



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DUS-III.400.57.2025.AO

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie generalne znak III.7060.928.2025.JJ w sprawie szerokiej dyskusji w środkach masowego przekazu dotyczącej konsekwencji ograniczenia możliwości składania korekt imiennych raportów miesięcznych i deklaracji rozliczeniowych ZUS po upływie 5-letniego okresu licząc od dnia wymagalności składek, co skutkuje brakiem możliwości zwrotu składek, po uzyskaniu stanowiska ZUS, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Ustawowe zadania ZUS określają przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹. Należy do nich między innymi stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. ZUS realizuje je przeprowadzając postępowania administracyjne lub kontrolne u płatnika składek, w ramach których weryfikuje m.in. zasadność zgłoszenia danej osoby do ubezpieczeń społecznych. Przepisy u.s.u.s. nie przewidują okresu, po którym ZUS byłby zwolniony z ww. obowiązku, a instytucja przedawnienia określona w tych przepisach dotyczy wyłącznie należności z tytułu składek. Przedawnienie po okresie 5-letnim, z uwzględnieniem przesłanek zawieszających lub przerywających bieg okresu przedawnienia, dotyczy dochodzenia przez ZUS składek należnych oraz braku możliwości zwrotu płatnikowi składek nienależnie opłaconych do ZUS².

Natomiast regulacja zawarta w art. 48d u.s.u.s. dotyczy zablokowania możliwości przekazania przez płatnika składek do ZUS deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego po upływie 5 lat od dnia, w którym upłynął termin opłacenia składek rozliczonych w tej deklaracji i w tym raporcie.

Jak wyjaśnił ZUS, sprawa poruszona w mediach, a która stała się przyczyną wystąpienia Pana Rzecznika, dotyczy wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który posiada w niej całość udziałów, a który następnie zatrudnił w niej „samego siebie” na podstawie umowy

o pracę. Do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi jako pracownika³ konieczne jest, aby stosunek pracy zrealizował się poprzez wykonywanie zatrudnienia o cechach pracowniczych, a zatem zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, co w omawianej sytuacji nie ma miejsca. Poza tym działanie członka zarządu, będącego jedynym wspólnikiem spółki, polegające na zawarciu umowy „z samym sobą” bez zachowania formy aktu notarialnego, narusza również przepis art. 210 § 2 Kodeksu spółek handlowych, co skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej.

Indywidualna sprawa rozpatrzona przez ZUS aktualnie jest rozstrzygnięta przez Sąd I instancji, który potwierdził prawidłowość decyzji ZUS, a płatnik składek wniósł apelację.

¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.; dalej: u.s.u.s.).

² Art. 24 u.s.u.s.

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

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 przebiegowana 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).

Analogiczne do sprawy poruszanej w mediach rozstrzygnięcia ZUS były wielokrotnie omawiane w orzecznictwie sądowym⁴. W orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazano, że jedyny lub niemal jedyny współnik spółki z o.o. nie podlega pracowniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Jak wskazuje Sąd Najwyższy tam, gdzie status wykonawcy pracy (pracownika) zostaje zdominowany przez właścicielski status współnika spółki z o.o., nie może być mowy o zatrudnieniu w ramach stosunku pracy takiego współnika, który nie pozostaje w pracowniczej relacji podporządkowania wobec samego siebie.

Dostrzegając 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 ZUS podważa, informuję, że zleciłem podjęcie stosownych działań w celu wypracowania rozwiązań, które będą zapobiegać takim sytuacjom. W tym zakresie w Ministerstwie opracowano kompleksową regulację przeciwdziałającą skutkom działań ZUS opisywanych w wystąpieniu Pana Rzecznika. Projekt przepisów przewiduje:

- przebiegowanie składek z tytułu na tytuł do ubezpieczeń społecznych na podstawie prawomocnej decyzji ZUS,
- zmiany w zakresie zwrotu składek nadpłaconych przez płatnika, w tym rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia zwrotu nienależnie opłaconych składek dopiero od ich stwierdzenia przez ZUS i zawiadomienia o tym fakcie płatnika składek,
- uznawanie świadczeń krótkoterminowych wypłaconych z zakwestionowanego tytułu jako wypłacone z drugiego tytułu ustalonego przez ZUS w decyzji.

Zmiana, którą mają objąć przygotowane przez nas przepisy realizuje wskazówki zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. P 29/08⁵, a które nie zostały w pełni skonsumowane przez ustawę z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców⁶.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. poz. 668.

⁶ Dz. U. poz. 1378.

W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 7 jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Dodatkowo w uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że „sposób określenia w zakwestionowanym przepisie momentu rozpoczęcia biegu terminu dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki na chwilę „daty ich opłacenia” prowadzi do negatywnego zróżnicowania kategorii płatników, w których przypadku ustalenie, że składka była nienależnie opłacona, następuje w pewien czas po opłaceniu składki. Data opłacenia składki może nie pokrywać się w czasie z datą ustalenia, że składka była nienależnie opłacona. Dzieje się tak wówczas, gdy po opłaceniu składki zapada decyzja bądź orzeczenie stwierdzające brak podstawy prawnej jej opłaty, na przykład orzeczenie stwierdzające wstecz przysługiwanie prawa do renty. W wypadku gdy między datą opłacenia składki a datą wydania prawomocnego orzeczenia stwierdzającego brak podstawy do opłacenia składki upłynął termin co najmniej pięciu lat, płatnik traci możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconej składki.”.

Opracowane obecnie przez Ministerstwo zmiany mają usunąć powyższą przeszkodę poprzez wprowadzenie przepisu zgodnie, z którym termin przedawnienia na roszczenie płatnika

w stosunku do ZUS w zakresie zwrotu nienależnie opłaconych składek rozpocznie swój bieg dopiero od dnia, w którym ZUS zawiadomi płatnika o fakcie powstania nadpłaty. Celem tej zmiany jest pełniejsza gwarancja ochrony konstytucyjnych praw majątkowych płatnika składek.

Projektowane przepisy, poprzez wprowadzenie do u.s.u.s. przepisów dotyczących przeksięgowania składek z urzędu przez ZUS na podstawie decyzji, mają również za zadanie wyeliminowanie ryzyka negatywnego wpływu weryfikacji przez ZUS tytułu do ubezpieczeń społecznych na przyszłe prawa i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Dodatkowo w przygotowywanych przepisach, oprócz przeksięgowania z urzędu składek, wypłacone świadczenia krótkoterminowe (zasiłki chorobowe, opiekuńcze, macierzyńskie oraz świadczenia rehabilitacyjne), które zostały przyznane na podstawie tytułu, który ZUS zakwestionował w drodze decyzji, zostałyby uznane z mocy prawa jako wypłacone z drugiego tytułu, który określił ZUS jako obowiązujący danego ubezpieczonego. Rozwiązanie to ograniczy ryzyko wpływu weryfikacji przez ZUS tytułu do ubezpieczeń społecznych na powstanie po stronie ubezpieczonego obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia oraz konieczności ponownego składania wniosków o to świadczenie z innego tytułu.

Natomiast w kwestii przywołanej w piśmie Pana Rzecznika dotyczącej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r. (sygn. akt III UZP 8/23) podzielam stanowisko w niej wyrażone. Zgodnie z nim „wspólnik dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością posiadający 99 procent udziałów nie podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”. W mojej opinii ZUS powinien dostosować swoją dotychczasową praktykę do tego orzeczenia, jednak 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 Ministrów⁷ również 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.

Zapewniam, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie ustaje w kontynuowaniu dążeń do poprawy sytuacji obywateli objętych systemem ubezpieczeń

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 780 .

społecznych, a także podejmuje działania niwelujące wykorzystywanie przez organ władzy publicznej jakim jest ZUS silniejszej pozycji w stosunku do ubezpieczonych i płatników składek.

Wyrażam też nadzieję, że w niedługim czasie opracowane przez nas przepisy zostaną skierowane na drogę legislacyjną i zostaną przyjęte przez Radę Ministrów.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/