zagwarantować odpowiedni poziom przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jak już nadmieniałem w 2024 r. najniższa podstawa wymiaru składek odpowiadała 109% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Oznacza to, że w przypadku przychodów powyżej tego poziomu samozatrudniony może opłacać niższe składki aniżeli pracodawca zatrudniający pracownika. Jednocześnie z uwagi na przyjętą w polskim systemie ubezpieczeń społecznych korelację składki i świadczenia, niższa podstawa wymiaru składek skutkować będzie niższym wymiarem zasiłku chorobowego oraz mniejszą emeryturą oraz rentą z tytułu niezdolności do pracy. Osoby prowadzące działalność gospodarczą znacznych rozmiarów, deklarując najniższą dopuszczalną podstawę wymiaru składek, mogą w przyszłości otrzymać świadczenia, których stopa zastąpienia wynosić będzie jedynie kilka procent utraconego dochodu. Podobnie jak w Polsce, także w wybranych systemach prawnych zastrzeżono minimalną wysokość składek na ubezpieczenia społeczne. Dla przykładu w Belgii osoby osiągające przychód poniżej kwoty granicznej (14 042,57 euro w 2021 r.) opłacają składkę ryczałtową, zaś przedsiębiorcy, których przychody przekraczają tę kwotę, opłacają składkę określoną procentowo i uzależnioną od osiąganego przychodu. W systemie tym wprowadzono maksymalną roczną kwotę podstawy, powyżej której nie opłaca się składki (89 361,89 euro w 2021 r.).

5. Model zabezpieczenia społecznego osób prowadzących działalność gospodarczą

Jak wskazałem na wstępie, celem opracowania jest próba oceny efektywności obecnego systemu ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w Polsce oraz sformułowanie propozycji optymalnego modelu ubezpieczenia społecznego samozatrudnionych. Jest to zadanie skomplikowane z uwagi na znaczne zróżnicowanie statusu prawnego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Osoby te można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią osoby prowadzące działalność gospodarczą, zatrudniające inne osoby i nastawione na kooperację z nieograniczoną liczbą kontrahentów. Drugą grupę tworzą osoby nie zatrudniające innych osób, które są nastawione na kooperację z nieograniczoną liczbą kontrahentów. Trzecią zaś stanowią samozatrudnieni zależni ekonomicznie, nie zatrudniający innych osób, których działalność jest nastawiona na współpracę przede wszystkim z jednym podmiotem. Ten podział jest istotny dla ustalenia potencjalnych źródeł finansowania ochrony socjalnej (określenia płatnika składki). W przypadku pierwszych dwóch kategorii osób prowadzących pozarolniczą

działalność gospodarczą, płatnikiem składek jest niewątpliwie ten konkretny przedsiębiorca. Z uwagi na kooperację z wieloma podmiotami, nie jest możliwe wskazanie innej osoby bądź podmiotu, którego można by obciążyć obowiązkiem finansowania składek na ubezpieczenia społeczne. W odniesieniu do samozatrudnionego ekonomicznie zależnego możliwe są dwa ujęcia. Pierwsze, gdy to samozatrudnionego wskażemy jako płatnika składek. Możliwe jest i drugie ujęcie, w myśl którego za płatnika uznamy podmiot zlecający, w szczególności, gdy samozatrudniony osobiście świadczy usługi na rzecz tego podmiotu, nie zatrudnia innych osób, a łączne przychody uzyskiwane ze współpracy z podmiotem zlecającym stanowią co najmniej 67% – albo 75%⁴⁶ ogółu przychodów osiągniętych w poprzednim roku kalendarzowym.

W raporcie OECD⁴⁷ wskazuje się, że liczną grupą podmiotów wykonujących działalność na własny rachunek są osoby, w odniesieniu do których samozatrudnienie daje im dodatkowe źródło zarobkowania⁴⁸. Stąd też, jeżeli osoby pozostające w stosunku pracy i osiągające z tego tytułu przychód odpowiadający co najmniej kwocie minimalnego wynagrodzenia, dodatkowo prowadziłyby działalność gospodarczą, to wówczas mogłyby one zostać objęte dobrowolnymi ubezpieczeniami społecznymi z tego tytułu, o ile usługi realizowane w ramach prowadzonej działalności nie były wykonywane na rzecz byłego pracodawcy.

Wtórny i mniej istotny jest podział samozatrudnionych w oparciu o kryterium wysokości dochodów uzyskiwanych z prowadzenia działalności gospodarczej. Dochody te są ważne dla ustawodawcy, np. w przypadku ustalania minimalnej możliwej do zadeklarowania składek czy też stopy procentowej składek na ubezpieczenia społeczne. Warto w tym miejscu wskazać, że minimalna możliwa do zadeklarowania podstawa wymiaru składek powinna zostać ustalona w taki sposób, aby przeważająca większość osób pracujących na własny rachunek uzyskiwała przychody umożliwiające jej opłacanie. Jak już nadmieniałem wyżej, ubezpieczenia społeczne mają zapewniać ochronę socjalną do pewnego poziomu, powyżej którego ubezpieczony samodzielnie doubezpiecza ryzyka socjalne. W Polsce poziom ten wyznaczają: w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym – kwota odpowiadająca trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), natomiast w ubezpieczeniu chorobowym osób pracujących na własny rachunek – kwota odpowiadająca 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 20 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Najmniej problematyczne jest ustalenie obowiązku bądź dobrowolności ubezpieczenia społecznego samozatrudnionych. Obowiązek ubezpieczenia społecznego osób pracujących zarobkowo na własny rachunek stanowi następstwo możliwości

46 Przyjmuję alternatywnie wartość 2/3 oraz 3/4 rocznego przychodu.

47 *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris 2021, s. 72, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

48 W krajach OECD aż 27% stanowią osoby, dla których działalność na własny rachunek jest dodatkowym (ubocznym) źródłem zarobkowania.

wystąpienia ryzyka socjalnego. Co więcej, należy zauważyć, że ryzyka socjalne pracowników oraz samozatrudnionych są zbliżone, a zatem zakres i poziom ochrony obu tych grup powinien być porównywalny. W niektórych systemach prawnych przewiduje się dobrowolność ubezpieczenia osób samozatrudnionych. Warto jednak wskazać, że ubezpieczenia społeczne opierają się na niezarobkowej metodzie ochrony ryzyk socjalnych. Oznacza to, że składka skalkulowana jest w taki sposób, aby pokryć (zabezpieczyć) następstwa zdarzeń losowych, które w danym okresie wystąpią w populacji osób objętych ubezpieczeniem. Niezarobkowy charakter ubezpieczenia społecznego oznacza, że jego koszt jest niższy niż w przypadku ubezpieczenia gospodarczego, gdzie podstawowym celem prowadzenia działalności ubezpieczeniowej jest zysk ubezpieczyciela. Ubezpieczenia społeczne są ponadto objęte gwarancją wypłacalności przez budżet państwa i jako jedyne realnie zapewniają żywotność wypłacanych z niego świadczeń. W przypadku dobrowolności ubezpieczenia część osób prowadzących działalność na własny rachunek świadomie nie przystępuje do ubezpieczenia, zwiększając tym samym bieżące dochody. Osoby nieobjęte ubezpieczeniami społecznymi są z reguły uprawnione do korzystania z systemów pomocy społecznej. Koszt ochrony osób nieubezpieczonych zostaje zatem przerzucony na podatników, w tym także na osoby, które zapewniły sobie ochronę socjalną regularnie opłacając wysokie składki na ubezpieczenia społeczne. Obowiązek ubezpieczenia przedsiębiorców ogranicza ponadto autoselekcję ryzyka, obniża i uśrednia koszty ubezpieczenia poprzez opłacanie składek zarówno w okresach, gdy narażenie na wystąpienie zdarzenia losowego jest niskie, jak i w sytuacjach, gdy jest ono wysokie. Dobrowolność ubezpieczeń społecznych osób prowadzących działalność z pewnością wpłynęłaby na wzrost liczby osób samozatrudnionych. Wydaje się, że presja na wybór tej formy aktywności zarobkowej byłaby znacznie wyższa niż obecnie, w konsekwencji dochodziłoby do tzw. wypychania na samozatrudnienie, a część osób aktywnych zarobkowo pozostawałaby bez jakiejkolwiek ochrony socjalnej. Przedstawione argumenty przemawiają za uznaniem obowiązku ubezpieczenia jako optymalnego rozwiązania w przypadku osób pracujących na własny rachunek.

Kolejną kwestię stanowi ustalenie optymalnej podstawy wymiaru składek. W ramach wchodzi trzy metody jej ustalania. Pierwsza z nich polega na wprowadzeniu do systemu jednolitej kwoty składek na ubezpieczenia społeczne (składka ryczałtowa). Druga metoda wiąże się z korelacją składek z osiąganym przychodem, bądź też przychodem pomniejszonym o niektóre koszty jego uzyskania (składka uzależniona od przychodu/dochodu). Trzecia z metod to prawo zadeklarowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne niezależnej od osiąganego przychodu (deklarowana podstawa wymiaru składki). Każda z przedstawionych powyżej opcji zawiera w sobie istotne zalety, jak i wady. Zaletą składki ryczałtowej jest niezależność przychodu osiąganego przez przedsiębiorcę oraz obciążeń z tytułu ubezpieczenia społecznego. Składka ryczałtowa ma jednak tę zasadniczą wadę, że wysokość świadczeń nie koresponduje z dochodami utraconymi w wyniku aktywizacji ryzyka socjalnego. Stopa zastąpienia dochodu osiąganego z działalności gospodarczej świadczeniem chorobowym czy emeryturą nie będzie odpowiadać rzeczywistości

utraconemu dochodowi, lecz wysokości składki, która obowiązuje w dniu aktywizacji ryzyka socjalnego. Może to także oznaczać, że świadczenie zapewni ubezpieczonemu jedynie minimum życiowe. W przypadku składki ryczałtowej pojawia się zatem problem ustalenia relacji składka – świadczenie. Oczywiście można sobie wyobrazić system, w którym przedsiębiorca opłaca ryczałtową składkę przez określony czas (np. 25 lat), a następnie uzyskuje świadczenie uzależnione od wydolności systemu, bądź też świadczenie minimalne (emerytura obywatelska).

Moim zdaniem optymalnym rozwiązaniem jest model składki opłacanej od przychodu. Po pierwsze, jest on przejrzysty, to znaczy samozatrudniony po zakończeniu miesiąca, kwartału lub roku jest w stanie obliczyć wysokość składek na ubezpieczenia społeczne. Po drugie, metoda powiązania przychodu z wysokością składek na ubezpieczenia społeczne dominuje w krajach OECD⁴⁹. Z uwagi na dużą rozpiętość, gdy chodzi o przychody osób pracujących na własny rachunek poszczególne ustawodawstwa wprowadzają pewne modyfikacje mające na celu przyznanie im określonych preferencji. Do najczęściej stosowanych modyfikacji podstawy wymiaru składki należy zaliczyć: kwoty graniczne, powyżej których nie pobiera się składki, preferencyjną względem pracowników stopę procentową składki, bądź też stopniową progresywną bądź degresywną stopę procentową składki na ubezpieczenia społeczne. Model ten wydaje się najefektywniejszy, gdy chodzi o przychody funduszu ubezpieczeniowego. Stosowane preferencje (np. niższa stopa procentowa składki) kompensuje ryzyko gospodarcze ponoszone przez osoby prowadzące działalność na własny rachunek. W przypadku składki obliczanej od przychodu, zachowana zostaje relacja składka – świadczenie, a poziom ochrony osób samozatrudnionych będzie korespondował z poziomem ochrony pozostałych grup zawodowych objętych ubezpieczeniami społecznymi. Co istotne, składka odprowadzana od przychodu ogranicza konkurencję między poszczególnymi tytułami ubezpieczenia. Mając do wyboru porównywalne wysokości składek, pracownicy nie będą mieli aż tak dużej motywacji do wyboru samozatrudnienia jako podstawy kooperacji z podmiotem zlecającym⁵⁰. Wadę przyjętego sposobu obliczania wysokości składki stanowić może stosunkowo wysokie obciążenie tych samozatrudnionych, którzy uzyskują najwyższe przychody. W metodzie tej należy wziąć pod uwagę to, że przychód osiągany przez przedsiębiorcę nie równa się jego dochodowi, stąd istotne jest uwzględnienie określonego poziomu kosztów prowadzenia działalności, które nie powinny być wliczane do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne.

Przyjęta w Polsce koncepcja deklarowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne również znajduje silne uzasadnienie. Elastyczny sposób ujęcia składki ma uwzględniać przede wszystkim potrzeby gospodarcze samozatrudnionego,

49 *Tax Database. Table III. 3 Self-employed social security contribution rates*, OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_III3 (dostęp: 1.02.2022).

50 Nie należy jednak zapominać, że presja ze strony pracodawców na wybór samozatrudnienia jako podstawy kooperacji wynika także z obowiązków nakładanych na nich przez przepisy prawa pracy w ramach zatrudnienia pracowniczego.

zagwarantować jego rozwój, a także umożliwiać obniżenie składek należnych w okresach dekonunktury gospodarczej. W wybranych przedziałach czasowych pracujący na własny rachunek może dostosować wysokość opłacanych przez siebie składek do indywidualnie określonych potrzeb gospodarczych (np. nakładów na inwestycje). Co więcej, ZUS nie jest i nie powinien być uprawniony do weryfikacji tego czy dana potrzeba rzeczywiście istnieje. Jednoosobowy przedsiębiorca może także opłacać składki w najniższej dopuszczalnej wysokości i dodatkowo oszczędzać w różnych formach, tzw. III filaru (IKE, IKZE), co umożliwia dywersyfikację źródła zabezpieczenia na starość.

Poziom przyznanych preferencji musi jednak uwzględniać interes pozostałych ubezpieczonych. Oznacza to, że wspólny dla ubezpieczonych fundusz składkowy powinien być finansowany w taki sposób, aby każda z grup zawodowych wносиła wkład w wysokości umożliwiającej sfinansowanie ich przyszłych świadczeń. Trudno bowiem uznać za sprawiedliwe znaczne obciążenie składkami na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przychodów pracownika osiągającego minimalne wynagrodzenie, a jednocześnie finansowanie z podatków bądź ze składek opłacanych przez pozostałych ubezpieczonych emerytury albo renty samozatrudnionego osiągającego kilkukrotnie wyższy dochód. Z uwagi na dysproporcje w wysokości opłacanych składek, ustawodawca powinien wprowadzić przesłanki, które uniemożliwią dostęp do preferencji osobom fikcyjnie samozatrudnionym. Optymalnym rozwiązaniem powinno być wprowadzenie rozwiązań, które ujednolicią wysokość składek opłacanych za: samozatrudnionego zależnego ekonomicznie, pracownika oraz zleceniobiorcę. W przypadku, gdy przychód osiągany przez samozatrudnionego pochodzi z jednego źródła (co najmniej 67% albo 75% przychodu osiąganego w poprzednim roku kalendarzowym) lub w sytuacji, gdy samozatrudniony wykonuje czynności na rzecz podmiotu zlecającego w wymiarze co najmniej 21 godzin tygodniowo, należałoby przyjąć oskładkowanie takiego przychodu na zasadach obowiązujących pracowników. Kryterium globalnego przychodu wprowadzone zostało w Hiszpanii, z kolei kryterium godzinowe było zaproponowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy w projekcie kodeksu indywidualnego prawa pracy z 2018 r. Warto podkreślić, że ZUS posiada odpowiednie instrumenty do weryfikacji obu tych kryteriów.

Istotną kwestię stanowi możliwość korzystania z preferencji na etapie zakładania jednoosobowej działalności gospodarczej. Samozatrudnienie jest jednym ze sposobów wejścia na rynek pracy⁵¹. W okresie pierwszych dwóch lat liczonych od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej osoby samozatrudnione, o ile nie wykonują czynności na rzecz byłego pracodawcy, powinny korzystać z preferencyjnych zasad opłacania składek oraz podatków. Przyjęte rozwiązanie z jednej strony umożliwiłoby nieskrępowane prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, a z drugiej strony, nawet jeżeli działalność gospodarcza została utworzona wyłącznie w celu kooperacji z podmiotem zlecającym, to samozatrudniony dysponowałby czasem niezbędnym dla zdwersyfikowania źródeł przychodu. Po upływie każdych

51 *Social protection rights of economically dependent...*, s. 9.

24 miesięcy prowadzenia działalności jednoosobowy przedsiębiorca musiałby wykazać, że realizowana przez niego aktywność gospodarcza nie spełnia kryteriów dla uznania jej za samozatrudnienie zależne ekonomicznie. Podmioty nastawione na kooperację z samozatrudnionymi straciłyby motywację do narzucania tej formy aktywności zarobkowej z uwagi na możliwość zmiany sposobu opłacania składek w przypadku spełnienia przez osobę zarobkującą na własny rachunek kryteriów dla osoby samozatrudnionej zależnej ekonomicznie. Postulowane rozwiązanie nie naruszałoby moim zdaniem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, ani też wolności wyboru zawodu. Samozatrudniony mógłby bowiem dalej prowadzić działalność gospodarczą, ale jednocześnie musiałby opłacać składki od przychodu osiągniętego z działalności na rzecz podmiotu zlecającego.

6. Uwagi podsumowujące

Globalizacja wpływa w istotny sposób na kształt zabezpieczenia społecznego. Zjawiskiem współkształtującym poziom ochrony socjalnej jest towarzysząca jej optymalizacja procesów i kosztów zatrudnienia. Oznacza ona w praktyce poszukiwanie rozwiązań maksymalizujących zysk podmiotu zlecającego i minimalizujących ponoszone przez niego ryzyko. Dlatego też unormowania zawarte w prawie pracy oraz w prawie ubezpieczeń społecznych nastawione na ochronę pracownika są z punktu widzenia globalnego pracodawcy nieefektywne i zwiększają koszty prowadzonej przez taki podmiot działalności.

Zabezpieczenie społeczne osób samozatrudnionych zyskuje na znaczeniu. Zwiększone zainteresowanie tą formą aktywności zarobkowej stanowi wynik presji na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Istniejąca przez dekady więź łącząca pracodawcę oraz pracownika, której przejawem po stronie pracodawcy była dbałość o dobro pracownika, a po stronie pracownika lojalność wobec pracodawcy ulega stopniowemu rozluźnieniu. Miejsce obu tych więzi jest zastępowane przez luźną współpracę, często wyłącznie w ramach jednorazowego zadania czy projektu. W efekcie podmioty zlecające nie widzą potrzeby zapewnienia osobom kooperującym odpowiedniej ochrony socjalnej rozumianej nie tylko jako klasyczne ubezpieczenia społeczne, ale także pod postacią zakładowych form doubezpieczenia ryzyka starości, nawet w sytuacji, gdy podmioty te współpracują przez kilka lat.

Polski model ubezpieczenia społecznego samozatrudnionych należy uznać za elastyczny i podatny na optymalizację. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych dopuszcza zmianę tytułu ubezpieczenia, różnicuje poziomy obciążenia w zależności od podstawy objęcia ubezpieczeniem społecznym, a przede wszystkim umożliwia osobie pracującej na własny rachunek zadeklarowanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Przyznane preferencje pozwalają na opłacenie składek od obniżonej podstawy przez okres 30 miesięcy, co koresponduje z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych państwach europejskich. Przepisy nie ograniczają

kooperacji z byłym pracodawcą. Konsekwencją wykonywania czynności na rzecz byłego pracodawcy jest jednak brak możliwości skorzystania z preferencyjnych zasad deklarowania składki na ubezpieczenia społeczne.

Polskie prawo nie definiuje samozatrudnionego zależnego ekonomicznie. Uznanie samozatrudnienia zależnego jako „zwykłej” formy prowadzenia działalności gospodarczej sprawia, że osoba taka będzie uprawniona do preferencji przysługujących osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą. Wybór tej formy aktywności zarobkowej jest motywowany chęcią obniżenia kosztów zatrudnienia podmiotu zlecającego. Stąd też po stronie tego podmiotu brak jest zainteresowania dodatkowym oszczędzaniem na starość.

Ekspansja samozatrudnienia ekonomicznie zależnego, z uwagi na ograniczoną liczbę kontrahentów i stosunkowo niskie przychody, wymuszać będzie dalszą optymalizację podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Państwa wychodząc naprzeciw oczekiwaniom osób samozatrudnionych uelastyczniają zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Podmiot zlecający, uwzględniając kolejne zmiany w obowiązujących przepisach, konsumuje często całość bądź część przyznanej przez państwo preferencji, rzadziej proponując korzystniejsze dla osoby zależnej ekonomicznie warunki współpracy. Istnieją też takie sektory, jak np. sektor IT, gdzie z uwagi na wysokie zapotrzebowanie na usługi specjalistyczne, to samozatrudnieni decydują o warunkach świadczenia pracy. Należy podkreślić, że w sektorze IT osoby tam działające, wykonując dokładnie takie same czynności, pozostają w zatrudnieniu pracowniczym, cywilnoprawnym, samozatrudnieniu, a także w samozatrudnieniu ekonomicznie zależnym.

Dlatego uważam, że krokiem we właściwym kierunku byłoby wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych odrębnego tytułu do ubezpieczenia – samozatrudnionego ekonomicznie zależnego, którego status powinien być zbliżony do statusu pracownika. Ograniczyłoby to zasadność stosowania optymalizacji podstawy zatrudnienia. Przyjęte rozwiązanie z jednej strony umożliwiłoby zachowanie preferencji w przypadku osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą nastawioną na kooperację z wieloma kontrahentami, a z drugiej strony ograniczyłoby presję na wybór samozatrudnienia ekonomicznie zależnego jako podstawy aktywności zarobkowej.

Bibliografia

Literatura

- Baumberg B., Meager N., *Job Quality and Self-Employment: Is it (Still) Better to Work for Yourself?*, [w:] A. Felstead, D. Gallie, F. Green (red.), *Unequal Britain at Work. The evolution and distribution of intrinsic job quality in Britain*, Oxford 2015, s. 105–129.
- Bińczyska-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w UE na progu XXI w.*, [w:] M. Rycak, J. Wratny (red.), *Prawo pracy w świetle procesów*

- integracji europejskiej. Księga jubileuszowa Profesor Marii Matey-Tyrowicz, Warszawa 2011, s. 159–176.
- Cieślak J., *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnosiwiatowych: wyzwania w sferze wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2018, nr 2, s. 9–28.
- D’Arcy C., Gardiner L., *Just the job – or a working compromise? The changing nature of self-employment in the UK*, London 2014.
- Huhtamäki A., *Farmers’ work-related social security in Finland, implemented by Mela*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, nr 2(74), s. 311–328.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Karkowska D., Nerka A., *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007.
- Kostrzewa P., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, System informacji prawnej LEX-el, 2014.
- Krajewski M., [w:] K. Antonów (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 19, s. 420–429.
- Musiś A., *Prawna problematyka świadczenia pracy przez samozatrudnionego ekonomicznie zależnego*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 2, s. 69–73.
- OECD Tax Database Explanatory Annex. Part III: Social Security Contributions, OECD, May 2023, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/social-security-contributions-explanatory-annex.pdf> (dostęp: 1.08.2022).
- Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Rodgers L., *The Uberization of work case developments in the UK*, „Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale” (English edition) 2019, no. 4.
- Social protection for the self-employed. Hungary*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021.
- Social protection for the self-employed. Netherlands*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021.
- Social protection for the self-employed. Spain*, MISSOC – Mutual Information System on Social Protection, 2021.
- Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, Directorate General for Internal Policies, 2013.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe*, Social Security Administration, 2018.
- Social Security. Everything you have always wanted to know* (in Belgium), Federal Public Service, 2018.
- Ślebza K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Tsuruga I., Nguyen Q.A., Behrendt Ch., *Extending social security to self-employed workers. Lessons from international experience*, International Labour Organization, 2019.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- White R.C.A., *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford European Union Law Library, 2005.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zawadzki K., *Praca i wynagrodzenia w gospodarce kreatywnej. Uwarunkowania – specyfika – ewolucja*, Toruń 2016.

Akty prawne

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie 25.03.1957 r.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 166.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. UE L 284.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania Dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca Rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.Urz. UE L 159/11.

Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, BOE (Boletín Oficial del Estado), nr 166.

Ustawa z 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników, Dz.U. z 1965 r. Nr 13, poz. 90.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników Dz.U. z 2022 r., poz. 933 ze zm.

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

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1655.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1265.

Rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 24 listopada 1983 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin, Dz.U. z 1983 r. Nr 66, poz. 300.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, Dz.U. z 1990 r. Nr 7, poz. 41.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. Dz.U. z 2023 r., poz. 1893.