



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.547.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 12965 Pana Posła Tomasza Głogowskiego, w sprawie przejmowania przez ZUS składek wpłacanych przez osoby, które nie były zobowiązane do ich wpłacania, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Do zadań ZUS należy m.in. 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 jego bieg, dotyczy zarówno dochodzenia przez ZUS składek należnych, jak i braku możliwości zwrotu płatnikowi składek nienależnie opłaconych².

Sprawa, którą porusza Pan Poseł dotyczy przede wszystkim sytuacji osób będących jedynymi współnikami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (posiadającymi całość udziałów w spółce), które zatrudniły w niej „same siebie” na podstawie umowy o pracę.

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 charakterze 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, przesyłając wypis sporządzonego aktu notarialnego. Naruszenie wskazanego przepisu skutkuje bezwzględną 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

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.

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 w niej całość lub niemal całość) 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. Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych określają bowiem generalną zasadę, że należności składkowe ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat (z uwzględnieniem przesłanek zawieszających lub przerywających bieg okresu przedawnienia). Oznacza to, że po okresie przedawnienia ZUS nie może dochodzić zobowiązań, a płatnik nawet dobrowolnie ich uregulować, a w przypadku należności nie podlegają one zwrotowi.

W przypadku nadpłaty składek przepisy wprowadzają wyjątek stanowiąc, że pomimo braku możliwości ich zwrotu wpłaty mogą zostać zaliczone na poczet składek zaległych, bieżących lub przyszłych. Zgodnie z praktyką ZUS mogą one zostać na podstawie dyspozycji płatnika przeksięgowane na inne konto płatnika w celu pokrycia należności z tytułu składek. W ten sposób gwarantowane jest pokrycie składek w przypadku zmiany tytułu do ubezpieczenia. Zapłacone składki nie podlegają zwrotowi, ale są rozliczane na poczet składek, dzięki czemu stanowią podstawę do ustalenia wysokości przyszłego świadczenia. Aby płatnik mógł złożyć taką dyspozycję do ZUS, musi zostać formalnie uregulowana zmiana jego statusu

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.

ubezpieczeniowego, czyli zmiana tytułu do ubezpieczenia - czy to w drodze decyzji ZUS zgodnej z wolą płatnika, czy w drodze wyroku sądowego, w przypadku wniesienia przez płatnika odwołania od decyzji ZUS.

Odnosnie do pytań dotyczących danych liczbowych dotyczących spraw poruszonych przez Pana Posła pragnę wskazać, iż 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 „przeksięgował” 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.

Odnosząc się 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 pragnę zapewnić, 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 zostaje podważony. Praktyka ta może osłabiać zaufanie obywatela do organu publicznego, dlatego konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które będą zapobiegać takim sytuacjom. W tym zakresie w MRPiPS 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 po zawiadomieniu o tym fakcie ich płatnika.

Jednocześnie 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 obejmuje on 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. Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 780.