

Płaca jako podstawa finansowania ubezpieczenia społecznego osób wykonujących zatrudnienie cywilnoprawne

dr hab. Renata Babińska-Górecka, prof. UWr.

Uniwersytet Wrocławski

Wprowadzenie; uwagi *de lege lata*

- ▶ Co stanowi podstawę oskładkowania pracy wykonywanej na podstawie umów cywilnoprawnych?
- ▶ Art. 18 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy systemowej: podstawę wymiaru składek dla zleceniobiorców stanowi **przychód**, jeśli w umowie zlecenia albo w innej umowie o świadczenie usług, do której zgodnie z K.c. stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, określono odpłatność za jej wykonywanie kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej lub akordowej albo prowizyjnie.
- ▶ W innych przypadkach (umów nieodpłatnych?)- kwota deklarowana, nie niższa niż minimalne wynagrodzenie za pracę (art. 18 ust. 7).
- ▶ Na ustalenie rzeczywistej podstawy oskładkowania pracy wykonywanej na podstawie umów cywilnoprawnych mają także wpływ reguły rozstrzygania zbiegu tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego (art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 2 ustawy systemowej).

- ▶ Wykonywanie pracy na podstawie każdej ze wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej umów cywilnoprawnych, pozostających w zbiegu ze stosunkiem pracy, z tytułu którego w podstawie wymiaru składek występuje co najmniej kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę - pozostaje poza przymusem ubezpieczenia społecznego (art. 9 ust. 1 i 1a ustawy systemowej).
- ▶ Ponadto reguła wynikająca z art. 9 ust. 2 ustawy systemowej wyłącza spod obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego każdą drugą i kolejną umowę cywilnoprawną, jeżeli z pierwszą umową wiąże się uzyskiwanie przychodu w kwocie nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę.
- ▶ Konkluzja: przychód z tytułu wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych nie stanowi (w całości) podstawy oskładkowania umów cywilnoprawnych i tym samym finansowania ubezpieczenia społecznego.

- ▶ Czy płaca powinna stanowić podstawę oskładkowania zatrudnienia cywilnoprawnego oraz finansowania ubezpieczenia społecznego?
- ▶ Niewątpliwie udział płatników (i państwa) w finansowaniu ochrony musi znajdować uzasadnienie w społecznym, socjalnym znaczeniu danej aktywności zawodowej i dochodowej.
- ▶ Należy jednocześnie zadać pytanie, czy każda aktywność dochodowa ma takie przymioty? Czy charakteryzują one zwłaszcza nowe nietypowe formy zatrudnienia właściwe dla społeczeństwa postindustrialnego, w tym wszystkie przypadki pracy/ świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych?
- ▶ Czy dotyczy to tak elastycznych, jak i zarazem niestabilnych, także pod względem płacowym nowych form aktywności dochodowej, o różnym natężeniu czynników socjalnego ryzyka, a także pracy mniej zależnej lub w ogóle niezależnej (np. „cyfrowy nomadyzm”, praca zdalna, brak ograniczeń związanych z formą, czasem i miejscem świadczenia pracy; umowy min.-max.).
- ▶ Wyjaśnijmy najpierw czym, jest tytułowa „płaca”, z jaką koncepcją w teorii zabezpieczenia społecznego/ ubezpieczenia społecznego wiąże się to pojęcie.

Uwarunkowania teoretyczne; koncepcja płacy i płacowej daniny jako źródła finansowania ubezpieczenia społecznego

- ▶ Tytułem krótkiego wprowadzenia i wyjaśnienia, wskazać należy, że używane pojęcie „płacy”, także „płacy niezbędnej” rozumiane jest w doktrynie jako konstrukcja prawa prywatnego i publicznego („płaca niezbędna” i „płacowa danina”).
- ▶ Pojęcie „płaca” łączy publicznoprawny obowiązek płacowy zatrudniającego ze zobowiązaniowym uprawnieniem zatrudnionego. „Płaca” oznacza to, co podmiot zatrudniający powinien zapłacić (opłacić) z tytułu zatrudnienia, bez względu na jego podstawę. Przy czym środki na finansowanie ubezpieczenia społecznego pochodzą właśnie z „płacy”.
- ▶ Pojęcie „płacy niezbędnej” dotyczy nie tylko wynagrodzenia ze stosunku pracy (godziwego wynagrodzenia), lecz każdego wynagrodzenia z tytułu każdej podstawy zatrudnienia, w tym cywilnoprawnego, jako zasługującego na ochronę ze względu na występowanie socjalnego ryzyka.
- ▶ Uzasadnieniem dla ujęcia „płacy” jako podstawy oskładkowania także umów cywilnoprawnych jest koncepcja zabezpieczenia społecznego „na miarę pracy i płacy”, przeciwstawiana koncepcji zabezpieczenia „na miarę wspólnego dorobku”.
- ▶ Zgodnie z nią, ten rodzaj ryzyka socjalnego, który kwalifikuje się do kalkulacji według ubezpieczeniowego rachunku winien być finansowany z „płacowej daniny”, czyli „na miarę pracy i płacy”.

- ▶ Społecznym celem zatrudnienia jest dostarczanie stałego dochodu - płacy.
- ▶ „Płaca” spełniająca funkcję społeczną - stanowiąca o istnieniu zatrudnienia - **powinna być ekwiwalentna do wkładu pracy** (nie tylko efektu ekonomicznego, ale samego trudu pracy), co odpowiada bodźcowej funkcji wynagrodzenia w społecznej gospodarce rynkowej, **ale też zaspakajać potrzeby zatrudnionych i ich rodzin**, czyli pełnić funkcję alimentarną (a także alimentacyjną z perspektywy członków rodziny zatrudnionego), przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w społeczeństwie, kosztów utrzymania, świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz poziomu stopy życiowej innych grup społecznych, a poza tym stanowić materialną podstawę dla finansowania ubezpieczenia społecznego
- ▶ (por. Konwencja MOP nr 131 dotyczącej ustalania płac minimalnych; art. 4 EKS Rady Europy- tu sprawiedliwe wynagrodzenie jest podobnie rozumiane przez Komitet Niezależnych Ekspertów RE- na poziomie ok. 68% przeciętnej krajowej płacy brutto, ok. 50-60 % netto; zaś rozumienie godziwego wynagrodzenia art. 13 K.p. sprowadza się do wynagrodzenia minimalnego).
- ▶ Powodem kwalifikacji zatrudnienia jako spełniającego powyższe socjalne cele, a więc będącego podstawą do otrzymania „płacy” jest ustalenie, że stanowi ono źródło utrzymania świadczącego pracę (i jego rodziny). Zaś jednym z kryteriów takiej oceny jest czas poświęcony danej aktywności.
- ▶ Reasumując, w kontekście zapewnienia ochrony na wypadek ziszczenia się socjalnego ryzyka istotne jest finansowanie tej ochrony za pomocą „płacowej daniny” (J. Jończyk, PiZS 2014/6, s. 2-3), czyli środków pochodzących z płacy na finansowanie ubezpieczenia społecznego, których źródłem jest należycie opłacane i stabilne zatrudnienie (J. Jończyk, PiZS 2012/6, s. 3-4).

- ▶ Instytucję zbiegu tytułów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego wraz z jej główną zasadą prymatu stosunku pracy należy więc postrzegać jako konsekwencję prawnego (ustawowego) niezagwarantowania wykonawcom pracy na podstawie umów cywilnoprawnych ochrony zdolności do zatrudnienia oraz ochrony „płacy”, w tym także „płacowej daniny”.
- ▶ Jednocześnie za sprawą art. 9 ust. 1-1a ustawy systemowej urzeczywistnieniu podlega zasada zagwarantowania ochrony ubezpieczeniowej stosownie do podstawy wymiaru składek w wysokości co najmniej kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- ▶ Minimalne wynagrodzenie za pracę jest istotnym punktem odniesienia przy określaniu *de lege lata* podstawy oskładkowania zatrudnienia cywilnoprawnego.
- ▶ Zasady te budzą wątpliwości z kilku powodów:

- ▶ Niezależnie bowiem od tego, jaka jest wysokość podstawy wymiaru składki ze stosunku pracy pozostającego w zbiegu z zatrudnieniem cywilnoprawnym, nieuzasadnione jest przyjęte przez ustawodawcę *a priori* założenie, że zawsze pozostające w zbiegu ze stosunkiem pracy zatrudnienie cywilnoprawne ma marginalne znaczenie z punktu widzenia społecznych funkcji zatrudnienia oraz powodów funkcjonowania ubezpieczenia społecznego, zasad i źródeł jego finansowania.
- ▶ Zarówno kwestia dyferencjacji obowiązku składkowego wedle typu zatrudnienia (pracownicze, niepracownicze lub tzw. samozatrudnienie), jak i instytucja zbiegu tytułów stanowiąca mechanizm różnicowania wysokości „płacy” przeznaczonej na składki ubezpieczeniowe wypacza sens tego, że z punktu widzenia zatrudnienia i celu ubezpieczenia społecznego umowę o pracę i faktyczne „cywilnoprawne zatrudnienie” należałoby postrzegać jednolicie.

- ▶ Ponadto, minimalne wynagrodzenie jest instrumentem polityki redystrybucji dochodu oraz łagodzenia ubóstwa zatrudnionych i ich rodzin.
- ▶ Wynagrodzenie minimalne nie powinno mieć znaczenia dla polityki zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych, gdyż nie odpowiada istocie i wymogom „płacy” oraz „płacowej daniny”.
- ▶ Regulacja zasad oskładkowania umów cywilnoprawnych (art. 18 ust. 7 ustawy systemowej) oraz rozstrzygania zbiegu tytułów, przez wyeksponowanie znaczenia wynagrodzenia minimalnego, sprzyja nadto problemowi tzw. emerytur groszowych lub prowadzi do zjawiska spekulowania na minimalną emeryturę (okresy, na jakie zawarto te umowy stanowią okresy ubezpieczenia bez względu na to, czy wiążą się one z opłacaniem składek, pomimo braku podstawy do opłacenia składki - np. z powodu tego, że nie doszło w ogóle w danym miesiącu do świadczenia pracy - np. tzw. umowy zerogodzinowe).
- ▶ Regulacja ta godzi w podstawowe założenie ubezpieczenia społecznego o adekwatnym - w stosunku do otrzymywanych korzyści w postaci świadczonej pracy - udziale podmiotów zatrudniających w finansowaniu ubezpieczenia społecznego. Przyjęte regulacje sprawiają, że ciężar ten zostaje przyrzucony na budżet państwa oraz - jeśli idzie o wypłatę świadczenia z FUS - na innych ubezpieczonych i płatników.

- ▶ Wynikające z obowiązującego prawa różnicowanie części „płacy” przeznaczonej na finansowanie „ochrony socjalnego ryzyka” sprzyja nadto negatywnym zjawiskom, np. odwróconej redystrybucji.
- ▶ Można je także kwestionować z punktu widzenia zasad jednolitego rynku pracy oraz przekonania, że prawo ubezpieczeń społecznych winno być neutralne, jeśli idzie o oddziaływanie na rynek pracy czy usług.
- ▶ Należy zastąpić ją regułą uwzględniającą kontekst związku danego zatrudnienia z ryzykiem socjalnym oraz determinowanym przez nie udziałem podmiotu zatrudniającego (płatnika) w finansowaniu ubezpieczenia społecznego.
- ▶ O tym, czy np. umowa cywilnoprawna zawarta z własnym pracodawcą podlegać ma oskładkowaniu, decydować winno jej znaczenie z punktu widzenia elementów (czynników) socjalnego ryzyka oraz to, czy można zakwalifikować ją jako podstawę zatrudnienia pełniącego rolę socjalną.

- ▶ Ekwiwalentność kompensacyjna a ochrona socjalnego ryzyka
- ▶ W odniesieniu do zasad oskładkowania zatrudnienia cywilnoprawnego znajduje zastosowanie art. 9 ust. 2 ustawy systemowej, ograniczający podstawę oskładkowania do kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz w innych przypadkach art. 18 ust. 7 ustawy systemowej, przyjmujący jako podstawę oskładkowania kwotę deklarowaną, nie niższą niż minimalne wynagrodzenie za pracę (art. 18 ust. 7).
- ▶ Zaniża się tym samym podstawę oskładkowania:
- ▶ - nie obejmując nią „płacy”, należnej z tytułu danego zatrudnienia i mającej stanowić źródło „płacowej daniny”,
- ▶ -nie uwzględniając rozmiarów ryzyka związanego z zakresem danego zatrudnienia ani rozmiarów korzyści osiąganych przez zatrudniającego.
- ▶ Godzi to w podstawowe założenia ubezpieczenia społecznego, jako systemu, w którym świadczenia odpowiadają ekwiwalentności kompensacyjnej.
- ▶ Chodzi bowiem o rolę zatrudnienia jako podstawy finansowania ubezpieczenia społecznego - z jednej strony - ma ono odpowiadać rozmiarom ryzyka (w tym także rozmiarowi potencjalnej straty- jakie są powody ograniczania jej do kwoty minimalnego wynagrodzenia, jeśli strata ta jest wielokrotnie wyższa?) oraz - z drugiej strony - odzwierciedlać rzeczywisty udział płatnika w procesie zatrudnienia, w tym zwłaszcza jako podmiotu będącego beneficjentem pracy wykonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej.

- ▶ Rola płatnika i jego udział w finansowaniu ubezpieczenia społecznego
- ▶ Wspólnota ryzyka socjalnego oparta jest na powszechności i przymusie w celu zmniejszenia jednostkowego kosztu, zakładając udział nie tylko ubezpieczonych, ale też płatników i państwa w finansowaniu ochrony (zob. też zalecenie MOP nr 67; wynika to także z założeń konstrukcyjnych ustroju społecznego i pracy, który powstała w wielu państwach na świecie po II wojnie światowej).
- ▶ „Praca własnych rąk”, a nie kapitał są podstawowym źródłem utrzymania ludzi na świecie. Stąd koszt ziszczenia się ryzyka związanego z niezdolnością do pracy winien obciążać też zatrudniającego, który korzysta z pracy ludzkiej i ją wykorzystuje, prowadząc działalność gospodarczą.
- ▶ Ubezpieczenia społeczne realizują myśl społeczną, opartą na idei wzajemnej i zbiorowej przezorności oraz solidarności (solidarne rozłożenie między jednostki ciężaru pokrycia szkód), wywodzonej ze świadomości wspólnego zagrożenia.
- ▶ Cechuje je transfer ryzyka z jednostki na grupę i podział ciężaru strat/potrzeb finansowych na członków grupy (dzielenia/ dystrybucji ryzyka).

- ▶ Udział wspólnoty ryzyka, zatrudniających (płatników) oraz państwa w finansowaniu ochrony znajduje uzasadnienie w społecznym, socjalnym znaczeniu danej aktywności zawodowej i dochodowej.
- ▶ Takie rozumienie roli płatnika składek jest poprawne nie tylko z punktu widzenia jego definicji i uwikłanych w nią związków funkcjonalnych i strukturalnych z prawem pracy i prawem cywilnym, ale także koresponduje z teoretycznymi podstawami ujmowania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.
- ▶ Instytucja płatnika składek odzwierciedla rzeczywisty udział zatrudniającego (płatnika) w procesie zatrudnienia.
- ▶ Zasadne jest bowiem, by podmioty zatrudniające, czyli czerpiące korzyści z pracy/usługi, uczestniczyły adekwatnie do osiąganym z tego benefitów w tworzeniu funduszu, czyli w współfinansowaniu składek.
- ▶ Reasumując, płatnikiem składek powinien być ten podmiot, który korzysta z pracy ludzkiej, czerpiąc z niej zyski, co uzasadnia współfinansowanie przez niego składki na ubezpieczenia społeczne.
- ▶ Dlatego też **nie można uznać**, że jest obojętne, kto jest płatnikiem składek za pracownika w ramach kontraktu cywilnoprawnego zawartego z osobą trzecią, iż równie dobrze bowiem mógł by nim być kontrahent pracodawcy, jako strona umowy cywilnoprawnej z pracownikiem, byleby tylko składki z ubezpieczenia społecznego były w tej więzi prawnej w identyczny sposób jak za pracownika w ramach stosunku pracy terminowo i należycie odprowadzone.

Uwarunkowania dogmatycznoprawne dla koncepcji płacy i zakresu oskładkowania zatrudnienia cywilnoprawnego

- ▶ Art. 20 Konstytucji RP
- ▶ Aspekt społeczny gospodarki rynkowej uzasadnia ingerencję w mechanizmy rynkowe w celu zaspokojenia potrzeb społecznych; determinuje relację: obowiązek ubezpieczenia zatrudnionych a konkurencyjność, opłacalność, zyskowość działalności gospodarczej.
- ▶ Są konstytucyjnoprawne podstawy do tego, by wolność rynku była ograniczana w sytuacji, gdy wywiera negatywny wpływ na status osób utrzymujących się z pracy, prowadząc do ich wykluczenia społecznego, w tym niezapewnienia im zabezpieczenia społecznego „na miarę pracy i płacy”.

- ▶ Szczególny cel społeczny - ochrona na wypadek wystąpienia socjalnego ryzyka -wpływać powinien na ukształtowanie instytucji podlegania ubezpieczeniom społecznym opartej na przymusie, w sposób bezwzględny, bez wyjątków, determinowanych głównie celami gospodarczymi.
- ▶ Stąd kierując się kryterium związków zatrudnienia z „ochroną socjalnego ryzyka”, wszystkie łącznie umowy cywilnoprawne, bez względu na to, że wysokość podstawy wymiaru składek z tytułu pierwszej umowy przekracza kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, należałoby potraktować jako jedną formę zatrudnienia, która - zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i ogólnym: społeczno-ekonomicznym - rodzi ryzyko socjalne oraz realizuje założone cele zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego.

- ▶ Aspekt rynkowy - świadczenie pracy ma określone cele rynkowe, jest ściśle związane z gospodarką i jej rozwojem: zapewnia zatrudnionym wymierne środki finansowe (praca nie może wobec tego być nieodpłatna, a uzyskana płaca musi być godziwa- tylko takie jest zgodne z ideą społecznej gospodarki rynkowej).
- ▶ Ekonomiczny walor wynagrodzenia za pracę przejawia się także w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego - utrzymania w odpowiednich ramach pokoju i ładu społecznego, w celu zapobieżenia szkodom w gospodarce.
- ▶ Mamy zatem konstytucyjne umocowanie dla koncepcji „płacowej daniny” (J. Jończyk, PiZS 2014/6, s. 2-3), pochodzącej z wynagrodzenia za pracę („płacy niezbędnej”) i będącej m.in. źródłem finansowania ubezpieczenia społecznego („podatkowa i składkowa płacowa danina”).

Dziękuję za uwagę i wysłuchanie!