

Rozdział I. Konstrukcja i charakter prawny składek na ubezpieczenie społeczne

§ 1. Uwagi ogólne

Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy kluczowe znaczenie ma przedstawienie konstrukcji, istoty i charakteru prawnego składek na ubezpieczenia społeczne. Dyskusja w tym przedmiocie toczy się od lat i, jak słusznie zauważyła *U. Kalina-Prasznic*, miała ona (i wciąż ma) charakter interdyscyplinarny – prowadzona jest bowiem na płaszczyznach ekonomicznej, finansowej i prawnej¹. Składka ubezpieczeniowa stanowi wszakże jeden z elementów definiujących ubezpieczenia społeczne jako takie², co świadczy o doniosłości omawianego zagadnienia.

Na konstrukcję składki, zdaniem *W. Sanetry*, składają się:

- 1) jej podstawa, którą stanowią określone unormowania ustawowe;
- 2) przesłanki powstania obowiązku jej świadczenia (podleganie ubezpieczeniu społecznemu);
- 3) wskazanie podmiotów zobowiązanych do świadczenia składki;
- 4) wskazanie podmiotów zobowiązanych, na rzecz których składka jest świadczona, które z reguły zobowiązane są do pokrywania z nich świadczeń należnych osobom ubezpieczonym;
- 5) określenie wysokości składki;
- 6) określenie trybu jej przekazywania;
- 7) określenie zasad i trybu jej przymusowego ściągania i wymuszania (stosowania sankcji), w tym nakładania dodatkowej opłaty, rozkładania na-

¹ *U. Kalina-Prasznic*, Finansowanie ubezpieczenia społecznego pracowników, Wrocław 1990, s. 61.

² *W. Sanetra*, O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne, w: *K. Ślęzak*, Składki, s. 9.

leżności na raty i ich umarzania, jak również ustalenia reguł przedawnienia roszczeń z tytułu należności składkowych i zwrotu ich nadpłaty. „Istota” i „charakter prawny” składki stanowią jej elementy konstrukcyjne, rozumiane szeroko³.

Niektórzy autorzy uważają, że przynajmniej częściowo elementy konstrukcyjne składki mają drugorzędne znaczenie przy określaniu jej istoty i charakteru prawnego. Dla przykładu, *I. Jędrasik-Jankowska* podnosi, że „w ujęciu ekonomicznym, jeżeli dochód z pracy traktować jako produkt pracy, to zbiorowy dochód z pracy stanowi całkowity dochód społeczny. Z tego produktu należy potrącić to, co jest potrzebne dla odnowienia zużytych środków produkcji, to co ma być przeznaczone na rozszerzenie produkcji oraz środki na restytucję siły roboczej (płace). Część tego produktu musi też zostać przeznaczona («odpisana») na tworzenie funduszu ubezpieczeniowego”⁴. Przy takim założeniu w ocenie Autorki kwestią techniczną pozostaje czy składka („odpis”) będzie przekazywana do funduszu bezpośrednio przez pracodawcę, czy zostanie „rozpisana” na osoby biorące udział w wytworzeniu dochodu narodowego⁵.

Przed wszystkim należy najpierw zastanowić się, co rozumieć pod pojęciem „istoty prawnej” składki oraz czym jest jej „charakter prawny”. Trudno jest rozgraniczyć obie te kategorie, zwłaszcza że brak ich uznanych w piśmiennictwie definicji. Sięgnięcie do słownikowych znaczeń tych terminów nie przynosi zaś satysfakcjonującego rezultatu.

Istota jest definiowana różnorako, m.in. „to, co jest w czymś zasadnicze” oraz „osobowość, charakter”⁶, bądź także „to, co jest w czymś lub dla kogoś zasadnicze, podstawowe; grunt; sedno; główny sens”⁷. Z kolei charakter to „zespół cech właściwych danemu przedmiotowi lub zjawisku, odróżniających je od innych przedmiotów i zjawisk tego samego rodzaju”⁸; „ogół cech właściwych jakiemuś organizmowi, rzeczy, zjawisku itp., decydujących o ich indywidualnej naturze; postać, forma, wygląd” bądź „przeznaczenie, funkcja, rola kogoś lub czegoś”⁹.

W mojej ocenie nie sposób przekonująco oddzielić zakresów obydwu pojęć. W pewnym uproszczeniu można jednak stwierdzić, że gdy mowa o isto-

³ W. Sanetra, O genezie i ewolucji składki, s. 13.

⁴ I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje, s. 41.

⁵ I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje, s. 42.

⁶ Tak <https://sjp.pwn.pl/szukaj/istota.html> (dostęp z 2.8.2018 r.).

⁷ B. Dunaj (red.), Słownik Współczesnego Języka Polskiego, Warszawa 1996, s. 300.

⁸ Tak <https://sjp.pwn.pl/szukaj/charakter.html> (dostęp z 2.8.2018 r.).

⁹ Słownik Współczesnego Języka, s. 100.

cie prawnej składki ubezpieczeniowej, to wskazuje się jej cechy zasadnicze. Po ustaleniu owych pryncypiów, podać można inne cechy odróżniające składki od innych świadczeń o tożsamej naturze – wówczas ustala się charakter prawny.

Stąd też przy określaniu istoty i charakteru składki ubezpieczeniowej na gruncie konkretnego stanu prawnego (przeszłego czy też aktualnego) mają znaczenie owe elementy konstrukcyjne. Chociażby pozycja funduszu ubezpieczeniowego względem innych funduszy państwowych z całą pewnością rzutuje na charakter prawny składki, o czym świadczą zmieniające się na przestrzeni lat poglądy doktryny o istocie tego świadczenia. Pojęcie składki ubezpieczeniowej zakłada związek z prawem do świadczeń oraz odrębność funduszy ubezpieczeniowych. Jeśli związek ten ulega zerwaniu, rodzi się pytanie, czy składka na ubezpieczenie społeczne ma nadal charakter składki ubezpieczeniowej, czy też jest nią tylko z nazwy¹⁰. Uważam jednak, że istota składki i jej charakter prawny nie stanowią jej elementu konstrukcyjnego. Przeciwnie, to elementy konstrukcyjne składki mają wpływ na jej istotę i charakter. Z kolei tworząc pewien model składki ubezpieczeniowej, drugorzędne znaczenie mają obowiązujące unormowania ustawowe.

W niniejszej pracy analizowane są istota prawna i charakter prawny składki *de lege lata*. Należy nadmienić, że – opisując elementy konstrukcyjne składek – jedynie w niewielkim stopniu odniesiono się do tytułów obowiązkowego i dobrowolnego ubezpieczenia społecznego, ponieważ nie dotyczą one bezpośrednio przedmiotu niniejszego opracowania¹¹.

§ 2. Okres międzywojenny i powojenny

W okresie międzywojennym obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnym uregulowano w drodze kilku aktów prawnych, co wiązało się z kilkoma rodzajami tego ubezpieczenia¹². Przyjmuje

¹⁰ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66; W. Sanetra, *O genezie*, s. 9.

¹¹ Por. szerzej np. M. Zieleniecki, *Tytuły obowiązkowego ubezpieczenia społecznego*, w: A. Wypych-Żywicka, *Leksykon*, s. 187 i n.; J. Świątek-Rudoman, *Ubezpieczenie na wniosek*, w: A. Wypych-Żywicka, *Leksykon*, s. 190 i n.

¹² W. Sanetra, *O genezie*, s. 14. Jak pisze I. Jędrasik-Jankowska, na skutek odzyskania niepodległości po I wojnie światowej w Polsce rozwinęło się ustawodawstwo ubezpieczeniowe. „Już w 1919 r. wprowadzono ubezpieczenie na wypadek choroby, w 1924 r. przyjęto ustawę o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia i rozszerzono ubezpieczenie wypadkowe na teren dawnego zaboru

się jednak, że obowiązywały wówczas zasady partycypacji w opłacaniu składki przez obie strony stosunku pracy oraz równowartości składek i świadczeń¹³. Był to klasyczny model ubezpieczeniowy – ubezpieczenie społeczne nie było finansowane przez państwo, lecz z odrębnego funduszu, zasilanego składkami ubezpieczeniowymi¹⁴.

Istniały wtedy cztery odrębne składki, osobno ustalone dla każdego ryzyka ubezpieczeniowego. Z pewnymi wyjątkami były one płacone w równej wysokości przez pracowników i pracodawców. W ocenie *J. Wantocha-Rekowskiego* składki przypominały w swym charakterze składki na ubezpieczenie gospodarcze, będąc „ceną za ochronę ubezpieczeniową”. Ponadto, uznawano je za świadczenie analogiczne do podatków, przez wzgląd na ich przymusowość, lecz przyznawano przy tym, że jest to opłata swoista na gruncie ubezpieczenia społecznego¹⁵. Ówczesne elementy konstrukcyjne składki i jej istota pozwalały przyjąć, że cały system ubezpieczenia społecznego był zdekoncentrowany i częściowo zdecentralizowany¹⁶.

Istotne zmiany prawne zaszły po II wojnie światowej „i to o charakterze radykalnym, zasadniczo przebudowujących ubezpieczenie społeczne, w tym także modyfikujących konstrukcję składki ubezpieczeniowej i jej funkcjonowanie”¹⁷. Wynikało to z tego, że „rozpoczęta w 1950 r. realizacja 6-letniego planu odbudowy kraju wymagała koncentracji środków finansowych, w związku z czym ustawą z 20.7.1950 r. o ZUS zniesiono autonomię funduszy ubezpieczenia społecznego i finanse ubezpieczenia społecznego włączono w obieg gospodarczy, wiążąc je z budżetem państwa wynikami działalności”¹⁸. Ubezpieczenie społeczne zostało włączone do budżetu państwa oraz zniesiono indywidualny charakter składek, wskutek czego stały się one dochodem Skarbu

rosyjskiego. W 1927 r. rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej ujednolicono ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych. W 1933 r. uchwalono ustawę o ubezpieczeniu społecznym (zwaną scaleniową), która objęła swym zakresem wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym” (szerzej *I. Jędrasik-Jankowska*, Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce, w: *K.W. Frieske, E. Przychodaj* (red.), *Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat ZUS*, Warszawa 2014, s. 53–54). Ustawa scaleniowa, którą wspomina Autorka, to ustawa z 28.3.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 51, poz. 396).

¹³ *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 95 i przytaczana tam literatura. Por. również *W. Sanetra*, O genezie, s. 14 i n.

¹⁴ Por. *A. Kisielewicz*, Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, Rzeszów–Przemysł 2014, s. 365.

¹⁵ *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 95 i przytaczana tam literatura.

¹⁶ *T. Sowiński*, Finanse ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2009, s. 238.

¹⁷ *W. Sanetra*, O genezie, s. 20.

¹⁸ *I. Jędrasik-Jankowska*, Geneza, rozwój i stan, s. 54.

Państwa. Nastąpiła, jak to określa W. Sanetra, unifikacja przedmiotowa i podmiotowa składki ubezpieczeniowej. Pod względem podmiotowym polegała ona na rezygnacji z podziału składki między płatnika a ubezpieczonego, zaś pod względem przedmiotowym – na wprowadzeniu składki jednolitej¹⁹. Jednolita składka, która zastąpiła składki odnoszące się do poszczególnych ryzyk, przeznaczona została na wszystkie rodzaje zdarzeń socjalnych i finansowano ją w całości ze środków funduszu pracy²⁰. Składki ubezpieczeniowe, mimo że w dalszym ciągu były ściągane, zostały zetatyzowane i uzyskały charakter świadczeń państwowych²¹.

W literaturze przedstawiono pogląd, który głosi, że w okresie PRL oraz w latach 1989–1998 składki opłacane przez zakłady pracy i składka pracownicza na cele emerytalne występująca w latach 1968–1983, miały wszystkie cechy podatku, w następstwie utracenia przez nie celowego charakteru i użyskania statusu ogólnego dochodu banku centralnego. J. Wierzbicki uznał je za rodzaj „podatku od funduszu płac przedsiębiorstwa”, M. Weralski pisał zaś o „swoistym rodzaju podatku od dochodu wydatkowanego przez pracodawcę na płace”²².

Największą popularnością cieszy się jednak definicja sformułowana przez W. Szuberta, zgodnie z którą w przypadku ubezpieczeń społecznych składka jest świadczeniem pieniężnym, którego cechami charakterystycznymi są:

- 1) przymusowość, wynikająca pośrednio z przymusowego charakteru samego ubezpieczenia;
- 2) celowość, tzn. przeznaczenie na pokrycie ciężaru świadczeń, łagodzących skutki zdarzeń losowych, oraz
- 3) odpłatność, oznaczająca powiązanie ze świadczeniem wzajemnym instytucji ubezpieczeniowej w razie zajścia tych zdarzeń²³.

Z tych poglądów obficie czerpią współcześni przedstawiciele doktryny, snując rozważania nt. składki ubezpieczeniowej – o czym będzie jeszcze mowa.

Zasadniczo podobnie wyglądał charakter składki ubezpieczeniowej na gruncie systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Jego początków upa-

¹⁹ W. Sanetra, O genezie, s. 22.

²⁰ Na mocy dekretu z 29.9.1945 r. o uiszczaniu przez pracodawców całości składki na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy (Dz.U. Nr 43, poz. 24) pracowników zwolniono całkowicie z obowiązku opłacania składek. Ten obowiązek został włożony w całości na pracodawców. Por. szerzej: I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje, s. 45.

²¹ W. Sanetra, O genezie, s. 21.

²² Podają za J. Wantochem-Rekowskim, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 97.

²³ W. Szubert, Ubezpieczenie społeczne, s. 217.

truje się w instytucji przekazywania gospodarstw rolnych państwu w zamian za rentę w trybie przewidzianym w ustawie z 28.6.1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin²⁴. Tym niemniej owa instytucja, reformowana późniejszymi aktami prawnymi²⁵, nie miała, jak się podnosi w doktrynie, charakteru ubezpieczeniowego i służyła nie tyle realizacji celów socjalnych, ile produkcyjnych i ustrojowych²⁶.

Dopiero wejście w życie ustawy z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin²⁷ uważa się za faktyczny początek ubezpieczenia społecznego rolników²⁸. Jednym z warunków przysługiwania emerytury rolnikowi było opłacanie składki na fundusz emerytalny rolników (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy). Warunek ten ustanowiono także w przypadku innych świadczeń, które przewidywała ustawa. Ów akt prawny wyznaczył kierunek ubezpieczenia społecznego rolników, jako opartego na obowiązku opłacania składki, co upodobiło system rolników do systemu powszechnego. Zresztą, jak pisał *M. Błażejczyk* odnośnie do postanowień kolejnego aktu prawnego, regulującego omawianą materię²⁹, ustawowe zasady społecznego ubezpieczenia rolników indywidualnych i członków ich rodzin zostały oparte na powszechnym systemie emerytalnym dla pracowników i ich rodzin³⁰, co – jak była mowa we wstępie – ma miejsce i dziś.

Przywołany Autor określał składkę na odnośny fundusz mianem zobowiązania pieniężnego (wobec państwa), podlegającego wyegzekwowaniu w trybie obowiązującym przy realizacji innych tego typu zobowiązań (na takich

²⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 166.

²⁵ Mowa o ustawie z 24.1.1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. Nr 3, poz. 15) oraz o ustawie z 29.5.1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118). Por. również *R. Pastuszko*, System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych, w: *A. Oleszko* (red.), *Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 286 i n.

²⁶ Por. *W. Koczur*, Geneza ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych, w: *G. Szpor* (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2016, s. 279.

²⁷ Dz.U. Nr 32, poz. 140.

²⁸ Por. *W. Koczur*, Geneza ubezpieczenia, s. 280; *B. Wierzbowski*, Status socjalny rolnika, w: *A. Stelmachowski* (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 311.

²⁹ Mowa o ustawie z 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 268).

³⁰ *M. Błażejczyk*, Ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych na tle powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego pracowników, w: *M. Błażejczyk*, *W. Jurcewicz*, *B. Kordasiewicz*, *Ubezpieczenie społeczne rolników. Aspekty prawno-rolne*, Warszawa 1984, s. 11.

samych zasadach jak egzekwowanie podatku gruntowego, opłaty melioracyjnej i pozostałych opłat podlegających egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych)³¹. Owa konkluzja, zrównująca *de facto* składkę z podatkiem, nie może dziwić w kontekście dotychczas przytaczanych poglądów o omawianym świadczeniu na gruncie powszechnego systemu ubezpieczeń, skoro liczne uregulowania systemu powszechnego należało stosować do instytucji przewidzianych w systemie ubezpieczeń rolników.

§ 3. Elementy konstrukcyjne składek

I. Powszechny system ubezpieczenia społecznego

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 4 pkt 3 SysUbSpołU pod pojęciem składek należy rozumieć składki na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych. W nawiązaniu do rozwiązań rodzimego porządku prawnego okresu międzywojennego, składka jest obecnie podzielona. Podział ten rozpatrywać można na dwóch płaszczyznach³². Pierwsza z nich dotyczy podziału składki na poszczególne ubezpieczenia, a druga – podmiotów obowiązanych do jej opłacania.

2. Wysokość składek

W związku z wyodrębnieniem w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych niezależnych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i rentowego, do każdego z tych funduszy wpływają świadczenia tytułem odnośnego ubezpieczenia. Wysokość poszczególnych składek jest iloczynem stopy procentowej i podstawy wymiaru składki.

Artykuł 22 ust. 1 SysUbSpołU stanowi, że stopy procentowe składek wynoszą:

- 1) 19,52% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie emerytalne;
- 2) 8,00% podstawy wymiaru – na ubezpieczenia rentowe;
- 3) 2,45% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie chorobowe;
- 4) od 0,40 do 8,12% podstawy wymiaru – na ubezpieczenie wypadkowe.

³¹ M. Błażejczyk, Ubezpieczenie społeczne rolników, s. 18.

³² Zwraca na to uwagę m.in. D.E. Lach, Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego, w: K. Ślęzak, Składki, s. 55.

Składka na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe jest sztywna, zaś na ubezpieczenie wypadkowe – zróżnicowana. Wskazuje się (co do pierwszych trzech składek), że ujednolicenie stóp procentowych dla wszystkich ubezpieczonych jest zgodne z postanowieniami ustawy zasadniczej, a w szczególności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa³³. Dodać należy, że ustawa systemowa nie wprowadza pojęć składki emerytalnej, składki rentowej, składki chorobowej ani składki wypadkowej – są to jednak terminy powszechnie używane w piśmiennictwie³⁴.

Składka emerytalna dzieli się na składkę repartycyjną (12,22%) i składkę kapitałową (7,30%). W obecnym stanie prawnym składka repartycyjna obowiązkowo kierowana jest na konto indywidualne ubezpieczonego. Z kolei co do składki kapitałowej art. 22 ust. 3 SysUbSpołU głosi, że w przypadku odprowadzania składki do OFE część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca 2,92% podstawy wymiaru składki jest odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego OFE, a 4,38% podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez Zakład na subkoncie, o którym mowa w art. 40a SysUbSpołU. Natomiast w przypadku nieodprowadzania lub zaprzestania odprowadzania składki do OFE, o którym mowa w ust. 3d, część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca 7,3% podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez Zakład na subkoncie, o którym mowa w art. 40a SysUbSpołU. Podział składki kapitałowej zachodzi jedynie w razie złożenia przez ubezpieczonego w trybie przewidzianym w art. 39a SysUbSpołU wniosku o przekazywanie do OFE części składki emerytalnej. Ponadto, w art. 22 ust. 3 *in fine* SysUbSpołU znalazło się odesłanie do art. 111 SysUbSpołU, co sprawia, że podział składki na ubezpieczenie emerytalne nie dotyczy ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1.1.1949 r. oraz tych ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31.12.1948 r. i przed dniem 1.1.1969 r., którzy nie przystąpili do OFE – w przypadku tych ubezpieczonych składka emerytalna w całości zasila I filar emerytalny³⁵.

Dyskusyjne jest, czy w przypadku podziału składki kapitałowej mowa jest w dalszym ciągu o jednej składce emerytalnej czy też o dwóch. Według *D. Dzie-nisiuk de lege lata* obowiązek składkowy dotyczy jednej składki emerytalnej, ukształtowanej wg jednolitych norm prawnych. Dopiero po jej przekazaniu

³³ M. Wilczyński, Komentarz do art. 15 SysUbSpołU, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Komentarz, Legalis, Nb I. 1.

³⁴ Por. np. R. Pacud, Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego, Warszawa 2011, s. 51.

³⁵ Por. D. Wajda, Komentarz do art. 22 SysUbSpołU, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Komentarz, Legalis, Nb III. 8.

Zakładowi dochodzi do podziału składki kapitałowej na składkę kierowaną na subkonto oraz na składkę kierowaną na rachunek w OFE. Wówczas stają się one odrębnymi instytucjami prawnymi, normowanymi innymi przepisami (ustawy systemowej albo ustawy z 28.8.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³⁶)³⁷. Ów pogląd stanowi element dyskusji nad charakterem prawnym tej części składki – co zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy. Dla przykładu, *U. Kalina-Prasznic* uważa, że składka emerytalna jest jedna, lecz dzieli się na dwie albo trzy części³⁸. Należy jednak zastrzec, odwołując się do poglądów i nomenklatury *I. Jędrasik-Jankowskiej*, że w nowym systemie emerytalnym składka emerytalna może być składką niepodzielną, składką podzieloną bądź składką niepodzielną (niedzielną). Składka niepodzielna to składka od ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1.1.1949 r., którzy nawet dobrowolnie nie mogą dokonać podziału składki na części repartycyjną i kapitałową. Składka podzielona to zaś składka obowiązkowo albo dobrowolnie podzielona na wskazane części, natomiast składka niepodzielona cechuje się ustaleniem w kwocie stałej za dany okres i nieuleganiem zmianie w razie krótszego trwania ubezpieczenia³⁹.

Ciekawy jest w tym zakresie pogląd *S. Jakubowskiego*, który wywodzi, odwołując się do racji systemowych, że istotne jest umiejscowienie składki do OFE w grupie składek na ubezpieczenia społeczne: „Dopiero w art. 22 ust. 3 SysUbSpoU znajduje się zapis wskazujący, że składka na otwarte fundusze emerytalne jest częścią składki na ubezpieczenie emerytalne. (...) Wskazuje to, że składka na otwarte fundusze emerytalne należy do składek na ubezpieczenie społeczne, ale pośrednio – jako część składki na ubezpieczenie emerytalne”⁴⁰. Jednocześnie Autor ten podnosi, że składka na OFE jednak nie jest częścią składki emerytalnej, a odrębną instytucją. „Na odrębność składki na OFE wskazuje dopiero art. 76 SysUbSpoU, w którym ustawodawca zalicza do przychodów ZUS należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na otwarte fundusze emerytalne. W przepisie tym składka na otwarte fundusze emerytalne jest wyraźnie traktowana jako składka odrębna od składki na ubezpieczenie emerytalne. Ponadto w ustawie ustawo-

³⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934 ze zm.

³⁷ *D. Dzienisiuk*, Subkonto w ZUS – zagadnienia wybrane, w: *B.M. Ćwiertniak* (red.), Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów). T. II, Sosnowiec 2013, s. 322.

³⁸ *U. Kalina-Prasznic*, Składka emerytalna, w: *A. Szurgacz*, Encyklopedia, s. 245–246.

³⁹ *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 47.

⁴⁰ *S. Jakubowski*, Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez OFE, Wrocław 2013, s. 61.

dawca konsekwentnie posługuje się terminem: «składki» i nie stosuje terminu: «część składki na ubezpieczenie emerytalne»⁴¹. Jeśli jednak składka do OFE ma być formalnie odrębną składką, to nie może być przecież jednocześnie częścią składki emerytalnej. S. Jakubowski zauważa tę formalną niespójność i postuluje, aby ustawodawca ją wyeliminował⁴².

Dla porządku podać należy, że obecny system emerytalny zakłada istnienie trzech filarów, w tym dwóch obowiązkowych:

- 1) „I filar, który jest administrowany przez ZUS, a składki pochodzące ze środków zatrudnionych i pracodawców, zewidencjonowane są na kontach i subkontach ubezpieczonych, służą do sfinansowania wypłaty bieżących świadczeń;
- 2) II filar, którego administracją zajmują się Powszechne Towarzystwa Emerytalne zarządzające Otwartymi Funduszami Emerytalnymi, tworzonymi z części składki emerytalnej przekazywanej przez płatników do ZUS;
- 3) III filar, mający charakter dobrowolny, w ramach którego funkcjonują formy dodatkowego oszczędzania na emeryturę, takie jak: Indywidualne Konta Emerytalne, Indywidualne Konta Zabezpieczenia Społecznego, Pracownicze Programy Emerytalne czy Pracownicze Plany Kapitałowe”⁴³.

Jednak wyżej zaprezentowana klasyfikacja filarów systemu emerytalnego może wkrótce ulec kapitalnej zmianie, m.in. w związku z zapowiadaną likwidacją Otwartych Funduszy Emerytalnych. Jak piszą A. Kolek i O. Sobolewski, jej podstawową konsekwencją będzie nowy, obligatoryjny podział składki emerytalnej. „Wraz z wprowadzeniem zmian ZUS przestanie przekazywać środki do OFE. Oznacza to, że składka emerytalna przekazywana do FUS i ewidencjonowana na koncie w ZUS wynosić będzie 12,22% podstawy wymiaru, a środki zapisywane na subkoncie wyniosą 7,3%”⁴⁴. Według tych Autorów, planowana likwidacja Otwartych Funduszy Emerytalnych oznacza, że system emerytalny w części obowiązkowej (tzw. I filar) będzie w całości obciążał finanse pu-

⁴¹ S. Jakubowski, Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia, s. 62.

⁴² S. Jakubowski, Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia, s. 69.

⁴³ A. Kolek, O. Sobolewski, OFE, PPK, IKE(+) – Zmiany w systemie emerytalnym 2019–2021 – analiza prawno-ekonomiczna (dodatek), MoP 2020, Nr 8, Legalis. Por. wyr. SN z 4.6.2008 r., II UK 12/08, Legalis; D. Wajda, Komentarz do art. 22 SysUbSpołU, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Komentarz, Legalis, Nb III.11.

⁴⁴ D. Wajda, Komentarz do art. 22 SysUbSpołU, Legalis.

bliczne, a powstające zobowiązania obciążać będą ukryty dług publiczny⁴⁵. Początkowo owa zmiana miała nastąpić w 2020 r. (rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu z 20.12.2019 r. – Druk Nr 114). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne nie została jeszcze uchwalona⁴⁶.

Przechodząc do składek wypadkowych, to ich stopa procentowa jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń, a zasady owego różnicowania określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 15 ust. 2 i art. 22 ust. 2 SysUBSpołU). Oparcie ubezpieczenia wypadkowego na zróżnicowanej składce powinno, w zamierzeniach ustawodawcy, stymulować pracodawców i inne podmioty do efektywnych działań związanych z eliminowaniem zagrożeń życia i zdrowia osób ubezpieczonych – zwłaszcza że wysokość składki może ulec obniżeniu⁴⁷.

Stopa procentowa składki wypadkowej może być zryczałtowana lub zindywidualizowana w zależności od liczby osób zgłoszonych przez płatnika do ubezpieczenia wypadkowego⁴⁸. I tak, dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 ubezpieczonych wynosi ona 50% najwyższej stopy procentowej ustalonej na dany rok składkowy dla grup działalności, zgodnie z zasadami określonymi w art. 30 WypadkiU (art. 28 ust. 1 WypadkiU). Natomiast przy zgłoszeniu co najmniej 10 ubezpieczonych stopę procentową ustala Zakład jako iloczyn stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określonej dla grupy działalności, do której należy płatnik składek, i wskaźnika korygującego ustalonego dla płatnika składek, z zastrzeżeniem art. 33 WypadkiU (art. 28 ust. 2 WypadkiU). Płatnik składek, o którym mowa w art. 28 ust. 2 WypadkiU, należy do grupy działalności ustalonej dla jego rodzaju działalności wg PKD ujętego w rejestrze REGON w dniu 31 grudnia poprzedniego roku, płatnik składek zgłoszony w Zakładzie w okresie od dnia 1 stycznia danego roku do dnia 31 marca następnego roku należy

⁴⁵ A. Kolek, O. Sobolewski, OFE, PPK, IKE(+) – zmiany w systemie emerytalnym 2019–2021. Analiza prawno-ekonomiczna. Cz. II: Pracownicze Plany Kapitałowe, MoPR 2020, Nr 1, Legalis.

⁴⁶ Por. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/Przebieg%20xsp?Nr=114> (dostęp z 29.1.2022 r.).

⁴⁷ G. Goździewicz, Konstrukcja prawna ubezpieczenia wypadkowego – ogólna charakterystyka, w: Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy, Warszawa–Toruń 2015, s. 11.

⁴⁸ Są to pojęcia, którymi posługuje się doktryna, nie zaś ustawa (por. np. S. Graboń, Składka na społeczne ubezpieczenie wypadkowe, cz. II, MoPr 2012, Nr 5, Legalis).

do grupy działalności ustalonej dla jego rodzaju działalności wg PKD ujętego w rejestrze REGON w dniu, od którego płatnik składek jest w Zakładzie zgłoszony (art. 29 ust. 1 i 2 WypadkiU). W literaturze płatników, o których mowa w art. 28 ust. 1 WypadkiU, określa się mianem „dużych płatników”, a tych z art. 28 ust. 2 WypadkiU nazywa się „małymi płatnikami”⁴⁹. Zasady ustalania liczby ubezpieczonych, o których mowa w tych przepisach, ustanawia art. 28 ust. 3 i 4 WypadkiU.

Jak stanowi art. 30 ust. 1 WypadkiU, stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla danej grupy działalności ustala się w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla tej grupy. Kategorię ryzyka dla grupy działalności ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem, poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich, stwierdzonych chorob zawodowych i zatrudnionych w warunkach zagrożenia (art. 30 ust. 2 WypadkiU). Stopę procentową składki ustaloną w zależności od kategorii ryzyka oraz grupy działalności, kategorie ryzyka i stopy procentowe składki dla grup działalności określają załączniki Nr 1 i 2 rozp. MPiPS z 29.11.2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków⁵⁰.

Nawiązując do regulacji z art. 30 ust. 1 WypadkiU, należy wskazać, że różnicowanie składek w zależności od ryzyka jest co prawda właściwe dla mechanizmu ubezpieczeniowego⁵¹, lecz w rodzimych ubezpieczeniach społecznych ta zasada znajduje wyłącznie szczątkowe zastosowanie. Jak zauważa R. Pacud, w doktrynie nie zostały szczegółowo wypracowane determinanty różnicowania składek na ubezpieczenia społeczne, a w praktyce ubezpieczeń społecznych dyferencjacja składek następowała ze względu na preferencje polityki finansowej, społecznej i zatrudnienia, zakres świadczeń, względy techniczne oraz czynniki demograficzne dla danej grupy ubezpieczeniowej⁵². Autor, analizując dane statystyczne, zauważa, że tam, gdzie nie dostosowano składek do przyjętych warunków nabywania uprawnień, które definiują prawnie zróżnicowany charakter ryzyka ubezpieczeniowego, istnieją spore deficyty

⁴⁹ Por. np. M. Raczkowski, Komentarz do art. 28 WypadkiU, w: M. Gersdorf, B. Gudowska (red.), Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz, Warszawa 2012, Legalis, Nb III.

⁵⁰ Dz.U. Nr 200, poz. 1692 ze zm.

⁵¹ R. Pacud, Różnicowanie, s. 93.

⁵² R. Pacud, Różnicowanie, s. 76–77.

w funduszu ubezpieczeniowym (przykład funduszu emerytalnego), a z kolei tam, gdzie składka jest różnicowana co do charakteru i częstotliwości ryzyka, pojawiają się już nadwyżki (przykład funduszu wypadkowego)⁵³. Natomiast „w ubezpieczeniach komercyjnych ubezpieczyciel nie przyjmuje ryzyka, jeżeli składka nie jest dostosowana do jego obowiązku finansowego (gwarancji wypłaty świadczeń w razie zajścia ryzykownego zdarzenia). Pobierana przez niego składka ma jednak nie tylko służyć pokryciu ryzyka (składka netto), lecz również zaspokoić koszty ubezpieczyciela”⁵⁴. Zdaniem Autora, zastosowanie techniki ubezpieczeniowej w ubezpieczeniu społecznym wymaga uwzględniania sposobów kalkulacji składek stosowanych w ubezpieczeniach komercyjnych, m.in. dlatego, że stan deficytu składkowego jest tolerowany jedynie dopóki istnieją możliwości równoważenia funduszu środkami budżetowymi (dotacje, pożyczki) oraz środkami zewnętrznymi (pożyczki komercyjne), a efekty deficytów technicznych nie zagrażają gospodarce w długim terminie⁵⁵. Konkluzje Autora są tym bardziej słuszne, jeśli zwróci się uwagę na wnioski płynące z lektury Prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025 autorstwa Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS⁵⁶. We wszystkich wariantach obliczeniowych przez cały okres prognozy obserwuje się deficyty roczne Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co oznacza, że bieżące składki, dotacja celowa na pokrycie świadczeń finansowanych z budżetu państwa oraz środki przekazywane z otwartych funduszy emerytalnych do funduszu emerytalnego FUS w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa” nie pokrywają wydatków (sumy wydatków na świadczenia, odpisu na ZUS oraz kosztów prewencji rentowej i wypadkowej). Na deficyt roczny Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w prognozowanym okresie wpływa przede wszystkim skala deficytu w funduszu emerytalnym i w funduszu chorobowym. Każdy z tych dwóch funduszy przez wszystkie prognozowane lata generuje deficyty roczne⁵⁷.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia „podstawa wymiaru składki”. Unormowania art. 18–19 SysUbSpołU stanowią, co konkretnie stanowi podstawę wy-

⁵³ R. Pacud, *Różnicowanie*, s. 73.

⁵⁴ R. Pacud, *Różnicowanie*, s. 75.

⁵⁵ R. Pacud, *Różnicowanie*, s. 77, 79.

⁵⁶ Zob. https://www.zus.pl/documents/10182/24106/Publikacja_FUS_2021–2025.pdf/5cd1bdb3–72e9–62b7–a157–38d19ee32e53 (dostęp z 29.1.2022 r.).

⁵⁷ R. Pacud, *Różnicowanie*, s. 15–16.

miaru składki emerytalnej i rentowej, kazuistycznie różnicując ją odnośnie do poszczególnych ubezpieczonych⁵⁸. Ogólnie rzecz biorąc, może być to:

- 1) faktyczny przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 2) przychód w kwocie zadeklarowanej przez ubezpieczonego;
- 3) kwota ustalona w ustawie⁵⁹.

W myśl zasady wyrażonej w art. 20 ust. 1 SysUbSpołU, podstawę wymiaru składki chorobowej i składki wypadkowej stanowi podstawa wymiaru składki emerytalnej i składki rentowej. Szczegółowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów ustanowiono przepisami PodstWymSkłR.

Dla największej grupy ubezpieczonych podstawę oskładkowania stanowi przychód. Jak zauważa *J. Wantoch-Rekowski*, przychód jest „najbardziej «naturalną» wartością, która powinna być podstawą wymiaru składek”, zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczenia pracowników⁶⁰. Jest to, zdaniem Autora, najbardziej jasny i naturalny wskaźnik, a podstawa wymiaru określana w inny sposób ma charakter uzupełniający i występuje w sytuacjach, w których określenie przychodu osoby fizycznej jest trudne, niecelowe bądź niemożliwe⁶¹. Warto podkreślić, że przyjęcie przychodu za podstawę oskładkowania jest klasycznym rozwiązaniem na gruncie metody ubezpieczeniowej. Wszakże istotą tej metody jest objęcie ubezpieczeniem społecznym osób aktywnych zawodowo, partycypujących w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, oraz uzależnienie wysokości świadczenia od udziału ubezpieczonego w tworzeniu tego funduszu poprzez opłacanie składek⁶².

Odmienne reguły dotyczą np. ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących. W tej sytuacji, zgodnie z art. 18 ust. 8 SysUbSpołU, 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, ogłoszo-

⁵⁸ Por. *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 153.

⁵⁹ *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 51.

⁶⁰ *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy konstrukcyjne, w: *Podstawy prawa finansów*, s. 88.

⁶¹ *J. Wantoch-Rekowski*, Składki na ubezpieczenie emerytalne, s. 155.

⁶² Por. *I. Jędrasik-Jankowska*, Pojęcia i konstrukcje, s. 22; *W. Muszalski*, Ubezpieczenie społeczne, s. 18–19; *M. Lewandowicz-Machnikowska*, Regulacja prawna, s. 29 i 44 oraz cytowani przez Autorkę przedstawiciele doktryny.

nego w trybie art. 19 ust. 10 SysUbSpołU, na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku.

W art. 19 SysUbSpołU ustanowiono maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zasada z ust. 1 tego artykułu głosi, że roczna podstawa wymiaru tych składek osób, o których mowa w art. 6 i 7 SysUbSpołU, 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. Wprowadzenie górnej kwoty granicznej z jednej strony skutkuje „spłaszczeniem” wysokości emerytur, z drugiej natomiast pozwala ubezpieczonym, posiadającym wyższe dochody, na dokonywanie samodzielnych wyborów co do lokowania pozostałych środków⁶³. Do osiągnięcia kwoty, o której mowa w ust. 1 powołanego artykułu, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oblicza się i przekazuje do Zakładu od podstawy wymiaru ustalonej zgodnie z art. 18 SysUbSpołU, lecz już od nadwyżki ponad kwotę, o której mowa w ust. 1, nie pobiera się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a płatnik składek jest zobowiązany sam zaprzestać obliczać i przekazywać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po przekroczeniu przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, o której mowa w ust. 1 (art. 19 ust. 3 i 5 SysUbSpołU). Jednak jeżeli do opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zobowiązany jest więcej niż jeden płatnik składek, to ubezpieczony jest zobowiązany zawiadomić wszystkich płatników składek o przekroczeniu kwoty rocznej podstawy wymiaru składek i sam odpowiada za skutki błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne (art. 19 ust. 6 SysUbSpołU).

Płatnik zaprzestaje opłacania składek z powodu osiągnięcia przez ubezpieczonego w danym roku kalendarzowym kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki, zwanej „kwotą ograniczenia”, ogłoszonej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w sposób określony w art. 19 ust. 10 SysUbSpołU, na podstawie informacji uzyskanej z Zakładu, że kwota ograniczenia została osiągnięta oraz z własnej dokumentacji płacowej (§ 6 PodstWymSkłR). W przypadku gdy z dokumentacji płacowej płatnika wy-

⁶³ M. Wilczyński, Komentarz do art. 19 SysUbSpołU, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Zukowska, Komentarz, Legalis, Nb 1.