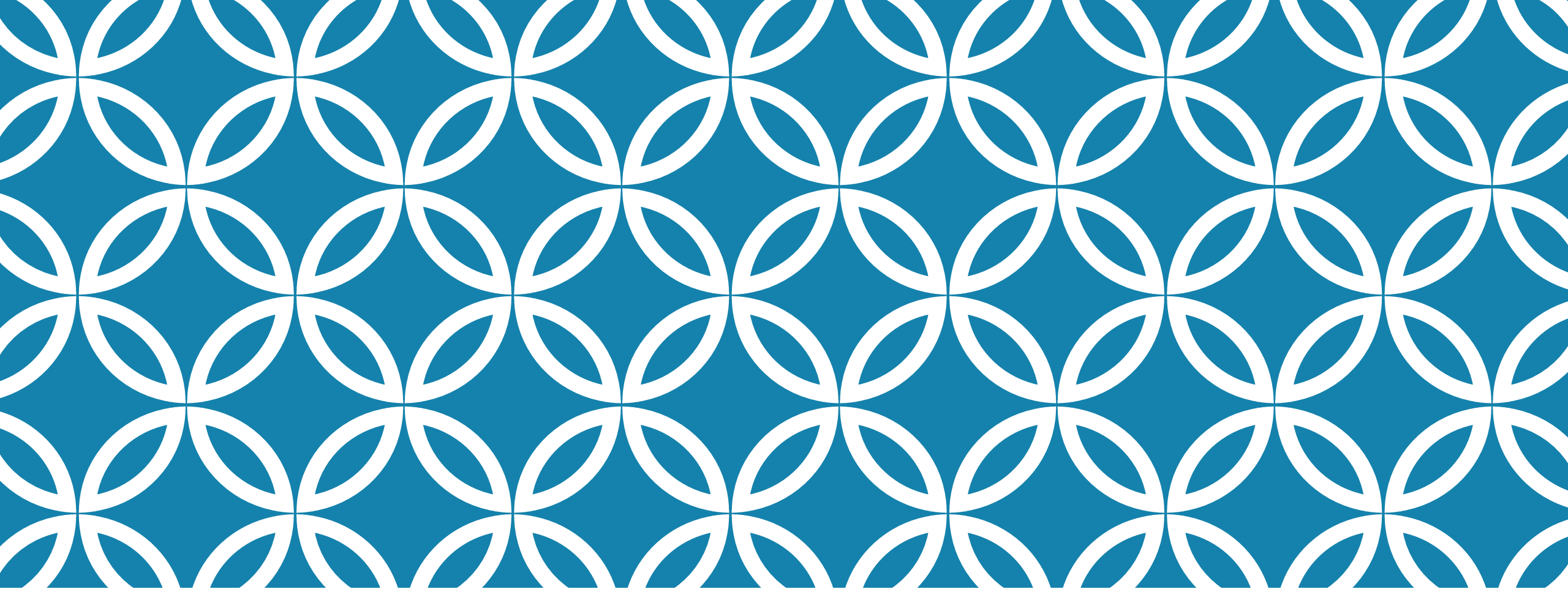




ZBIEG TYTUŁÓW UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Marcin Zieleniecki

POJĘCIE ZBIEGU TYTUŁÓW UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych to znajdowanie się przez osobę ubezpieczoną w więcej niż jednej sytuacji życiowej, które osobno stanowią tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Systemy ubezpieczeń społecznych mogą dwojako podchodzić do sytuacji zbiegu tytułów ubezpieczeń:

- 1) mogą być oparte na zasadzie kumulacji tytułów czyli przewidywać obowiązek ubezpieczenia z każdego z tytułów pozostających z zbiegu albo
- 2) mogą przewidywać hierarchizację tytułów ubezpieczeń, w wyniku której dochodzi do wyłączenia obowiązku ubezpieczenia z niektórych tytułów ubezpieczenia pozostających w zbiegu z innymi tytułami.

KUMULACJA TYTUŁÓW W UBEZPIECZENIU ZDROWOTNYM

Przykładem systemu opartego na zasadzie kumulacji tytułów ubezpieczeń jest polskie ubezpieczenie zdrowotne.

HIERARCHIZACJA TYTUŁÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Ubezpieczenia społeczne oparte są na zasadzie hierarchizacji tytułów ubezpieczeń.

Tytuły, które w żadnym wypadku nie podlegają wyłączeniu z innymi tytułami (tzw. tytuły bezwzględne): 1) stosunek pracy, 2) praca na podstawie umowy cywilnoprawnej (agencji, zlecenia, o świadczenie usług, o **dzieło**) zawartej z pracodawcą albo przewidującej pracę na jego rzecz, 3) członkostwo w spółdzielni, 4) otrzymywanie stypendium doktoranckiego, 5) służba, 6) pobieranie świadczenia szkoleniowego, 7) pobieranie świadczeń związanych z restrukturyzacją niektórych gałęzi gospodarki.

Inne tytuły pozostające w zbiegu z tytułami bezwzględnymi są wyłączone z obowiązku ubezpieczeń społecznych i mogą stanowić podstawę dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami. Nie dotyczy to sytuacji, w której podstawa wymiaru składki z tytułu bezwzględnego jest niższa od minimalnego wynagrodzenia.

HIERARCHIZACJA TYTUŁÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Jeżeli wśród tytułów pozostających w zbiegu nie ma tytułu bezwzględnego wyłączenie obowiązku ubezpieczenia następuje w oparciu o zasadę pierwszeństwa w czasie.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy systemowej ubezpieczony podlega ubezpieczeniom społecznym z tego tytułu, który powstał najwcześniej.

Zasada ta ma zastosowanie do zbiegu: 1) pracy nakładczej, 2) pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, 3) prowadzenia pozarolniczej działalności, 4) współpracy przy wykonywaniu pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej lub prowadzeniu pozarolniczej działalności, 5) pobierania uposażenia poselskiego lub senatorskiego, 6) statusu osoby duchownej.

Zasada pierwszeństwa w czasie ma również zastosowanie do osób pracujących równocześnie na podstawie więcej niż jednej umowy cywilnoprawnej.

HIERARCHIZACJA TYTUŁÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Zasada pierwszeństwa w czasie doznaje ograniczeń w przypadkach, w których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu, który powstał najwcześniej jest niższa od 60 % przeciętnego wynagrodzenia (jeżeli wśród tytułów pozostających w zbiegu jest pozarolnicza działalność) lub minimalnego wynagrodzenia (jeżeli pierwszym tytułem jest umowa cywilnoprawna).

Zasada wyboru ma zastosowanie do osób prowadzących więcej niż jedną rodzaj pozarolniczej działalności. Oznacza, że taka osoba może wybrać jeden rodzaj pozarolniczej działalności, który będzie stanowić tytuł ubezpieczenia.

Nie podlega wyłączeniu w oparciu o żadną z trzech w/w zasad obowiązek ubezpieczenia z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej.

HIERARCHIZACJA TYTUŁÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Wyłączając niektóre tytuły ubezpieczeń z obowiązku ubezpieczeń E i R przepisy biorą pod uwagę fakt osiągnięcia minimalnego dochodu z tytułu głównego

Nie biorą jednak pod uwagę poziomu dochodów osiąganych z tytułu wyłączanego

W rezultacie wyłączeniu podlega często tytuł stanowiący główne źródło wysokich dochodów ubezpieczonego z pracy

LICZBA PRACOWNIKÓW I ZLECENIOBIORCÓW PODLEGAJĄCYCH UBEZPIECZENIOM E I R

2018 r. - 11 450 780 pracowników (72,25 %) i 1 103 607 zleceniobiorców (6,96 %)

2019 r. – 11 617 412 pracowników (72,10 %) i 1 149 526 zleceniobiorców (7,13 %)

2020 r. – 11 437 772 pracowników (72,47 %) i 1 138 451 zleceniobiorców (7,21 %)

2021 r. – 11 621 368 pracowników (72,28 %) i 1 228 157 zleceniobiorców (7,63 %)

2022 r. – 11 687 887 pracowników (71,82 %) i 1 287 791 zleceniobiorców (7,9 %)

2023 r. -11 635 294 pracowników (71,54 %) i 1 344 108 zleceniobiorców (8,26 %)

2024 r. – 11 594 429 pracowników (71,27 %) i 1 406 830 zleceniobiorców (8,6 %)

II kw. 2025 r. – 11 541 676 pracowników (70,9 %) i 1 421 228 zleceniobiorców (8,73 %)

LICZBA SAMOZATRUDNIONYCH PODLEGAJĄCYCH UBEZPIECZENIOM E I R

koniec IV kwartału 2018 r. – 1 542 323 osoby (9,7 % ogółu ubezpieczonych)

koniec IV kwartału 2019 r. – 1 595 390 osoby (9,9 % ogółu ubezpieczonych)

koniec IV kwartału 2020 r. – 1 630 302 osoby (10,3 % ogółu ubezpieczonych)

koniec IV kwartału 2021 r. – 1 680 445 osób (10,4 % ogółu ubezpieczonych)

koniec IV kwartału 2022 r. – 1 710 880 osób (10,5 % ogółu ubezpieczonych)

koniec III kwartału 2023 r. – 1 750 723 osoby (10,8 % ogółu ubezpieczonych)

koniec IV kwartału 2024 r. - 1 800 475 osób (11,06 % ogółu ubezpieczonych)

koniec II kwartału 2025 r. – 1 828 633 osoby (11,24 % ogółu ubezpieczonych)

LICZBA OSÓB FIZYCZNYCH PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Liczba osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność podlegających obowiązkowo ubezpieczeniu zdrowotnemu wynosi około 2 600 tys. (źródło: Ministerstwo Finansów – OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – druk nr 838).

Oznacza to, że 69,23 % osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność podlegających z tego tytułu ubezpieczeniu zdrowotnemu podlega ubezpieczeniom społecznym a ponad 30 % (około 800 tys. osób) nie podlega z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

LICZBA OSÓB SAMOZATRUDNIONYCH I ZLECENIOBIORCÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

W ostatnich latach można zaobserwować w Polsce stopniowy wzrost zainteresowania wykonywaniem pracy w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych

Liczba ubezpieczonych z tytułu pozarolniczej działalności wzrasta rocznie średnio o około 50 tysięcy

W podobnym tempie wzrasta rocznie liczba osób ubezpieczonych z tytułu pracy na podstawie umów cywilnoprawnych

Mimo utrzymywania się na zbliżonym poziomie liczby ubezpieczonych z tytułu zatrudnienia pracowniczego stale rośnie udział samozatrudnionych i zleceniobiorców w ogólnej liczbie osób ubezpieczonych

EFEKTY OBOWIĄZYWANIA ZASADY HIERARCHIZACJI TYTUŁÓW

- 1) obniżenie poziomu przychodów FUS ze składek na ubezpieczenia społeczne,
- 2) drastyczne ograniczenie zakresu ochrony socjalnej osób świadczących pracę na podstawie więcej niż jednego tytułu ubezpieczeń społecznych
- 3) tworzenie zachęt ekonomicznych do przenoszenia pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy do tytułów wyłączonych z ubezpieczenia społecznego takich jak zatrudnienie cywilnoprawne lub samozatrudnienie,
- 4) przyczynianie się do obniżania standardów zatrudnienia pracowniczego, zwłaszcza w zakresie warunków wynagradzania,

EFEKTY OBOWIĄZYWANIA ZASADY HIERARCHIZACJI TYTUŁÓW

- 5) przyczynianie się do nadużywania formuł samozatrudnienia oraz tzw. zatrudnienia cywilnoprawnego jako podstawy świadczenia pracy
- 6) niezgodność z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa
- 7) wysoki stopień skomplikowania regulacji prawnej zbiegu tytułów oraz ich daleko posunięta kazuistyka będące efektem licznych interwencji ustawodawcy zmierzających do uszczelnienia systemu (np. wyroki SN z 22.20.2020 r., II UK 362/19, OSNP 2021/12/134 oraz z 28.04.2022 r., II USKP 175/21, LEX nr 3433612).

PARADYGMAT ZATRUDNIENIA PRACOWNICZEGO

Aktualna regulacja prawna zbiegu tytułów opiera się na paradygmacie zatrudnienia pracowniczego, który zakłada, że ubezpieczenia społeczne gwarantują ochronę w pierwszej kolejności pracownikom a ubezpieczenia emerytalne i rentowe innych kategorii osób świadczących pracę mają charakter uzupełniający tzn. osoby te są objęte obowiązkiem ubezpieczeń wyłącznie pod warunkiem, że nie pozostają równocześnie w stosunku pracy.

W warunkach różnorodności form i podstaw prawnych świadczenia pracy zarobkowej oraz wielości źródeł osiągania dochodów z pracy jest to archaiczny sposób myślenia o zakresie podmiotowym ubezpieczeń społecznych odziedziczony po okresie PRL.

PARADYGMAT ZATRUDNIENIA PRACOWNICZEGO

Art. 2 ust. 2 ustawy z 19.12.1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia:

Ubezpieczenie nie obejmuje jednak osób, które zawarły umowę cywilnoprawną, jeżeli osoby te **są równocześnie pracownikami zatrudnionymi co najmniej w pełnym wymiarze czasu pracy** obowiązującego w danym zawodzie albo objęte są odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego.

PARADYGMAT ZATRUDNIENIA PRACOWNICZEGO

Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18.12.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin:

Ubezpieczeniu nie podlegają osoby prowadzące działalność, które są równocześnie pracownikami zatrudnionymi **w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa wymiaru** obowiązującego w danym zawodzie albo są objęte odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego.

PARADYGMAT ZATRUDNIENIA PRACOWNICZEGO

W okresie PRL zatrudnienie w ramach stosunku pracy stanowiło główną podstawę świadczenia pracy.

Art. 68 konstytucji PRL gwarantował obywatelom prawo do pracy to znaczy do zatrudnienia za wynagrodzeniem według jakości i ilości pracy.

W okresie PRL działalność gospodarcza była ściśle koncesjonowana przez państwo.

1989 r. – wprowadzenie do konstytucji PRL art. 6 gwarantującego swobodę działalności gospodarczej.

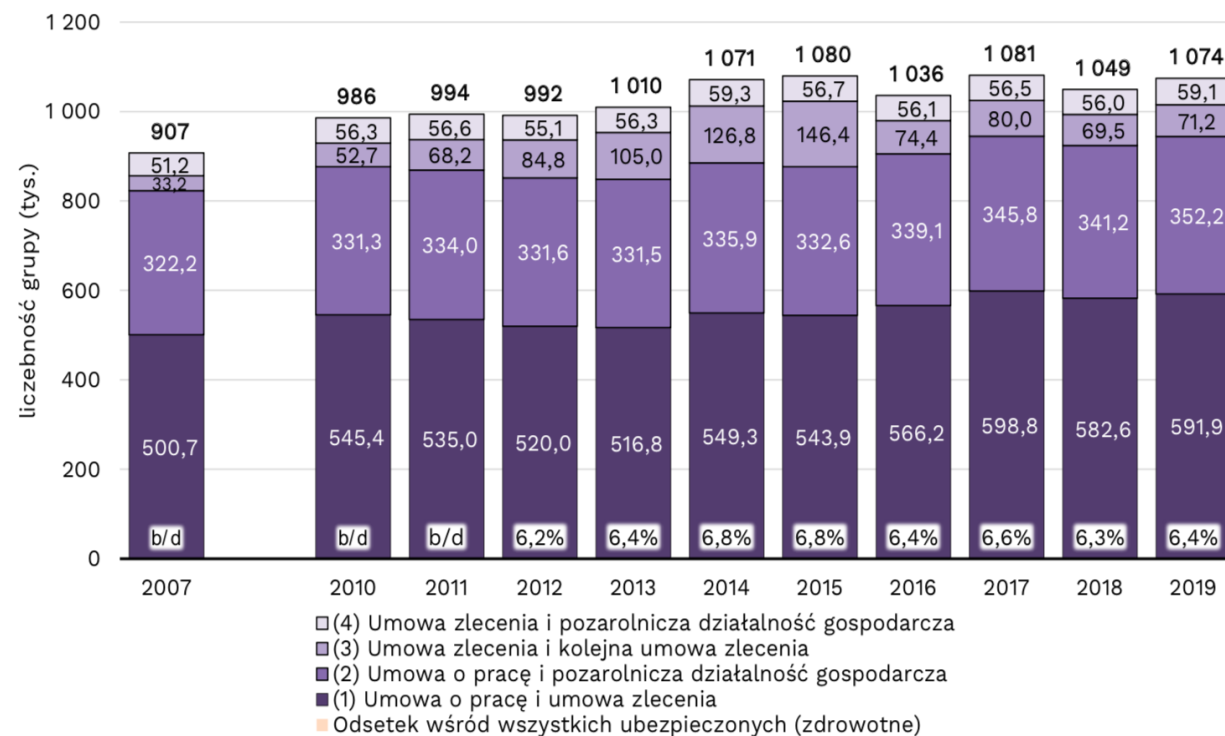
Praca na podstawie umów cywilnoprawnych pełniła z reguły rolę uzupełniającego źródła dochodu pracownika i jego rodziny.

Pełne dochody - niepełne składki

Zbieg tytułów do ubezpieczeń
społecznych i konsekwencje dla
systemu ubezpieczeń społecznych

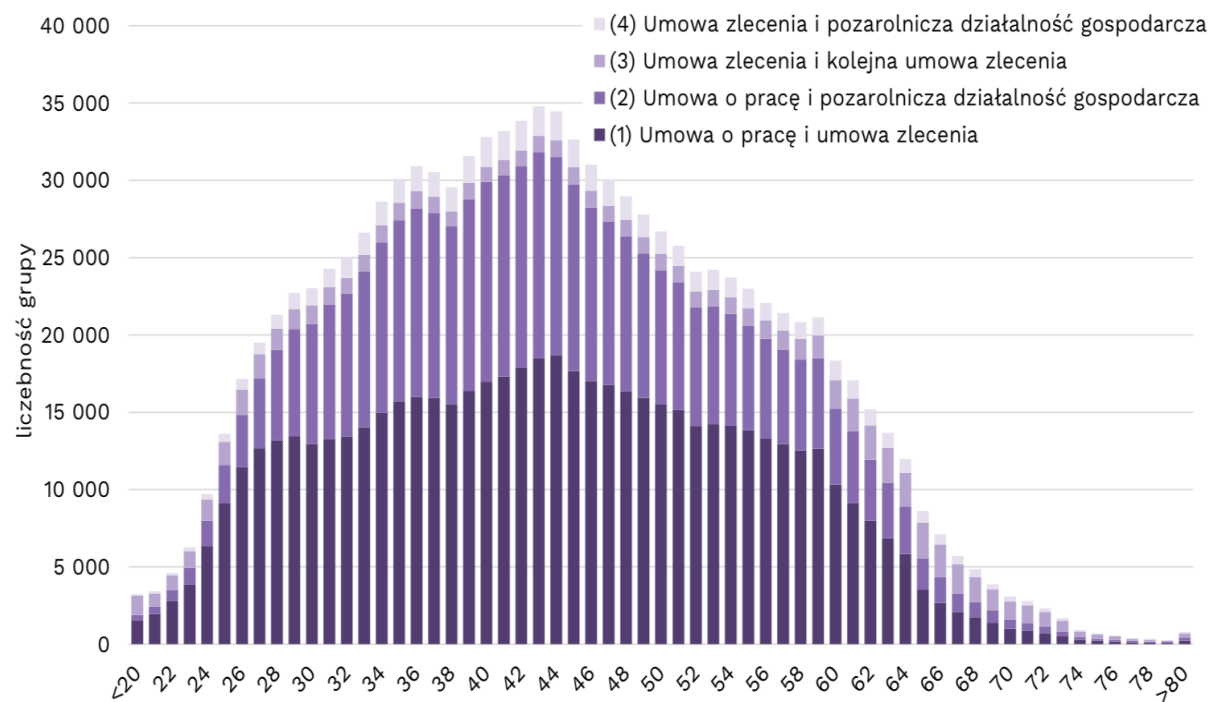


Wykres 3. Liczba osób, w wypadku których występuje zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych wg danych ZUS.



Źródło: opracowanie własne InStrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.

Wykres 4. Liczba i typ przypadków zbiegu tytułów do ubezpieczeń zidentyfikowanych przez ZUS - struktura wiekowa osób, ujęcie sumaryczne dla wszystkich typów zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych, 2019.

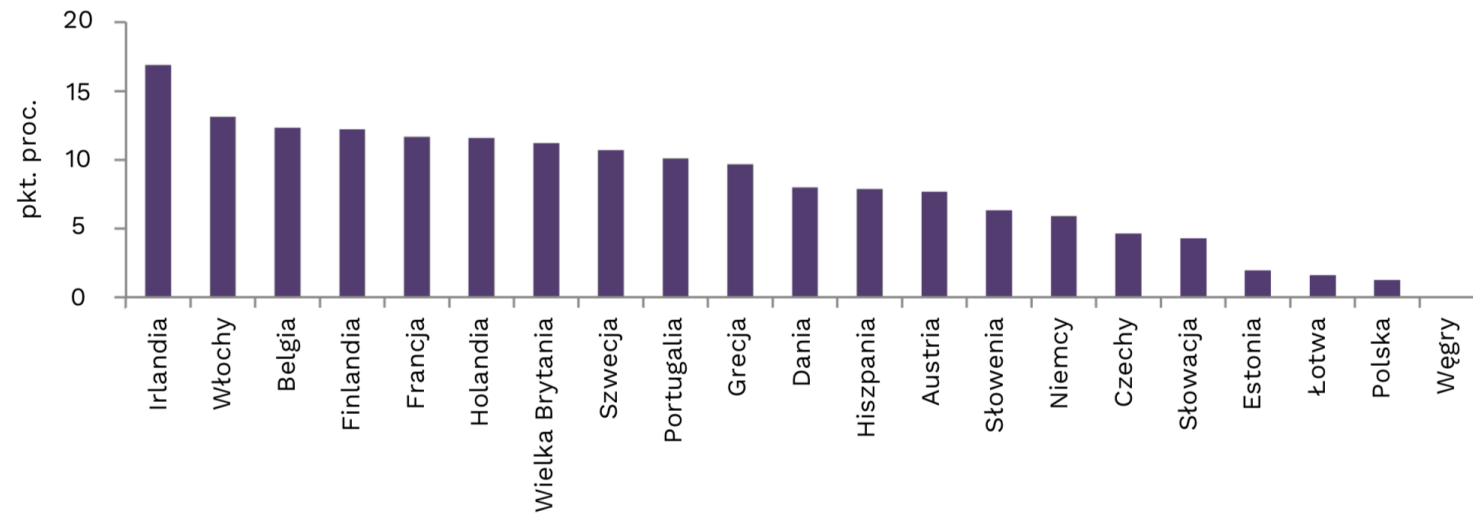


Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie danych z systemu informatycznego ZUS.
Stan na koniec każdego roku kalendarzowego.

Wykres 7. Liczebność grupy ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych według branży (kod PKD) w 2019 roku.



Wykres 8. Różnica w wysokości klina podatkowego między wysokimi i niskimi zarobkami.



Źródło: opracowanie własne na podstawie IRS (Sawulski 2019) i danych OECD

DOCHODY OSÓB KORZYSTAJĄCYCH ZE ZBIEGÓW

Charakterystyczną cechą polskiego systemu podatkowo-składkowego jest jego **degresywność** - im wyższy jest osiągnany dochód, tym niższe jest jego efektywne obciążenie daninami publicznymi. Mimo, iż nominalne stawki podatkowe i składkowe wskazują na liniowość lub lekką progresywność systemu, szereg jego elementów sprawia, iż część dochodów nie podlega opodatkowaniu lub oskładkowaniu w pełnym wymiarze (Sawulski, 2019; Chrostek et al., 2019). Obecny system jest w praktyce sprzeczny z **konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej**.

DOCHODY OSÓB KORZYSTAJĄCYCH ZE ZBIEGÓW

Okolo 20 % wynosi różnica pomiędzy efektywnym obciążeniem dochodu daninami publicznymi u osób o najwyższych (ok. 20%) i najniższych (ok. 40%) dochodach - świadczy to o niespotykanej w skali europejskiej regresywności i niesprawiedliwości systemu podatkowo-składkowego w Polsce.

DOCHODY OSÓB KORZYSTAJĄCYCH ZE ZBIEGÓW

W 2019 r. przeciętny dochód ubezpieczonego ze zbiegiem tytułów ubezpieczeń społecznych wynosił około 7,5 tys. zł tj. około 50 % więcej aniżeli wynosi przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

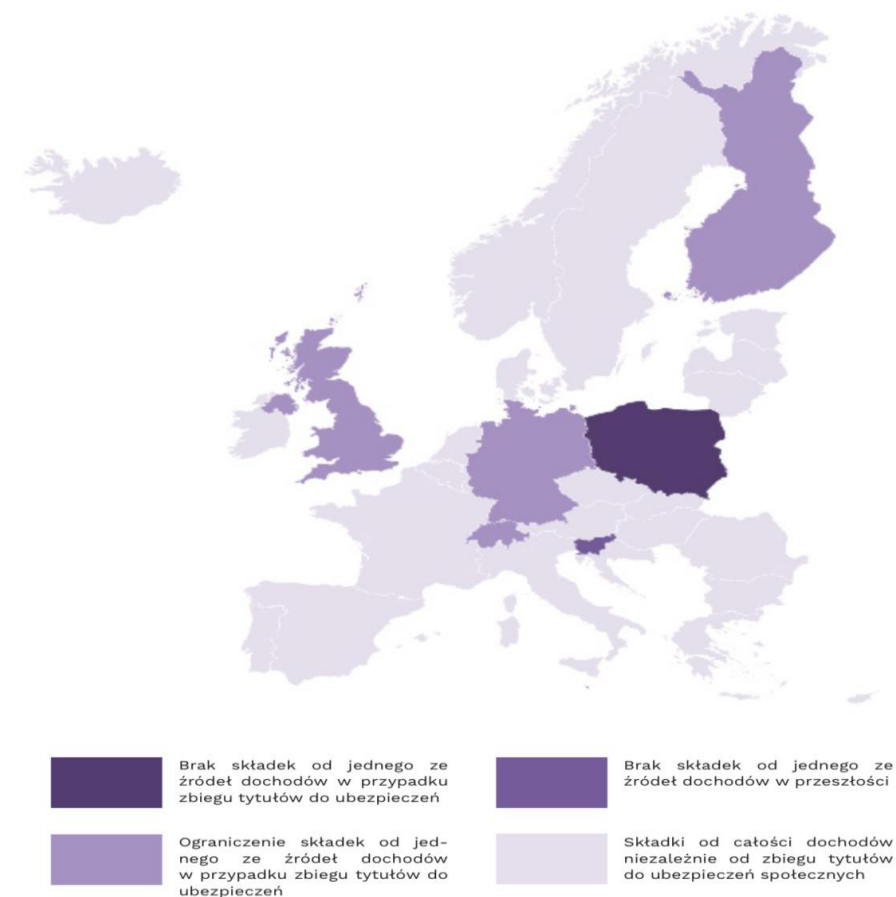
Chodzi zatem o osoby, które w roku 2024 r. osiągały przeciętny miesięczny dochód na poziomie około 12 271 zł.

POLSKA NA TLE INNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH

Tylko jeden kraj UE/EFTA pozwala, żeby umowa, która generuje dla zatrudnionego największy dochód nie polegała obowiązkowi odprowadzenia składek - tym krajem jest Polska.

z regulacją świadczeń na rzecz systemu zabezpieczenia społecznego w wybranych krajach UE.

Wykres 17. Możliwość obniżenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w konsekwencji zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych.



Źródło: Opracowanie własne InStrat na podstawie danych Mutual Information System on Social Protection, OECD SOCX, przeglądu aktów prawnych oraz odpowiedzi na ankietę rozesłaną do instytucji zarządzających systemami zabezpieczenia społecznego w państwach UE/EFTA.

Pełne dochody - niepełne składki. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych i konsekwencje dla systemu ubezpieczeń społecznych.

WNIOSEK

Ubezpieczenia społeczne zostały ustanowione dla osób świadczących pracę.

Wyłączenie niektórych podstaw świadczenia pracy pozostających z zbiegu z innymi tytułami z obowiązku ubezpieczeń społecznych znacząco ogranicza zakres ochrony socjalnej osób pracujących, z reguły lepiej zarabiających, przed tradycyjnymi ryzykami socjalnymi

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej wymaga aby całość dochodów osiąganych z pracy wyznaczała zakres obowiązku ubezpieczeń społecznych

Rezygnacji z dotychczasowej regulacji zbiegu tytułów sprzyja wyłączenie ubezpieczonych z obowiązku ubezpieczeń E i R z chwilą przekroczenia przychodu z pracy odpowiadającego trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

WNIOSKI

Nowe rozwiązania można zaprojektować z uwzględnieniem kryterium poziomu dochodów osiągniętych z różnych tytułów pozostających w zbiegu

Dziękuję za uwagę