

Ewelina Kumor-Jeziarska

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9733-7667

ewelina.kumor-jeziarska@uj.edu.pl

Kwestionowanie prawa do zasiłku macierzyńskiego w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy

Wstęp

Na zmiany w liczbie ludności wpływ ma przede wszystkim przyrost naturalny, który w Polsce pozostaje ujemny od kilkunastu lat¹. Analiza statystyczna Głównego Urzędu Statystycznego wskazuje, że pandemia COVID-19 w sposób szczególny wpłynęła na przebieg zjawisk demograficznych w Polsce w roku 2021, pogłębiając jeszcze bardziej niekorzystne trendy starzenia się społeczeństwa. Dlatego coraz mocniej akcentuje się podejmowanie różnych działań, które pomogłyby zachęcić rodziców aktywnych zawodowo do posiadania większej liczby potomstwa. Duże znaczenie będzie mieć prowadzona przez państwo polityka prorodzinna, na którą składają się różne formy wsparcia dla rodziców w zakresie rozwiązań prawnych, socjalnych i ekonomicznych. Z najnowszych analiz Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że planom prokreacyjnym kobiet sprzyja m.in. gotowość do zaangażowania w opiekę nad dzieckiem najbliższego otoczenia – partnera, rodziców, teściów oraz innych członków rodziny i osób spoza rodziny². Niemniej jednak aby była możliwość podziału obowiązków opiekuńczych względem dziecka, konieczne jest stworzenie przez państwo takich rozwiązań prawnych, które umożliwią wszystkim zatrudnionym przerwę w pracy w celu sprawowania tej opieki i zagwarantują w tym czasie bezpieczeństwo finansowe poprzez wypłatę odpowiednich świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Takim rozwiązaniem jest chociażby urlop macierzyński, urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlop rodzicielski, urlop ojcowski i pobierany w tym czasie zasiłek macierzyński. Zmiany w zakresie uprawnień rodzicielskich, jakie zachodziły na przestrzeni kilkudziesię-

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja demograficzna Polski do 2021 r.*, Warszawa 2022.

² Centrum Badania Opinii Społecznej, *Postawy prokreacyjne kobiet – raport*, styczeń 2023, s. 7–8.

ciu lat, wyraźnie wskazują na tendencję do rozszerzania uprawnień rodzicielskich, które adresowane są już nie tylko do pracowników, ale także do wykonawców umów cywilnoprawnych, funkcjonariuszy służb mundurowych czy osób prowadzących pozarolniczą działalność. W literaturze socjologicznej wskazuje się, że prowadzenie własnego przedsiębiorstwa postrzegane jest jako atrakcyjna opcja dla matek, bo zapewnia większą elastyczność i umożliwia większą równowagę między pracą a życiem prywatnym³.

W szczególności na uwagę zasługuje analiza przyznania matce ubezpieczonej z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający wymienionym urlopom związanym z urodzeniem i wychowaniem dziecka. Jednakże kwestie dotyczące kontroli przez organ ubezpieczeniowy weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne oraz obniżenia przez organ rentowy wysokości zasiłku macierzyńskiego na przestrzeni kilkunastu lat wywoływały wiele kontrowersji⁴. W doktrynie i w judykaturze są prezentowane różne stanowiska odnoszące się do kompetencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako ZUS) w zakresie weryfikacji deklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej⁵. Owa tematyka zostanie zbadana w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, obejmującej analizę prawa krajowego oraz dorobku doktryny. W niektórych aspektach badawczych, dla właściwego przedstawienia istoty rzeczowego zagadnienia, konieczne będzie wykorzystanie bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego, które pozwoli na przybliżenie stanów faktycznych spotykanych w praktyce orzeczniczej. Szczególnie istotne są niedawno wydane wyroki z 2 marca 2023 r.⁶ oraz z 15 czerwca 2023 r.⁷, w których zwracano uwagę na regułę określającą kolejność różnych sposobów wykładni w kontekście przepisów regulujących system zabezpieczenia społecznego oraz podjęta uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., której nadano moc zasady prawnej⁸.

³ P. Siemieniak, M. Rembiasz, *Work life balance w życiu kobiet – obecnych i potencjalnych przedsiębiorców*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, nr 76, s. 233.

⁴ J. Czerniak-Swędziół, E. Kumor-Jeziarska, *Work life balance przedsiębiorców – mit czy fakt?*, poster, IV Ogólnopolska Konferencji Naukowej z cyklu „Nietypowe stosunki zatrudnienia” nt. „W poszukiwaniu prawnego modelu ochrony pracy na własny rachunek w Polsce”, 8–9 grudnia 2021 r.

⁵ Zob. K. Ślebzak, M. Zieliński, *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecznictwa SN)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 32 i nast., K. Antonów, *Kompetencje ZUS w zakresie weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz deklarowanej podstawy wymiaru składek z tego tytułu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 2, s. 3 i nast.

⁶ Wyrok SN z 2 marca 2023 r., sygn. akt II NSNc 107/23, Lex nr 3501383.

⁷ Wyrok SN z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 197/23, Lex nr 3570878.

⁸ Uchwała 7 sędziów SN z 29 listopada 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, Lex nr 3648265 (w chwili przekazania artykułu do druku nie opublikowano uzasadnienia i zdań odrębnych sędziów SN).

Zasiłek macierzyński dla przedsiębiorcy

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s.)⁹ oraz ubezpieczeniu wypadkowemu i zdrowotnemu. Natomiast do ubezpieczenia chorobowego mogą przystąpić dobrowolnie na swój wniosek (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.). W takim wypadku objęcie ubezpieczeniem chorobowym następuje w momencie, o którym decyduje wnioskodawca, wskazując datę we wniosku, ale nie może być ona wcześniejsza niż dzień złożenia wniosku. Za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uznawany jest m.in. przedsiębiorca, który działa na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁰. Jest to podstawowy akt prawny regulujący zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w powyższej ustawie uregulowane zostały prawa i obowiązki przedsiębiorców, zadania organów władzy publicznej w relacjach z przedsiębiorcami oraz wyeksponowane zasady ogólne.

Przedsiębiorca, jak wcześniej wspomniano, sam wybiera moment zgłoszenia się do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, sam też określa wysokość podstawy wymiaru składki i ma również możliwość jej podwyższenia lub obniżenia w dowolnym momencie. Maksymalna podstawa wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe została uregulowana w art. 20 ust. 3 u.s.u.s. i nie może przekraczać miesięcznie 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Ubezpieczona z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, która przystąpiła dobrowolnie do ubezpieczenia chorobowego i w tym okresie urodziła dziecko, z chwilą ziszczenia się tego ryzyka ubezpieczeniowego, nabędzie prawo do zasiłku macierzyńskiego. Z kolei wysokość zasiłku macierzyńskiego jest uzależniona od zadeklarowanej przez nią kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe. W stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw¹¹ kobieta w ciąży, która do chwili urodzenia dziecka podlegała ubezpieczeniu krócej niż 12 miesięcy, mogła zadeklarować najwyższą podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne. W konsekwencji po urodzeniu dziecka, często po bardzo krótkim okresie opłacania składek, matka nabywała prawo do wysokiego zasiłku macierzyńskiego. Na mocy ustawy nowelizacyjnej od 1 stycznia 2016 r.

⁹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1230), dalej jako u.s.u.s.

¹⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 221.

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1066. art. 43, dalej jako u.ś.p.ch.m. Podstawa wymiaru zasiłku nie ustala się na nowo, jeżeli między okresami pobierania zasiłków zarówno tego samego rodzaju, jak i innego rodzaju nie było przerwy albo przerwa była krótsza niż miesiąc kalendarzowy.

zaczął obowiązywać nowy dodany do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przepis art. 48a. Z jego treści wynikają nowe zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe w sytuacji krótszego niż 12-miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniu chorobowemu. W ten sposób wyeliminowano możliwość otrzymania wysokich świadczeń przy rozpoczęciu prowadzenia działalności pozarolniczej krótko przed porodem. Obecnie spełnienie hipotezy art. 48a u.ś.p.ch.m., polegające na rozpoczęciu się okresu ubezpieczenia chorobowego po raz pierwszy lub po przerwie nieprzekraczającej 30 dni od ustania ubezpieczenia chorobowego z innego tytułu, wyklucza możliwość zastosowania przepisu art. 43 u.ś.p.ch.m. (ogólnej zasady nieustalania na nowo podstawy wymiaru zasiłku)¹².

Kompetencje ZUS w zakresie kontroli tytułu ubezpieczeń społecznych

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat organ rentowy wielokrotnie kwestionował sam tytuł do ubezpieczeń społecznych i/lub zadeklarowany wymiar podstawy składek. Zagadnienie to dotyczyło ciężarnych kobiet, które zakładały działalność gospodarczą na krótko przed porodem, a następnie deklarowały najwyższy wymiar podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe i po bardzo krótkim czasie opłacania składek uzyskiwały prawo do pobierania wysokich świadczeń z ZUS. Organ rentowy kwestionował prawidłowość i rzetelność podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne zadeklarowanej przez osoby ubezpieczone z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Wskazywał na uzyskanie nieekwiwalentnych (zawyżonych) świadczeń w sposób sprzeczny z zasadą solidaryzmu i równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a u.s.u.s.)¹³. Wiele matek, będących przedsiębiorcami, nie zgadzało się ze stanowiskiem ZUS i wносиło odwołania od decyzji do sądu. W trakcie rozstrzygania przez sądy zaistniałych sporów wyłoniły się dwa istotne problemy. Jeden dotyczył uprawnień ZUS w zakresie kontroli samego faktu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, stanowiącej tytuł do ubezpieczenia, a drugi problem odnosił się do weryfikacji wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składki. Jeśli chodzi o pierwszy problem, to obecnie ugruntowany jest pogląd zarówno w doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że ZUS posiada kompetencje

¹² Uchwała SN z 4 października 2018 r., sygn. akt III UZP 6/18, OSNP 2019, Nr 2, poz. 18.

¹³ M. Bisek-Graż, G. Pilecka, *Praktyka podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe na krótko przed porodem przez osoby prowadzące działalność gospodarczą*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3, s. 172.

kontrolne w zakresie weryfikacji faktycznego prowadzenia pozarolniczej działalności, stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych¹⁴.

Natomiast bardziej problematyczne jest zagadnienie dotyczące możliwości kwestionowania przez organ rentowy samej zadeklarowanej przez kobietę w ciąży ubezpieczoną z tytułu pozarolniczego prowadzenia działalności, wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Należy wspomnieć, że 21 kwietnia 2010 r. Sąd Najwyższy podjął w powiększonym składzie 7 sędziów uchwałę¹⁵ w zakresie przekazanego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego właśnie pytania, „czy organ ubezpieczeń społecznych może na podstawie art. 83 ust. 1 i 2 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶ kwestionować prawidłowość i rzetelność zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przez osobę ubezpieczoną z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, jeżeli wykazuje zamiar uzyskania nieekwiwalentnych (zawyżonych) świadczeń z tego ubezpieczenia w sposób sprzeczny z zasadą solidaryzmu i równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a tej ustawy)?”. Sąd Najwyższy stwierdził, że ZUS nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Ponadto Sąd Najwyższy wyjaśnił, że po stronie płatnika – przedsiębiorcy istnieje uprawnienie do zadeklarowania dowolnej kwoty, w ustawowych granicach, jako podstawy wymiaru składek. Jest to jego wyłączna decyzja i jakakolwiek ingerencja w tę sferę ze strony organu rentowego jest niedopuszczalna. W uchwale wskazano również, że niemożliwe jest kwestionowanie zadeklarowanej podstawy z powołaniem się na art. 58 czy art. 5 Kodeksu cywilnego, gdyż deklaracja podstawy wymiaru składek nie jest czynnością prawa cywilnego¹⁷.

Niespełna sześć lat później od podjęcia uchwały przez SN, 1 stycznia 2016 r. weszły w życie zmienione przepisy ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa, m.in. wspomniany przepis art. 48a u.ś.p.ch.m. Problem w tym, że powyższy przepis nie odnosi się do kompetencji ZUS w zakresie weryfikacji wysokości zadeklarowanej podstawy

¹⁴ K. Ślęzak, M. Zieliński, *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecznictwa SN)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 33; K. Antonów, op. cit., s. 6 nast.; uchwała SN (7) z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010, Nr 21–22, poz. 267.

¹⁵ Uchwała SN (7) z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010, Nr 21–22, poz. 267.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 1009.

¹⁷ Wyrok SO w Suwałkach z 9 września 2021 r., sygn. akt III U 765/19, Legalis nr 2647738, uchwała SN (7) z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010, Nr 21–22, poz. 267.

wymiaru składki, tylko wprowadza nowe zasady ustalania podstawy wymiaru świadczenia. W związku z tym autorka niniejszego artykułu podziela pogląd Krzysztofa Ślebzaka i Macieja Zielińskiego, że ZUS może kontrolować sam tytuł ubezpieczenia, którym jest prowadzenie pozarolniczej działalności, ale w dalszym ciągu nie ma podstaw prawnych do weryfikacji deklarowanej kwoty jako zmierzającej do osiągnięcia „zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego”, a w następstwie wypłaty zasiłku macierzyńskiego w niższej wysokości niż przysługująca zgodnie z ustawą¹⁸. W doktrynie i w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest również odmienne stanowisko, według którego ZUS posiada jednak kompetencje także do weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składki z tego tytułu¹⁹. Niedawno inny skład orzekający SN w wyroku z 22 czerwca 2023 r.²⁰ uznał, że ZUS nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych przepisami u.s.u.s. Podnoszono, że analiza art. 18 u.s.u.s. prowadzi do wniosku, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą została określona inaczej niż w przypadku ubezpieczonych, co do których podstawę tę odniesiono do przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub kwoty uposażenia, wynagrodzenia bądź innego rodzaju świadczenia. Łączy się to ze specyfiką działalności prowadzonej na własny rachunek i trudnościami przy określaniu przychodu z tej działalności. Z tych względów określenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne ustawodawca pozostawił osobom prowadzącym pozarolniczą działalność. Sąd Najwyższy podkreślił, że w konsekwencji w przypadku tych ubezpieczonych obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ich wysokość nie są powiązane z osiągniętym faktycznie przychodem, lecz wyłącznie z istnieniem tytułu ubezpieczenia i zadeklarowaną przez ubezpieczonego kwotą, niezależnie czy ubezpieczony osiąga przychody i w jakiej wysokości. Natomiast 29 listopada 2023 r. Sąd Najwyższy w powiększonym składzie 7 sędziów podjął uchwałę, w której uznał, że organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość

¹⁸ K. Ślebzak, M. Zieliński, op. cit., s. 34; zob. wyrok SN z 22 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 204/23, Lex nr 3575072.

¹⁹ Szerzej: K. Antonów, op. cit., s. 6 i nast.; zob. wyrok SN z 5 września 2018 r., sygn. akt I UK 208/17, Lex nr 2541912; wyrok SN z 17 października 2018 r., sygn. akt II UK 301/17, Lex nr 2563553.

²⁰ Wyrok SN z 22 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 204/23, Lex nr 3575072.

nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 z późn. zm.) oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej²¹.

Pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej

Bezsporny jest fakt, że ZUS posiada uprawnienie do kontrolowania samego tytułu ubezpieczeń społecznych, którym jest prowadzenie pozarolniczej działalności. W związku z tym zasadne jest przeanalizowanie przesłanek decydujących o tym, czy dana aktywność osoby może zostać tak zakwalifikowana. Ustawa systemowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 u.s.u.s. definiuje osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako osobę prowadzącą pozarolniczą działalność na podstawie przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców²² (wyjątkiem są osoby korzystające z tzw. ulgi na start) lub innych przepisów szczególnych. W myśl art. 3 tej ustawy działalnością gospodarczą jest działalność, która spełnia następujące przesłanki: musi mieć charakter zarobkowy, zorganizowany, wykonywany w sposób ciągły oraz we własnym imieniu. Wszystkie te cechy muszą występować łącznie²³. Niemniej jednak ustawodawca nie definiuje tego, co należy rozumieć pod wskazanymi pojęciami. Wykładnia przepisu dotyczącego definicji działalności gospodarczej była dokonywana przez różne sądy i dotyczyła też różnych spraw, gdyż pojęcie jej prowadzenia nie odnosi się tylko do kwestii związanych z tytułem podlegania ubezpieczeniom społecznym. W całym systemie prawnym brak jest definicji legalnej zarobkowej cechy działalności. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że o zarobkowości działalności decyduje przede wszystkim cel jej wykonywania²⁴. Zysk z kolei powinno się definiować jako nadwyżkę przychodów nad wydatkami. Należy też liczyć się z możliwością nieuzyskania przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej, czyli z poniesieniem straty²⁵. Nawet jeśli działalność nie przynosi zysku, nie oznacza to, że przestaje być działalnością gospodarczą. Sąd podkreślił, że o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne

²¹ Uchwała 7 sędziów SN z 29 listopada 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, Lex nr 3648265 (w chwili przekazania artykułu do druku nie opublikowano uzasadnienia i zdań odrębnych sędziów SN).

²² Dz.U. z 2023 r., poz. 221.

²³ Zob. A.K. Kruszewski, [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 3.

²⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 11 stycznia 2023 r., sygn. akt I SA/Ol 541/22, Lex nr 3478416.

²⁵ Por. wyrok NSA z 6 grudnia 2019 r., sygn. akt II FSK 89/18, Lex nr 2778262; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 maja 2022 r., sygn. akt I SA/Go 90/22, Lex nr 3345065.

osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia (cel). Jeżeli zakłada się osiągnięcie zysku w związku z działalnością, to znaczy, że został określony cel zarobkowy tej działalności²⁶. Natomiast jeśli celem ubezpieczonej jest tylko chęć uzyskania maksymalnych zasiłków (chorobowego i macierzyńskiego) w krótkiej perspektywie czasowej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to w takim wypadku nie można przypisać charakteru zarobkowego prowadzonej przez nią działalności²⁷. Z raportu Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Polska 2022, który przedstawia obraz przedsiębiorczości w Polsce na tle państw Europy i świata w drugim roku trwania pandemii COVID-19, wynika, że we wszystkich grupach krajów, bez względu na poziom dochodów, najczęściej wskazywaną motywacją zakładania firm w 2021 r. – zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn prowadzących nowe firmy – była motywacja finansowa (chęć zapewnienia sobie utrzymania lub chęć wzbogacenia się i osiągnięcia wysokich dochodów). Rzadziej natomiast wymieniano chęć kontynuowania rodzinnej tradycji oraz zmieniania świata²⁸.

Drugą z ogólnych przesłanek, umożliwiających uznanie danej aktywności za działalność gospodarczą, jest jej zorganizowanie. W doktrynie trafnie podnosi się, że nie ma możliwości wyznaczenia określonego standardu zorganizowania i ustalenia, czy dana działalność spełnia wymóg zorganizowania, czy nie²⁹. Zatem zakres zasobów, którymi musi dysponować podmiot, aby móc wskazać, że prowadzi on działalność w sposób zorganizowany, determinowany jest przede wszystkim przedmiotem (rodzajem) tej działalności³⁰. W judykaturze pod pojęciem formalnego zorganizowania działalności gospodarczej uznaje się kwestie formalne, które dotyczą dokonania rejestracji działalności gospodarczej, zgłoszeń podatkowych oraz statystycznych, wykonanie obowiązków związanych z ubezpieczeniem społecznym, prowadzenie działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjno-prawnej, uzyskanie określonych aktów administracyjnych, tj. koncesji, zezwoleń. Natomiast do kwestii materialnych zalicza się różnego rodzaju czynności organizacyjne w zakresie uzyskania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, zatrudnienie pracowników, wynajęcie czy też zakup lokalu. Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyraźnie podkreślił, że prowadzenie działalności gospodarczej

²⁶ Wyrok WSA w Opolu z 13 lipca 2022 r., sygn. akt I SA/Op 142/22, Lex nr 3388291; uchwała SN z 30 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 134/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 79.

²⁷ Wyrok SA w Szczecinie z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 25/22, Legalis nr 2714126.

²⁸ Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska 2022, Warszawa 2022, s. 58, <https://www.parp.gov.pl/component/publications/publication/gem-polska-2022-raport-z-badania-przedsiobiorczosci> (data dostępu: 31.03.2023).

²⁹ A. Powałowski, *Komentarz do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, 2007, Lex, komentarz do art. 2, teza 6.1.

³⁰ Zob. E. Kumor-Jezierska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 września 2020 r., II UK 367/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8, s. 138 i nast.

jest procesem polegającym na stworzeniu odpowiednich warunków do jej wykonywania, a nie tylko faktyczne jej wykonywanie. Natomiast prowadzenie działalności gospodarczej w świetle art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oznacza faktycznie jej prowadzenie i nie jest utożsamiane z formalnym wpisem działalności do ewidencji³¹. Określenie przez samego przedsiębiorcę daty rozpoczęcia działalności gospodarczej wpisanej do ewidencji powoduje istnienie domniemania faktycznego, że z tą datą działalność gospodarcza została podjęta i jest prowadzona aż do czasu jej wykreślenia z ewidencji³². W przesłance ciągłości chodzi o wyłączenie z definicji działalności gospodarczej czynności jednorazowych. Istotna dla spełnienia tej przesłanki jest zatem powtarzalność określonych czynności celem osiągnięcia dochodu³³. Sąd Administracyjny w Warszawie podnosił również, że nieuprawnione jest twierdzenie, że działalność gospodarcza wykonywana jest wyłącznie wówczas, gdy przedsiębiorca świadczy konkretną usługę. Prowadzenie działalności gospodarczej polega tak na stworzeniu odpowiednich warunków do jej wykonywania, oczekiwaniu na zamówienie, jak i na faktycznym wykonywaniu zleconej pracy³⁴. W innych orzeczeniach Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że zamiaru ciągłego prowadzenia działalności gospodarczej nie podważa przewidywanie jej zawieszenia ze względu na ciężę albo konieczność opieki nad dzieckiem³⁵. Stopień natężenia aktywności ubezpieczonego w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej może być różny³⁶. Zatem ocena czy działalność gospodarcza rzeczywiście jest wykonywana, a więc także czy zaistniała przerwa w jej prowadzeniu, należy do sfery ustaleń faktycznych³⁷. Sąd Najwyższy w innym uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę, że brak podstawowej cechy ciągłości działalności gospodarczej może wystąpić w przypadku, gdy od początku wysoce wątpliwe będzie rozpoczęcie i prowadzenie działalności, a tę wątpliwość można wywieść ze stanu zdrowia osoby zgłaszającej się do ubezpieczenia społecznego, a przede wszystkim jej świadomości co do niemożliwości prowadzenia działalności³⁸.

ZUS w niektórych decyzjach bezpodstawnie stwierdzał, że podjęte przez ciężarną aktywności miały na celu upozorowanie prowadzenia działalności gospodarczej, by uzyskać podstawę do włączenia się do systemu ubezpieczeń

³¹ Zob. wyrok SA w Szczecinie z 30 listopada 2014 r., sygn. akt III AUa 110/14, Lex nr 1682899.

³² R. Sadlik, *Faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa podlegania ubezpieczeniom społecznym*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 1, s. 22.

³³ Por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 333/11, Lex nr 992553; wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2020 r., sygn. akt VI SA/Wa 1059/20, Lex nr 3190829.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1374/08, Lex nr 489317.

³⁵ Wyrok SN z 16 stycznia 2014 r., sygn. akt I UK 235/13, Lex nr 1444493.

³⁶ Wyrok SN z 13 września 2016 r., sygn. akt I UK 455/15, Lex nr 2122404.

³⁷ Wyrok SN z 22 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 240/09, Lex nr 585723.

³⁸ Wyrok SN z 13 września 2016 r., sygn. akt I UK 455/15, Lex nr 2122404.

społecznych i po ziszczeniu się ryzyka otrzymywać z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych korzyści w postaci wysokiego zasiłku macierzyńskiego³⁹.

Podstawowe prawa przedsiębiorcy w świetle ustawy o przedsiębiorcach

Jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest zasada wolności działalności gospodarczej wyrażona *expressis verbis* w art. 20 Konstytucji RP. Ta konstytucyjna zasada została przeniesiona także do art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, w myśl którego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Zatem beneficjentami wolności gospodarczej są przede wszystkim osoby fizyczne, a konsekwencją tego jest uznanie, że w obrębie działalności gospodarczej przedsiębiorca może zachowywać się swobodnie. Może więc podejmować takie czynności, które nie są przez prawo zabronione⁴⁰. Prawo nie zakazuje kobiecie ciężarnej podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto stan ciąży sam w sobie nie wyklucza możliwości wykonywania działalności ani ciągłości podjętej działalności. Przyszła matka może włączyć się do ubezpieczeń społecznych jako prowadząca pozarolniczą działalność i zadeklarować podstawę wymiaru składki w granicach przewidzianych przez ustawę. W takim wypadku podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w myśl przepisu art. 18 ust. 8 u.s.u.s., stanowi zadeklarowana kwota przez ubezpieczonego, jednak nie niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a nie wysokość osiągniętych przychodów. Obowiązkowe jest również ubezpieczenie zdrowotne (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.). Natomiast tytułem do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, jak wcześniej wskazano, jest prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.). Z kolei prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługuje matce, jeżeli urodziła dziecko w okresie ubezpieczenia chorobowego albo w okresie urlopu wychowawczego (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.ś.p.ch.m.) lub przyjęła dziecko na wychowanie i wystąpiła do sądu opiekuńczego w sprawie jego przysposobienia lub w ramach rodziny zastępczej z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej (art. 29 ust. 1 pkt 2 u.ś.p.ch.m.). Ponadto podmiotami uprawnionymi do zasiłku macierzyńskiego są także ubezpieczony ojciec dziecka oraz ubezpieczony członek najbliższej rodziny – w sytuacjach określonych w ustawie (art. 29 i 30 u.ś.p.ch.m.). W przypadku wymienionych ubezpieczonych uprawnienie do zasiłku macierzyńskiego ustala się po przedłożeniu przez nich wniosku o zasiłek macierzy-

³⁹ Wyrok SO w Bydgoszczy z 21 września 2015 r., sygn. akt VI U 94/15, Legalis nr 2002108.

⁴⁰ E. Komierzyńska-Orlińska, *Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, A. Żywicka, E. Komierzyńska-Orlińska, *Konstytucja biznesu. Komentarz*, 2019, Lex, komentarz do art. 2, teza 11.

ski. Ubezpieczonym przysługuje zasiłek macierzyński przez okresy odpowiadające okresom ustalonym przepisami kodeksu pracy jako urlop macierzyński (z tytułu urodzenia dziecka), urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego (z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie), urlop rodzicielski (z tytułu urodzenia dziecka/przyjęcia dziecka na wychowanie) urlop ojcowski (z tytułu urodzenia się dziecka/przyjęcia dziecka na wychowanie) (art. 29a ust.1 u.ś.p.ch.m). Jeżeli faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej przez ciężarną zostanie skutecznie podważone przez organ rentowy, oznacza to, że tytuł do ubezpieczeń społecznych w ogóle nie powstał, a co za tym idzie matce dziecka nie będzie przysługiwało prawo do zasiłku macierzyńskiego. Natomiast jeżeli organ rentowy nie wykaże fikcyjności tytułu do ubezpieczeń społecznych, to nie może kwestionować zadeklarowanej kwoty przez matkę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych przepisami u.s.u.s. Jednak inne zdanie wyraził Sąd Najwyższy 29 listopada 2023 r. w uchwale, której nadano moc zasady prawnej⁴¹, wskazując, że organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 z późn. zm.).

Z zasadą wolności działalności gospodarczej ściśle wiąże się zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, zadekretowana w art. 8 u.p.p. Zasada ta jest ściśle związana z funkcją gwarancyjną prawa. W myśl owej zasady przedsiębiorca ma swobodę działania w zakresie, który nie jest zabroniony prawem, o ile nie narusza przy tym praw i wolności innych podmiotów. Prawo powinno określać konkretnie, jakie zachowania są zabronione, aby chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony organów władzy publicznej⁴². Z kolei w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W jednym z orzeczeń Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyraźnie podkreślił, że prawidłowo przebiegająca ciąża ubezpieczonej nie może być uznana za przeszkodę do skutecznego rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza jeśli działalność ta nie wy-

⁴¹ Uchwała 7 sędziów SN z 29 listopada 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, Lex nr 3648265 (w chwili przekazania artykułu do druku nie opublikowano uzasadnienia i zdań odrębnych sędziów SN).

⁴² M. Macudziński, *Działalność gospodarcza i ochrona praw przedsiębiorców w świetle regulacji Konstytucji biznesu*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 8, s. 35.

maga wysiłku fizycznego oraz pozwala na ustalenie elastycznych godzin wykonywania usług, a nawet świadczenie pracy we własnym domu. Samo rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej w okresie ciąży, nie jest w żadnym zakresie sprzeczne z prawem⁴³.

Zadekretowana w art. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców zasada zaufania do przedsiębiorcy oraz związana z nią zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy wyraźnie stanowią, że organ w swoich działaniach powinien kierować się zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Zatem organ rentowy przy dokonywaniu ustaleń faktycznych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez matkę przedsiębiorcę nie może z góry zakładać pozorności prowadzenia przez nią działalności gospodarczej tylko dlatego, że otrzymała wysoki zasiłek niedługo po zarejestrowaniu firmy. Jest to bardzo często podnoszony argument przez ZUS, w oparciu o który kobiety pozbawiane są świadczeń albo zmniejszana jest wysokość zasiłku macierzyńskiego. Powyższy przepis art. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców nakazuje organom rentowym przyjmowanie założenia, że dopóki nie nastąpi wykazanie (udowodnienie) przeciwności, to należy przyjmować, że przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów⁴⁴. Sporną kwestią są okoliczności (kryteria) faktyczne, jakie powinny być brane pod uwagę przy ocenie istnienia pozorności prowadzenia pozarolniczej działalności. Podobne wątpliwości występują także w przypadku pozorności nawiązania stosunku pracy w przypadku kobiety w ciąży, która z tego powodu pozbawiona zostaje świadczeń⁴⁵.

Ponadto organ zobligowany jest prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców). Stan ciąży podlega konstytucyjnej i ustawowej wzmożonej ochronie prawnej i nie może dyskryminować kobiety w uzyskaniu legalnej ochrony w stosunkach ubezpieczeń społecznych⁴⁶. Konstytucja RP chroni macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18). Przez macierzyństwo rozumie się szczególną więź matki i dziecka, wynikającą przede wszystkim z biologicznych uwarunkowań organizmu kobiety. Natomiast rodzicielstwo odnosi się zarówno

⁴³ Wyrok SA w Gdańsku z 13 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 1542/12, Legalis nr 999153.

⁴⁴ Por. G. Koziół, *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji biznesu. Komentarz*, 2019, Legalis, komentarz do art. 10.

⁴⁵ Zob. M. Rylski, *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023 nr 1, s. 12 i nast.; idem, *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023 nr 2, s. 7 i nast.

⁴⁶ Por. wyrok SA w Szczecinie z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 25/22, Legalis nr 2714126.

do matki, jak i do ojca dziecka⁴⁷, a także do innych najbliższych członków rodziny, którzy w szczególnych przypadkach mogą korzystać z pewnych uprawnień rodzicielskich. Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji RP matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. W przypadku matki prowadzącej pozarolniczą działalność ustawodawca nie zagwarantował przerwy w świadczeniu usług w okresie przedporodowym (np. pracownica ma zagwarantowaną taką możliwość, może wykorzystać do 6 tygodni urlopu macierzyńskiego przed porodem⁴⁸) oraz w okresie połogu (np. pracownica musi wykorzystać co najmniej 8 tygodni urlopu macierzyńskiego)⁴⁹. W przypadku ubezpieczonego ojca dziecka i innego ubezpieczonego członka najbliższej rodziny w przepisach ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵⁰, ustawodawca ustanowił mało sformalizowany warunek przerwania aktywności zarobkowej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem⁵¹. Natomiast matka będąca przedsiębiorcą może tylko złożyć wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający okresowi urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego i nie musi przerywać działalności zarobkowej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. W okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego ubezpieczona z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności nie ma zagwarantowanej także trwałości zatrudnienia. Taką ochronę mają zapewnioną przyszłe matki zatrudnione w oparciu o stosunek pracy oraz kobiety świadczące pracę w oparciu o umowę nakładczą⁵².

W preambule oraz w art. 14 ustawy Prawo przedsiębiorców wyrażona została zasada pewności prawa, w myśl której organ, bez uzasadnionej przyczyny, nie może odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że przedsiębiorca ma prawo w usprawiedliwiony sposób oczekiwać, że praktyka działania organów nie ulegnie nagłej i niezasadnej zmianie⁵³. Pewność prawa oznacza nie tylko stabilność przepisów prawa, ale także możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Zasada pewności prawa oznacza, że organ powinien kierować się

⁴⁷ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex, art. 18.

⁴⁸ Zob. art. 180 § 2 Kodeksu pracy.

⁴⁹ Zob. T. Duraj, *Uprawnienia związane z rodzicielstwem osób samozatrudnionych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2019, nr 4, s. 351, 352.

⁵⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 1732.

⁵¹ Zob. R. Babińska-Górecka, *Praca na własny rachunek a uprawnienia związane z rodzicielstwem*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2022, nr 3, s. 328.

⁵² Szerzej: M. Latos-Miłkowska, *Ochrona rodzicielstwa osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2019, nr 1, s. 71.

⁵³ Rządowy projekt ustawy Prawo przedsiębiorców, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2051, s. 35.

ugruntowaną wykładnią przepisów, która została wypracowana na gruncie analogicznych spraw o zbliżonych stanach faktycznych⁵⁴, a odstępianie od tego wymaga wskazania tzw. uzasadnionej przyczyny. W doktrynie za taką przyczynę uznaje się np. sprzeczność dotychczasowych rozstrzygnięć z prawem, ważny interes społeczny lub publiczny⁵⁵. Wydawało się, że wykładnia przepisów co do możliwości kwestionowania przez organ rentowy wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składki przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność została jednoznacznie rozstrzygnięta w uchwale Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r.⁵⁶, w której to sąd uznał, że ZUS nie ma uprawnień w tej materii. Niemniej jednak w niektórych późniejszych decyzjach organu i orzeczeniach sądu ta wykładnia uległa zmianie, mimo braku zmiany przepisów w tym zakresie⁵⁷. W stosunkowo niedawno wydanym postanowieniu z 22 lutego 2023 r.⁵⁸ Sąd Najwyższy powoływał się na tezę, że organ rentowy może badać, czy zadeklarowanie przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą maksymalnej podstawy wymiaru składek nie stanowi nadużycia przysługującego takiej osobie prawa i nie zmierza jedynie do uzyskania zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z kolei inny skład Sądu Najwyższego, orzekający w wyroku z 2 marca 2023 r.⁵⁹, powołując się w uzasadnieniu na wyrok z 23 października 2006 r.⁶⁰, wskazał na niestosowanie art. 5 Kodeksu cywilnego i art. 8 Kodeksu pracy, gdyż przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter przepisów prawa publicznego⁶¹. Ponadto wykluczył możliwość wykładni przepisów prawa ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem reguł słuszności (zasad współżycia społecznego)⁶². Natomiast, jak wcześniej wspomniano, ostatnia uchwała Sądu Najwyższego z 29 listopada 2023 r., której nadano moc zasady prawnej⁶³, wskazuje na inną wykładnię.

⁵⁴ Por. M. Stępnia, P. Tracz, [w:] A. Pietrzak (red.), op. cit., art. 14.

⁵⁵ M. Macudziński, *Działalność gospodarcza i ochrona praw przedsiębiorców w świetle regulacji Konstytucji biznesu*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 8, s. 36.

⁵⁶ Uchwała SN z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010, Nr 21–22, poz. 267.

⁵⁷ Zob. wyrok SN z 5 września 2018 r., sygn. akt I UK 208/17, Lex nr 2541912; uzasadnianie wyroku SA w Katowicach z 20 lipca 2021 r., sygn. akt III AUa 715/20, Lex nr 3321768.

⁵⁸ Postanowienie SN z 22 lutego 2023 r., sygn. akt I USK 63/22, Lex nr 3538128.

⁵⁹ Wyrok SN z 2 marca 2023 r., sygn. akt II NSNc 107/23, Lex nr 3501383.

⁶⁰ Wyrok SN z 23 października 2006 r., sygn. akt I UK 128/06, OSNP 2007, Nr 23–24, poz. 359.

⁶¹ Por. wyrok SN z 22 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 204/23, Lex nr 3575072; wyrok SN z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 197/23, Lex nr 3570878.

⁶² Zob. uzasadnienie wyroku SN z 2 marca 2023 r., sygn. akt II NSNc 107/23, Lex nr 3501383; por. wyrok SN z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt III UK 120/05, OSNP 2006, Nr 21–22, poz. 338.

⁶³ Uchwała 7 sędziów SN z 29 listopada 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, Lex nr 3648265 (w chwili przekazania artykułu do druku nie opublikowano uzasadnienia i zdań odrębnych sędziów SN).

Wnioski

Aksjologiczne podstawy ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa zakorzenione są w art. 18 Konstytucji RP, który stanowi m.in. o tym, że macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto ochrona wynikająca z art. 71 ust. 2 oraz art. 24 Konstytucji RP odnosi się do wszystkich zatrudnionych, a więc także do osób prowadzących pozarolniczą działalność. Koncepcja rozszerzania możliwości pobierania zasiłku macierzyńskiego przez ubezpieczonych (matkę dziecka i – w określonych w ustawie przypadkach – ojca dziecka czy innego członka najbliższej rodziny) z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności zasługuje na pozytywną ocenę. Jednak w najnowszym raporcie GEM Polska 2022 eksperci, oceniając uwarunkowania wpływające na powstawanie i rozwijanie przedsiębiorstw przez kobiety jako ograniczenia, wskazywali właśnie na regulacje prawne. W powyższym badaniu stwierdzenie, że są one tak korzystne, iż kobiety wolą założyć własną firmę, niż pracować na etacie, uzyskało najniższą ocenę ze wszystkich kategorii pytań w bloku kierowanym do kobiet⁶⁴. Tak częste kwestionowanie przez organ rentowy albo samego tytułu do ubezpieczenia albo wysokości zasiłku macierzyńskiego matek prowadzących przedsiębiorstwa i różne wykładnie tych samych przepisów przez sądy zniechęcają kobiety dodatkowo do zakładania firm albo posiadania dzieci. Ponadto kobiety prowadzące pozarolniczą działalność nie mają zagwarantowanego ustawowego ograniczenia świadczenia pracy tuż po narodzinach dziecka. Dodatkowo jeśli nawet ograniczają swoją pracę lub wypowiedzą zawarte umowy z klientami, mogą spotkać się z zarzutem, że prowadzenie pozarolniczej działalności było tylko pozorowane w celu uzyskania wysokich świadczeń. Jak zauważono w doktrynie, tuż po porodzie zdrowie kobiety prowadzącej przedsiębiorstwo oraz prawo dziecka do opieki w pierwszych tygodniach jego życia nie jest tak samo chronione, jak w przypadku pracownic, które z mocy prawa w dniu porodu rozpoczynają urlop macierzyński⁶⁵.

Podsumowując, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., należy podkreślić, że dokonywana przez sądy wykładnia prawa, jako element jego stosowania, nie może przeradzać się w tworzenie pożądanego, a niekiedy nawet wręcz społecznie oczekiwanego stanu prawnego⁶⁶. Wykładnia normy prawnej wymaga dokonywania interpretacji z zastosowaniem najpierw reguł językowych. W ostatnio wydanych orzeczeniach⁶⁷ Sąd Najwyższy

⁶⁴ Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska 2022...

⁶⁵ Szerzej: A. Sobczyk, *Prawo dziecka do opieki rodziców jako uzasadnienie dla urlopu i zasiłku macierzyńskiego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 9, s. 14; J. Czerniak-Swędzioł, E. Kumor-Jezińska, op. cit.

⁶⁶ Uchwała SN z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III CZP 29/01, OSNC 2001, Nr 12, poz. 171.

⁶⁷ Zob. wyrok SN z 2 marca 2023 r., sygn. akt II NSNc 107/23, Lex nr 3501383; wyrok SN z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 197/23, Lex nr 3570878.

wyraźnie zazaczył, że przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego, ze względu na swoją istotę i konstrukcję, podlegają wykładni ścisłej. Nie powinno się stosować do nich wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, jeżeli ta ostatnia prowadzi do jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych, nie można ich poddawać ani wykładni rozszerzającej, ani zawężającej, modyfikującej wyczerpująco i kazuistycznie określone przez ustawodawcę uprawnienia do świadczeń. W ocenie autorki niniejszego artykułu powoływanie się przez organ rentowy czy sądy tylko na zasadę solidaryzmu ubezpieczeń społecznych i przysługiwania proporcjonalnych świadczeń w zależności od wymaganego okresu oraz wysokości opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i równego traktowania ubezpieczonych, kiedy językowa wykładnia przepisu prowadzi do jednoznacznych rezultatów, jest niewystarczające i osłabia zaufanie do organów władzy publicznej⁶⁸. Należy podkreślić, że obowiązek funkcjonowania państwa w sposób wzbudzający zaufanie obywateli ma rangę zasady konstytucyjnej⁶⁹. Ponadto przedstawiona w artykule praktyka kwestionowania przez ZUS zadeklarowanej wysokości podstawy wymiaru składki i różnych rozstrzygnięć sądów wzbudza w ubezpieczonych także niepewność co do przysługujących im uprawnień. Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się, że przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie⁷⁰. Jeżeli występuje oczekiwane społeczne, że organ rentowy powinien mieć prawo nie tylko do kontroli tytułu do ubezpieczeń społecznych, jakim jest prowadzenie pozarolniczej działalności, ale także zadeklarowanej kwoty podstawy wymiaru, to należy znowelizować przepisy i wyraźnie takie uprawnienie organowi przyznać. Na koniec należy przypomnieć, że celem zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem⁷¹. Powyższą zasadę wyartykułowano dodatkowo w preambule i w art. 8 ustawy Prawo przedsiębiorców, a ponadto można ją jeszcze odnaleźć w art. 6 i 7 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedsiębiorca ma prawo układać swoje sprawy w zaufaniu m.in. do organów rentowych w momencie, kiedy decyduje się na prowadzenie działalności.

⁶⁸ Por. wyrok SN z 5 września 2018 r., sygn. akt I UK 208/17, Lex nr 2541912; wyrok SN z 17 października 2018 r., sygn. akt II UK 301/17, Lex nr 2563553.

⁶⁹ P. Tracz, [w:] A. Pietrzak (red.), op. cit., komentarz do art. 12.

⁷⁰ Wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 80.

⁷¹ M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., art. 7.

Wykaz literatury

- Antonów K., *Kompetencje ZUS w zakresie weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz deklarowanej podstawy wymiaru składek z tego tytułu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 2.
- Bisek-Graż M., Pilecka G., *Praktyka podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe na krótko przed porodem przez osoby prowadzące działalność gospodarczą*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3.
- Czerniak Swędziół J., Kumor-Jezierska E., *Work life balance przedsiębiorców – mit czy fakt?*, poster, IV Ogólnopolska Konferencja Naukowa z cyklu „Nietypowe stosunki zatrudnienia” nt. „W poszukiwaniu prawnego modelu ochrony pracy na własny rachunek w Polsce”, 8–9 grudnia 2021 r.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Komentarz do ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, A. Żywicka, E. Komierzyńska-Orlińska, *Konstytucja biznesu. Komentarz*, 2019, Lex.
- Kozień G., *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji biznesu. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Kumor-Jezierska E., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 września 2020 r., II UK 367/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 7–8.
- Macudziński M., *Działalność gospodarcza i ochrona praw przedsiębiorców w świetle regulacji Konstytucji biznesu*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 8.
- Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Powałowski A., *Komentarz do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, 2007, Lex.
- Rylski M., *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 1.
- Rylski M., *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 2.
- Sadlik R., *Faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa podlegania ubezpieczeniom społecznym*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 1.
- Siemieniak P., Rembiesz M., *Work life balance w życiu kobiet – obecnych i potencjalnych przedsiębiorców*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, nr 76.
- Sobczyk A., *Prawo dziecka do opieki rodziców jako uzasadnienie dla urlopu i zasiłku macierzyńskiego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 9.
- Ślęzak K., Zieliński M., *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecznictwa SN)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex, 2021.

Summary

Questioning the right to maternity benefits considering the violation of the entrepreneur's fundamental rights

Keywords: social security law, basic rights of entrepreneur, entrepreneur, pregnancy, maternity benefit.

The aim of this article is to discuss the controversies that have been ongoing for years regarding the powers of the pension authority to question the amount of the highest basis for calculating contributions declared by an entrepreneur in respect of his non-agricultural business. The issue of the changing jurisprudence of the Supreme Court on the issue in question was raised, which causes uncertainty among the insured regarding their rights and weakens trust in public authorities. The above issue was analyzed in the context of pregnant women who, shortly before the expected birth, set up and ran a sole proprietorship, declaring an amount from the highest, but allowable under the Act, contribution assessment basis. Therefore, after giving birth, the mother received a high maternity benefit. The article draws attention to the main rights of entrepreneurs that may be violated in the event of an unauthorized extension of the competencies of the pension authority. Particularly noteworthy are the recently issued judgments of the Supreme Court of March 2, 2023 (II NSNc 107/23, Lex No. 3501383), the judgment of the Supreme Court of June 15, 2023 (II NSNc 197/23, Lex No. 3570878), the judgment of June 22, 2023 (II NSNc 204/23, Lex No. 3575072) and the resolution of the Supreme Court of November 29, 2023 (III UZP 3/23, Lex No. 3648265).