

III. Z ORZECZNICTWA

Marta Zalewska*
Agnieszka Urban**

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 27 lutego 2025 r., sygn. akt I USKP 97/24 (glosa częściowo krytyczna)

Gloss on the Supreme Court Judgment of 27 February
2026 Case Ref. No. I USKP 97/24 (partially critical)

Abstract. This gloss examines the Supreme Court judgment of 27 February 2025 (case no. I USKP 97/24), which addresses the issue of verifying the declared basis for assessing social insurance contributions when business activity is commenced in atypical circumstances. The Supreme Court held that while conducting business activity constitutes a valid title for social insurance coverage, the pension authority may assess whether the declared contribution base corresponds to the entrepreneur's actual income. The case arose from a situation in which business activity was performed for a former employer. Unlike the lower court, however, the Supreme Court did not challenge the insurance title itself. The analysis focuses on the scope and legal basis for the Social Insurance Institution's (ZUS) interference with the declared contribution base when the fact of conducting business activity is undisputed. The authors also consider whether, and to what extent, this judgment may affect the practice of pension authorities, which often deny benefits to pregnant women who establish a business, citing alleged abuses. Finally, the gloss identifies criteria that should guide inspections of entrepreneurs to strike a balance between preventing abuse of the social security system and protecting the rights of insured persons.

* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0009-0004-3748-3015>, e-mail: m.zalewsk_a@wp.pl.

** University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-4381-8092>, e-mail: agnieszkaxurban@gmail.com

Keywords: contribution assessment base – title to social insurance coverage – supervision by the pension authority

Przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, nieznajdująca pokrycia w osiągniętych przychodach, może być weryfikowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹

Wprowadzenie

Przedmiotem glosy jest wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 27 lutego 2025 r., w którym Sąd sformułował tezę, że przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, nieznajdująca pokrycia w osiągniętych przychodach, może być weryfikowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Orzeczenie to zapadło na tle sprawy dotyczącej podleganiu ubezpieczeniom społecznym przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy. SN nie zakwestionował prowadzenia działalności gospodarczej jako tytułu podlegania ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym, wypadkowym oraz dobrowolnym chorobowym. Analiza stanowiska SN dotyczy dopuszczalności weryfikacji wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składek, gdy fakt prowadzenia działalności gospodarczej jest niepodważalny. W praktyce organów rentowych zauważa się tendencję do bezpodstawnego odmawiania wypłacania świadczeń, w szczególności zasiłków macierzyńskich lub chorobowych, w sytuacji gdy kobiety w okresie ciąży decydują się na założenie działalności gospodarczej². W orzeczeniu SN zwrócił uwagę na deklarację wysokości składki, a nie na kwestię ciągłości prowadzonej działalności

¹ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 27 II 2025 r., sygn. akt I USKP 97/24, LEX nr 3894185.

² Wyrok Sądu Najwyższego z 18 XII 2018 r., sygn. akt II UK 413/17, LEX nr 2609126; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Szczecinie z 24 V 2022 r., sygn. akt III AUa 563/21, LEX nr 3410489; wyrok SA w Białymstoku z 29 VI 2018 r., sygn. akt III AUa 632/17, LEX nr 2549835; wyrok SA w Łodzi z 26 II 2021 r., sygn. akt III AUa 1326/20, OSAL 2022, nr 4, poz. 201; wyrok SA w Białymstoku z 5 IV 2017 r., sygn. akt III AUa 751/16, LEX nr 2659570. Nie brakuje jednak w orzecnictwie głosów przeciwnych, podzielających punkt widzenia ZUS-u: wyrok SN z 12 IX 2023 r., sygn. akt III USKP 29/22, LEX

gospodarczej. Podejście to stanowi uzupełnienie dotychczasowego sposobu rozumienia nadużyć w systemie ubezpieczeń społecznych³, co łagodzi podejrzliwość organów rentowych względem osób ubiegających się o skorzystanie ze swoich uprawnień, w sytuacji gdy osoby te zmieniły formę swojej aktywności zawodowej. Koncentrując się na możliwości zakwestionowania przez organ rentowy wysokości zadeklarowanej podstawy składek, należy podjąć równocześnie problematykę kryteriów i zasad, jakimi powinien kierować się organ przeprowadzający czynności kontrolne wobec przedsiębiorcy.

1. Stan faktyczny

Od 30 października 2017 r. odwołująca się świadczyła pracę, na podstawie umowy o pracę, na rzecz pracodawczyni prowadzącej działalność w zakresie budownictwa. W marcu 2019 r. odwołująca się urodziła córkę i skorzystała z urlopu macierzyńskiego. W listopadzie 2019 r. założyła pozarolniczą działalność gospodarczą, której głównym przedmiotem było prowadzenie działalności usługowej związanej z administracyjną obsługą biur. Kilka dni później, w tym samym miesiącu, rozwiązała umowę o pracę z dotychczasową pracodawczynią i, już jako przedsiębiorczyni, zawarła z nią kontrakt. Usługi na rzecz poprzedniej pracodawczyni były świadczone w sposób elastyczny – to przedsiębiorczyni decydowała o dniach i godzinach pracy, prowadziła obsługę biura i kontakt z klientami za pomocą własnych urządzeń, głównie we własnym miejscu zamieszkania, nie była zobowiązana do podpisywania list obecności. Dodatkowo, w ramach niewielkich zleceń, świadczyła usługi na rzecz trzech podmiotów. Od stycznia 2020 r., z uwagi na problemy zdrowotne w drugiej ciąży, odwołująca się nie wykonywała obowiązków wynikających z kontraktu. Po oddaniu dzieci do żłobka miała zamiar wrócić do aktywnej współpracy z poprzednią pracodawczynią. Gdy odwołująca

nr 3611562; wyrok SN z 26 II 2020 r., sygn. akt I UK 370/18, LEX nr 3221470; wyrok SA w Łodzi z 8 IX 2017 r., sygn. akt III AUa 869/16, LEX nr 2396190.

³ W tym miejscu należy wyjaśnić, że w systemie zabezpieczeń społecznych nadużycia socjalne definiowane są jako praktyki godzące zarówno w obowiązujące przepisy prawne, jak i w zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje. Występują one w obszarach uprawnień socjalnych, świadczeń socjalnych oraz zaspokajania potrzeb. Są to działania polegające na optymalizacji socjalnej, nadmiernym zakresie pozyskiwania świadczeń lub nieprawidłowym sposobie wykorzystywania świadczeń. Ł. Jurek, *Moralność socjalna: ujęcie teoretyczne i znaczenie praktyczne*, „Praca i Zabezpieczenie Socjalne” 2022, nr 11, s. 12 i n.

się zadeklarowała podstawę składek w wysokości 9 000 zł, organ rentowy uznał, że z uwagi na okoliczność zakończenia stosunku pracy i rozpoczęcia działalności gospodarczej, a następnie nieświadczania usług z powodu złego stanu zdrowia w ciąży charakter działalności gospodarczej nosi znamiona pozorności. Pogląd, że odwołująca się nie miała faktycznego zamiaru prowadzenia działalności gospodarczej, podzielili również sądy. Odwołująca się, składając skargę kasacyjną od wyroku SA w Katowicach, podniosła zarzuty naruszenia zarówno prawa procesowego, jak i prawa materialnego. SA w Katowicach zarzucono naruszenie prawa materialnego poprzez przyjęcie, że prowadzona przez kobietę działalność gospodarcza miała charakter pozorny, a w efekcie odwołująca się nie podlegała ubezpieczeniom społecznym. Zarzut naruszenia prawa procesowego odnosił się do pominięcia istotnych dowodów potwierdzających kontynuowanie działalności gospodarczej po wydaniu decyzji przez ZUS. SN częściowo uwzględnił skargę w zakresie zarzutów materialnoprawnych, uznając, że interpretacja przyjęta przez SA była błędna. Nie odniósł się natomiast do zarzutów procesowych, podkreślając, że ustalanie stanu faktycznego wykracza poza jego kognicję. Wyrok został uchylony, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez SA w Katowicach.

2. Cechy działalności gospodarczej i status przedsiębiorcy

Należy odnieść się do argumentacji SN dotyczącej charakteru działalności prowadzonej przez odwołującą się. Sąd przytoczył definicję działalności gospodarczej z art. 3 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴. Aby daną działalność uznać za gospodarczą, musi ona być prowadzona we własnym imieniu, w sposób ciągły, zorganizowany, z nastawieniem na osiągnięcie zarobku.

Prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu jest wymogiem podkreślającym odrębność przedsiębiorcy względem innych podmiotów oraz niezależność w kreowaniu własnej sytuacji prawnej. To, co odróżnia działanie we własnym imieniu od pełnienia funkcji agenta czy komisanta, to niepozostawanie pod bezpośrednim kierownictwem innej osoby⁵. Wskazuje się, że ciągłość prowadzenia działalności gospo-

⁴ Dz.U. 2025, poz. 1480, dalej „pr. przed.” lub „Prawo przedsiębiorców”.

⁵ A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 53–54.

darczej należy rozumieć na dwóch płaszczyznach⁶. Pierwsza odnosi się do powtarzalności podejmowanych czynności. Nie jest to jednorazowe zawarcie kontraktu w celu uzyskania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Dopiero zespół działań o charakterze powtarzalnym tworzy aktywność o cechach działalności gospodarczej. Po drugie, ciągłość wiąże się z zamiarem faktycznego prowadzenia działalności w perspektywie dłuższego czasu, są to działania planowane, niemające charakteru incydentalnego. Tym samym – działalność wykonywana sezonowo czy zawieszona okresowo nie wpływa na utratę przymiotu ciągłości, pod warunkiem że występuje zamiar prowadzenia działalności w dłuższym okresie⁷. Zorganizowany charakter działalności gospodarczej należy rozumieć zarówno w aspekcie faktycznym: poprzez dysponowanie przez określony podmiot środkami, które służą do realizacji zarobkowego celu danej działalności, jak i w znaczeniu prawnym⁸. O rzeczywistym podjęciu działalności gospodarczej można mówić jedynie wtedy, gdy celem przedsiębiorcy jest uzyskiwanie przychodów z tej właśnie aktywności, a nie z systemu świadczeń ubezpieczeniowych. Zarobkowość pozostaje elementem konstytutywnym działalności gospodarczej – oznacza, że jest ona prowadzona z intencją osiągnięcia dochodu, rozumianego jako przewaga przychodów nad ponoszonymi kosztami⁹. Cechę zarobkowości należy identyfikować z odpłatnym charakterem podejmowanych czynności. Czynności ukierunkowane na pozyskanie przedmiotów wyłącznie w celu zaspokojenia własnych potrzeb pozostają poza zakresem działalności gospodarczej¹⁰.

Następnie należy wskazać, że do kategorii podmiotów ubezpieczonych, zgodnie z art. 8 ust. 6 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹ należy zakwalifikować osoby prowadzące działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, poza wyjątkiem przewidzianym w art. 18 ust. 1 pr. przed. Ustawodawca dopuszcza możliwość zwolnienia osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą z obowiązku opłacania składek na rzecz ubezpieczeń społecznych przez pierwsze 6 miesięcy

⁶ Wyrok SA w Lublinie z 19 IV 2016 r., sygn. akt III Aua 1126/15, LEX nr 2039632.

⁷ J. Lic, M. Łuc, *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 62.

⁸ G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

⁹ Wyrok SA w Lublinie z 16 II 2021 r., sygn. akt III Aua 1116/20, LEX nr 3305900.

¹⁰ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, 2013, LEX/el.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 350 ze zm., dalej „u.s.u.s.” lub „ustawa systemowa”.

działalności, gdy spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, działalność musi być podjęta po raz pierwszy albo powinna być wznowiona w ciągu 60 dni od jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. Po drugie, przedsiębiorca nie może na dzień przed rozpoczęciem działalności świadczyć pracy w ramach stosunku pracy na rzecz byłego pracodawcy ani wykonywać czynności tożsamych z dotychczasowymi obowiązkami pracowniczymi w okresie poprzedniego roku kalendarzowego. Mimo że odwołująca się jako osoba fizyczna podjęła działalność gospodarczą po raz pierwszy, to jednak współpracowała także z byłą pracodawczynią na podstawie umów cywilnoprawnych, a zatem nie przysługiwało jej zwolnienie od składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze 6 miesięcy prowadzonej działalności. Okoliczność ta tym bardziej wskazuje na rzeczywistą wolę prowadzenia działalności gospodarczej, bez względu na potencjalny zakres przysługujących świadczeń. Zważywszy na faktyczną aktywność zawodową odwołującej się, nie sposób przypisać jej woli nadużycia systemu, który przewiduje pewne korzyści związane z zachętą do prowadzenia działalności gospodarczej.

Z chwilą zarejestrowania i świadczenia usług na rzecz byłej pracodawczyni oraz pozostałych kontrahentów, w ramach mniejszych zleceń, odwołująca się wykonywała je samodzielnie, przy wykorzystaniu własnych narzędzi i w sposób elastyczny, miała zatem status przedsiębiorcy. Pomimo braku aktywnej obsługi kontrahentki, umowa nie została wypowiedziana, a przychody z prowadzonej działalności były satysfakcjonujące dla odwołującej się. Miała ona faktyczny zamiar prowadzenia działalności, nie tylko w celu uzyskania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Czasowa przerwa, spowodowana ciążą, nie oznaczała utraty zamiaru prowadzenia działalności. SN słusznie więc uznał, że odwołująca się podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

3. Prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jako tytuł do świadczeń ubezpieczeń społecznych

Istotną część argumentacji SN stanowi wywód dotyczący podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 13 pkt 4 u.s.u.s. osoby prowadzące pozarolniczą działalność podlegają ubezpieczeniom społecznym od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia

zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona. Sam przepis zatem nie formułuje konkretnego wymogu co do osiągnięcia zysku w określonej wysokości. Aby podlegać ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym, chorobowym lub dobrowolnym wypadkowym, wystarczy, że dana osoba, prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, zadeklaruje, wedle swojej woli, kwotę będącą podstawą wymiaru składki¹². Faktyczne zaprzestanie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej następuje z chwilą wykreślenia przedsiębiorcy z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo w przypadku rejestracji i wpisu o formalnym zawieszeniu wykonywania działalności¹³.

Jednocześnie SN podkreślił, że pozorowane wykonywanie działalności, połączone z intencyjnym opłacaniem składek wyłącznie w celu uzyskania świadczeń, zwłaszcza gdy zysk nie jest generowany albo jest on nieproporcjonalny co do wysokości odprowadzanych składek, nie stanowi tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym. W takiej sytuacji działania te zmierzają wyłącznie do nabycia nienależnych świadczeń, co można zakwalifikować jako jedną z form nadużyć systemu zabezpieczeń społecznych¹⁴.

4. Przerwy w prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej a tytuł do świadczeń ubezpieczeń społecznych

Z przepisów wynika, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie posiada tytułu do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, gdy dojdzie do formalnego zawieszenia prowadzenia działalności na podstawie art. 36aa u.s.u.s., a zatem gdy następuje to na czas sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Do zawieszenia działalności gospodarczej mają zastosowanie zasady wyrażone w art. 22–25 pr. przed., zgodnie z którymi do zawieszenia prowadzenia działalności dochodzi wyłącznie wtedy, gdy dojdzie do formalnego zgłoszenia wniosku o jej zawieszenie. Wówczas czynności, które przedsiębiorca

¹² A. Jabłoński, *Kontrola sądowa podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (chorobowe)*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2015, nr 13(2), s. 86–87.

¹³ A. Sidorko, *Ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy, cz. I. Zakres podmiotowy, okres i tryb zgłaszania*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 5, s. 33–36.

¹⁴ Ł. Jurek, op. cit., s. 12 i n.

może podejmować w ramach zawieszony działalności gospodarczej, są zawężone do działań o charakterze nagłym. Jednak intencyjnego zawieszenia działalności gospodarczej nie należy utożsamiać z przerwą w prowadzeniu działalności.

Jedną z głównych funkcji systemu zabezpieczeń społecznych jest zagwarantowanie środków osobie, która z rozmaitych przyczyn, na danym etapie życia, nie ma możliwości zarobkowania¹⁵. Warto podkreślić, że czasowa niezdolność do prowadzenia działalności z przyczyn zdrowotnych wynikająca ze złego stanu zdrowia, szczególnie w czasie ciąży, stwarza sytuację, w której państwo nie może odmówić przyznania świadczeń tylko z powodu nietypowej, w ocenie organów, kolejności zdarzeń. Emanacją tej zasady jest art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶, który przyznaje każdej matce, niezależnie od występowania trudnej sytuacji materialnej czy społecznej, prawo do szczególnej pomocy władz publicznych zarówno przed urodzeniem dziecka, jak i po jego urodzeniu¹⁷. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że organy władzy publicznej powinny zagwarantować matce takie środki, które wykraczają poza standardową ochronę praw i wolności. To szczególne wsparcie nie może mieć charakteru iluzorycznego. Wszelkie ograniczenia w zakresie świadczonego wsparcia na rzecz matki powinny być wprowadzane zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 Konstytucji RP, nie naruszając przy tym istoty tego uprawnienia¹⁸.

Zauważa się, że praktyka organów rentowych, polegająca na odmowie przyznania zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego albo na nałożeniu na przedsiębiorczynię obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń wraz z odsetkami, przy zmianie dynamiki ich aktywności zawodowej w ciąży, nasila się. Jedynie w 2024 r. zasiłek macierzyński odebrano 1337 kobietom, co jest uzasadniane przez ZUS fikcyjnością rozpoczęcia lub kontynuowania działalności gospodarczej w wyniku, przykładowo, zmiany formy zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy, zmiany wysokości wynagrodzenia lub wysokości zadeklarowanej składki przed

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 II 2014 r., sygn. akt SK 18/13, LEX nr 1430363.

¹⁶ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

¹⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, *Art. 71, pkt 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 9 VII 2012 r., sygn. akt P 59/11, LEX nr 1170258.

okresem ciąży lub w jej trakcie¹⁹. ZUS, podejmując czynności kontrolne wobec przedsiębiorczyń, często wkrótce po urodzeniu dziecka, opiera się na subiektywnych odczuciach, jednocześnie pozornie umożliwiając kobietom realizację prawa do złożenia wyjaśnień. Organ rentowy dodatkowo twierdzi, że roszczenia w przedmiocie zwrotu pobranego zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego nie przedawniają się, co prowadzi do wydawania decyzji nakładających obowiązek zwrotu świadczeń przyznanych kilka lat wcześniej²⁰. Taka wykładnia przepisów jest sprzeczna z zasadą pewności prawa, budzi poważne wątpliwości co do istnienia legalnych podstaw przeprowadzenia czynności kontrolnych, a w ich konsekwencji żądania zwrotu wypłaconych świadczeń przez ZUS.

W sprawie, której dotyczy glosowany wyrok, organ rentowy uznał, że rozpoczęcie działalności gospodarczej w zaawansowanej ciąży, a następnie niezdolność do jej wykonywania, stanowią okoliczności wyłączające faktyczne prowadzenie działalności, co uzasadnia odmowę przyznania świadczeń. Takie stanowisko, w świetle wykładni art. 71 ust. 2 Konstytucji RP, prowadzi jednak do iluzorycznego udzielania pomocy i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną ochroną macierzyństwa. W sytuacji gdy matce w trudnym dla niej emocjonalnie i zdrowotnie okresie odmawiane jest świadczenie z tytułu ubezpieczeń społecznych, wyłącznie z uwagi na nietypową, według organu, kolejność zdarzeń, to państwo nie spełnia swojej funkcji w tym zakresie. Należy podzielić ugruntowany pogląd w orzecznictwie²¹, że ciąża przebiegająca bez komplikacji nie stanowi przeszkody do rozpoczęcia działalności gospodarczej, zwłaszcza gdy charakter tej działalności nie wymaga wysiłku fizycznego i pozwala na elastyczne planowanie pracy czy wykonywanie jej w domu. Nie ma podstaw, by sądzić, że rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej na jakimkolwiek etapie ciąży naruszało przepisy.

Należy także wspomnieć, iż organ rentowy nie może kwestionować faktycznego zamiaru prowadzenia działalności gospodarczej,

¹⁹ N. Szewczak, *ZUS zabiera pieniądze kobietom w ciąży i na urlopie macierzyńskim. Tak się tłumaczy*, Business Insider, 11 XII 2025, <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/tak-czesto-zus-zabiera-kobietom-zasilki-bedzie-zmiana-prawa-tylko-u-nas/2nxxz2p> (dostęp: 8 I 2026).

²⁰ K. Bochner, *ZUS znów uderza w przedsiębiorcze matki i odbiera zasiłki macierzyńskie*, Beauty Razem, 11 XII 2025, <https://beautyrazem.pl/zus-znow-uderza-w-przedsiębiorcze-matki-i-odbiera-nawet-wypłacone-zasilki-macierzyńskie> (dostęp: 8 I 2026).

²¹ Wyrok SA w Gdańsku z 8 III 2013 r., sygn. akt III Aua 1542/12, LEX nr 1311944; wyrok SA w Szczecinie z 6 VII 2017 r., sygn. akt III AUa 684/16, LEX nr 2659895.

gdy kobieta w okresie ciąży rezygnuje z aktywności zawodowej ze względu na stan zdrowia. Szczególnie w przypadku poronienia kobieta nie jest zobowiązana do wykazywania dokumentacji medycznej, by uprawdopodobnić przerwę w prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na zły stan psychiczny. Jak wskazuje SA w Gdańsku w wyroku z 20 listopada 2019 r.²², wbrew twierdzeniom organu rentowego wczesne poronienie ciąży nie wymaga konsultacji lekarskiej ani interwencji medycznej, nie wiąże także się z koniecznością uzyskania zwolnienia chorobowego. Nieposiadanie dokumentacji medycznej nie wyklucza możliwości ustalenia, że poronienie, a w następstwie pogorszona kondycja psychiczna były przyczyną przerwy. W świetle wspomnianych zasad konstytucyjnych i prawa do prywatności, którego częścią jest powstrzymanie się od ingerowania w sferę intymną obywateli²³, wykorzystywanie traumatycznego wydarzenia, by pozbawić kobietę ochrony w systemie ubezpieczeń społecznych stanowi praktykę sprzeczną z prawem.

5. Deklaracja podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcy jako przedmiot kontroli organu rentowego

Prawo do kontroli płatników składek przez ZUS wynika wprost z art. 86 ust. 1 u.s.u.s. Zakres kontroli, określony w art. 86 ust. 2 u.s.u.s., ma charakter katalogu otwartego. Przedmiotem kontroli może być, między innymi, prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS lub ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu. Co do możliwości przeprowadzania kontroli przez organ rentowy w zakresie tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, a zatem ustalenia, czy działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana, z uwagi na uregulowane w art. 83 ust. 1 u.s.u.s., kompetencje ZUS do wydania decyzji w zakresie spraw indywidualnych, zagadnienie to nie budzi wątpliwości²⁴.

²² Wyrok SA w Gdańsku z 20 XI 2019 r., sygn. akt III Aua 605/19, LEX nr 3042938.

²³ Wyrok TK z 5 III 2013 r., sygn. akt U2/11, LEX nr 1288358.

²⁴ K. Ślezbak, M. Zieliński, *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości*

Należy mieć jedynie na uwadze, że w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, kontrolę przeprowadza się zgodnie z zasadami opisanymi w rozdziale V pr. przed. Organ rentowy, realizując uprawnienie do podjęcia czynności kontrolnych względem osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, powinien działać według standardu respektującego prawa i wolności przedsiębiorcy²⁵.

Wątpliwość budzi natomiast fakt, że SN powołuje się w orzeczeniu na możliwość weryfikacji wysokości deklarowanej składki, gdy nie znajduje ona pokrycia w przychodach wypracowanych przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą. W opinii SN w tej sprawie okoliczności, takie jak: rezygnacja z dotychczasowej pracy i otrzymywanego zasiłku macierzyńskiego, podjęcie działalności gospodarczej w zaawansowanej ciąży na rzecz byłej pracodawczyni, a następnie niezdolność do prowadzenia działalności z powodu choroby, kwalifikowana jako nietypowa konfiguracja zdarzeń, mogą stanowić wystarczający impuls do bezpośredniej kontroli podstawy wymiaru składki w zadeklarowanej kwocie. Jednocześnie Sąd powołuje się na uchwałę SN z 29 listopada 2023 r.²⁶, w której przyjęto, że ZUS jest uprawniony do weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek, wywodząc to uprawnienie z otwartego katalogu norm kompetencyjnych ustawy systemowej. Podkreślono, że swoboda ubezpieczonego w deklarowaniu podstawy wymiaru składki nie ma charakteru dowolnego, lecz musi pozostawać w funkcjonalnym związku z rzeczywistym rozmiarem prowadzonej działalności. Dodatkowo kontrola ta ma służyć przeciwdziałaniu instrumentalnemu zawyżaniu składek w celu uzyskania nieproporcjonalnych świadczeń, określonych w art. 18 ust. 8 u.s.u.s. Przywołana podstawa prawna nie uzależnia wysokości podstawy wymiaru składek ani od przychodu przedsiębiorcy, ani od stopnia rozwoju prowadzonej działalności. Organ może podjąć czynności kontrolne wobec przedsiębiorcy w przedmiocie weryfikacji deklaracji wysokości składki z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem jedynym kryterium, jakie może być brane pod uwagę przez organ, jest to, aby deklarowana podstawa nie była niższa

świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecnictwa Sądu Najwyższego), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 37.

²⁵ A. Hołda-Wydrzyńska, *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64, s. 80–81.

²⁶ Uchwała SN z 29 XI 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, LEX nr 3648265.

niż 60% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia²⁷. Ponadto w zdaniu odrębnym do uchwały wskazano, że odejście od dotychczasowego stanowiska SN²⁸ jest sprzeczne z zasadą legalizmu oraz trójpodziału władzy, gdyż ZUS nie posiada wyraźnej podstawy ustawowej do weryfikacji składek. Dodatkowo niedopuszczalne jest przy tym stosowanie klauzul generalnych, obecnych w prawie cywilnym, w relacjach publicznoprawnych do ograniczania praw ubezpieczonych. Kreowanie nowych kompetencji organu rentowego w drodze uchwały SN stanowi niedozwolone wkroczenie sądu w sferę zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy.

Organ rentowy, podejmując czynności kontrolne, powinien działać na podstawie i w granicach prawa. Przeprowadzanie kontroli wobec przedsiębiorcy stanowi wyjątek od zasady wolności gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP, której istotą jest powstrzymanie się organów władzy publicznej od ingerencji w prowadzoną działalność gospodarczą²⁹. Możliwe zatem jest jedynie ograniczenie działalności gospodarczej i to wyłącznie w drodze ustawy, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym³⁰. Jednocześnie przy nakładaniu ograniczeń na przedsiębiorców należy uwzględnić, wynikające z art. 10 pr. przed., domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, zgodnie z którym organ państwowy, kierując się w swoich działaniach zaufaniem do przedsiębiorcy, zakłada, że działa on uczciwie, zgodnie z prawem oraz z dobrymi obyczajami. Co istotne, takie nastawienie organów państwowych ma charakter systemowy, co oznacza, że nie ogranicza się wyłącznie do postępowań sądowych, lecz obejmuje całość relacji organów z przedsiębiorcami³¹. W świetle wspomnianej zasady podstawą działań organu nie powinna być zatem podejrzliwość i odgórne założenie, że przedsiębiorca działa w sposób nieetyczny³², co szczególnie dotyczy ko-

²⁷ E. Kumor-Jeziarska, *Kwestionowanie prawa do zasiłku macierzyńskiego w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 63, s. 198.

²⁸ Uchwała SN z 21 IV 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, LEX nr 575822.

²⁹ A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, Legalis.

³⁰ H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, Legalis.

³¹ B. Popowska, *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80(4), Legalis.

³² M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

rzystania z wolności gospodarczej w postaci zmiany formy aktywności zawodowej i realizacji uprawnienia do zadeklarowania podstawy wymiaru składki, jak miało to miejsce w przypadku odwołującej się. Organ, podejmując czynności kontrolne, nie powinien ingerować w sposób nadmierny w prywatne życie odwołującej się. W świetle przywołanych zasad legalizmu i zaufania do przedsiębiorcy organ musi mieć wyraźną podstawę prawną, aby podjąć kontrolę w zakresie deklaracji podstawy wysokości składki. Trudno podzielić pogląd SN, że nietypowa konfiguracja zdarzeń życiowych może być traktowana jako wystarczający impuls do wszczęcia kontroli deklarowanej podstawy wymiaru składki przez ZUS. Zwrot ten ma charakter klauzuli generalnej, która nie może stanowić wyłącznej podstawy do wszczęcia czynności kontrolnych.

Podsumowanie

Pozytywnie oceniono fakt, że w sprawie, w której wydano wyrok będący przedmiotem glosy, uznano rzeczywisty zamiar prowadzenia działalności gospodarczej. SN nie zakwestionował samego tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym i odrzucił stanowisko organu rentowego oraz sądów niższych instancji polegające na zakwalifikowaniu przerwy w prowadzeniu działalności jako utraty tytułu ubezpieczeniowego. SN słusznie przyjął, że ciąża nie stanowi przeszkody do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, a czasowa przerwa w aktywności zawodowej, wynikająca ze stanu zdrowia nie oznacza braku zamiaru jej kontynuowania. Wydany wyrok wpisuje się w konstytucyjną zasadę ochrony macierzyństwa, która obliguje państwo do udzielania matkom realnego, a nie iluzorycznego wsparcia. Takie podejście łagodzi systemową podejrzliwość organów rentowych wobec kobiet zmieniających formę aktywności zawodowej w okresie ciąży, co sprzyja pewności prawa. W głosie krytycznie oceniono dopuszczalność weryfikacji przez ZUS deklarowanej podstawy wymiaru składek przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej. Należy wskazać, że organ rentowy nie posiada wyraźnej podstawy ustawowej do przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie deklarowanej podstawy wymiaru składki. Nietypowej konfiguracji zdarzeń, na którą powołuje się SN, nie można uznać za wystarczającą przesłankę do kontroli, gdyż takie twierdzenie należy zakwalifikować jako klauzulę generalną, na podstawie której nie można ograniczać praw ubezpieczonych.

Prawo przedsiębiorcy do deklarowania podstawy wymiaru składek w granicach ustawowych nie powinno być ograniczane przez subiektywne oceny organu rentowego. Organ rentowy, podejmując działania kontrolne, musi opierać się na domniemaniu uczciwości przedsiębiorcy i nie powinien ingerować w sposób nadmierny w sferę prywatną osoby ubezpieczonej. Podsumowując, wyrok, choć chroni status ubezpieczonej, to jednocześnie niebezpiecznie rozszerza kompetencje kontrolne ZUS, co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w wolność gospodarczą.

BIBLIOGRAFIA

- Bochner K., *ZUS znów uderza w przedsiębiorcze matki i odbiera zasiłki macierzyńskie*, Beauty Razem, 11 XII 2025, <https://beautyrazem.pl/zus-znow-uderza-w-przedsiębiorcze-matki-i-odbiera-nawet-wyplacone-zasilki-macierzyńskie> (dostęp: 8 I 2026).
- Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, Legalis.
- Garlicki L., Derlatka M., *Art. 71, pkt 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2024, nr 64, s. 75–91.
- Jabłoński A., *Kontrola sądowa podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (chorobowe)*, „*Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*” 2015, nr 13(2), s. 85–98.
- Jurek Ł., *Moralność socjalna: ujęcie teoretyczne i znaczenie praktyczne*, „*Praca i Zabezpieczenie Socjalne*” 2022, nr 11, s. 12–20.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Kozieł G., *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Kumor-Jeziarska E., *Kwestionowanie prawa do zasiłku macierzyńskiego w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2024, nr 63, s. 189–206.
- Lic J., Łuc M., *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „*Państwo i Prawo*” 2008, nr 10, s. 59–71.
- Pietrzak A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Popowska B., *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2018, nr 80(4), s. 27–40, Legalis.
- Sidorko A., *Ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy, cz. I. Zakres podmiotowy, okres i tryb zgłaszania*, „*Służba Pracownicza*” 2009, nr 5, s. 33–36.
- Szewczak N., *ZUS zabiera pieniądze kobietom w ciąży i na urlopie macierzyńskim. Tak się tłumaczy*, Business Insider, 11 XII 2025, <https://businessinsider.com.pl/>

prawo/praca/tak-czesto-zus-zabiera-kobietom-zasilki-bedzie-zmiana-prawa-tylko-u-nas/2nxzx2p (dostęp: 8 I 2026).

Ślebzak 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 Sądu Najwyższego)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 61(11), s. 32–42.

Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, Legalis.

Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.