



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.662.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 14303 Państwa Posłów Adama Gomoły i Ewy Szymanowskiej „w sprawie systemowego mechanizmu podważania tytułów ubezpieczeniowych przez ZUS i przypadku składek emerytalnych obywateli”, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Do zadań ZUS należy między innymi stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Swoje kompetencje w tym 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 ze wskazanego 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.

Poruszone w interpelacji zagadnienie zaistniało z powodu spraw osób będących jedynym współnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (posiadających całość udziałów w spółce), które zatrudniły w niej „same siebie” na podstawie umowy o pracę. Kwestia ta od kilkudziesięciu lat jest jednolicie rozstrzygana przez sądy, w tym Sąd Najwyższy, które wskazują, że co do zasady mechanizm polegający na zatrudnieniu samego siebie przez współnika spółki z o.o. na podstawie umowy o pracę - a następnie zgłoszeniu z tego tytułu do ubezpieczeń społecznych - jest niedopuszczalny i nie może wywoływać skutków prawnoubezpieczeniowych w sferze podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Zgodnie z przepisami u.s.u.s., zarówno fakt posiadania statusu współnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością³, jak i pracownika⁴ stanowi tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Jednak dla objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi, w przypadku 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 współnikiem spółki, polegające na zawarciu umowy „z samym sobą” narusza przepis art. 210 § 2 Kodeksu spółek handlowych, zgodnie z którym czynność prawna między tym współnikiem a reprezentowaną przez niego spółką wymaga formy aktu notarialnego, zaś o każdorazowym dokonaniu takiej czynności prawnej notariusz zawiadamia sąd rejestrowy,

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.

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 tego, że społeczny status wykonawcy pracy stawałby się dla danej osoby jedynie funkcjonalnym elementem jej statusu właściciela spółki, służąc jej kompleksowej obsłudze, a więc do sytuacji 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 pracowniczemu 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 ubezpieczonyawnioskuje 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.

W przypadku nadpłaty składek przepisy wprowadzają wyjątek stanowiąc, że pomimo braku możliwości ich zwrotu nadpłata może zostać zaliczona na poczet zaległych składek, bieżących lub przyszłych. Zgodnie z praktyką ZUS mogą one zostać na podstawie dyspozycji płatnika przeksięgowane na inne konto płatnika celem pokrycia należności z tytułu składek. W ten sposób gwarantowane jest pokrycie składek w przypadku zmiany tytułu do ubezpieczenia. Rozliczanie nadpłaty na poczet składek oznacza, że stanowi ona m.in. podstawę do ustalenia wysokości przyszłego świadczenia. Aby płatnik składek mógł złożyć taką dyspozycję do ZUS zmiana jego statusu ubezpieczeniowego, czyli zmiana tytułu do ubezpieczenia musi być jednak wcześniej formalnie uregulowana w drodze decyzji ZUS zgodnej z wolą płatnika lub w drodze wyroku sądowego w przypadku wniesienia przez płatnika odwołania od decyzji ZUS.

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.

Z informacji ZUS wynika, że liczba decyzji stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym jako pracownik w związku z niespełnieniem warunków art. 22 Kodeksu pracy – umowa zawarta ze współnikiem spółki w latach 2020 – 2025 wyniosła:

2020 r. – 150;

2021 r. – 285;

2022 r. – 507;

2023 r. – 330;

2024 r. – 315;

2025 r. (I półrocze) – 120.

Kwoty należnych składek w kontekście ww. decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym wyniosły w:

2020 r. – 6 110 962,59 zł;

2021 r. – 9 266 083,19 zł;

2022 r. – 13 834 817,91 zł;

2023 r. – 10 974 652,48 zł;

2024 r. – 12 451 867,04 zł;

2025 r. (I półrocze) - 3 575 205,29 zł.

Pragnę podkreślić, że Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problem związany ze społecznym wydzwiewkiem 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.

Jednocześnie podkreślam, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do wydawania ZUS wiążących poleceń i wytycznych, w tym sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji, a do takich należą sprawy o podleganie ubezpieczeniom społecznym. Wynika to z art. 66 ust. 2 u.s.u.s., zgodnie z którym 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

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 780

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/