



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.529.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację numer 12862 Pana Posła Artura Jarosława Łąckiego, w sprawie działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec przedsiębiorców, którzy utracili prawo do swoich składek emerytalnych, po uzyskaniu stanowiska ZUS, proszę przyjąć poniższe informacje.

Do zadań ZUS należy między innymi stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Swoje kompetencje we wskazanym obszarze ZUS realizuje przeprowadzając postępowania administracyjne lub kontrolne u płatnika składek, w ramach których weryfikuje m.in. zasadność zgłoszenia danej osoby do ubezpieczeń społecznych.

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹ (dalej: u.s.u.s.) nie przewidują okresu, po którym ZUS byłby zwolniony z opisanego obowiązku. Instytucja przedawnienia dotyczy wyłącznie należności z tytułu składek. Przedawnienie po okresie 5-letnim, z uwzględnieniem przesłanek zawieszających lub przerywających bieg okresu przedawnienia, dotyczy zarówno dochodzenia przez ZUS składek należnych, jak i braku możliwości zwrotu płatnikowi składek nienależnie opłaconych do ZUS².

Sprawa, w której wystąpił Pan Poseł dotyczy wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który posiada w niej całość udziałów, i który zatrudnił w niej „samego siebie” na podstawie umowy o pracę.

Zgodnie z przepisami u.s.u.s., zarówno fakt posiadania statusu wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością³, jak i pracownika⁴ stanowi tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Jednak dla objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi jako pracownika istotne jest, aby stosunek pracy zrealizował się poprzez wykonywanie zatrudnienia o cechach pracowniczych, tj. w zgodzie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

Należy również podkreślić, że działanie członka zarządu, będącego jedynym wspólnikiem spółki, polegające na zawarciu umowy „z samym sobą” narusza również przepis art. 210 § 2 Kodeksu spółek handlowych, zgodnie z którym czynność prawna między tym wspólnikiem a reprezentowaną przez niego spółką wymaga formy aktu notarialnego, zaś o każdorazowym dokonaniu takiej czynności prawnej notariusz zawiadamia sąd

¹ ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.).

² art. 24 u.s.u.s.

³ art. 6 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 8 ust. 6 pkt 4 u.s.u.s.

⁴ art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.

rejestrów, przesyłając wypis aktu notarialnego. Naruszenie wskazanego przepisu skutkuje bezwzględnie nieważnością czynności prawnej.

W każdej sprawie ZUS dokonuje oceny zebranego materiału dowodowego i wydaje decyzję, od której stronom przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Stosowanie prawa przez ZUS podlega zatem kontroli sądowej, w związku z czym nie może odbywać się w oderwaniu od wykładni stosowanej przez sądy. Sprawa poruszona w interpelacji była wielokrotnie omawiana w orzecznictwie sądowym⁵. W orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazano, że gdy mamy do czynienia z większościowym udziałowcem spółki z o.o. (mającym całość lub niemal całość udziałów tej spółki) jednoosobowo nią zarządzającym, to nie może być on uznany za jej pracownika, gdyż prowadziłoby to do sytuacji, w której społeczny status wykonawcy pracy staje się dla danej osoby jedynie funkcjonalnym elementem jej statusu właściciela spółki, służąc jej kompleksowej obsłudze, a więc do sytuacji, w której dochodzi do swoistej symbiozy pracy i kapitału, sprzecznej z aksjologią prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, która opiera się na założeniu konieczności oddzielenia kapitału od pracy. Jedyny lub niemal jedyny wspólnik spółki z o.o. nie podlega zatem pracownicemu ubezpieczeniu społecznemu.

W konsekwencji tam, gdzie status wykonawcy pracy (pracownika) zostaje zdominowany przez właścicielski status wspólnika spółki z o.o., nie może być mowy o zatrudnieniu w ramach stosunku pracy takiego wspólnika, który nie pozostaje w pracowniczej relacji podporządkowania wobec samego siebie.

Brak ram czasowych dla stwierdzenia przez ZUS podlegania ubezpieczeniom społecznym może być również korzystny dla ubezpieczonych. Taka sytuacja będzie miała miejsce w przypadku, gdy ubezpieczony zawnioskuje o ustalenie tytułu do ubezpieczenia, np. pracowniczego, za okres 15 lat wstecz. Jeśli w toku postępowania zostanie udowodnione, że tytuł ten rzeczywiście istniał we wskazanym okresie, ZUS na podstawie prawomocnej decyzji lub wyroku sądowego zapisze na koncie ubezpieczonego zarówno okresy podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak i składki należne za ten okres. Tym samym ubezpieczony uzyska ochronę ubezpieczeniową za okres, w którym składki nie zostały za niego opłacone, a zapisany okres podlegania zostanie zaliczony przy ustalaniu uprawnień do świadczeń i ich wysokości, bez względu na to, że dochodzenie składek będzie mogło być realizowane tylko w stosunku do 5-letniego okresu nieprzedawnionego.

Jak wskazuje ZUS indywidualna sprawa, na podstawie której prowadzona jest dyskusja o składkach opłaconych za okresy z tytułu wyłączenia z ubezpieczenia społecznego (umowa o pracę) i w konsekwencji ustalenia nowego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym (działalność gospodarcza z tytułu bycia wspólnikiem w jednoosobowej spółce) za te same okresy ubezpieczenia, została rozstrzygnięta przez Sąd I instancji. Prawidłowość wydanej przez oddział ZUS decyzji w tej sprawie sąd potwierdził, a płatnik składek skorzystał z prawa do złożenia apelacji. Dopiero wyrok sądu apelacyjnego

⁵ Orzeczenia Sądu Najwyższego: wyrok z dnia 5 lutego 1997 r., sygn. akt II UKN 86/96 (OSNAPIUS 1997, nr 20, poz. 404), wyrok z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II UK 177/09 (OSP 2012, nr 1, poz. 8), wyrok z dnia 3 sierpnia 2011 r. sygn. akt I UK 8/11 (LEX nr 1043990), wyrok z dnia 11 września 2013 r. sygn. akt II UK 36/13 (LEX nr 1291783), wyrok z dnia 17 października 2017 r. sygn. akt II UK 451/16 (LEX nr 2427158), wyrok z dnia 22 sierpnia 2019 r. sygn. akt I UK 160/18 (LEX nr 3551037), wyrok z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt II UK 243/18 (Legalis nr 2571547), oraz w postanowieniu z dnia 5 marca 2020 r. sygn. akt III UK 82/19 (LEX nr 3168960), postanowieniu z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt II USK 186/21 (LEX nr 3317270), postanowieniu z dnia 14 września 2022 r. sygn. akt I USK 11/22 (LEX nr 3487751), postanowieniu z dnia 18 marca 2025 r. sygn. akt I USK 354/24 (LEX nr 3847040) i postanowieniu z dnia 6 sierpnia 2025 r. sygn. akt II USK 418/24.

spowoduje zatem zmiany na koncie płatnika i ubezpieczonego. Na chwilę obecną składki na kontach ubezpieczonych i płatników są nadal zewidencjonowane i pokryte z tytułu umowy o pracę.

Jeśli sąd II instancji podtrzyma prawidłowość rozstrzygnięcia oddalającego odwołanie od decyzji ZUS, po skorygowaniu dokumentów ubezpieczeniowych powstanie nadpłata na koncie płatnika, który zgłosił tę osobę z tytułu umowy o pracę. Pełna nadpłata będzie mogła – zgodnie z dyspozycją płatnika (spółki z o.o.) i za jego zgodą – zostać prześięgowana na poczet składek z tytułu bycia współnikiem jednoosobowej spółki, zaś zwrócona tylko za ostatnie 5 lat. ZUS będzie mógł dochodzić składek z tytułu bycia współnikiem również wyłącznie za ostatnie 5 lat. Dzięki praktyce polegającej na zaliczeniu nadpłaty na poczet składek z tytułu bycia współnikiem, zagwarantowany zostanie okres – pokryty tą nadpłatą – do ustalania prawa i wysokości przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Tylko prawomocna decyzja ZUS lub prawomocny wyrok w danej sprawie skutkuje bowiem dokonaniem odpowiednich zmian na koncie płatnika składek i ubezpieczonego, w wyniku czego powstać mogą zobowiązania do zapłaty lub należności (nadpłaty).

Z informacji ZUS wynika, że w zakresie decyzji stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym jako pracownik w związku z niespełnieniem warunków art. 22 Kodeksu pracy – umowa zawarta ze współnikiem spółki, ZUS w 2024 r. wydał 315 decyzji, a w I półroczu 2025 r. 120 decyzji. Natomiast informacje wobec ilu osób ZUS „prześięgował” składki na inny tytuł do ubezpieczeń – np. jako współników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – w drodze decyzji obejmującej ubezpieczeniami społecznymi lub w drodze działań z urzędu, o których mowa w art. 48b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, będą mogły zostać przekazane w terminie późniejszym, po zebraniu tych informacji z oddziałów zakładu.

Odnośnie do zarzutu niekonstytucyjności działań ZUS wyjaśniam, że Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją RP zapisów art. 8 ust. 6 pkt 4 u.s.u.s. (przepis wprowadzony 1 stycznia 2003 r., dodający współników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością do kręgu osób prowadzących pozarolniczą działalność).

W wyroku z dnia 25 września 2014 r., SK 4/12 TK orzekł ich zgodność z art. 64 ust. 2 (zasada ochrony prawa własności, prawa majątkowych oraz dziedziczenia), a także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości i równego traktowania przez władze publiczne). Trybunał w uzasadnieniu wyroku zauważył, że „bezpośrednim powodem wprowadzenia art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń było objęcie ubezpieczeniem współników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, którzy z perspektywy prawa ubezpieczeń społecznych znajdowali się de facto w podobnej sytuacji, co osoby prowadzące działalność gospodarczą. Zaskarżony przepis miał zapobiegać zawieraniu przez współników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością umów o pracę ze spółką w celu uzyskania statusu pracowniczego oraz związanych z tym świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. W praktyce częste były bowiem wypadki zawierania tego rodzaju umów, które w inicjowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych postępowaniach sądowych kwalifikowano jako nieważne czynności z samym sobą dokonywane w celu obejścia ustawy”.

Niezależnie od tego informuję, że Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problem związany ze społecznym wydzwiciem spraw, w których

ZUS kwestionuje tytuł do ubezpieczeń osób zgłoszonych do nich wiele lat wcześniej, a także problematyczność przyjmowania składek należnych z tytułu, który następnie jest przez zakład podważany. Jest to praktyka mogąca osłabiać zaufanie obywatela do organu publicznego, dlatego konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które będą zapobiegać takim sytuacjom. W tym zakresie w resorcie opracowano kompleksową regulację przeciwdziałającą skutkom opisywanych w interpelacji działań ZUS. Projekt przepisów przewiduje:

- przeksięgowanie składek z tytułu na tytuł do ubezpieczeń społecznych na podstawie prawomocnej decyzji ZUS;
- kompleksową regulację zwrotu nadpłaty, w tym terminu przedawnienia zwrotu nienależnie opłaconych składek dopiero od ich stwierdzenia przez ZUS i zawiadomienia o tym fakcie płatnika składek.

Podkreślam, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do wydawania ZUS wiążących poleceń i wytycznych. Wynika to z art. 66 ust. 2 u.s.u.s., zgodnie z którymi minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego co prawda sprawuje nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami, ale nie może on obejmować spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowo przepis art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶ wskazuje, że polecenia i wytyczne mogą być kierowane przez ministrów tylko do państwowych jednostek organizacyjnych, które nie mają osobowości prawnej, a zatem nie do ZUS, który osobowość prawną posiada.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 780