



Warszawa, 06-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7060.928.2025.JJ

Pani

Agnieszka Dziemianowicz – Bąk

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej**

WARSZAWA

Szanowna Pani Minister,

w środkach masowego przekazu¹ miała miejsce szeroka dyskusja dotycząca 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.

Zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r., poz. 350 ze zm., dalej „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”) – w zakresie art. 41 ust.1, ust. 7a i 7b, art. 46 ust. 3, art. 47 ust. 3 oraz dodanie art. 48d – wynikają z przepisów ustawy z 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1621), które weszły w życie od 1 stycznia 2022 r.

¹ <https://wyborcza.biz/biznes/7,147880,32283049,zus-konfiskuje-polakom-odlozone-przez-nich-skladki-emerytalne.html?disableRedirects=true>

<https://www.prawo.pl/kadry/wiekszosciowi-wspolnicy-co-z-ich-skladkami,535025.html>

<https://kadry.infor.pl/zus/7043372,tylko-w-polsce-w-zus-przepadly-skladki-emerytalne-za-20-lat-wstecz.html>

Ustawa z 24 czerwca 2021 r. jest wynikiem przedłożenia projektu rządowego zawartego w druku sejmowym nr 1188, IX kadencji². Jak wynika z uzasadnienia do projektu, „Proponowana zmiana ma przede wszystkim na celu wyeliminowanie występujących sytuacji, w których na skutek złożenia przez płatnika składek korekt deklaracji za wiele lat wstecz (np. bez wykazania należnych do zapłaty składek lub z obniżoną ich kwotą w stosunku do złożonej na bieżąco) zmianie ulega stan rozliczeń na koncie, poprzez „sztuczną likwidację” poprzedniego zadłużenia, bądź też przez powstanie nadpłaty. Zmiana przepisów ma służyć stabilizacji stanów kont płatników składek i ubezpieczonych poprzez uniemożliwienie składania pierwszorazowych deklaracji rozliczeniowych oraz korygowania deklaracji rozliczeniowych po upływie 5 lat licząc od dnia, w którym należności z tytułu składek stały się wymagalne”.

Projektodawca wyjaśnił, że „praktyka płatników składek w zakresie składania dokumentów rozliczeniowych korygujących wskazuje, że dokumenty te są dowolnie modyfikowane w każdym czasie i z różnych powodów, co powoduje znaczne obciążenie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a ponadto powoduje zaburzenie informacji zgromadzonych na koncie przez zmianę rozliczenia konta, a tym samym utrudnienie ustalenia jego prawidłowego salda. Konsekwencją niestabilności stanów kont płatników składek jest więc nie tylko obciążenie systemu finansowego ubezpieczeń społecznych, ale również obciążenie budżetu państwa, będącego gwarantem wypłat świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Dodatkowo, składane przez płatnika deklaracje rozliczeniowe korygujące podlegają księgowaniu na koncie skutkując zmianą rozliczeń w stosunku do wszystkich wymienionych wyżej podmiotów zewnętrznych, a informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek mogą być uznane jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych”.

Konieczność wprowadzania tych zmian projektodawca uzasadniał odciążeniem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy budżetu, a także ZUS.

Zmiana przepisów spowodowała ograniczenie do 5 lat, licząc od dnia wymagalności składki, możliwości składania korekt dokumentów (deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego) przez płatnika składek. Na bieg 5-letniego terminu nie ma wpływu zaistnienie okoliczności zawieszających i przerywających bieg terminu przedawnienia dla należności z tytułu składek. Po upływie 5 lat od dnia, w którym składki rozliczone w deklaracji i raporcie stały się

² <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1188>.

wymagalne, korekty dokumentów rozliczeniowych mogą być sporządzane wyłącznie z urzędu przez ZUS jedynie na koncie ubezpieczonego. Powstała z tego tytułu nadpłata na koncie ubezpieczonego nie podlega zwrotowi, lecz jest zaliczana na przychody FUS.

Wydawanie przez ZUS, tak jak w opisywanej przez media sprawie, decyzji wyłączających z ubezpieczeń społecznych obejmujących kilkanaście lub kilkadziesiąt lat wstecz – bez jednoczesnego zapewnienia ubezpieczonemu realnej możliwości odzyskania nienależnie pobranych składek – narusza konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, w szczególności zasadę zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP).

Pragnę również zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt opisywanej sprawy.

W decyzjach ZUS i orzecznictwie pojawiła się **koncepcja tzw. wspólnika iluzorycznego**. Polega ona na tym, że w przypadku gdy udział jednego ze wspólników dwuosobowej spółki z o.o. jest w ocenie organu rentowego czy sądu „iluzoryczny”, to spółkę taką — mimo że jest zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) jako spółka dwuosobowa — należy uznać na gruncie przepisów o ubezpieczeniach społecznych jako spółkę jednoosobową. Taka kwalifikacja prowadzi z kolei do stwierdzenia, że zatrudnienie pracownicze jej „niemalże jedyne” wspólnika nie jest dopuszczalne, co w konsekwencji oznacza, iż taka osoba nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu³. Praktyka wykształciła zatem konstrukcję dającą możliwość zakwestionowania tytułu do ubezpieczeń społecznych i w konsekwencji pozbawienia ekspektatywy z mocą wsteczną. Należy podkreślić, że **konstrukcja taka jest niedopuszczalna, bowiem nie wynika z decyzji ustawodawcy, lecz jest wytworem praktyki, jest realizowana na podstawie aktu stosowania prawa i prowadzi do naruszenia Konstytucji, gdyż pozbawia uprawnionego oczekiwania opartego na racjonalnie uzasadnionym zaufaniu do prawa.**

Warto odnotować, że w orzecznictwie pojawia się problem tzw. spółek jednoosobowych pozornych (w których jeden wspólnik ma pozycję dominującą, a drugi udział marginalny). Sąd Najwyższy posługuje się w takim przypadku terminem "niemal jedyne" lub "prawie" jedyne wspólnika. Konstrukcja to nie jest jednak konstrukcją prawną ani nawet pojęciem prawniczym, a opisuje tylko pewną szczególną sytuację faktyczną. Obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i

³ Zob. W. Ostaszewski, M. Wiącek, *Krytyka koncepcji tzw. wspólnika iluzorycznego*, „Praca i zabezpieczenie Społeczne” nr 3/2022.

rentowym na podstawie art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jednakże podlega tylko jedyny wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a nie wspólnik większościowy spółek wieloosobowych (także dwuosobowych), choćby "prawie" lub "niemal" jedyny (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 4 § 1 pkt 3 k.s.h.)⁴.

Jeżeli w konkretnym stanie faktycznym nie można przyjąć, że mniejszościowy udziałowiec jest udziałowcem fikcyjnym (figurantem), ponieważ bierze rzeczywisty udział w prowadzeniu spraw spółki (choćby nawet nie był członkiem jej zarządu a na zgromadzeniu wspólników mógłby być przegłosowany w każdej sprawie przez wspólnika większościowego), to nie ma miejsca na stosowanie art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W takim przypadku słuszne odrzucenie możliwości zawarcia przez większościowego wspólnika umowy o pracę ze spółką może prowadzić do sytuacji, w której wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie będzie miał tytułu do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. Jednak w takim przypadku przysługuje mu prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi (art. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Jeżeli z tej możliwości nie skorzysta, powinien mieć świadomość konsekwencji swojej decyzji w zakresie nabycia w przyszłości prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Wspólnik dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialności, który nie może skutecznie zawrzeć ze spółką umowy o pracę, musi mieć również świadomość, że brak możliwości dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego (które dotyczy tylko osoby podlegającej obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym) pozbawi go świadczeń przysługujących z tego ubezpieczenia na wypadek krótkotrwałej niezdolności do pracy. Takie są konsekwencje świadomego wykreowania spółki wieloosobowej (nawet tylko dwuosobowej), które nie pozwala na objęcie jej wspólników obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi, a jednocześnie wspólnik nie ma (nie chce lub nie może mieć) innego tytułu do tych ubezpieczeń na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Pozostanie wówczas poza systemem. Jest to jego decyzja i to on (oraz członkowie jego najbliższej rodziny

⁴ Postanowienie SN z 23 października 2024 r., III USK 332/23; wyrok SN z 23 października 2024 r., III USKP 1/24; wyrok SN z 27 sierpnia 2024 r., II USKP 49/23; uchwała SN z 21 lutego 2024 r., III UZP 8/23.

uprawnieni do świadczeń pochodnych, np. renty rodzinnej) poniosą jej negatywne skutki⁵.

Z punktu widzenia państwa prawa niezwykle istotne jest, **aby osoba działająca w dobrej wierze i z odpowiednią starannością mogła przewidzieć konsekwencje swoich działań na podstawie analizy treści przepisów prawnych.**

Zasada zaufania do państwa i prawa stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (TK – P 3/00)⁶.

Z punktu widzenia praw i wolności gwarantowanych na poziomie europejskim należy wskazać na art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: EKPCz). Zgodnie z jego treścią „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”

⁵ Wyrok SN z dnia 13 października 2021 r., III USKP 65/21.

⁶ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II.

W wyroku z 13 grudnia 2016 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Béláné Nagy przeciwko Węgrom⁷ Trybunał podkreślił, że koncepcja „mienia” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka podlega interpretacji autonomicznej i nie jest ograniczona do prawa własności dóbr materialnych, a także jest niezależna od formalnej klasyfikacji danego uprawnienia w prawie krajowym. Również bowiem inne niż własność prawa i interesy dotyczące majątku mogą być uznane za prawa majątkowe, a tym samym za „mienie” w rozumieniu ww. przepisu.

Z orzecznictwa ETPCz wynika, że jeśli dana osoba uiszcza obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne oraz spełnia ustawowe wymagania uzyskania w przyszłości określonego świadczenia z ubezpieczenia społecznego, to osoba taka może pozostawać w racjonalnym zaufaniu, że świadczenie to zostanie w przyszłości wypłacone. Tego typu sytuacja (zaufanie) mieści się w pojęciu „uprawnionego oczekiwania”, podlegającego ochronie jako „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.

Należy wyraźnie podkreślić, że praktyka i orzecznictwo nie mogą co do zasady zastępować ustawodawcy, ponieważ nie jest ich rolą kreowanie norm prawnych. Tymczasem wytworzona drodze praktyki konstrukcja „wspólnika iluzorycznego” prowadzi do tego, że **obywatele, którzy – korzystając z wolności działalności gospodarczej – decydują się na utworzenie dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w zasadzie nigdy nie mogą być pewni co do tego, czy tego typu decyzja gospodarcza, znajdująca również odzwierciedlenie w Krajowym Rejestrze Sądowym, nie zostanie w nieokreślonej przyszłości zakwestionowana przez ZUS**. Sytuacja taka jest naruszeniem standardu konstytucyjnego i konwencyjnego, w szczególności zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), a także wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji) oraz prawa do poszanowania mienia (art. 1 protokołu nr 1 do EKPCz).

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedstawionej sprawie. W szczególności proszę uprzejmie o wskazanie, czy z uwagi

⁷ Nr skargi 53080/13.

na przedstawione wyżej zastrzeżenia dotyczące praktyki stosowania prawa dostrzega
Pani Minister potrzebę nowelizacji obowiązujących przepisów.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/