

Authors' contribution/  
Wkład autorów:  
A. Study design/  
Zaplanowanie badań  
B. Data collection/  
Zebranie danych  
C. Statistical analysis/  
Analiza statystyczna  
D. Data interpretation/  
Interpretacja danych/  
E. Manuscript preparation/  
Przygotowanie tekstu  
F. Literature search/  
Opracowanie  
piśmiennictwa  
G. Funds collection/  
Pozyskanie funduszy

**VOLUNTARINESS OF SOCIAL INSURANCE FOR ENTREPRENEURS  
– DE LEGE FERENDA POSTULATES**

**DOBROWOLNOŚĆ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PRZEDSIĘBIORCÓW  
– POSTULATY DE LEGE FERENDA**

**Antoni Jerzy Kolek**<sup>1(A,B,C,D,E,F,G)</sup>

<sup>1</sup>Kozminski University, Poland

<sup>1</sup>Akademia Leona Koźmińskiego, Polska

**Citation:**

Kolek, A.J. (2023). Voluntariness of social insurance for entrepreneurs – *de lege ferenda* postulates / Dobrowolność ubezpieczeń społecznych przedsiębiorców – postulaty *de lege ferenda*. *Economic and Regional Studies*, 16(3), 399-411. <https://doi.org/10.2478/ers-2023-0025>

**ORIGINAL ARTICLE**

JEL code: L32, L53

Submitted:  
April 2023

Accepted:  
August 2023

Tables: 2  
Figures: 0  
References: 14

**ORYGINALNY ARTYKUŁ  
NAUKOWY**

Klasyfikacja JEL: L32, L53

Zgłoszony:  
kwiecień 2023

Zaakceptowany:  
sierpień 2023

Tabele: 2  
Rysunki: 0  
Literatura: 14

**Abstract**

**Subject and purpose of work:** The subject of this paper is to discuss the situation of entrepreneurs in the Polish social insurance system and to present postulates based on conclusions resulting from the analysis of the legal situation of entrepreneurs.

**Materials and methods:** The institutional analysis method was used in the paper, which made it possible to present the situation of entrepreneurs in the Polish social insurance system. Based on the analysis of legal acts and the rules of the social security system, the main challenges and issues related to the non-agricultural business activity in Poland were pointed out.

**Results:** As a result of the analyses, *de lege ferenda* postulates have been formulated indicating the need for changes in the area of social insurance for people engaged in non-agricultural business activity.

**Conclusions:** Assuming that entrepreneurship is more valuable and that the right to social security can be exercised not only through the insurance process (but also by way of provision, cumulative, or assistance techniques), it is reasonable to introduce voluntary social insurance coverage for people engaged in non-agricultural business activities. With the introduction of voluntariness, it would be necessary to redefine the conditions of eligibility for the statutory minimum pension so that the rights to benefits are not abused.

**Keywords:** contributions, social insurance, entrepreneurship, voluntary ZUS

**Streszczenie**

**Przedmiot i cel pracy:** Przedmiotem pracy jest wskazanie sytuacji przedsiębiorców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych oraz przedstawienie postulatów opartych na wnioskach wynikających z analizy sytuacji prawnej przedsiębiorców.

**Materiały i metody:** W opracowaniu wykorzystano metodę analizy instytucjonalnej, która pozwoliła na przedstawienie sytuacji przedsiębiorców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Opierając się na analizie aktów prawnych oraz zasad funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, wskazano główne wyzwania oraz problemy związane z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce.

**Wyniki:** W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowano postulaty *de lege ferenda* wskazujące na konieczność dokonania zmian w obszarze ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

**Wnioski:** Przyjmując, że wyższą wartością jest przedsiębiorczość, a prawo do zabezpieczenia społecznego może być realizowane nie tylko techniką ubezpieczeniową (ale także zaopatrzeniową, kumulatywną, czy pomocową), zasadnym jest wprowadzenie dobrowolności podlegania

**Address for correspondence / Adres korespondencyjny:** Dr Antoni Jerzy Kolek (ORCID 0000-0003-3315-1609), Katedra Zarządzania, Akademia Leona Koźmińskiego, Jagiellońska 57/59, 03-301, Warszawa, Poland; e-mail: koleka@kozminski.edu.pl

**Journal included in:** AgEcon Search; AGRO; Arianta; Baidu Scholar; BazEkon; Cabell's Journalytics; CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure); CNPIEC – cnpLINKer; Dimensions; EBSCO; ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences); ExLibris; Google Scholar; Index Copernicus; J-Gate; JournalTOCs; KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders); MyScienceWork; Naver Academic; Naviga (Softweco); Polish Ministry of Science and Higher Education; QOAM (Quality Open Access Market); ReadCube; SCILIT; Semantic Scholar; TDNet; Ulrich's Periodicals Directory/ulrichsweb WanFangData; WorldCat (OCLC); X-MOL

**Copyright:** © The Authors, 2023. **Publisher:** John Paul II University in Białą Podlaska, Poland.

ubezpieceniom społecznym dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wraz z wprowadzeniem dobrowolności koniecznym byłoby ponowne określenie warunków uprawniających do tzw. ustawowej najniższej emerytury, tak by uprawnienia związane ze świadczeniami nie były nadużywane.

**Słowa kluczowe:** składki, ubezpieczenia społeczne, przedsiębiorczość, dobrowolny ZUS

---

## Introduction

Business activities entail opportunities to implement business ideas. In turn, the possibility to accumulate capital allows entrepreneurs to build financial freedom and financial self-reliance and becomes space for the satisfaction of customers' needs. Micro-enterprises can become employers over time by hiring more associates. However, in order to do that, the beginning of an organization's operations is of key importance in its life cycle. Assuming that entrepreneurship is an autotelic value, it is possible to consider that the state is obliged to create conditions for the residents to conduct their own business. To this end, states introduce many solutions promoting the establishment of companies and supporting them in the initial phases of development.

Non-agricultural business activities are covered in many scientific papers and research projects. The scale of the self-employment phenomenon in Poland against the background of global trends and the identification of the most important challenges were topics of the study by J. Cieślik (Cieślik, 2019). In turn, by equating business with self-employment, T. Duraj referred to issues related to social protection of entrepreneurs (Duraj, 2022). What Suchodolski M. mentioned as the greatest barrier for the development of local entrepreneurship in the opinion of entrepreneurs from selected powiats was the level of contributions to social insurance (Suchodolski, 2019). Authors drawing attention to preferential solutions in terms of social insurance contributions also stressed that 'lower financial burdens promote the attainment of higher business profits' (Homenda, 2021). Reviewing the debate on entrepreneurship in Poland vis-à-vis the rules of social insurance, it is impossible to pass by the topic of voluntary social insurance for those engaged in non-agricultural business activities<sup>1</sup>.

The aim of this paper is to discuss the postulates *de lege ferenda* based on conclusions resulting from the analysis of the legal situation of entrepreneurs in the Polish social insurance system.

When presenting *de lege ferenda* postulates, one should make an attempt to verify the hypothesis that the Polish social insurance system does not fulfil the adequacy condition in the case of individuals conducting non-agricultural business activities.

---

<sup>1</sup> I.e. Voluntary ZUS.

## Wstęp

Prowadzenie działalności gospodarczej niesie ze sobą szanse na realizację pomysłów biznesowych. Z kolei możliwość akumulowania kapitału pozwala przedsiębiorcom budować niezależność finansową oraz samodzielność majątkową stając się przestrzenniami dla zaspokajania potrzeb klientów. Mikroprzedsiębiorstwa z czasem swojego trwania mogą stawać się pracodawcami zatrudniając kolejnych współpracowników. Jednak aby do tego doszło kluczowym w cyklu życia organizacji jest początek jej działalności. Przyjmując, że przedsiębiorczość jest wartością autoteliczną, można uznać, że państwo zobligowane jest do tworzenia warunków prowadzenia przez mieszkańców własnej działalności. Aby tego dokonać państwa wprowadzają wiele rozwiązań zachęcających do zakładania firm oraz wspierania ich na początkowym etapie rozwoju.

Prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jest przedmiotem wielu prac naukowych i projektów badawczych. Problematyce skali zjawiska samozatrudnienia w Polsce na tle tendencji ogólnoswiatowych oraz wskazanie najważniejszych wyzwań poświęcone były opracowanie J. Cieślika (2019). Z kolei T. Duraj utożsamiając prowadzenie działalności gospodarczej z pracą na własny rachunek odnosił się do problematyki związanej z ochroną socjalną przedsiębiorców (Duraj, 2022). W literaturze można także spotkać pogląd, że problemem rozwoju działalności gospodarczej mogą być obciążenia składkowe. Jak wskazuje Suchodolski M., jako największą barierę rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w ocenie przedsiębiorców z wybranych powiatów wskazywano wysokość składek na ubezpieczenia społeczne (Suchodolski, 2019). Także autorzy wskazujący uwagę na preferencyjne rozwiązania w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne zaznaczali, że „niższe obciążenie finansowe sprzyjają osiągnięciu wyższych zysków z prowadzenia działalności gospodarczej” (Homenda, 2021). Dokonując przeglądu debaty dotyczącej przedsiębiorczości w Polsce wobec zasad podlegania ubezpieceniom społecznym nie sposób przejść obok tematu dobrowolności ubezpieczeń społecznych dla prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>1</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie postulatów *de lege ferenda* opartych na

---

<sup>1</sup> Tzw. Dobrowolny ZUS.

The first part of this article is an attempt at a diagnosis of the burden of contributions for people conducting business. The second part lists examples of situations that do not currently entail the obligatory social insurance. In the third part of the article, an attempt was made to point out consequences of the implementation of voluntary social insurance. The article ends with conclusions *de lege ferenda* focused around the principles of voluntary insurance contributions for people conducting business.

### Entrepreneurs' situation in the social insurance system

According to the ZUS data of 31 December 2022, the number of active payers with debts to ZUS (Social Insurance Institution) amounted to 630.1 thousand. This is 34.6 percent more than in the previous year when there were more than 468.1 thousand of them. The total amount of debt for all funds in active accounts of payers was 17.3 billion PLN. The average debt exceeds 34 thousand PLN and the highest debt – almost 820 million PLN (Leśniak, 2023).

According to the ZUS data, the Institution issued 685 decisions on the remission of amounts due for contributions in 2019. The cases granted by the Social Insurance Institution accounted for 12% of all substantively processed remission cases, and the amount of remitted receivables (premiums, additional charge, interest) amounted to approx. 86.5 million PLN in total for all funds. In 2020, the Institution issued 343 decisions on the remission of amounts due. They accounted for 6% of all substantively processed remission cases, and the total value of remissions amounted to more than 85.4 million PLN<sup>2</sup>. These figures show the overall situation of payers to the ZUS and include both entrepreneurs engaged in non-agricultural business activities and other entities.

The inadequacy of the solutions to the specifics of doing business is a significant drawback of the social insurance system for entrepreneurs. The current system neither guarantees an adequate

wnioskach wynikających z analizy sytuacji prawnej przedsiębiorców w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

Przedstawiając postulaty *de lege ferenda* należy podjąć próbę weryfikacji hipotezy: polski system ubezpieczeń społecznych w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie spełnia warunku adekwatności.

Pierwszą część niniejszego artykułu stanowi próba diagnozy obciążeniami składkowymi osób prowadzących działalność gospodarczą. W drugiej części wskazano przykładowe sytuacje, które obecnie nie wiążą się obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. W trzeciej części opracowania podjęto próbę wskazania konsekwencji wprowadzenia dobrowolności ubezpieczeń społecznych. Pracę kończy wskazanie wniosków *de lege ferenda* skoncentrowanych wokół zasad dobrowolności składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą.

### Sytuacja przedsiębiorców w systemie ubezpieczeń społecznych

Według danych ZUS z 31 grudnia 2022 roku, liczba aktywnych płatników z zadłużeniem wobec ZUS wyniosła ponad 630,1 tys. To o 34,6 proc. więcej niż rok wcześniej, kiedy było ich przeszło 468,1 tys. Łączna kwota zadłużenia na wszystkie fundusze na aktywnych kontach płatników wyniosła 17,3 mld zł. Średni dług wynosi ponad 34 tys. zł, a największe zadłużenie – prawie 820 mln zł (Leśniak, 2023).

Zgodnie z danymi ZUS w 2019 r. Zakład wydał 685 decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek. Pozytywnie rozpatrzone przez ZUS sprawy stanowiły 12% wszystkich załatwionych merytorycznie spraw z zakresu umarzania należności, a kwota umorzonych należności (składki, dodatkowa opłata, odsetki) wyniosła ogółem na wszystkie fundusze ok. 86,5 mln zł. Z kolei w 2020 r. Zakład wydał 343 decyzje o umorzeniu należności. Stanowiły one 6% wszystkich załatwionych merytorycznie spraw w zakresie umarzania należności, a łączna wartość umorzeń wyniosła ponad 85,4 mln zł<sup>2</sup>. Dane te pokazują ogólną sytuację płatników wobec ZUS i uwzględniają zarówno przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą jak też inne podmioty.

Istotnie ważną wadą systemu ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców jest nieadekwatność rozwiązań do specyfiki prowadzenia działalności gospodarczej. Obecny system ani nie zapewnia adekwatnej wysokości świadczeń dla przedsiębiorców, którzy odnieśli sukces, ani tym bardziej nie oferuje

<sup>2</sup> ZUS, Remission Centres – summary of activities (zus.pl)

<sup>2</sup> ZUS, Centra Umorzeń – podsumowanie działalności (zus.pl)

value of benefits for successful entrepreneurs nor offers support but rather deals a blow to those whose business activities have not been financially successful.

It is also worth pointing out that the Polish legislature is familiar with the concept of 'voluntariness' as it decided to introduce voluntary sickness insurance for those running a business into the system. About 80% of those who conduct business and those who cooperate with them choose the voluntary sickness insurance.

wsparcia, a wręcz pogrąży tych, którym działalność gospodarcza nie przyniosła sukcesu finansowego.

Warto także wskazać, że „dobrowolność” nie jest obca polskiemu ustawodawcy, który zdecydował się wprowadzić w systemie dobrowolne ubezpieczenie chorobowe dla prowadzących działalność gospodarczą. Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe wybiera około 80% prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących.

**Table 1.** The number of those insured with pension and disability insurance and voluntary sickness insurance

**Tabela 1.** Liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym oraz dobrowolnym chorobowym

Specification: / Wyszczególnienie:	The insured (individuals) with pension and disability insurance / Ubezpieczeni (osoby fizyczne) w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych	The insured (individuals) with sickness insurance / Ubezpieczeni (osoby fizyczne) w ubezpieczeniu chorobowym
Individuals conducting non-agricultural business activities and those who cooperate with them, including: / Osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące w tym:	1 710 880	1 394 071
individuals conducting non-agricultural business activities and people with disabilities taking up non-agricultural business activity for the first time, for whom the basis for the assessment of social insurance contributions is the declared amount of not less than 60% of the average monthly salary / w tym osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby niepełnosprawne podejmujące po raz pierwszy prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, dla których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia	1 110 741	896 993
including individuals conducting non-agricultural business activities and people with disabilities taking up non-agricultural business activity for the first time, for whom the basis for the assessment of social insurance contributions is the declared amount of not less than 30% of the average monthly salary / w tym osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby niepełnosprawne podejmujące po raz pierwszy prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, dla których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	297 039	238 055
Including creators and artists / w tym twórcy i artyści	127	67
Including individuals conducting small businesses / w tym osoby prowadzące małą działalność gospodarczą	235 691	201 834

Source: ZUS data at the end of 2022.

Źródło: Dane ZUS na koniec 2022 roku.

The current terms for entrepreneurs to be subject to social insurance entail the obligation to pay contributions and the right to benefits from the general system. A person who conducts non-agricultural business is obliged to report to social insurance as of the first day of business. In this case, the regulations provide for the compulsory submission to pension, disability and accident insurance. The payment of

Obecne zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców związane są z obowiązkiem odprowadzania składek oraz prawem do świadczeń z systemu powszechnego. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą ma obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych od pierwszego dnia prowadzenia działalności. W takim przypadku przepisy przewidują obowiązkowe

contributions to the health insurance, to the Labour Fund and Solidarity Fund is also compulsory. In turn, sickness insurance is voluntary for self-employed persons. The total burden on contributions to social and health insurance for a business person with the income of 5000 PLN in 2023 amounts to:

- for tax payers applying the general rules (tax scale) – 1868.48 PLN,
- for flat tax payers – 1732.58 PLN,
- for tax payers of lump sum on registered income – 2045.41 PLN.

podleganie ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym, wypadkowym. Obowiązkowe jest także odprowadzenie składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy, a także na Fundusz Solidarnościowy. Z kolei ubezpieczenie chorobowe jest dobrowolne dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Łączne obciążenie składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, w przypadku przedsiębiorcy z dochodem 5000 zł w 2023 roku wynosi:

- w przypadku podatników stosujących zasady ogólne (skala podatkowa) – 1868,48 zł,
- w przypadku podatników podatku liniowego – 1732,58 zł,
- w przypadku podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych – 2045,41 zł.

**Table 2.** Comparison of the burden of contributions depending on the form of taxation

**Tabela 2.** Porównanie wysokości obciążeń składowych w zależności od formy opodatkowania

Monthly income: 5000 PLN / Miesięczny dochód: 5000 zł	Tax scale / Skala podatkowa	Flat tax / Podatek liniowy	Lump-sum / Ryczałt
Average salary (forecasted) / Przeciętne wynagrodzenie (prognozowane)	6 935.00 PLN	6 935.00 PLN	6 935.00 PLN
Social insurance contribution assessment basis / Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne	4 161.00 PLN	4 161.00 PLN	4 161.00 PLN
Old age pension contribution / Składka emerytalna	812.23 PLN	812.23 PLN	812.23 PLN
Disability contribution / Składka rentowa	332.88 PLN	332.88 PLN	332.88 PLN
Sickness contribution (voluntary) / Składka chorobowa (dobrowolna)	101.94 PLN	101.94 PLN	101.94 PLN
Accident contribution / Składka wypadkowa	69,49 PLN	69,49 PLN	69,49 PLN
Labour Fund and Solidarity Fund contribution / Składka na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy	101.94 PLN	101.94 PLN	101.94 PLN
Total social insurance premiums / Razem składki na ubezpieczenia społeczne	1 418.48 PLN	1 418.48 PLN	1 418.48 PLN
Health insurance premium / Składka na ubezpieczenie zdrowotne	450.00 PLN	314.10 PLN	626.93 PLN
Total contributions to social insurance and health insurance for the income amounting to 5000 PLN / annual income of 60,000 – 300,000 PLN / Razem składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne dla dochodu 5000 zł/ przychodu rocznego między 60 tys. a 300 tys. zł	1 868.48 PLN	1 732.58 PLN	2 045.41 PLN

Source: Own elaboration.

Źródło: Opracowanie własne.

It is worth adding that the contributions increase each year due to the dependence of the minimum assessment basis on the projected average salary. However, entrepreneurs with no employees have the option to suspend their business activities based on Article 22 of the Law of 6 March 2018 – Entrepreneurs'

Należy nadmienić, że ze względu na uzależnienie minimalnej podstawy wymiaru od prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, w każdym roku wysokość składek wzrasta. Jednakże przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników, na podstawie art. 22 ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, mają możliwość zawieszenia działalności

Law<sup>3</sup>. As a consequence, the obligation of social insurance is terminated during the suspension of business from the day on which the suspension of business begins until the day preceding the business resumption date<sup>4</sup>. However, it should be stressed that this is not a flexible solution allowing one to limit the amount of premiums because an entrepreneur cannot conduct business and generate current revenues from it in the course of the suspension period.

In turn, preferential terms of contribution payment apply to those who start their business. Pursuant to art. 18 section 1 of the Entrepreneurs' Law, individuals who take up non-agricultural business activities for the first time or again at least 60 months after its last suspension or termination and do not conduct such activities for the benefit of a former employer for whom, prior to the date of commencement of business activities in the current or previous calendar year, they performed activities falling within the scope of the business activity as part of an employment relationship or cooperative employment relationship can be exempt from the obligatory payment of premiums. The exemption lasts 6 months as of the commencement of business<sup>5</sup>.

Pursuant to art. 18a clause 1 of the Act on the social insurance system, the basis for the assessment of contributions for pension and disability insurance of insured persons engaged in non-agricultural business activities in the first 24 calendar months from the date of commencement of business is the declared amount not lower than 30% of the amount of the minimum salary<sup>6</sup>. It means that the 2023 social insurance premiums being part of the 'small ZUS' amount to 331.26 PLN, however, the health insurance premium has to be added to that figure.

Yet another solution was provided for those entrepreneurs who meet the following two conditions:

- their revenue from non-agricultural business conducted for the entire previous calendar year did not exceed 120 000 PLN,
- the entrepreneur conducted non-agricultural business for at least 60 calendar days in the preceding calendar year.

Then the amount of the assessment base cannot be less than 30% of the minimum salary in a given year (it will be 1047 PLN in 2023) and cannot exceed 60% of the projected average monthly salary

gospodarczej<sup>3</sup>. W konsekwencji w okresie zawieszenia działalności gospodarczej następuje ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej<sup>4</sup>. Należy jednak podkreślić, że nie jest to elastyczne rozwiązanie pozwalające na ograniczanie wysokości składek, gdyż w trakcie zawieszenia działalności przedsiębiorca nie może prowadzić działalności i osiągać z tego tytułu bieżących przychodów.

Z kolei w przypadku osób rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej funkcjonują preferencyjne zasady odprowadzania składek. Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców możliwe jest zwolnienie z obowiązku odprowadzania składek w przypadku osób fizycznych, które podejmują pozarolniczą działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywali w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Zwolnienie trwa przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej<sup>5</sup>.

Natomiast zgodnie z art. 18a. ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w pierwszych 24 miesiący kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia<sup>6</sup>. Oznacza to, że w 2023 roku składki na ubezpieczenia społeczne w ramach tzw. małego ZUS wynoszą 331,26 zł, jednak do tej kwoty należy doliczyć także składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

Jeszcze inne rozwiązania przewidziano dla przedsiębiorców, którzy spełniają dwa warunki:

- przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej przez cały poprzedni rok kalendarzowy nie przekroczyły 120 000 zł,
- przedsiębiorca prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą w poprzednim roku

<sup>3</sup> Art. 22 section 1 of the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law (Journal of Laws of 2023, item 221).

<sup>4</sup> Art. 36a section 2 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326).

<sup>5</sup> Art. 18 section 1 of the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law (Journal of Laws of 2023, item 221).

<sup>6</sup> Art. 18 section 1, the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326).

<sup>3</sup> Art. 22 ust. 1 ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

<sup>4</sup> Art. 36a ust 2 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326).

<sup>5</sup> Art. 18 ust.1 ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

<sup>6</sup> Art. 18 ust 1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326).

established for a given year (it will be 4161 PLN in 2023).

It has to be mentioned though that the 'small ZUS plus', i.e. lower social insurance premiums, can be used for max. 36 months within 60 consecutive calendar months of business and the listed regulations do not apply to the health insurance premium<sup>7</sup>.

### Current solutions that do not entail compulsory social insurance

Current social insurance regulations arbitrarily determine which situations entail compulsory insurance. Pursuant to art. 6 section 1 of the Act on the social insurance system, pension and disability insurance is compulsory for natural persons who are employees on the territory of the Republic of Poland, with the exception of prosecutors, as well as, among others, individuals performing contract work, members of agricultural production cooperatives and cooperatives of agricultural clubs, individuals performing work on the basis of an agency contract, a contract of mandate or other contract for the provision of services, to which the provisions on mandate apply in accordance with the Civil Code. The same provision also contains a catalogue of many situations in which the legislature decided to introduce compulsory social insurance<sup>8</sup>. However, it has to be pointed out that while in the case of people working under a contract of employment (as many as about 11.7 million people<sup>9</sup>) the obligation to pay contributions for pension and disability insurance will apply until the '30-fold limit' is exceeded<sup>10</sup>, it is no longer so clear, for example, whether the situation will entail the obligation to pay contributions in the case of contractors. If the insured has a different title to social insurance (employment contract, mandate contract) and receives at least the minimum salary because of it another mandate contract will not

kalendaryzowym przez nie mniej niż 60 dni kalendarzowych.

Wówczas wysokość podstawy wymiaru nie może być niższa niż 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku (w 2023 roku będzie to 1047 zł) oraz nie może przekraczać kwoty 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego ustalonej na dany rok (w 2023 roku będzie to 4161 zł).

Należy jednak nadmienić, że z tzw. małego ZUS plus, czyli niższych składek na ubezpieczenia społeczne można korzystać maksymalnie przez 36 miesięcy w ciągu kolejnych 60 miesięcy kalendarzowych prowadzenia działalności gospodarczej, a wskazane regulacje nie dotyczą składki na ubezpieczenie zdrowotne<sup>7</sup>.

### Obecne rozwiązania niewiążące się z obowiązkiem ubezpieczeń społecznych

Obecne przepisy prawa ubezpieczeń społecznych arbitralnie rozstrzygają, w jakich sytuacjach zachodzi obowiązek ubezpieczenia. Zgodnie z art. 6 ust 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów, a także m.in. osoby wykonujące pracę nakładczą, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Przepis ten zawiera także katalog wielu sytuacji, w których ustawodawca zdecydował się wprowadzić obowiązek ubezpieczenia społecznego<sup>8</sup>. Należy jednak wskazać, że o ile w przypadku osób pracujących na podstawie umowy o pracę (nawet około 11,7 mln osób<sup>9</sup>) obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe będzie funkcjonował do przekroczenia tzw. limitu 30-krotności<sup>10</sup>, tak z kolei w przypadku chociażby zleceniobiorców nie ma już takiej jednoznaczności czy dana sytuacja będzie się wiązać z obowiązkiem odprowadzenia składek. W sytuacji gdy ubezpieczony ma inny tytuł do ubezpieczeń społecznych (umowa o pracę, umowa zlecenie) i otrzyma z tego tytułu co najmniej płacę

<sup>7</sup> Art. 8 sections 6, 14, 18a, 18c, 36 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326).

<sup>8</sup> Art. 6 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326)

<sup>9</sup> ZUS, The Insured (natural persons) in pension and disability insurance by groups of insurance titles – as on 31 December 2022.

<sup>10</sup> Art. 19 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326).

<sup>7</sup> Art. 8 ust 6, 14, 18a, 18c, 36 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326).

<sup>8</sup> Art. 6 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326)

<sup>9</sup> ZUS, Ubezpieczeni (osoby fizyczne) w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według grup tytułów ubezpieczeń – stan na 31 grudnia 2022 r.

<sup>10</sup> Art. 19 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326).

constitute the compulsory title to social insurance. For contractors under mandate contracts, it means that the next contract will no longer be subject to mandatory contributions, so more will be left at the disposal of the contractor and the employer will pay lower contributions. Another group of people (about 0.3 million individuals per annum<sup>11</sup>) not obliged to contribute to social insurance consists of those performing under contracts for specific work. By law, this contract is not a contract that constitutes a mandatory title to social insurance.

The phenomenon of non-payment of social insurance contributions is of particular importance in the case of people engaged in non-agricultural business activities. In this area, it should be unequivocally stated that whether an entrepreneur will be required to pay contributions depends solely on the choice of the legal form of the business, which is up to the entrepreneurs themselves. In the case of individuals engaged in non-agricultural business activity, the obligation to report to social insurance and the obligation to pay contributions arises from the moment of its commencement<sup>12</sup>. In practice, however, a significant proportion of entrepreneurs choose to conduct business in the form of non-agricultural business activity. At the end of 2022, there were 1.13 million people paying contributions for themselves<sup>13</sup>. In fact, sole proprietorship is often characteristic for those who have not decided to create an optimum organizational structure. Possible other forms of business activity that do not involve a compulsory title to social insurance include, for example, the status of a shareholder in a limited liability company (there is a prerequisite: there must be more than one shareholder), the status of a shareholder in a simple joint-stock company, or the appointment of a member of a company's board of directors. In such situations, an entrepreneur is not obliged to pay contributions to social insurance.

An important thing is also that revenues from dividends received by partners are not covered by contributions to social insurance. During a tax year, it is possible to make an advance payment of dividends, which will also not incur social insurance obligations.

Yet another form of revenue that does not entail the obligation to pay contributions to social

minimalną, kolejna umowa zlecenie nie będzie już stanowić obowiązkowego tytułu do ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że w przypadku osób wykonujących umowę zlecenia kolejna umowa nie będzie już obowiązkowo obciążona składkami, a zatem w dyspozycji zleceniobiorcy zostanie więcej, a zlecniodawca zapłaci niższe składki. Kolejną grupą osób (około 0,3 mln osób rocznie<sup>11</sup>), które nie podlegają ubezpieczeniom społecznym są osoby wykonujące umowy o dzieło. Umowa ta z mocy prawa nie jest umową, która stanowi obowiązkowy tytuł do ubezpieczeń społecznych.

Zjawisko nieodprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne ma szczególne znaczenie w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W tym obszarze należy jednoznacznie stwierdzić, że to, czy przedsiębiorca będzie obowiązany zapłacić składki zależy jedynie od wybrania formy prawnej prowadzonej działalności, na którą wpływ na sam przedsiębiorca. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z chwilą jej rozpoczęcia powstaje obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i obowiązek płacenia składek<sup>12</sup>. Jednak w praktyce istotną część przedsiębiorców wybiera prowadzenie działalności w formie pozarolniczej działalności gospodarczej. Na koniec 2022 roku liczba osób odprowadzających składki sama za siebie wynosiła 1,13 mln osób<sup>13</sup>. W rzeczywistości jednoosobową działalność gospodarczą często wykonują osoby, które nie zdecydowały się na stworzenie optymalnej struktury organizacyjnej. Wśród możliwych innych form prowadzenia działalności gospodarczej, które nie wiążą się z obowiązkowym tytułem do ubezpieczeń społecznych jest np. status wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (warunek: musi być więcej niż jeden wspólnik), status akcjonariusza w prostej spółce akcyjnej czy też powołanie członka zarządu spółki. W tych sytuacjach przedsiębiorca nie będzie zobligowany do odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne.

Co ważna także przychody z dywidend otrzymywane przez wspólników nie podlegają składkom na ubezpieczenia społeczne. W trakcie roku podatkowego możliwa jest wypłata zaliczki na rzecz dywidendy, która także nie będzie się wiązała z obowiązkiem ubezpieczeń społecznych.

<sup>11</sup> ZUS, A record of contracts for commission. Analysis of data from RUD forms submitted from 1 January to 31 December 2022. A record of contracts for commission. Analysis of data from ZUS RUD documents submitted from 1 January to 31 December 2022.

<sup>12</sup> Art. 36 section 4b, the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2023, item 326).

<sup>13</sup> ZUS, Active payers of premiums for pension and disability insurance according to the number of the insured with the payer and the status of the payer of premiums – as on 31 December 2022. Pension and disability insurance – ZUS Statistical Portal – ZUS Statistical Portal.

<sup>11</sup> ZUS, Rejestr umów o dzieło Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z dokumentów ZUS RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

<sup>12</sup> Art. 36 ust 4b ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326).

<sup>13</sup> ZUS, Aktywni płatnicy składek w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według liczby ubezpieczonych u płatnika oraz statusu płatnika składek – stan na 31 grudnia 2022 r. Ubezpieczenia emerytalne i rentowe - Portal Statystyczny ZUS - Portal Statystyczny ZUS.



insurance is the sales of stock or shares of a company. Therefore, it is safe to assume that stock or shares sold at a higher price will constitute remuneration on which contributions should not be paid.

In turn, recurring non-cash benefits of a shareholder of a limited liability company<sup>14</sup>, for which the partner receives remuneration do not entail the payment of contributions to social insurance or health insurance.

Royalties are another form of drawing income is royalties, (author's remuneration also called royalties for the use of a work) where there is no mandatory title to social insurance.

It is therefore worth stating that the payment of premiums for a person conducting business activities is already voluntary today in its essence. Only the entrepreneur's will (or lack of knowledge) can cause an entrepreneur to choose a form of business that constitutes a mandatory title to social insurance and health insurance. In practice, the preparation of an organizational structure bypassing compulsory social insurance is not problematic. It is enough to think well about the principles of the organization and prepare solutions to meet the needs of the entrepreneur, or use the services of a professional consultant.

### Consequences of the implementation of voluntariness

According to the data of the Polish Economic Institute, bogus self-employment is currently most common in the IT sector and healthcare, and it may apply to 130-180 thousand people in the entire Polish economy<sup>15</sup>. Juxtaposing this figure with the figure of about 1.13 million people who were self-employed and paid contributions only for themselves, it can be concluded that the phenomenon of bogus self-employment affects only about 10% of those engaged in non-agricultural business activity. However, it is worth pointing out that, at the time of the 'employee labor market', one would look in vain for professional groups being pushed into self-employment. There is no doubt that the inflow of the new bogus self-employed will not include public administration officials and workers because there is no legal possibility to work in this sector on the basis of a B2B contract. It will also be difficult to find B2B contracts among teachers,

Jeszcze inną formą otrzymywania przychodów, która nie wiąże się z obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne jest sprzedaż akcji, czy udziałów spółki. Można zatem przyjąć, że sprzedane drożej akcje bądź udziały będą stanowiły wynagrodzenie, od której składek nie należy opłacać.

Z kolei w przypadku tzw. powtarzających się świadczeń niepieniężnych wspólnika spółki z o.o.<sup>14</sup>, za które wspólnik otrzymuje wynagrodzenie, które nie podlega składkom na ubezpieczenia społeczne ani składkom na ubezpieczenie zdrowotne.

Jeszcze inną formą czerpania przychodów są tantiemy, czyli wynagrodzenie autorskie, nazywane także honorarium za wykorzystanie utworu, także w tym przypadku nie ma obowiązkowego tytułu do ubezpieczeń społecznych.

Warto zatem stwierdzić, że opłacanie składek dla osoby prowadzącej działalność gospodarczą w swojej istocie ma już dzisiaj charakter dobrowolny. Tylko wola przedsiębiorcy (albo brak wiedzy) może powodować, że przedsiębiorca wybierze taką formę prowadzenia działalności, która stanowi obowiązkowy tytuł do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. W praktyce przygotowanie struktury organizacyjnej pomijającej obowiązek ubezpieczeń społecznych nie jest problematyczne. Wystarczy dobre przemyślenie zasad działania organizacji oraz przygotowanie rozwiązań odpowiadających na potrzeby przedsiębiorcy, albo skorzystanie z usług profesjonalnego doradcy.

### Konsekwencje wprowadzenia dobrowolności

Obecnie, zgodnie z danymi Polskiego Instytutu Ekonomicznego, fikcyjne samozatrudnienie jest najbardziej powszechne w sektorze IT oraz w opiece zdrowotnej, a w skali polskiej gospodarki może dotyczyć 130-180 tys. osób<sup>15</sup>. Zestawiając tę liczbę z wartościami około 1,13 mln osób, które prowadziły działalność gospodarczą i odprowadzało składki tylko za siebie można stwierdzić, że zjawisko fikcyjnego samozatrudnienia dotyczy jedynie około 10% liczby prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Warto jednak wskazać, że w czasie tzw. rynku pracy pracownika próżno szukać grup zawodowych, które miałyby być wypychane na samozatrudnienie. Z całą pewnością napływ nowych fikcyjnych samozatrudnionych nie będzie dotyczyć urzędników i pracowników administracji publicznej, gdyż nie ma prawnej możliwości wykonywania pracy w tym sektorze na podstawie B2B. Także wśród nauczycieli trudno będzie szukać kontraktów B2B, na

<sup>14</sup> Art. 176, the Act of 15 September 2000 – Commercial Companies Code (Journal of Laws of 2022, item 1467).

<sup>15</sup> PIE, Szara strefa w Polsce, PIE-Szara\_strefa.indd

<sup>14</sup> Art. 176 ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

<sup>15</sup> PIE, Szara strefa w Polsce, PIE-Szara\_strefa.indd

as indicated by educational regulations and the Teachers' Charter. It is therefore possible to consider the situation of those who work in the simple services sector. In this case, however, there are difficulties in carrying out contracts due to so-called social clauses; as a rule, employees of these companies should work under an employment contract. If one assumes that an influx of the bogus self-employed could apply to trade workers, it can be concluded that many of those employed in trade would already be doing work as companies rather than as individuals; meanwhile, the personnel policy of many companies is to bind the employee to an employment contract and offer competitive working conditions.

In view of this, it is also worth examining the situation of those who are employees earning the minimum wage (3490 PLN/3600 PLN in 2023). However, it turns out that bogus self-employment in this case would mean that the amount of contributions to be paid by the self-employed would be higher than if they were employed under a contract of employment for a salary equal to the minimum wage.

Therefore, the impetus to start a business would not come from the workers. On an 'employee labor market', they are not interested in a transfer to B2B contracts but rather focus on employee rights or the stability of employment necessary to acquire desirable creditworthiness. It means that the initiative of 'pushing' into bogus self-employment should not come from employees either, even if cursory calculations would indicate short-term benefits.

It is worth mentioning that legislation is already in place to limit the push into 'bogus' self-employment. The lack of reforms cannot be explained by the ineffectiveness of the state either. In addition, as indicated in this study, the ranks of the 'new bogus self-employed' will not be filled by civil servants, public administration employees, teachers, people working in the so-called 'simple services', trade employees or those who are paid less than 60% of the average forecast salary. For legal and economic reasons, these people cannot be 'pushed' into self-employment.

However, it should be stressed that an entrepreneur's resignation from social insurance would entail the absence of the right to benefits. Therefore, if an entrepreneur decides not to pay the contributions, they will not get an old age pension, disability pension or benefits. They will also have no right to the minimum pension.

An argument often raised in the public debate against voluntariness is the impossibility of accumulating enough pension capital to receive the lowest statutory pension. The right to the lowest statutory pension applies after 20 years

co wskazują przepisy oświatowe oraz Karta nauczyciela. Można zatem zastanowić się nad sytuacją osób pracujących w tzw. usługach prostych. Jednak w tym przypadku pojawiają się trudności w realizowaniu kontraktów ze względu na tzw. klauzule społeczne – co do zasady pracownicy tych firm powinni pracować na podstawie umowy o pracę. Jeśli zatem przyjąć, że napływ fikcyjnych samozatrudnionych mógłby dotyczyć pracowników handlu można stwierdzić, że wiele z osób zatrudnionych w handlu już dzisiaj wykonywałoby pracę jako firmy, a nie jako osoby fizyczne – tymczasem polityka personalna wielu firm ma na celu związanie pracownika umową o pracę oraz zaoferowanie mu konkurencyjnych warunków pracy.

Wobec tego warto także przeanalizować sytuację osób będących pracownikami zarabiającymi płacę minimalną (3490 zł/3600 zł w 2023 roku). Jednak w tym przypadku okazuje się, że fikcyjne samozatrudnienie oznaczałoby, że wysokość składek jakie płaciłby samozatrudniony byłaby wyższa niż w przypadku zatrudnienia na umowę o pracę za wynagrodzenie równe płacy minimalnej.

Impuls do zakładania działalności gospodarczej nie wychodziłby także od samych pracowników. W czasie tzw. rynku pracy pracownika nie są oni zainteresowani przechodzeniem na B2B zwracając uwagę na prawa pracownicze czy też stabilność zatrudnienia potrzebną do uzyskania pożądanej zdolności kredytowej. Oznacza to, że inicjatywa „wypychania” na fikcyjne samozatrudnienie nie powinna wychodzić również od pracowników, nawet gdyby pobieżne kalkulacje wskazywały na krótkoterminowe korzyści.

Warto także wskazać, że już dzisiaj funkcjonują przepisy ograniczające wypychanie na „fikcyjne” samozatrudnienie. Nie można także braku reform tłumaczyć nieskutecznością działania państwa. Ponadto, jak wskazano w niniejszym opracowaniu, szeregi „nowych fikcyjnych samozatrudnionych” nie będą zasilone przez urzędników, pracowników administracji publicznej, nauczycieli, osób pracujących w tzw. usługach prostych, pracowników handlu, czy osób, które otrzymują wynagrodzenie niższe niż 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. Osoby te ze względów prawnych i ekonomicznych nie mogłyby zostać „wypchnięte” na samozatrudnienie.

Należy także podkreślić, że rezygnacja przez przedsiębiorcę z ubezpieczeń społecznych wiązałaby się z brakiem prawa do świadczeń. Jeśli więc przedsiębiorca zdecyduje się nie odprowadzać składek wówczas nie otrzyma emerytury, renty, czy zasiłku. Nie będzie miał też prawa do najniższej emerytury.

Podnoszonym często w debacie publicznej argumentem przeciwko dobrowolności jest niemożność zgromadzenia kapitału emerytalnego pozwalającego

of employment for women and 25 years for men. However, if we assume that in order to receive the lowest statutory pension, i.e. PLN 1588.44 (as of 1 March 2023), a woman aged 60 must accumulate pension capital equal to PLN 403,940, and a man reaching retirement age, i.e. 65, must accumulate capital equal to PLN 333,572<sup>16</sup>.

Importantly, new rules related to voluntariness of social insurance would address the inadequacy of the social insurance system in the specific situation of non-agricultural self-employed individuals. This specificity is due to the unsystematic nature of the income received by entrepreneurs, periodic financial difficulties or the need to invest the funds received against future income. The current social insurance system is adapted to the situation of those who work for an employer, get systematic income and expect a state-guaranteed lifetime allowance. It is safe to assume that the situation of those who conduct non-agricultural business activities may be significantly different, and social risks may be hedged by other sources of income generated while running one's own business. It means that the social insurance system for those who conduct non-agricultural business activities should be adapted to the unique situation of business owners rather than be an element of the common system.

It should also be pointed out that if compulsory social insurance was to be abandoned by 100% of entrepreneurs, the decrease in the amount of revenues from contributions to the Social Insurance Fund will amount to PLN 20 billion a year with annual revenues of the Social Insurance Fund of about PLN 360 billion, which constitutes a loss of about 5.6%<sup>17</sup>.

### Postulates *de lege ferenda*

In competition for human potential and in order to attract entrepreneurs from all over Europe to Poland, as well as to encourage citizens to leave the shadow economy, it is desirable to introduce regulations limiting the amount of public levies paid by entrepreneurs. In order for Poland to become

na uzyskanie najniższej ustawowej emerytury. Prawo do najniższej ustawowej emerytury przysługuje po 20 latach pracy w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn. Jeśli jednak przyjąć, że aby otrzymać najniższą ustawową emeryturę – 1588,44 zł (od 1 marca 2023 roku) kobieta w wieku lat 60 musi zbierać kapitał emerytalny równy 403 940 zł, a mężczyzna osiągając wiek emerytalny – 65 lat musi zbierać kapitał równy – 333 572 zł<sup>16</sup>.

Co ważne, nowe zasady związane z dobrowolnością ubezpieczeń społecznych pozwoliłyby rozwiązać problem niedostosowania systemu ubezpieczeń społecznych do szczególnej sytuacji osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Specyfika ta wynika z niesystematyczności otrzymywanych dochodów przez przedsiębiorców, okresowych trudności finansowych, czy konieczności inwestowania uzyskanych środków na poczet przyszłych dochodów. Obecny system ubezpieczeń społecznych dopasowany jest do sytuacji osób pracujących u pracodawcy, uzyskujących systematyczne dochody oraz oczekujących gwarantowanego przez państwo dożywotniego świadczenia. Podczas gdy można zakładać, że sytuacja osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą może się znacząco różnić, a ryzyka społeczne mogą być zabezpieczone przez inne źródła dochodów wygenerowane w trakcie prowadzenia własnej firmy. Oznacza to, że system zabezpieczenia społecznego dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą powinien być dostosowany do szczególnej sytuacji osób prowadzących firmę, a nie być elementem systemu powszechnego.

Należy także wskazać, że w przypadku zrezygnowania z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych przez 100% przedsiębiorców spadek wysokości wpływów ze składek dla FUS wyniesie 20 mld zł rocznie przy rocznych przychodach FUS w wysokości około 360 mld zł – co oznacza ubytek na poziomie około 5,6%<sup>17</sup>.

### Postulaty *de lege ferenda*

Rywalizując o potencjał ludzki i chcąc przyciągnąć do Polski przedsiębiorców z całej Europy, a także mając na celu zachęcenie obywateli do wyjścia z szarej strefy pożądanym jest wprowadzenie przepisów ograniczających wysokość danin publicznych odprowadzanych przez przedsiębiorców. Dążąc do

<sup>16</sup> Based on the Announcement of the President of the Central Statistical Office of 27 March 2023 on the table of life expectancy for women and men: Główny Urząd Statystyczny / Opracowania sygnalne / Komunikaty i Obwieszczenia / Lista komunikatów i obwieszczeń / Komunikat w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn

<sup>17</sup> FUS financial plan, 728e4aa0-7e67-d80e-e34c-2e997f1effaa (zus.pl)

<sup>16</sup> Na podstawie Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn: Główny Urząd Statystyczny / Opracowania sygnalne / Komunikaty i Obwieszczenia / Lista komunikatów i obwieszczeń / Komunikat w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn

<sup>17</sup> Plan finansowy FUS, 728e4aa0-7e67-d80e-e34c-2e997f1effaa (zus.pl)

a perfect place to do business and for creative, enterprising people to come from other countries to set up their companies in Poland, hire co-workers and, in time, also pay public taxes, it is reasonable to make changes to the social insurance system. What Poland currently needs is a new wave of entrepreneurship; however, in order to achieve it, it is necessary to remove barriers to business initiative such as administrative burdens, limitation of market entry due to social arrangements and financial shortfalls due to an equity gap.

Assuming that entrepreneurship is more valuable and that the right to social insurance can be exercised not only through the insurance process (but also by way of provision, cumulative, or assistance techniques), it is reasonable to introduce voluntary social insurance coverage for people engaged in non-agricultural business activities. The creation of provisions enabling social insurance to be declared at any time will help rationalize the social insurance system.

It is also worth stressing that in the case of entrepreneurs with high incomes, the amount of their pension and other benefits will not allow them to replace income from their non-agricultural business activities. In turn, the burden of contributions paid by those whose non-agricultural business activity is not economically successful materially contributes to the deterioration of their financial standing. Thus, the fundamental flaw in the current regulations is that the system neither provides adequate benefits to successful entrepreneurs nor offers support, but instead contributes to the collapse of those who have failed, further compounding the problems of meeting liabilities.

With the introduction of voluntariness, it would be necessary to redefine the conditions of eligibility for the statutory minimum pension so that the rights to benefits are not abused. In addition, it would be appropriate to carry out an information campaign for those who would have the option of voluntary coverage to make them aware of their lack of entitlement to benefits in the event of non-payment of contributions.

It would also be worthwhile for capital market players to formulate a specific response to the possible demand related to the desire for commercial insurance against the effects of social risks for non-agricultural entrepreneurs.

tego by Polska stała się idealnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej, a osoby kreatywne, przedsiębiorcze przyjeżdżały z innych państw, aby w Polsce zakładać swoje firmy, zatrudniać współpracowników, a z czasem także płacić daniny publiczne zasadnym jest dokonanie zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Obecnie Polska potrzebuje nowej fali przedsiębiorczości, ale aby to osiągnąć konieczne jest usunięcie czynników blokujących inicjatywę gospodarczą, takich jak: obciążenia administracyjne, ograniczenie wejścia na rynek wynikające z układów społecznych oraz braki finansowe wynikające z luki kapitałowej.

Przyjmując, że wyższą wartością jest przedsiębiorczość, a prawo do zabezpieczenia społecznego może być realizowane nie tylko techniką ubezpieczeniową (ale także zaopatrzeniową, kumulatywną, czy pomocową) zasadnym jest wprowadzenie dobrowolności podlegania ubezpieczeniom społecznym dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Stworzenie przepisów umożliwiających w każdej chwili dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych pozwoli zracjonalizować system ubezpieczeń społecznych.

Należy także podkreślić, że w przypadku przedsiębiorców osiągających wysokie dochody wysokość świadczenia emerytalnego, a także innych świadczeń nie pozwoli na zastąpienie dochodów z prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Z kolei w przypadku osób, których pozarolnicza działalność gospodarcza nie wiąże się z sukcesem ekonomicznym, obciążenia składkowe istotnie przyczyniają się do pogorszenia sytuacji finansowej. Zatem fundamentalną wadą obecnych regulacji jest, że system ani nie zapewnia adekwatnej wysokości świadczeń dla przedsiębiorców, którzy odnieśli sukces, ani tym bardziej nie oferuje wsparcia, a wręcz pograża tych, którym się nie powiodło, dodatkowo nastroczając problemów z zaspokajaniem zobowiązań.

Wraz z wprowadzeniem dobrowolności koniecznym byłoby ponowne określenie warunków uprawniających do tzw. ustawowej najniższej emerytury, tak by uprawnienia związane ze świadczeniami nie były nadużywane. Ponadto zasadnym jest przeprowadzenie akcji informacyjnej dla osób, które miałyby możliwość dobrowolnego objęcia składkami mające na celu uświadomienie braku prawa do świadczeń w przypadku nie odprowadzenia składek.

Jednocześnie warto aby podmioty rynku kapitałowego sformułowały określoną odpowiedź na możliwe zapotrzebowanie związane z chęcią komercyjnego ubezpieczenia od skutków ryzyk społecznych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

## References:

1. Cieślak, J. (2019). Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoświatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców. *Studia BAS*, 2(58), 9-28. <https://doi.org/10.31268/studiabas.2019.10> (in Polish).
2. Duraj, T. (2022). Prawny model ochrony pracy na własny rachunek – wprowadzenie do dyskusji. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, 101, 5-19. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.101.01> (in Polish).
3. Homenda, J. (2021). Mały ZUS plus w kontekście dotychczasowych ulg w opłacaniu składek do na ubezpieczenie społeczne. *Zbliżenia Cywilizacyjne*, 17(1), 51-66. <https://doi.org/10.21784/ZC.2021.004> (in Polish).
4. Leśniak, G. (2023). ZUS: Płatnicy coraz częściej zalegają ze składkami. Średni dług to już ponad 34 tys. zł ZUS - ilu płatników zalega ze składkami - 2022 r. ([prawo.pl](http://prawo.pl)) (in Polish).
5. Suchodolski, M. (2019). Bariery rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w powiecie krośnieńskim i brzozowskim. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 15(1), 205-213. (in Polish).
6. PIE, Szara strefa w Polsce, PIE-Szara\_strefa.indd (in Polish).
7. ZUS, Centra umorzeń – podsumowanie działalności, Centra Umorzeń - podsumowanie działalności (zus.pl) (in Polish).
8. ZUS, Ubezpieczeni (osoby fizyczne) w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według grup tytułów ubezpieczeń – stan na 31 grudnia 2022 r. (in Polish).
9. ZUS, Rejestr umów o dzieło Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z dokumentów ZUS RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. (in Polish).
10. ZUS, Aktywni płatnicy składek w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według liczby ubezpieczonych u płatnika oraz statusu płatnika składek – stan na 31 grudnia 2022 r. Ubezpieczenia emerytalne i rentowe – Portal Statystyczny ZUS – Portal Statystyczny ZUS (in Polish).
11. ZUS, Plan finansowy FUS, 728e4aa0-7e67-d80e-e34c-2e997f1effaa (zus.pl) (in Polish).

## Legal acts:

1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 326). (in Polish).
2. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467). (in Polish).
3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221). (in Polish).



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>) allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.