

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji

mgr Martyna Wilmanowicz-Słupczewska

Rozprawa doktorska

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem naukowym
dr. hab. Jacka Wantoch-Rekowskiego, prof. UMK

Toruń 2023

Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
Wstęp.....	10
Rozdział I.....	22
Płatnik składek na ubezpieczenia społeczne w prawie polskim – uwagi terminologiczne	22
1.1. Wstęp	22
1.2. Definicja pojęcia płatnika składek	23
1.3. Normatywny status płatnika składek	26
1.3.1. Wprowadzenie	26
1.3.2. Płatnik składek a paradygmaty ubezpieczeń społecznych	26
1.3.3. Płatnik składek a płatnik podatków.....	29
1.3.4. Płatnicy składek w świetle art. 4 u.s.u.s.....	33
1.4. Kategorie płatników składek według wybranych kryteriów.....	51
1.4.1. Wprowadzenie	51
1.4.2. Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.....	52
1.4.3. Określenie abstrakcyjne i konkretne pojęcia płatnika składek.....	53
1.4.4. Zaszeregowanie płatnika składek pod względem kryterium statusu zawodowej aktywności ubezpieczonych	55
1.4.5. Pierwotny, klasyczny i wtórny płatnik składek.....	56
1.4.6. Statystyczne ujęcie wybranych kategorii płatników składek	68
1.5. Płatnik składek na ubezpieczenia społeczne jako podmiot stosunku ubezpieczeniowoprawnego.....	86
1.5.1. Wprowadzenie	86
1.5.2. Zarys koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego.....	88
1.5.3. Stosunek ubezpieczeniowoprawny jako stosunek prawny.....	93
1.5.4. Stosunek ubezpieczeniowoprawny z perspektywy obowiązków płatnika składek	97
1.6. Podsumowanie	102
Rozdział II.....	104
Ustawowe obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.....	104
2.1. Wstęp	104
2.2. Obowiązki administracyjno-prawne	106
2.2.1. Wprowadzenie	106
2.2.2. Zgłoszenie płatnika składek.....	106
2.2.3. Zgłoszenie ubezpieczonego	114
2.2.4. Zmiany w zgłoszeniach.....	124
2.2.5. Obowiązek przechowywania dokumentacji.....	126

2.2.6.	Wyrejestrowanie ubezpieczonego z ubezpieczeń społecznych	133
2.2.7.	Wyrejestrowanie płatnika składek	135
2.3.	Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne	136
2.3.1.	Wprowadzenie	136
2.3.2.	Przekazywanie dokumentów w formie elektronicznej.....	137
2.3.3.	Założenie profilu informacyjnego.....	138
2.3.4.	Elektroniczna forma komunikacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z płatnikiem składek	139
2.4.	Obowiązki finansowe.....	140
2.4.1.	Wprowadzenie	140
2.4.2.	Charakter składek na ubezpieczenia społeczne.....	141
2.4.3.	Ponoszenie ekonomicznego ciężaru składek na ubezpieczenia społeczne	143
2.4.4.	Finansowanie składek osób świadczących pracę na mocy umowy uaktywniającej	147
2.4.5.	Przykłady finansowania składek na ubezpieczenia społeczne	149
2.4.6.	Wyjątki od zasady finansowania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika składek	151
2.4.7.	Przekroczenie rocznej podstawy wymiaru składek.....	152
2.5.	Obowiązki płatniczo-rozliczeniowe.....	153
2.5.1.	Wprowadzenie	153
2.5.2.	Składka na ubezpieczenia społeczne na tle innych składek	154
2.5.3.	Podstawa wymiaru składek	156
2.5.4.	Obliczanie, rozliczanie i opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne	159
2.5.5.	Prowadzenie dokumentacji rozliczeniowej przez płatnika składek	163
2.5.6.	Skutki nieprawidłowego sporządzenia wybranej dokumentacji rozliczeniowej przez płatnika składek.....	168
2.5.7.	Obowiązek informacyjny płatnika składek	169
2.6.	Podsumowanie	172
Rozdział III		174
Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności w prawie polskim		174
3.1.	Wstęp	174
3.2.	Pojęcie odpowiedzialności	174
3.3.	Odpowiedzialność finansowoprawna	177
3.4.	Odpowiedzialność cywilnoprawna	181
3.5.	Odpowiedzialność administracyjnoprawna	183
3.6.	Odpowiedzialność karna	185
3.7.	Podsumowanie	187
Rozdział IV		188

Kontrola wykonywania obowiązków płatnika składek z zakresu ubezpieczeń społecznych	188
4.1. Wstęp	188
4.2. Przedmiot kontroli i podmioty kontrolujące	189
4.3. Zasady przeprowadzania czynności kontrolnych	192
4.4. Prawa i obowiązki płatnika składek w trakcie kontroli	201
4.5. Podsumowanie	204
Rozdział V	206
Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych oraz sprawozdawczo-informacyjnych	206
5.1. Wstęp	206
5.2. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych	206
5.2.1. Wprowadzenie	206
5.2.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.	207
5.2.3. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s.	211
5.2.4. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p.	214
5.2.5. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 219 k.k.	217
5.3. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych	222
5.3.1. Wprowadzenie	222
5.3.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s.	223
5.3.3. Niedopełnienie obowiązku utworzenia profilu informacyjnego	229
5.4. Postępowania karne z udziałem ZUS	230
5.5. Podsumowanie	234
Rozdział VI	236
Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków finansowych	236
6.1. Wstęp	236
6.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s.	236
6.3. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 218 § 1a k.k.	240
6.4. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 284 k.k.	243
6.5. Wpływ płynności finansowej na odpowiedzialność płatnika składek	247
6.6. Zjawisko nierejestrowanego zatrudnienia i zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników	249
6.7. Podsumowanie	250

Rozdział VII.....	252
Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych	252
7.1. Wstęp	252
7.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.u.s.	252
7.3. Ograniczenie podstawy wymiaru składek.....	255
7.4. Opłacenie nienależnych składek	256
7.5. Odsetki i opłata dodatkowa.....	258
7.5.1. Wprowadzenie	258
7.5.2. Odsetki od nieopłaconych składek.....	258
7.5.3. Opłata dodatkowa	263
7.6. Termin przedawnienia należności z tytułu składek	265
7.7. Kwestionowanie zadeklarowanej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne	268
7.8. Odpowiedzialność pracodawcy stanowiącego część osoby prawnej i skutki podatkowe zapłaty zaległych składek przez płatnika	271
7.9. Czasowe i trwałe wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika	275
7.9.1. Wprowadzenie	275
7.9.2. Umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne.....	276
7.9.3. Odroczenie terminu płatności składek i rozłożenie należności na raty.....	282
7.10. Zasada <i>ne bis in idem</i>	285
7.11. Pozostałe aspekty odpowiedzialności	287
7.12. Podsumowanie	288
Rozdział VIII.....	291
Odpowiedzialność osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.....	291
8.1. Wstęp	291
8.2. Podstawowe pojęcia związane z odpowiedzialnością osób trzecich	293
8.3. Decyzja o odpowiedzialności osoby trzeciej	298
8.4. Odpowiedzialność rozwiedzionego małżonka płatnika składek.....	305
8.5. Odpowiedzialność członka rodziny płatnika składek	308
8.6. Odpowiedzialność nabywcy przedsiębiorstwa	311
8.7. Odpowiedzialność członka zarządu spółki kapitałowej.....	313
8.8. Postulat <i>de lege ferenda</i>	315
8.9. Podsumowanie	316
Zakończenie.....	318
WYKAZ ŹRÓDEŁ	329

I. Wykaz aktów prawnych	329
II. Inne źródła	334
III. Literatura	337
IV. Wykaz orzeczeń – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	361
V. Wykaz orzeczeń - orzeczenia Sądu Najwyższego	361
VI. Wykaz orzeczeń – orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego	365
VII. Wykaz orzeczeń – orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych	367
VIII. Wykaz orzeczeń – orzeczenia sądów powszechnych	368
IX. Wykaz kartogramów	370
X. Wykaz tabel	371
XI. Wykaz wykresów	371

Wykaz skrótów

art.	- artykuł
CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG	- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
Dz. U.	- Dziennik Ustaw
EKS	- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.
FUS	- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	- Główny Urząd Statystyczny
k.c.	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.
Konstytucja	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
k.k.	- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.
k.p.	- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.
k.p.a.	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.
k.p.c.	- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.
KRS	- Krajowy Rejestr Sądowy
k.w.	- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.
lit.	- litera
NKP	- numer konta płatnika
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
nr	- numer

o.p., Ordynacja podatkowa	- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Pracy
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
poz.	- pozycja
SO	- Sąd Okręgowy
SA	- Sąd Apelacyjny
SN	- Sąd Najwyższy
TK, Trybunał	- Trybunał Konstytucyjny
u.c.e.i.d.g.	- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.
u.e.r.	- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.
u.o.d.l.t.	- ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.
u.p.p.	- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.
ust.	- ustęp
u.s.u.s., ustawa systemowa	- ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.
u. s. w.p.c.z	- ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2189 ze zm.
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
ze zm.	- ze zmianami

Zakład, ZUS

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

J. K. Bluntschli, profesor i historyk prawa, podkreślał, że wprowadzenie ubezpieczeń społecznych świadczy zarówno o postępie cywilizacyjnym, jak i stanowi czynnik aktywizujący rozkwit ekonomiczny państwa¹. Instytucja zabezpieczenia społecznego uważana jest za najistotniejszą dziedzinę polityki społecznej². J. Piotrowski zaś zaznacza, że „termin <<zabezpieczenie społeczne>> spopularyzował się w całym świecie po drugiej wojnie światowej, spotyka się go już wcześniej jako ogólną nazwę urzędzeń publicznych, zabezpieczających obywateli przed skutkami zdarzeń, które mogą pozbawić ich niezbędnych środków utrzymania”³. W. Muszalski z kolei zauważa, iż pojęcie „zabezpieczenie społeczne” używane było już w dwudziestoleciu międzywojennym⁴. Niemniej jednak, okres po II wojnie światowej stanowił czas daleko idących przemian i udoskonalania ubezpieczeń społecznych w Polsce⁵. J. Wantoch-Rekowski wskazuje, że: „Wprawdzie nadal nie ma jednej, uniwersalnej definicji zabezpieczenia społecznego, jednak istnieje cały szereg ciekawych i wartościowych definicji, które różnią się między sobą nie stopniem poprawności, ale perspektywą spojrzenia, rozłożeniem akcentów etc.”⁶

Integralną częścią prawa zabezpieczenia społecznego jest prawo ubezpieczeń społecznych⁷, a w prawie międzynarodowym pojęcia te traktowane są tożsamo⁸. W literaturze przedmiotu ubezpieczenie społeczne określa się niekiedy jako „formę zaangażowania finansowego obywateli, którzy w zamian za składki mają otrzymać świadczenie wynikające z typu, charakteru, wielkości składki oraz okresu jej uiszczania”⁹. Aktualnie nie istnieje jeden, wspólny system zabezpieczenia społecznego dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, czego przyczyn

¹ M. Lewandowska, *Rzeczpospolita ubezpieczonych: historia ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Biuro Poligrafii ZUS, Warszawa 2017, s. 5.

² G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 19 i n. [cyt. za:] G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, C.H. BECK, Warszawa 2021, s. 13.

³ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 14-15.

⁴ W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, Drukarnia Narodowa, Warszawa 1984, s. 13.

⁵ Zob. W. Szubert, *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, Państwo i Prawo 12/1949, s. 41-63.

⁶ J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 23.

⁷ Tak: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006 [cyt. za:] G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 13; J. Piotrowski, op. cit., s. 28-29.

⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, op. cit., s. 13.

⁹ T. Sowiński, *Podmiotowa koncepcja zabezpieczenia emerytalnego*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 25.

należy upatrywać w poszczególnych uwarunkowaniach państw członkowskich między innymi na tle historycznym, ekonomicznym, kulturowym czy społecznym.

W 1997 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną uchwaloną w 1961 r., która weszła w życie w 1965 r. i objęła przedmiotem regulacji zobowiązania państw w sferze szeroko rozumianej polityki społecznej¹⁰. Prawo do zabezpieczenia społecznego zostało wskazane w art. 12 EKS, zgodnie z którym państwa w celu zagwarantowania efektywnego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego, zobowiązują się między innymi odpowiednio ustanowić lub utrzymywać system zabezpieczenia społecznego oraz zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. Jak zaznaczają A. Borodo i B. Brzeziński, ubezpieczenia społeczne i „Ich zakres podmiotowy, wysokość i warunki świadczeń, sprawność funkcjonowania – to problemy bardzo żywo obchodzące opinię społeczną”¹¹.

Prawo ubezpieczeń społecznych stanowi osobną gałąź prawa¹², wyodrębnioną z prawa cywilnego, lecz realizowaną za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych¹³. Jak przykładowo zauważa R. Babińska-Górecka: „Swobodne stosowanie i interpretowanie autonomicznych instytucji prawa ubezpieczeń społecznych z zastosowaniem reguł i znaczeń (pojęć) prawa cywilnego stanowi naruszenie zasad, dogmatów, celów i potrzeb prawa ubezpieczeń społecznych”¹⁴. Niemniej jednak, z uwagi na elementy prawa ubezpieczeń społecznych wywodzące się zarówno z prawa publicznego, jak i prywatnego, trudno przyporządkować tę gałąź prawa wyłącznie do jednej z wymienionych wyżej kategorii¹⁵. Należy w pełni zgodzić się z K. Antonowem, który wskazuje, że: „Nie powiodłaby się zatem próba kwalifikacji prawa zabezpieczenia społecznego z punktu widzenia kryterium metody regulacji, zwłaszcza że stosunki tej gałęzi prawa nie mogą

¹⁰ Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990080067/O/D19990067.pdf>.

¹¹ A. Borodo, B. Brzeziński, *Prawo finansowe ubezpieczeń* [w:] A. Borodo, B. Brzeziński, E. Drgas, J. Głuchowski, J. Jeziński, *Zarys prawa finansowego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1986, s. 232.

¹² Tak: G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 13; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, Zakamycze, s. 8.

¹³ D. Dzienisiuk, *Miejsce prawa ubezpieczeń społecznych w systemie prawa i związki z innymi gałęziami prawa* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, (red.) A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 74.

¹⁴ R. Babińska-Górecka, *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8/2020, s. 10.

¹⁵ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 32-33.

być oceniane z punktu widzenia klasycznego (dychotomicznego) podziału na te więzi, które albo są kształtowane na podstawie zasady równorzędności i autonomii woli stron, albo zostają wyodrębnione ze względu na cechę władztwa administracyjnego i podporządkowania. Fakt, że treść tych stosunków w dominującym stopniu jest regulowana normami *ius cogens* stanowi przejaw omnipotencji ustawodawcy w regulowaniu ich struktury i ograniczonego wpływu stron na samodzielne kształtowanie własnej pozycji prawnej, nie przesądza jednak o nierównorzędnym położeniu podmiotów, jak bowiem słusznie podkreśla się w piśmiennictwie (odnośnie do stosunku pracy), taki wniosek można wysnuć jedynie na podstawie analizy praw i obowiązków stron”¹⁶.

Prawo do zabezpieczenia społecznego wynika także przede wszystkim z treści art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷ Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w sytuacji niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nadto, zakres i formy zabezpieczenia społecznego powinny – według Konstytucji - zostać określone w ustawie. Zgodnie z brzmieniem art. 67 Konstytucji, prawo do zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się węższym podmiotowo charakterem – niż przykładowo wynikające z art. 68 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia przysługujące każdemu – bowiem dotyczy wyłącznie polskich obywateli. Ustawa zasadnicza pomija jednak instytucję ubezpieczenia społecznego, która *de facto* sprzyja realizacji koncepcji zabezpieczenia społecznego¹⁸. Zgodnie z art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁹, ubezpieczenia społeczne obejmują: ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane „ubezpieczeniem chorobowym” oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane „ubezpieczeniem wypadkowym”. Z kolei stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy systemowej rodzaje poszczególnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, przesłanki nabywania prawa do świadczeń, jak i tryb ich przyznawania wynikają z treści odrębnych przepisów. Ubezpieczenia społeczne są „przejawem zbiorowej przeczności i solidarności osób

¹⁶ *Ibidem*, s. 30.

¹⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ Tak: B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *Prawo konstytucyjne*, (red.) Z. Witkowski, TNOiK, Toruń 2011, s. 184.

¹⁹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.

pracujących, zagrożonych tymi samymi zdarzeniami o charakterze losowym, które skutkują utratą wynagrodzenia lub wzrostem wydatków”²⁰.

Daniny publiczne stanowią fundamentalny składnik finansowania zadań realizowanych przez związki publicznoprawne, jednak składki na ubezpieczenia społeczne stanowią daninę publiczną, znacząco różniącą się od podatków²¹. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie wskazuje się, iż aktualnie składki na ubezpieczenia społeczne w porównaniu do podatków pozostają niezauważone. Wynika to z kilku względów. Jak zaznacza R. Dowgier, „biorąc pod uwagę charakter norm prawa podatkowego, bliżej mu do prawa karnego niż do cywilnego. Związek ten przejawia się przede wszystkim w nierównorzędności stron stosunku prawnopodatkowego oraz władczej metodzie regulacji”²². W szczególności jest to widoczne na polu legislacyjnym. W kontekście konstrukcji prawnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych K. Stelmaszczyk podkreśla, że „Ochrona publicznych zasobów finansowych związana jest z istnieniem wielu ustaw, przepisów, norm określających zasady gromadzenia, organizowania i rozdysponowania środków publicznych”²³. W kontekście składek na ubezpieczenia społeczne nie istnieje jednak chociażby analogiczny akt prawny dla składek jak Kodeks karny skarbowy regulujący kwestię odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia skarbowe²⁴ czy wprost dedykowany jak Ordynacja podatkowa, w której już sama nazwa akcentuje istotny wymiar podatków. Celem poparcia wyżej określonej tezy warto także wskazać na dane liczbowe. Kwota wpływów tytułem składek na ubezpieczenia społeczne w 2021 r. wyniosła 228 709 606 000 zł i była o 9,4 % wyższa

²⁰ J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *Penalizacja czynów zabronionych związanych ze zgłoszeniem do ubezpieczeń* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 51.

²¹ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń 2005, s. 106-112; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i charakter prawny* [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Prawno-Finansowe, Tom XVI*, Gdańsk 2007, s. 349-358.

²² R. Dowgier, *Zasady legislacji podatkowej*, Studia Łęckie 9/2007, s. 190.

²³ K. Stelmaszczyk, *Konstrukcja prawna odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, (red.) J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 177.

²⁴ Zob. J. Wantoch-Rekowski, M. Wilmanowicz-Słupczewska, *Prawna ochrona interesu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne a ochrona interesu finansowego Skarbu Państwa z tytułu podatków* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 9-22.

od osiągniętej w 2020 r. (209 139 014 000 zł)²⁵. Według danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.²⁶ wpływy z tytułu dochodów podatkowych wyniosły 432 170 399 000 zł, z czego największy udział miał wpływ z podatku od towarów i usług w wysokości 215 733 975 000 zł. Powyższe dane ukazują, że roczne „zasilenie” z najbardziej efektywnego podatku VAT jest tylko nieznacznie niższe niż ogół wpływów tytułem ww. składek. Co prawda należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne trafiają do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a dochody podatkowe do budżetu państwa, niemniej jednak FUS należy do grupy funduszy budżetowych²⁷ i jest powołany w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, którego dysponentem jest ZUS, *eo ipso* nie można odmówić składkom istotnego waloru w kontekście całego państwa, jak i konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. ZUS zaś jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. W literaturze przedmiotu ZUS jest uznawany za państwową osobę prawną²⁸. Jak zaznacza T. Bińczycka-Majewska „ZUS został wyposażony w majątek pochodzący od państwa, którym może dysponować, a który wróci do państwa, gdyby w przyszłości zmieniła się (na mocy ustawy) organizacja ubezpieczeń społecznych”²⁹.

Z perspektywy całego systemu zabezpieczenia społecznego rola płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest niezwykle istotna. Realizacja ustawowych obowiązków przez płatników ma bezpośredni wpływ na wysokość przychodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Płatnikami są zarówno podmioty z sektora publicznego, jak i prywatnego, są to osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zarówno liczba płatników składek, jak i ubezpieczonych rośnie – pod koniec kwietnia 2022 r. odnotowano 2,8 mln zarejestrowanych w ZUS płatników składek i 16,1 mln

²⁵ Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 2021 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2022, źródło: <https://www.zus.pl/documents/10182/24154/FUS2021.pdf/b1498145-f3ac-f88b-e9ed-862010988d2a?t=1649849817653> (dostęp: 15.10.2022 r.), s. 2.

²⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., Tom I, Rada Ministrów, Warszawa 2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021> (dostęp: 15.10.2022 r.), s. 15.

²⁷ C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s.149-150.

²⁸ A. Krupski, *Organizacyjno-prawne przekształcenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach reformy ubezpieczeń społecznych z 1998 roku*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXXXII/2010, s. 84-89.

²⁹ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych [w:] Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 62.

ubezpieczonych³⁰. Jak wynika ze sprawozdania z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³¹, w 2021 r. przeprowadzono 18 574 kontroli płatników składek, z czego w 15 879 kontrolach płatników składek ujawniono nieprawidłowości, w tym nieprawidłowości powodujące wynik finansowy w 14 877 kontrolach. Kwota ustalonych nieprawidłowości finansowych w zakresie składek i świadczeń wyniosła ogółem 237 mln zł. Powyższe dodatkowo obrazuje, dlaczego analiza zagadnienia odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne ma wymiar nie tylko teoretycznoprawny, lecz w istotnym stopniu dotyczy wymienionej sfery budżetowej.

Jak zaznacza J. Jończyk: „Nawet w ubezpieczeniach społecznych stereotyp ścisłego i schematycznego uregulowania gwarancji i świadczeń wymaga krytycznego podejścia. Mimo dość schematycznego i kazuistycznego niemal regulowania w ustawach socjalnego ryzyka, jest w nich – wbrew utartej opinii – sporo zwrotów ogólnych i niedookreślonych, które dają podmiotom i organom stosującym prawo dużo swobody w jego tłumaczeniu”³². Z tego też względu tak istotnym jest dokonanie szerokiej i wieloaspektowej analizy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych, w celu gruntownego ukazania problematyki omawianego zagadnienia i sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Wybór problematyki badawczej uzasadniony jest istnieniem niszy pośród publikacji naukowych dotyczących odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, bowiem jak dotąd w doktrynie nie poświęcono temu zagadnieniu dostatecznej uwagi. Co prawda w literaturze przedmiotu można odnaleźć publikacje przedstawiające analizę poszczególnych przepisów dotyczących odpowiedzialności płatnika, jednakże są to opracowania fragmentaryczne i często sprzed dekady lub dwóch. Przede wszystkim na uwagę zasługuje cykl artykułów autorstwa W. Morawskiego i J. Wantoch-Rekowskiego z zakresu problematyki badawczej odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności

³⁰ „Rośnie liczba płatników składek i ubezpieczonych”, dane z oficjalnej strony ZUS (13.05.2022, <https://www.zus.pl/-/ro%20liczba-p%20nie-liczba-p%20atnik%C3%B3w-sk%C2%ADek-i-ubezpieczonych>).

³¹ Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2021 r., Załącznik do uchwały Nr 20 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 marca 2022 r., s. 37, źródło: <https://www.zus.pl/documents/493361/494101/Sprawozdanie+z+dzia%C2%ADalno%C2%ADci+ZUS+za+2021.pdf/f7c1c3b3-30ae-3924-633e-277fc3f10ea5?t=1661168184212> (dostęp: 15.10.2022 r.).

³² J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 25.

z tytułu składek, tj. „Decyzja o odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne”, „Nadpłata składek na ubezpieczenia społeczne w świetle Ordynacji podatkowej: interpretacja art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - c.d.”, „Odpowiedzialność członków zarządu spółek za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 116 Ordynacji podatkowej”, „Odpowiedzialność nabywcy majątku płatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne: w świetle przepisów Ordynacji podatkowej”, „Odpowiedzialność osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 113-115 Ordynacji podatkowej”, „Odpowiedzialność rozwiedzionego małżonka podatnika i członka rodziny podatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne”, „Odpowiedzialność solidarna i następstwo prawne w zakresie składek”, „Odpowiedzialność spadkobierców i zapisobierców za należności z tytułu składek”, „Zakres odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 107 Ordynacji podatkowej”³³. Na uwagę zasługuje także artykuł K. Ślebzaka i J. Kosonogi pt. „Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne”³⁴, niemniej jednak jak wskazują sami autorzy, publikacja ta koncentruje się wyłącznie na węzłowych problemach tej tematyki. Zagadnienie odpowiedzialności finansowoprawnej z tytułu nieopłacania składek na ubezpieczenia społeczne poruszał także w innych swoich publikacjach J. Wantoch-

³³ W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Decyzja o odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 5/2007, s. 16-19; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Nadpłata składek na ubezpieczenia społeczne w świetle Ordynacji podatkowej: interpretacja art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - c.d.*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie, 1/2007, s. 13-15; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność członków zarządu spółek za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 116 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 11/2007, s. 3-5; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność nabywcy majątku płatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne: w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 7-8/2007, s. 13-15; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 113-115 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie, 2007, nr 10, s. 6-8; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność rozwiedzionego małżonka podatnika i członka rodziny podatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie, 6/2007, s. 9-12; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność solidarna i następstwo prawne w zakresie składek*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 2/2007, s. 3-5; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność spadkobierców i zapisobierców za należności z tytułu składek*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 3/2007, s. 14-17; W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Zakres odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 107 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 4/2007, s. 8-11.

³⁴ K. Ślebzak, J. Kosonoga, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne*, IUS NOVUM 3/2016, s. 274-300.

Rekowski³⁵. Wskazane prace naukowe jednak z uwagi na swój charakter dotyczyły wyłącznie ułamka całego zagadnienia odpowiedzialności płatnika. Z kolei monografia pt. „Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym” autorstwa D. Karkowskiej i A. Nerki³⁶ wprawdzie odnosi się w części do problematyki obowiązków płatnika, jednak oparta jest o stan prawny z dnia 1 marca 2007 r., *eo ipso* obecnie aktualnie brak kompleksowej monografii omawiającej zagadnienie odpowiedzialności płatnika. Mając powyższe na uwadze, w pełni uzasadnionym jest analiza odpowiedzialności płatnika składek w kontekście aktualnych przepisów prawa, poglądów przedstawicieli doktryny i orzecznictwa przede wszystkim z perspektywy finansowoprawnej, ale także między innymi karnoprawnej oraz innych ujętych w pracy.

W związku z zakreślonym tematem rozprawy i szczególnym zaakcentowaniem aspektów finansowoprawnych odpowiedzialności płatnika, we wstępie należy także poruszyć kwestię pojęcia „odpowiedzialności finansowoprawnej”. Jest to odpowiedzialność prawna, mająca źródło w przepisach prawa finansów publicznych. Odpowiedzialność płatnika nie wynika wyłącznie z uregulowań ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bowiem odpowiednio stosuje się m.in. przepisy ordynacji podatkowej.

Zasadniczą część problemów badawczych relewantnych z perspektywy analizowanego zagadnienia można przedstawić za pomocą poniższego pytania ogólnego:

Czy aktualnie obowiązujące uregulowania z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne są właściwie skonstruowane i czy efektywnie zabezpieczają należyte wykonywanie obowiązków przez płatników?

³⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Problematyka z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle orzecznictwa sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Odpowiedzialność współników spółki cywilnej za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 6/2005, s. 29-32; J. Wantoch-Rekowski, *Problematyka z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle orzecznictwa sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Odpowiedzialność małżonka za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 10/2005, s. 34-38.

³⁶ D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 292.

Przed odpowiedzią na powyższe pytanie, niezbędne jest dokonanie analizy zagadnienia i rozstrzygnięcie między innymi następujących kwestii:

1. Jakie miejsce zajmuje płatnik składek na ubezpieczenia społeczne w systemie ubezpieczeń społecznych?
2. Jakie obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne wynikają z aktualnie obowiązujących przepisów prawa?
3. Jakie rodzaje odpowiedzialności ciąży na płatniku składek w przypadku niewypełnienia przez niego poszczególnych obowiązków, tj. obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania oraz opłacania należnych składek?
4. Co należy rozumieć przez odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne?
5. Czy przesłanki warunkujące odpowiedzialność płatnika są wystarczające dla zapewnienia ochrony, prawidłowego funkcjonowania i wydajności systemu ubezpieczeń społecznych?
6. Jakie są sankcje przewidziane przepisami prawa za naruszenie ustawowych obowiązków przez płatnika?
7. Czy kontrola wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych jest wystarczająco efektywna?

Ocena obowiązujących unormowań prawnych regulujących odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych, oraz nakreślenie postulatów *de lege ferenda* stanowią fundamentalny cel pracy, który będzie mógł zostać osiągnięty po uprzedniej wnikliwej analizie przeprowadzonej w kilku etapach, na które składają się:

1. Analiza treści normatywnej uregulowań z zakresu obowiązków, kontroli ich wykonywania oraz odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.
2. Przegląd katalogu czynów skutkujących powstaniem danego rodzaju odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.
3. Wykazanie potencjalnie istniejących zagrożeń wynikających ze stosowania aktualnych uregulowań dotyczących odpowiedzialności płatnika, w tym w szczególności ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

4. Wskazanie modelu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

Sformułowane założenia rozprawy pozwalają na sformalizowanie następujących tez badawczych:

H1: Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie przewiduje wystarczającego katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne gwarantujących dostateczną efektywność systemu ubezpieczeń społecznych.

H2: Rozproszenie przepisów dotyczących odpowiedzialności płatnika prowadzi do braku transparentności zagadnienia odpowiedzialności i problemów interpretacyjnych.

H3: Ocena poszczególnych rodzajów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne prowadzi do wniosku o dezaktualizacji przepisów prawa i ich niedostosowaniu do wyzwań współczesności.

Przeważającą metodą badawczą zastosowaną w pracy będzie metoda formalnodogmatyczna, polegająca na analizie istotnych norm prawa polskiego z perspektywy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych, oraz następnie przeprowadzonej egzegezie ich treści w oparciu o badanie i krytyczną interpretację piśmiennictwa oraz orzecznictwa z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. W węższym zakresie wykorzystana zostanie metoda historycznoprawna, za pomocą której możliwa będzie analiza procesu kształtowania się pojęcia płatnika jako podmiotu, jego obowiązków i odpowiedzialności. Rozwiązanie przedstawionego problemu badawczego wraz z udowodnieniem sformułowanej tezy badawczej i weryfikacją tez szczegółowych rozprawy będzie możliwe także na podstawie ustaleń stanowiących efekt badań wtórnych i niereaktywnych.

Rozprawa składa się z ośmiu rozdziałów, w których przeanalizowane zostaną między innymi poszczególne rodzaje odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne oraz szereg zagadnień towarzyszących, tj. nierozzerwalnie związanych z kwestią odpowiedzialności płatnika składek.

Rozdział I poświęcony jest kwestiom wprowadzającym, które uznać należy za niezbędne z perspektywy analizowanego zagadnienia i dalszych badań. Omówione

w nim zostaną terminologiczne aspekty zagadnienia płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Należy wskazać w szczególności na przywoływane w literaturze przedmiotu definicje płatnika składek, jego status normatywny, jak i zróżnicowanie struktury płatnika składek oraz jego miejsce w systemie ubezpieczeń społecznych. Dokonana zostanie także analiza stosunku ubezpieczeniowoprawnego (zwanego również stosunkiem ubezpieczeń społecznych) oraz próba pogrupowania płatników składek w zależności od przyjętego kryterium podziału. Wykorzystane zostaną również aktualne dane statystyczne udostępnione przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Głównego Urzędu Statystycznego – m.in. w celu ilościowego zobrazowania zagadnienia płatnika składek.

Rozdział II dotyczyć będzie ustawowych obowiązków płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Poruszone w nim zostaną w szczególności kwestie powinności o charakterze administracyjno-prawnym, sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym i płatniczo-rozliczeniowym, do których realizacji płatnik składek został ustawowo zobowiązany.

W rozdziale III nastąpi odniesienie do zagadnienia odpowiedzialności w prawie polskim i zostaną przedstawione w nim jej podstawowe rodzaje. Ta część pracy, ujęta w sposób syntetyczny, stanowić będzie przyczynek do dalszej, bardziej szczegółowej analizy.

W rozdziale IV omówione zostanie zjawisko kontroli wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych. Szczegółowo zbadane zostaną: przedmiot kontroli, zasady przeprowadzania czynności kontrolnych oraz prawa i obowiązki płatnika składek w trakcie kontroli. Kontrola bowiem przeprowadzana jest w celu weryfikacji realizacji obowiązków przez płatnika składek, co nie pozostaje bez wpływu na jego odpowiedzialność.

W rozdziałach od V. do VII. uwaga zostanie zwrócona na odpowiedzialność płatnika składek ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych. Zasadniczo rozdziały te pozostaną w bezpośredniej korelacji z rozdziałem II dotyczącym obowiązków płatnika składek ubezpieczeniowych. W tych częściach pracy zostanie dokonana analiza odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia

społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych, sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych oraz płatniczo-rozliczeniowych.

W rozdziale VIII. poruszona zostanie kwestia odpowiedzialności osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Rozważania te zostaną oparte na podstawie odpowiedniego stosowania wybranych uregulowań Ordynacji podatkowej.

Rozdziały rozprawy doktorskiej będą różnić się od siebie pod względem obszerności, co jest działaniem celowym. Jest to uzależnione m.in. od liczby uregulowań z zakresu poszczególnych zagadnień, stanu piśmiennictwa, liczby orzeczeń zapadłych na podstawie analizowanych przepisów prawa oraz zbieżności z celem i zakreślonym tematem rozprawy doktorskiej.

W treści pracy celowo zdecydowano się na brak odniesień do przepisów i literatury zagranicznych z uwagi na odrębność regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych w ustawodawstwach państw obcych. Wybór rozwiązania alternatywnego polegającego na dokonaniu badań prawoporównawczych prowadziłby do nadmiarowego zwiększenia objętości opracowania. Zgodnie bowiem z zasadą autonomii regulacji prawnych w obrębie państw członkowskich Unii Europejskiej nie istnieje zjawisko harmonizacji w kontekście podlegania ubezpieczeniom społecznym czy zasad dotyczących składek. Istnieją jednak wprowadzone w celu likwidacji ujemnych skutków swobody przepływu osób przepisy koordynacyjne o charakterze „kolizyjnym”. Fundamentalnymi aktami prawnymi Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczenia społecznego są m.in. traktaty Unii Europejskiej, a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego umożliwiające korzystanie ze świadczeń przysługujących w ramach systemu zabezpieczenia społecznego podczas przemieszczania się osób na obszarze państw członkowskich UE/EFTA oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Te regulacje prawne dopełniają prawo wewnętrzne państw i prowadzą do koegzystencji różnych systemów zabezpieczenia społecznego.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 1 lipca 2023 r.

Rozdział I

Płatnik składek na ubezpieczenia społeczne w prawie polskim – uwagi terminologiczne

1.1. Wstęp

„Instytucja” ubezpieczenia istnieje od czasów starożytnych³⁷. Ubezpieczenia społeczne dotyczą kwestii stosunku pracy i związanych z nim ryzyk, którym podlega osoba świadcząca pracę, tj. w szczególności jest to choroba, wypadek przy pracy czy bezrobocie³⁸. Zdecydowanie należy odróżnić ubezpieczenia społeczne od ubezpieczeń gospodarczych odnoszących się do pozostałych rodzajów ryzyka stanowiących zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia człowieka³⁹. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu „Ubezpieczenie społeczne powstało i rozwinęło się w kapitalizmie jako forma przymusowego udziału pracowników i pracodawców w tworzeniu funduszy pieniężnych umożliwiających wypłatę pracownikom (...) świadczeń ubezpieczeniowych”⁴⁰.

Analiza odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne ze szczególnym uwzględnieniem kwestii finansowoprawnych nie byłaby pełna bez rozłożenia zagadnienia na „czynniki pierwsze”. Wydawać by się mogło, że z przepisów ustawy systemowej jasno wynika, komu przysługuje przymiot płatnika w stosunku ubezpieczeniowym – ustawodawca bowiem wymienił konkretne podmioty (wyliczenie enumeratywne). W literaturze przedmiotu jednak akcentuje się, że na tym polu także mogą powstać zawilości interpretacyjne⁴¹. Dlatego też niezbędnym jest przeanalizowanie podstawowych regulacji ustawy systemowej

³⁷ M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 311.

³⁸ *Ibidem*, s. 41.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 323.

⁴¹ Zob. np. Z. Kubot, *Spór o definicję legalną płatnika składek*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2017, s. 16-22; Z. Kubot, *Definicja płatnika składek*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 6/2012; Z. Kubot, *Definicja legalna a definicje prawnicze płatnika składek* [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, (red.) M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, TNOiK, Toruń 2017.

dotyczących płatnika, wskazanie definicji pojęcia, jego statusu normatywnego i miejsca w systemie ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale I zostanie dokonana także próba podziału płatników składek na poszczególne grupy, m.in. z uwagi na strukturę płatników, nomenklaturę stosowaną przez ustawodawcę, liczbę ubezpieczonych, skalę ich występowania na terenie poszczególnych województw oraz moment wprowadzenia kategorii płatnika do treści ustawy systemowej. Celem zaznaczenia zauważalnej skali zagadnienia warto wskazać, że pod koniec lipca 2021 r. w ZUS zarejestrowanych było 15,6 mln osób ubezpieczonych i 2,6 mln płatników składek na ubezpieczenia społeczne⁴².

Pojęcia „płatnik składek”, „płatnik składek na ubezpieczenia społeczne” oraz „płatnik składek ubezpieczeniowych” stosowane są w treści dysertacji wymiennie. W tytułach rozdziałów celowo posłużono się sformułowaniem „płatnik składek na ubezpieczenia społeczne”, natomiast w tytułach podrozdziałów użyto krótszego zwrotu „płatnik składek”.

1.2. Definicja pojęcia płatnika składek

J. Jończyk słusznie zaznacza, że: „Nazwa <<płatnik>> jest myląca, bo sugeruje wykonywanie czynności płatniczych (technicznych), podczas gdy w rzeczywistości płatnikowi przypada na jego koszt znaczna część regularnej administracji ubezpieczeń społecznych. Taką rolę wyznaczono płatnikowi w PRL, ale wtedy nie był on płatnikiem, lecz uspołecznionym zakładem pracy w warunkach gospodarki planowej, z zadaniami i obowiązkami, które wykraczały daleko poza funkcję pracodawcy”⁴³. A. Nerka podkreśla, że: „Pojęcie <<płatnik składek>> jest stosunkowo nowe we współczesnym prawie ubezpieczenia społecznego, nie zostało jednak na jego płaszczyźnie jednoznacznie zdefiniowane”⁴⁴.

⁴² <https://www.prawo.pl/kadry/ilu-bylo-zarejestrowanych-w-zus-platnikow-skladek-i-osob,510376.html> (ostatni dostęp: 10.10.2021 r.).

⁴³ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 118.

⁴⁴ A. Nerka, *Charakterystyka płatnika składek* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika op. cit.*, s. 15.

Z perspektywy formalnej płatnicy zostali sklasyfikowani w formie ustawowego katalogu zamkniętego. Jako wprost dostrzegalną wadę uregulowań ustawy systemowej można wskazać brak ogólnego określenia charakterystycznych cech analizowanego podmiotu. W kontekście definicji płatnika składek na uwagę zasługuje szczególnie stanowisko Z. Kubota, zdaniem którego „Ustawa systemowa powinna jednoznacznie określać, kto jest płatnikiem składek. Bez tego może dochodzić do przypisywania obowiązków płatnika składek podmiotom, które według ustawy systemowej nie są płatnikami składek (...). Jednoznaczność terminu <<płatnik składek>> w języku tekstów prawnych i w języku norm prawnych można uzyskać wprowadzając w tekście prawnym definicję tego terminu. Definicja legalna powinna zapewniać to, że reguły kodowania norm w przepisach prawnych i dekodowania norm z przepisów prawnych odpowiadają sobie, a to umożliwi zachowanie jednakowego znaczenia normy dla <<nadawcy>> i <<odbiorcy>> (...). Wprowadzenie definicji legalnej płatnika należy uznać za konieczny zabieg redakcyjny”⁴⁵. Problematyka zawarcia definicji płatnika składek w treści ustawy systemowej jest niejednokrotnie akcentowana w literaturze przedmiotu. Postulat taki należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza, jeśli definicja legalna płatnika składek na ubezpieczenia społeczne mogłaby przyczynić się do rozwiązania istniejących lub mogących powstawać sporów na tym tle.

Płatnika składek na ubezpieczenia społeczne można określić jako osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która na podstawie obowiązujących przepisów jest zobowiązana do realizacji obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym, sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym oraz płatniczo-rozliczeniowym. W judykaturze słusznie wskazuje się, że definicja legalna płatnika składek ma charakter zakresowy, gdyż jej *definiens* został sformułowany przez taksatywne wymienienie poszczególnych podmiotów⁴⁶. W ustawie systemowej wymieniono podmioty posiadające status płatnika w określonej sytuacji faktycznej.

Zgodnie ze stanowiskiem I. Jędrasik-Jankowskiej „Ustawa nie podaje jednak definicji tego pojęcia, jakkolwiek enumeratywnie wylicza wszystkie podmioty mające

⁴⁵ Z. Kubot, *Spór o definicję legalną płatnika składek*, op. cit., s. 16.

⁴⁶ Zob.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2019 r., III AUa 635/18, Portal Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Warszawie; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2022 r., II USKP 190/21, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

ten status (...). Płatnikiem jest każdy podmiot wypłacający wynagrodzenie z tytułu stosunku pracy lub służby, członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, umowy zlecenia, umowy o pracę nakładczą, diety poselskie, stypendia lub inne świadczenia”⁴⁷. P. Kostrzewa definiuje płatnika składek jako osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej zobowiązaną do rozliczania i opłacania składek⁴⁸. Płatnik to osoba (fizyczna lub prawna⁴⁹) lub jednostka organizacyjna zobowiązana do obliczenia, pobrania i przekazania co miesiąc składki do ZUS⁵⁰.

Analogicznie płatnika określa P. Ziółkowski, tj. „osobę prawną lub jednostkę organizacyjną, a także osobę fizyczną zobowiązaną do wykonywania określonych zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, związanych z obliczaniem i przekazywaniem składek”⁵¹. Odnosząc się do poglądu M. Łabanowskiego „przyjąć można, że płatnikiem jest osoba lub jednostka organizacyjna zobowiązana do obliczenia, pobrania i przekazania do ZUS należnych składek”⁵². Jednakże jak zauważa ten Autor od przywołanej definicji istnieją liczne wyjątki⁵³. Płatnik bywa także definiowany jako: „Osoba mająca obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i inne za osoby ubezpieczone, np. pracodawca, zleceniodawca”⁵⁴.

⁴⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 63.

⁴⁸ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń społecznych* [w:] *Meritum. Ubezpieczenia społeczne*, (red.) J. Kuźniar, Wolters Kluwer, s. 24.

⁴⁹ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 137.

⁵⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 88.

⁵¹ P. Ziółkowski, *Definicja płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i jego zadania*, ABC, LEX.

⁵² M. Łabanowski, *Słowniczek pojęć ustawowych* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, LEX, Warszawa 2015, s. 38.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ <https://www.zus.pl/sloownik/-/letter/P/platnik-skladek/22122>, (ostatni dostęp: 01.05.2021 r.).

1.3. Normatywny status płatnika składek

1.3.1. Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu wskazuje się na szczególną rolę płatnika w systemie ubezpieczeń społecznych, co uzasadnia fakt, iż w praktyce spełnia on kilka funkcji⁵⁵. Nie można domniemywać statusu płatnika składek, ani też nie można nabyć go w drodze umowy, bowiem wynika on wprost z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁶. Płatnik na gruncie ustawy systemowej został określony w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. jako podmiot wykonujący zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, chociaż w rzeczywistości jest on wyłącznie niejako podwykonawcą w systemie ubezpieczeń społecznych, bowiem stanowi to jego zajęcie uboczne, w przeciwieństwie do pozostałych wykonawców zabezpieczenia społecznego⁵⁷.

1.3.2. Płatnik składek a paradygmaty ubezpieczeń społecznych

Niezwykle istotnym jest także wskazanie paradygmatów prawa ubezpieczeń społecznych nierozzerwalnie związanych z całym systemem oraz funkcjonowaniem w nim płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. I tak K. Antonów wymienia następujące zasady⁵⁸:

- 1) zasadę powszechności,
- 2) zasadę przymusowości,
- 3) zasadę automatyzmu prawnego (ubezpieczeniowego),
- 4) zasadę solidarności wspólnoty ryzyka,
- 5) zasadę wzajemności ubezpieczeniowej⁵⁹,

⁵⁵ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, Zakamycze, s. 45.

⁵⁶ J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki*, TNOiK, Toruń 2019, s. 135.

⁵⁷ K. Ślęzak, J. Kosonoga, *op. cit.*, s. 274-300.

⁵⁸ Zob. K. Antonów, *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 717.

⁵⁹ W tym zakresie warto przytoczyć istotny fragment uzasadnienia uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010/21-22/267: „Oba elementy stosunku ubezpieczenia (składka ubezpieczeniowa oraz ochrona ubezpieczeniowa) nie są równoważne (wymienialne), bowiem zasada ekwiwalentności świadczeń jest w tym stosunku modyfikowana przez zasadę solidarności społecznej. Stosunków ubezpieczenia społecznego nie da się zatem zakwalifikować

- 6) zasadę równego traktowania ubezpieczonych,
- 7) zasadę-gwarancję wypłacalności świadczeń,
- 8) zasadę schematyzmu świadczeń,
- 9) zasadę formalizmu normatywnego.

Zasady powszechności, przymusowości oraz automatyzmu prawnego są niejako ze sobą skorelowane. Pierwotnie, zakres podmiotowy systemu ubezpieczeń społecznych obejmował pracowników, obecnie jednak zauważalna jest metamorfoza w kierunku powszechności. Obowiązek objęcia ubezpieczeniem został przewidziany w treści ustawy systemowej i jest niezależny od woli jednostki. Jak wskazuje K. Antonów: „(...) z jednej strony powszechność ubezpieczeń społecznych stanowi rezultat objęcia obowiązkiem ubezpieczenia niemal całej populacji czynnej zawodowo, z drugiej zaś ów przymus objawia się w automatycznym – z chwilą wystąpienia tytułu ubezpieczeń (np. nawiązania stosunku pracy) – powstaniu ubezpieczeniowej więzi prawnej niezależnie od woli osoby podlegającej ubezpieczeniu i bez względu na dokonanie czynności zgłoszenia do ubezpieczeń i opłacania składki”. Powszechność pozostaje zatem nie bez znaczenia dla obowiązków i przyjmowania roli płatnika i ma bezpośredni wpływ na rosnącą z roku na rok liczbę płatników składek na ubezpieczenia społeczne. Powyższa zasada powszechności doznaje jednak pewnych ograniczeń⁶⁰. Osobom, które nie spełniają warunków do objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi obowiązkowo, przysługuje prawo do dobrowolnego objęcia tymi ubezpieczeniami⁶¹. Z kolei zasada solidarności wspólnoty ryzyka odnosi się do funkcjonowania mechanizmu

do stosunków zobowiązaniowych, nie można tu bowiem mówić, tak jak w przypadku cywilnoprawnych zobowiązań wzajemnych, o ścisłej współzależności (synallagmatyczności) składki i świadczenia. Składka w ubezpieczeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne”.

⁶⁰ Przykładowo w ramach podmiotów niepodlegających ubezpieczeniom powszechnym należy wskazać sędziów i prokuratorów, którzy „nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu w takim samym zakresie. Zakres ten wyznaczany jest ich prawem do stanu spoczynku, który w wypadku sędziów ma rangę konstytucyjną, a w wypadku prokuratorów - ustawową, dlatego w art. 6 ust. 1 ustawy systemowej z ubezpieczenia z tytułu wykonywania umowy o pracę wyłączeni zostali tylko prokuratorzy” - uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2004 r., II UZP 1/04, OSNP 2004/17/302.

⁶¹ Obowiązkowe podleganie ubezpieczeniom społecznym odnosi się do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, chorobowego oraz wypadkowego. Do tej grupy zalicza się zasadniczo osoby fizyczne, które pracują lub prowadzą działalność na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei ubezpieczenie dobrowolne odnosi się co do zasady do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych oraz ubezpieczenia chorobowego. Niemniej jednak, zgodnie z regulacją art. 10 u.s.u.s., gwarancja wypłaty minimalnego świadczenia przy ubezpieczeniu dobrowolnym ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi ma zastosowanie pod warunkiem, że umożliwia to stan własnego konta ubezpieczonego.

opierającego się z jednej strony na ponoszeniu ciężarów w celu zagwarantowania ochrony ubezpieczeniowej, a z drugiej strony na akceptacji finansowania świadczeń dla pozostałych członków wspólnoty z części środków wszystkich ubezpieczonych⁶². Nadto, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że instytucja ubezpieczenia społecznego w kontekście idei sprawiedliwości społecznej nie może pozostać w oderwaniu od analizy przepisu art. 67 Konstytucji i art. 2 Konstytucji⁶³. W pierwszym z przywołanych przepisów, ustrojodawca przewidział gwarancję poszanowania prawa do zabezpieczenia społecznego, zaś w art. 2 Konstytucji wyrażone zostały trzy zasady konstytucyjne, tj. zasada państwa demokratycznego, zasada państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane zarówno funkcjonalnie, jak i materialnie⁶⁴. Trudno wyobrazić sobie sprawnie działający mechanizm systemu ubezpieczeń społecznych bez płatnika składek. Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez płatnika, tj. czynności polegających na dokonaniu zgłoszenia osoby ubezpieczonej do ubezpieczeń społecznych, rozliczaniu, opłacaniu należnych składek w odpowiednich terminach i wyrejestrowaniu ubezpieczonego to niejako gwarant działalności całego systemu. Nadto, zasada równego traktowania ubezpieczonych wynika między innymi z art. 2a u.s.u.s. zgodnie z którym ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności⁶⁵:

- 1) warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych,
- 2) obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne,
- 3) obliczania wysokości świadczeń,
- 4) okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

Nie mniej ważną zasadą jest zasada gwarancji wypłacalności świadczeń, która wynika bezpośrednio z treści art. 2 ust. 3 u.s.u.s., zgodnie z którym wypłacalność

⁶² K. Antonów, *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 718.

⁶³ Zob. K. Prokop, *Ubezpieczenia społeczne a konstytucyjna idea sprawiedliwości społecznej* [w:] *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, (red.) M. Czuryk, K. Naumowicz, E-seria monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016, s. 11-20.

⁶⁴ M. Florczak-Wątor, *Art. 2* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, 2021, LEX.

⁶⁵ Art. 2a ust. 2 u.s.u.s.

świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo. Można pokusić się o stwierdzenie, że to płatnik składek jest w pewnym stopniu pośrednim gwarantem wypłaty świadczeń, skoro bez jego udziału nie miałyby miejsca odprowadzanie składek do FUS.

Zagadnienie podlegania ubezpieczeniom społecznym i określenie kto jest płatnikiem składek, zostały uregulowane w ustawie systemowej. Pojęcie to funkcjonuje także m.in. w uregulowaniach ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶⁶ oraz w kontekście ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁷.

1.3.3. Płatnik składek a płatnik podatków

W literaturze przedmiotu zauważa się niekiedy podobieństwo roli płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do płatnika znanego prawu podatkowemu⁶⁸. Niemniej jednak nie należy utożsamiać „płatnika składek” z „płatnikiem podatków” występującego w treści Ordynacji podatkowej. Podstawowym zadaniem płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest obliczanie, potrącanie z dochodów ubezpieczonych, rozliczanie oraz opłacanie należnych składek za każdy miesiąc kalendarzowy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁹. Natomiast zgodnie z art. 8 o.p., płatnikiem podatków jest osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia oraz pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. M. Kalinowski zaznacza, że „W świetle powyższego unormowania, jest on podmiotem wyręczającym zarówno organ podatkowy, jak też podatnika w procesie wymiaru i poboru podatków”⁷⁰.

⁶⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.

⁶⁷ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

⁶⁸ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 3/1968, s. 11.

⁶⁹ Art. 46 ust. 1 u.s.u.s.

⁷⁰ M. Kalinowski, *Płatnik jako strona stosunku podatkowoprawnego*, Toruński Rocznik Podatkowy 2010, s. 4.

W tym zakresie nie sposób pominąć kwestii pojęcia podatnika. Z art. 7 § 1 i § 2 Ordynacji podatkowej wynika, że podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która podlega obowiązkowi podatkowemu na mocy ustaw podatkowych. Szczegółowe ustawy podatkowe mogą jednak ustanawiać podatnikami inne podmioty niż wyżej wskazane. Stosownie do treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2017 r. „O ile podatnikiem jest osoba podlegająca obowiązkowi podatkowemu (art. 7 o.p.), a więc osoba, na której ciąży powinność przymusowego świadczenia pieniężnego (art. 4 o.p.), płatnikiem jest osoba obowiązana tylko do obliczenia i pobrania podatku od podatnika i wpłacenia go organowi podatkowemu (art. 8 o.p.)”⁷¹. Jak zaznacza R. Mastalski „w prawie podatkowym podmiotem stosunku prawnego jest podmiot, na który przepisy prawne nakładają obowiązek zapłacenia podatku, wówczas gdy zaistnieje stan faktyczny określony w hipotezie normy prawnej oraz organ administracji finansowej, reprezentujący państwo, na rzecz którego dokonywane być powinno świadczenie podatkowe. Są to podmioty głównego stosunku prawnego opartego na normach prawa materialnego regulującego poszczególne rodzaje podatków”⁷². Oznacza to, że podatnik jest podmiotem stosunku podatkowoprawnego, na którym ciąży obowiązek podatkowy. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, nie należy definiować podatnika jako podmiotu, który jest zobowiązany do zapłaty podatku⁷³. Z kolei płatnik składek na ubezpieczenia społeczne jest podmiotem stosunku ubezpieczeniowoprawnego. Płatnik składek jest bowiem zobowiązany do uiszczenia składki na ubezpieczenia społeczne. To właśnie relacja między płatnikiem składek ubezpieczeniowych i ZUS stanowi najistotniejszy stosunek prawny wśród stosunków składkowych z uwagi na licznie występujące obowiązki płatnika⁷⁴. W tym zakresie, pomimo zasygnalizowanych różnic, zauważalna jest analogia między podatnikiem a płatnikiem składek ubezpieczeniowych, co ma znaczenie dla odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Takie stanowisko jest zasadniczo aprobowane w literaturze przedmiotu. Problematykę

⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2017 r., II FSK 2610/15, LEX nr 2375944.

⁷² R. Mastalski, *Niektóre problemy stosunku prawnego w prawie podatkowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1/1978, s. 70-71.

⁷³ M. Popławski, *Art. 7 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) L. Etel, 2023, LEX.

⁷⁴ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ..., op. cit.*, s. 61.

stosowanej przez ustawodawcę terminologii wykazuje m.in. I. Jędrasik-Jankowska⁷⁵. W. Morawski z kolei podkreśla, że „Na gruncie ustawy systemowej to płatnik składek jest dłużnikiem i stroną stosunku prawnego – to na nim ciąży obowiązek uiszczenia składek – nawet jeżeli częściowo są one finansowane przez inny podmiot (np. pracownika). Jego pozycja jest więc analogiczna do pozycji podatnika, a nie płatnika w rozumieniu Ordynacji podatkowej. Przy wykładni przepisów Ordynacji – w zakresie należności z tytułu składek – przez pojęcie podatnika (co do zasady) rozumieć należy płatnika składek”⁷⁶.

Oprócz podatnika i płatnika istnieje również inny podmiot „pośredniczący”, tj. inkasent. W myśl art. 9 o.p. przez inkasenta należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, obowiązaną do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Mimo szerszych uregulowań sankcji w przypadku nierealizowania obowiązków podatkowych niż w przypadku powinności składkowych, przedstawiciele doktryny prawa podatkowego często zauważają potrzebę zmian. Przykładowo, L. Etel i R. Dowgier opowiadają się za wprowadzeniem odpowiedzialności inkasentów z tytułu niepobrania podatków i opłat lokalnych, analogicznie do odpowiedzialności płatników podatków⁷⁷. Postulat ten uzasadniony jest m.in. istnieniem nikłej szansy gmin na wyegzekwowanie świadczenia publicznoprawnego w sytuacji jego niepobrania przez inkasenta. L. Etel i R. Dowgier zajmują stanowisko, zgodnie z którym wprowadzenie odpowiedzialności karnej skarbowej przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności realizacji obowiązków przez inkasentów⁷⁸. Obecnie przepisy Ordynacji podatkowej oraz Kodeksu karnego skarbowego nie przewidują takiego rozwiązania.

Mając na uwadze powyższe, należy jednoznacznie stwierdzić, że w odróżnieniu od płatnika podatków, rola płatnika składek nie ogranicza się jedynie do obliczania i potrącania należnych składek z przychodu ubezpieczonego i kolejno wpłacania ich do ZUS. Jest to immanentnie związane z faktem istnienia ustawowego

⁷⁵ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, op. cit., s. 62-63.

⁷⁶ W. Morawski, *Art. 31 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 289.

⁷⁷ L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Temida 2, Białystok 2013, s. 104.

⁷⁸ *Ibidem*.

obowiązku płatnika składek do współfinansowania bądź całkowitego finansowania składek na ubezpieczenia społeczne z własnych funduszy.

Jak wskazuje D. Wajda, w rzeczywistości płatnik składek „opłaca” należności z tytułu ubezpieczeń społecznych, którym podlega ubezpieczony z uwagi na pozostawanie z płatnikiem w pewnym stosunku prawnym, który uzasadnia objęcie ubezpieczeniami społecznymi⁷⁹. Z kolei „Obowiązek płatnika wobec organu podatkowego powstanie jedynie o tyle, o ile będzie istniał obowiązek podatkowopravny między organem podatkowym a podatnikiem, którego treścią będzie obowiązek świadczenia określonej kwoty podatku. Zatem warunkiem *sine qua non* skutecznego nałożenia na płatnika obowiązku wobec organu podatkowego, polegającego na pobraniu od podatnika kwoty podatku, będzie jednocześnie nałożenie na samego podatnika obowiązku zapłaty tego podatku”⁸⁰.

Jak podkreślają przedstawiciele doktryny, prawo podatkowe stanowiło pewną „inspirację” dla uregulowań dotyczących płatnika składek na ubezpieczenia społeczne⁸¹. W praktyce ubezpieczony może być jednocześnie płatnikiem składek, co ma przykładowo miejsce w sytuacji, gdy dana osoba prowadzi działalność pozarolniczą i jest ubezpieczonym, zobowiązanym do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne⁸². Pomimo wykazania istniejących różnic pomiędzy płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne, podatnikiem, płatnikiem podatków i inkasentem, dostrzegalna jest analogia między płatnikiem składek ubezpieczeniowych a podatnikiem, co jest istotne dla odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

⁷⁹ D. Wajda, *Art. 3 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz* (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. BECK, Warszawa 2014, s. 24.

⁸⁰ M. Kalinowski, *Płatnik jako strona stosunku podatkowopravnego*, *op. cit.*, s. 5.

⁸¹ A. Nita, *Stosunek prawnopodatkowy. Obowiązek i zobowiązanie podatkowe*, Zakamycze 1999 [cyt. za:] J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, Zakamycze, s. 118.

⁸² Art. 8 ust. 6 w zw. z art. 4 pkt 2 lit. d u.s.u.s.; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2014 r., II UK 578/13, LEX nr 1540267.

1.3.4. Płatnicy składek w świetle art. 4 u.s.u.s.

W celu określenia normatywnego statusu płatnika składek na ubezpieczenia społeczne należy odnieść się do słownika ustawowego zawartego w art. 4 u.s.u.s. Mimo braku uniwersalnego określenia płatnika w treści ustawy systemowej, ustawodawca zawarł jednak *numerus clausus* przypadków, w których odpowiednim podmiotom przysługuje miano płatnika składek. Rozwiązanie to zawarto w art. 4 pkt 2 ustawy systemowej. To taksatywne wyliczenie określa komu przysługuje status płatnika w konkretnej sytuacji faktycznej lub prawnej. Przedmiotowe uregulowanie odnosi się zarówno do zagadnień typowych dla prawa ubezpieczeń społecznych, jak i do aspektów z zakresu pozostałych gałęzi i dziedzin prawa. W roli płatnika najczęściej występuje pracodawca⁸³, dlatego też tej części zagadnienia poświęcono najszersze rozważania.

Pracodawca został przez ustawodawcę wyróżniony jako pierwszy podmiot, któremu przysługuje przymiot płatnika składek. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, pracodawca to płatnik składek „w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca Zakład”⁸⁴. Pracodawca jest między innymi zobligowany do odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnione i ubezpieczone osoby. Liczba osób zatrudnionych w Polsce w II kw. 2022 r. wyniosła 16,8 mln osób⁸⁵. Pojęcie stosunku pracy, o jakim mowa w ww. art. 8 ust. 1 ustawy systemowej, jest równoznaczne z pojęciem stosunku pracy definiowanym przez art. 22 k.p.⁸⁶ Na potrzeby regulacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych należy stosować termin „pracodawca” w znaczeniu, jakie nadaje mu Kodeks pracy⁸⁷, zatem jest to podmiot, którego z pracownikiem łączy stosunek pracy. Niemniej jednak

⁸³ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 45.

⁸⁴ Art. 4 pkt 2 lit. a u.s.u.s.

⁸⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zatrudnienie-w-polsce-w-gore> (ostatni dostęp: 22.01.2023 r.).

⁸⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 roku, I UK 296/04, OSNP 2006/9-10/157.

⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, Legalis nr 453491; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., II USK 351/21, LEX nr 3380179.

P. Kostrzewa zauważa, że możliwym jest także rozliczanie i opłacanie składek za pracowników przez podmioty niepozostające z nimi w stosunku pracy⁸⁸. W praktyce jest to możliwe na przykład wówczas, gdy w roli płatnika występuje jednostka obsługi ekonomiczno-administracyjnej względem pracowników jednostek organizacyjnych systemu oświaty⁸⁹.

W myśl art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, nawet gdyby nie posiadała osobowości prawnej oraz osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Termin „pracodawca” został wprowadzony w 1996 r. w efekcie nowelizacji Kodeksu pracy. Do tego okresu termin „zakład pracy” funkcjonował w dwóch ujęciach, tj. podmiotowym i przedmiotowym, przy czym pierwsze z nich odnosiło się do strony stosunku pracy, zaś drugie do wyodrębnionego zespołu środków osobowych, materialnych itp., tj. miejsca zatrudnienia⁹⁰. Od tego momentu wyróżnia się dwa pojęcia, tj. „pracodawca” i „zakład pracy”⁹¹. J. Piątkowski podkreśla, iż za fundamentalny walor tejże zmiany należy uznać odniesienie przepisów Kodeksu pracy do wszystkich pracodawców, bez względu na sektor zatrudnienia czy układ stosunków własnościowych⁹². W konsekwencji, na gruncie tej ustawy, za pracodawcę może być uznany wyłącznie podmiot wskazany w art. 3 k.p., jednakże za pracodawcę uznaje się podmiot, który spośród wymienionych jest stroną zobowiązania o cechach wymienionych w art. 22 § 1 k.p.⁹³ Pracodawcą jest zatem każda osoba prawna, z wyjątkiem Skarbu Państwa, a także każda jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ma prawo do samodzielnego zatrudniania pracowników we własnym imieniu, na podstawie aktu prawnego powołującego ją do życia⁹⁴. K. Baran słusznie podkreśla, iż zatrudnienie nawet jednego pracownika prowadzi do uzyskania statusu pracodawcy⁹⁵. Co prawda w literaturze przedmiotu wskazuje się, że z art. 3 k.p. nie można wywieść jaki stopień zorganizowania pozwala przyjąć, że jest to jednostka organizacyjna, która może być pracodawcą, jednakże powinna być to

⁸⁸ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, *op. cit.*, s. 51.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 51-52.

⁹⁰ J. Piątkowski, *Zagadnienia prawa stosunku pracy*, TNOiK, Toruń 2020, s. 80.

⁹¹ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Stosunek pracy* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 191.

⁹² J. Piątkowski, *Prawo stosunku pracy w teorii i praktyce*, TNOiK, Toruń 2006, s. 150.

⁹³ J. Stelina, *Strony stosunku pracy* [w:] *Prawo pracy*, (red.) J. Stelina, C.H. BECK, Warszawa 2020, s. 130.

⁹⁴ J. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 85.

⁹⁵ K. Baran, *Art. 3* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, 45.

możliwie trwała struktura organizacyjna, dopuszczona do działania przez prawo⁹⁶. Natomiast, jak wskazuje M. Gersdorf, uznaje się, że dla bytu prawnego pracodawcy – jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, niezbędne jest⁹⁷:

- 1) wyodrębnienie organizacyjne,
- 2) samodzielność finansowa oraz
- 3) zdolność zatrudniania pracowników.

Jak podkreśla A. Świątkowski, przez jednostkę organizacyjną zatrudniającą pracowników należy rozumieć instytucję utworzoną zgodnie z obowiązującymi przepisami, której kierownik został wyposażony w prawo nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy⁹⁸. Status pracodawcy posiada także agencja pracy tymczasowej, a nie pracodawca użytkownik⁹⁹. Pracodawcą może być każda osoba fizyczna¹⁰⁰, jak np. osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹⁰¹. Osoba fizyczna, aby posiadać status pracodawcy, nie musi legitymować się zdolnością do czynności prawnych¹⁰². Niemniej jednak, osoby niemające zdolności do czynności prawnych, bądź ograniczone w tej zdolności, przy zaciąganiu zobowiązań powinny być reprezentowane zgodnie z odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego¹⁰³. Nadto, grupa spółek lub sieć przedsiębiorstw dysponują osobowością prawną – co do zasady jako spółki kapitałowe prawa handlowego – i mogą być samodzielnymi pracodawcami¹⁰⁴. Niemniej jednak, jak zostało podkreślone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2016 r.¹⁰⁵, to spółka kapitałowa wchodząca w skład „holdingowej struktury organizacyjnej spółek handlowych”, a nie ta struktura (holding, grupa kapitałowa) jest pracodawcą, o którym mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i poglądowi temu należy przyznać słusność. Co więcej, przykładem podmiotów, które wypełniają definicję pracodawcy, są m.in. urzędy,

⁹⁶ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Podręczniki uczelniane nr 127, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl 2014, s. 77.

⁹⁷ M. Gersdorf, *Pracodawca i jego zdolność do zatrudniania* [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, E. Maniewska, M. Raczkowski, *Prawo pracy. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 176-177.

⁹⁸ A. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 115-116.

⁹⁹ K. Baran, *Art. 3 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 46-47.

¹⁰⁰ J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2016, s. 6-7.

¹⁰¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 22 sierpnia 2003 r., I PK 284/02, OSNP 2004, nr 17, poz. 297.

¹⁰² Tak też: M. Gersdorf, *op. cit.*, s. 176.

¹⁰³ J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2016, s. 6.

¹⁰⁴ M. Gersdorf, *op. cit.*, s. 179.

¹⁰⁵ III UZP 6/16, OSNP 2017/3/32.

przedsiębiorstwa państwowe, inne państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne czy spółdzielnie¹⁰⁶. Odnosząc się do aktualnego orzecznictwa, warto wskazać, że na gruncie prawa pracy oddziały ZUS nie są wewnętrznymi pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p., ich dyrektorzy zostali jedynie umocowani do dokonywania - stosownie do art. 31 k.p. - czynności w zakresie indywidualnych stosunków pracy łączących tych pracowników z pracodawcą, jakim jest ZUS¹⁰⁷.

Warto także w tym kontekście zasygnalizować uregulowanie pojęcia pracownika w ustawie systemowej, szczególnie ze względu na fakt, że pracownik podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania tego stosunku¹⁰⁸. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.u.s., co do zasady pracownikiem jest osoba pozostająca w stosunku pracy. Przy czym, jeżeli pracownik spełnia kryteria określone dla osób współpracujących, wówczas dla celów ubezpieczeń społecznych jest traktowany jako osoba współpracująca. W rozumieniu ustawy systemowej, za pracownika uważa się również osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeśli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym jest w stosunku pracy, lub jeśli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. W tym miejscu, dla porównania, warto przytoczyć definicję pojęcia pracownika z art. 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym za pracownika uważa się osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Mając na względzie powyżej przywołaną treść przepisów Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 października 2011 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym¹⁰⁹: „Norma art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) wykreowała nie tylko szerokie pojęcie <<pracownika>>, ale także szeroką definicję pracowniczego tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Tytułem tym jest łączący pracodawcę z pracownikiem stosunek pracy oraz dodatkowo umowa cywilnoprawna zawarta przez pracownika

¹⁰⁶ T. Zieliński, G. Goździewicz, *Pracodawca – definicja [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, (red.) L. Florek, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 58.

¹⁰⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2012 r., III UZP 3/11, OSNP 2012/15-16/197.

¹⁰⁸ Art. 13 pkt 1 u.s.u.s.

¹⁰⁹ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, Legalis nr 453491.

z pracodawcą lub zawarta z osobą trzecią, ale wykonywana na rzecz pracodawcy”. Zupełnie odmienne ujęcie pracownika na gruncie ustawy systemowej i Kodeksu pracy podkreśla odrębność prawa ubezpieczeń społecznych jako gałęzi prawa. Wykonywanie obowiązków w ramach umowy zlecenia bądź innej umowy o świadczenie usług nie spełnia bowiem kryteriów tradycyjnego stosunku pracy wynikającego z Kodeksu pracy.

Pracodawca zdefiniowany w art. 3 k.p. jest z mocy art. 4 pkt 2a ustawy systemowej płatnikiem składek dla wszystkich pracowników w rozumieniu tego aktu, a zatem także dla tych, o których mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., w tym także dla pracowników pozostających z nim w stosunku pracy i jednocześnie wykonujących na jego rzecz pracę w ramach umów cywilnoprawnych zawartych z osobą trzecią¹¹⁰. W przypadku pracownika wykonującego pracę na rzecz swego pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi rzeczywiście wypłacone lub pozostawione do dyspozycji pracownika wynagrodzenie zarówno ze stosunku pracy, jak i ze wspomnianej umowy cywilnoprawnej¹¹¹. Należy także podzielić stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 19 października 2007 r., zgodnie z którym „Podleganie ubezpieczeniu społecznemu wynika z prawdziwego zatrudnienia, a nie z samego faktu zawarcia umowy o pracę. Dokument w postaci umowy o pracę nie jest niepodważalnym dowodem na to, że osoby podpisujące go, jako strony umowy, faktycznie złożyły oświadczenia woli o treści zapisanej w dokumencie”¹¹².

Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne – oprócz pracodawcy – może być również jednostka wypłacająca świadczenia socjalne, zasiłki socjalne oraz wynagrodzenia przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie - w stosunku do osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu, osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia oraz osób pobierających wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie. Zdaniem P. Kostrzewy przywołane „świadczenia pieniężne

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2007 r., II UK 56/07.

wypłacane są na mocy odrębnych przepisów, które regulują problematykę restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz przedsiębiorstwa państwowego <<Polskie Koleje Państwowe>>, lub postanowień układu zbiorowego pracy”¹¹³.

Innym przykładem płatnika składek ubezpieczeniowych jest podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania - w stosunku do osób, które ją wykonują, na podstawie skierowania do pracy lub podlegają ubezpieczeniom społecznym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego, jeżeli zasiłek wypłaca ten podmiot czy też ubezpieczony zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne. I. Jędrasik-Jankowska zaznacza, że „W ujęciu Kodeksu karnego wykonawczego skierowanie jest więc odrębną podstawą wykonywania pracy i odrębnym tytułem do obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowego”¹¹⁴. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8 u.s.u.s., zasadniczo osoby wykonujące odpłatnie pracę, na mocy skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Jednak zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej aktualnie, wbrew literalnemu brzmieniu art. 6 ust. 1 pkt 8 u.s.u.s., nie istnieje podstawa prawna do zatrudniania osób tymczasowo aresztowanych¹¹⁵. Warto w tym miejscu odnieść się także do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych wydanego na podstawie art. 129 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. Zgodnie z brzmieniem § 2 ww. rozporządzenia, odpłatne wykonywanie pracy przez skazanych może mieć miejsce:

- 1) w jednostce organizacyjnej Służby Więziennej – przy pracach porządkowych oraz pomocniczych,
- 2) w przywięziennym zakładzie pracy oraz
- 3) u innych zewnętrznych przedsiębiorców, w tym także w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pracę nakładczą.

¹¹³ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, op. cit., s. 108-109.

¹¹⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, op. cit., s. 105.

¹¹⁵ *Ibidem*.

Słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, iż funkcję płatnika składek pełni podmiot zatrudniający, a nie jednostka, w której skazany przebywa¹¹⁶.

Funkcję płatnika pełni także Kancelaria Sejmu – w stosunku do posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁷, a Kancelaria Senatu w stosunku do senatorów. W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej pojęcie posła stało się szersze, dlatego też w art. 4 pkt 2 lit. e u.s.u.s. słusznie konkretnie wskazano: „posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustawodawca pozostaje jednak niekonsekwentny w pozostałych uregulowaniach ustawy systemowej i nie dokonuje pełnego rozróżnienia. Określenie „posłowie” pozostaje w obecnym stanie prawnym pojęciem zbyt szerokim. Dlatego też właściwą modyfikacją byłoby ujęcie obecnych posłów jako „posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej” bądź bardziej szczegółowo, tj. „posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹¹⁸”. Posłowie na Sejm RP i senatorowie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu od dnia nabycia prawa do uposażenia do dnia utraty tego prawa¹¹⁹. Okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia, który włącza się także do stażu pracy, od którego uzależnione są uprawnienia pracownicze obejmujące uprawnienia szczególne, na które wpływ ma zatrudnienie w konkretnym zawodzie, branży czy zakładzie pracy¹²⁰. W piśmiennictwie posłowie na Sejm RP otrzymujący uposażenie nazywani są „posłami zawodowymi”¹²¹. B. Gudowska trafnie określa wykonywanie mandatu przez

¹¹⁶ Tak: M. Łabanowski, *Art. 4 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, Wolters Kluwer, s. 40; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ..., op. cit.*, s. 105.

¹¹⁷ T.j. Dz. U. z 2009 r. nr 111, poz. 918 ze zm.

¹¹⁸ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1339.

¹¹⁹ Art. 13 pkt 6 u.s.u.s.

¹²⁰ Art. 28 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 1339.

¹²¹ M. Szczepańska, *Pojęcie wypadku przy pracy posła i senatora*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8/2021, s. 35-36.

posła bądź senatora, w okresie otrzymywania uposażenia, mianem zatrudnienia niepracowniczego typu ustrojowo-prawnego¹²².

Płatnikiem jest także duchowny niebędący członkiem zakonu albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru w stosunku do członków swych zakonów lub, za zgodą ZUS, inna zwierzchnia instytucja diecezjalna lub zakonna w stosunku do duchownych objętych tą zgodą. Posługę duchowną należy rozumieć jako powołanie¹²³. W zakres pojęcia „osoba duchowna” wchodzi duchowni, członkowie zakonów męskich i żeńskich Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, z wyjątkiem alumnów seminariów duchownych, nowicjuszków, postulantów i juniorystów, którzy nie ukończyli 25. roku życia¹²⁴.

W stosunku do żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową funkcję płatnika sprawuje jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Obrony Narodowej. Żołnierze niezawodowi w służbie czynnej podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu w okresie od dnia powołania lub skierowania do tej służby do dnia zwolnienia z tej służby¹²⁵. Wykaz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej wynika z obwieszczeń ogłaszanych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹²⁶. Aktualnie załącznik do obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2022 r.¹²⁷ wyróżnia 44 jednostki organizacyjne podległe i są to w szczególności Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych w Warszawie oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy, obydwa wymienione wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi.

Przywołany przymiot płatnika przysługuje także ośrodkowi pomocy społecznej oraz centrum usług społecznych¹²⁸ w stosunku do osób rezygnujących z zatrudnienia z uwagi na niezbędną sprawowanie bezpośredniej, osobistej opieki

¹²² B. Gudowska, *Art. 6 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Warszawa 2014, C.H. BECK, Legalis.

¹²³ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, *op. cit.*, s. 95.

¹²⁴ Art. 8 ust. 13 u.s.u.s.

¹²⁵ Art. 13 pkt 11 u.s.u.s.

¹²⁶ Art. 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

¹²⁷ M. P. z 2023 r. poz. 4.

¹²⁸ W sytuacji przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem. Uregulowania w przedmiocie ośrodków pomocy społecznej umiejscowione zostały w ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.¹²⁹ Zgodnie z art. 6 pkt 5 tej ustawy, wyżej przywołane ośrodek pomocy społecznej oraz centrum usług społecznych stanowią po przekształceniu jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Jak wskazuje się w orzecznictwie „Rezygnacja z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nie może budzić wątpliwości. Musi to być stan trwały, czyli osoba taka musi zrezygnować definitywnie zarówno z aktualnego zatrudnienia, jak i nie podejmować tego zatrudnienia w przyszłości”¹³⁰. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 listopada 2009 r. zajął trafne stanowisko wskazując, że „Uprawnienie osoby rezygnującej z zatrudnienia do opłacania za nią składek ubezpieczeniowych nie wynika bezpośrednio z mocy prawa, ale uzależnione jest od spełnienia szeregu przesłanek, których wnikliwe zbadanie musi nastąpić w określonym postępowaniu, a rozstrzygnięcie mieć formę prawną decyzji administracyjnej”¹³¹.

Płatnikiem jest również powiatowy urząd pracy w odniesieniu do osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych lub stypendium, a także w stosunku do osób pobierających stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych. Zgodnie z treścią przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.¹³², powiatowe urzędy pracy wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej. Powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu¹³³. Słusznie wskazał Sąd Najwyższy, iż osobą zwaną na gruncie ustawy systemowej „bezrobotnym” (art. 6 ust. 1 pkt 9 u.s.u.s.) - pobierającą stypendium podczas odbywania szkolenia, na które została skierowana przez powiatowy urząd pracy - jest osoba, której świadczenie to zostało przyznane i postawione do jej dyspozycji, bez znaczenia pozostaje jednak fakt, czy osoba uprawniona faktycznie je uzyskała, tj. pobrała, odebrała bądź przyjęła¹³⁴. W literaturze

¹²⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

¹³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 123/10, LEX nr 594975.

¹³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2009 r., VIII SA/Wa 436/09, LEX nr 589566.

¹³² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.

¹³³ Art. 9a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2017 r., I UK 296/16, LEX nr 2375941.

podkreśla się, że „Obowiązek przedmiotowych ubezpieczeń dotyczy tych osób, które są zarejestrowane w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne i jednocześnie pobierają zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie integracyjne lub stypendium za okres odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez powiatowy urząd pracy (osoby te określane są mianem bezrobotnych)”¹³⁵.

Z kolei wojewódzki urząd pracy jest płatnikiem w stosunku do osób, których świadczenia pracownicze finansowane są ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jeżeli świadczenia te wypłacane są przez ten urząd. Wojewódzki urząd pracy stanowi jednostkę organizacyjną samorządu województwa¹³⁶; w stosunku do osób pobierających świadczenie integracyjne funkcję płatnika pełni centrum integracji społecznej.

Płatnikiem składek jest także Zakład Ubezpieczeń Społecznych – w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniom społecznym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, jeżeli zasiłki te wypłaca ZUS, oraz w stosunku do osób określonych w art. 6a ust. 1 u.s.u.s.¹³⁷ i art. 6b ust. 1 u.s.u.s.¹³⁸ Uregulowania dotyczące organu rentowego zostały umiejscowione przez ustawodawcę m. in. w rozdziale siódmym ustawy systemowej zatytułowanym „Zakład Ubezpieczeń Społecznych” oraz w tekście odrębnych ustaw regulujących poszczególne zakresy jego działalności. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną z siedzibą w Warszawie i posiada osobowość prawną¹³⁹. Nadzór w zakresie zgodności działań ZUS z obowiązującymi przepisami należy do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. ZUS jest także dysponentem FUS, który stanowi

¹³⁵ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, *op. cit.*, s. 91-92.

¹³⁶ Art. 8 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹³⁷ Przepis ten odnosi się do osób podlegających obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą przez okres co najmniej 6 miesięcy i zaprzestały jej prowadzenia albo zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie art. 36aa ust. 1 lub osobami, które prowadziły inną niż określona w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6, przez okres co najmniej 6 miesięcy i które zaprzestały jej prowadzenia.

¹³⁸ Przepis wskazuje na osoby fizyczne obowiązkowo podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami sprawującymi osobistą opiekę nad dzieckiem, a które nie spełniają warunków do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, o których mowa w art. 6a u.s.u.s.

¹³⁹ Art. 66 ust. 1 u.s.u.s.

państwowy fundusz celowy, powołany w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne jest także podmiot wypłacający stypendium sportowe w odniesieniu do osób pobierających te stypendia, tj. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w stosunku do słuchaczy pobierających stypendium czy też podmiot prowadzący szkołę doktorską względem kształcących się w niej doktorantów, otrzymujących stypendium doktoranckie. Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁴⁰, stypendium sportowe może zostać przyznane przez Ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, klub sportowy lub jednostkę samorządu terytorialnego¹⁴¹. Słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego będący beneficjentami stypendium podlegają obligatorjnie ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu od dnia uzyskania statusu słuchacza do dnia utraty tego statusu¹⁴², a doktoranci w czasie otrzymywania stypendium doktoranckiego¹⁴³.

Płatnikiem jest także osoba prowadząca pozarolniczą działalność w odniesieniu do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności. Treść art. 8 ust. 6 w zw. z ust. 6a u.s.u.s. wskazuje *expressis verbis* podmioty, które należy traktować jako osoby prowadzące działalność pozarolniczą i są to:

- 1) osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców bądź innych przepisów szczególnych, z wyjątkiem osób korzystających z tzw. „ulgi na start”,
- 2) twórca – tj. osoba, która tworzy dzieła stanowiące przedmiot prawa autorskiego w zakresie architektury, architektury wnętrz, architektury krajobrazu, urbanistyki, literatury pięknej, sztuk plastycznych, muzyki, fotografii, twórczości audiowizualnej, choreografii i lutnictwa artystycznego oraz sztuki ludowej¹⁴⁴,

¹⁴⁰ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.

¹⁴¹ Art. 5, art. 31, art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

¹⁴² Art. 13 pkt 15 u.s.u.s.

¹⁴³ Art. 13 pkt 15a u.s.u.s.

¹⁴⁴ Art. 8 ust. 7 u.s.u.s.

- 3) artysta – osoba wykonująca zarobkowo działalność artystyczną w dziedzinie sztuki aktorskiej i estradowej, reżyserii teatralnej i estradowej, sztuki tanecznej i cyrkowej oraz w dziedzinie dyrygentury, wokalistyki, instrumentalistyki, kostiumografii, scenografii oraz w dziedzinie produkcji audiowizualnej reżyserów, scenarzystów, operatorów obrazu i dźwięku, montażystów i kaskaderów¹⁴⁵,
- 4) osoba prowadząca działalność w przedmiocie wolnego zawodu:
 - a) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne,
 - b) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- 5) wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnik spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej,
- 6) akcjonariusz prostej spółki akcyjnej wnoszącego do spółki wkład, którego przedmiotem jest świadczenie pracy lub usług,
- 7) komplementariusz w spółce komandytowo-akcyjnej oraz
- 8) osoba prowadząca publiczną lub niepubliczną szkołę, inną formę wychowania przedszkolnego, placówkę lub ich zespół, na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe¹⁴⁶.

I. Jędrasik-Jankowska wskazuje na posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem „pozarolnicza działalność” i „pozarolnicza działalność gospodarcza” w zależności od odpowiednio – odniesienia do ogółu wyżej wymienionych bądź konkretnego rodzaju działalności¹⁴⁷. Z kolei, zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.u.s., pracownik traktowany jest jako osoba współpracująca dla celów ubezpieczeń społecznych pod warunkiem, że spełnia kryteria określone dla osób współpracujących, o których mowa w art. 8 ust. 11 u.s.u.s. Zasadniczo przez osobę współpracującą rozumie się małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby przysposabiające, w sytuacji gdy pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej bądź umowy zlecenia. Jednak powyższe nie ma zastosowania do osób, które zawarły umowę o pracę w celu przygotowania

¹⁴⁵ Art. 8 ust. 8 u.s.u.s.

¹⁴⁶ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 oraz z 2022 r. poz. 655 ze zm.

¹⁴⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, op. cit., s. 97.

zawodowego. Niemniej jednak, zgodnie z tezą wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 października 2018 r. „Okazjonalna pomoc małżonka pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym, jaką świadczy on osobie prowadzącej działalność gospodarczą, nie wypełnia pojęcia <<współpracy>> w rozumieniu art. 8 ust. 11 u.s.u.s., jest to bowiem normalna realizacja obowiązków uregulowanych w art. 23 i 27 k.r.o. Istotny jest w takim wypadku ciężar gatunkowy działań współmałżonka, które nie powinny mieć charakteru wtórnego, lecz pozostawać w bezpośrednim związku z przedmiotem działalności i charakteryzować się stabilnością, zorganizowaniem, znaczącym czasem oraz częstotliwością podejmowanych prac”¹⁴⁸.

Zagadnieniem wartym rozważenia jest kwestia, czy jako płatnik składek powinna być traktowana spółka cywilna, czy też wspólnicy tejże spółki. Jak wynika z art. 860 § 1 Kodeksu cywilnego¹⁴⁹, przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów. Na gruncie prawa prywatnego spółka cywilna jest uznawana za stosunek cywilnoprawny wykreowany umową spółki i nieposiadający żadnej podmiotowości prawnej. Przykładowo, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego spółka cywilna nie posiada statusu wykonawcy. Oświadczenie woli, jakim jest oferta, jest składane nie przez spółkę cywilną, a przez jej wspólników jako wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia¹⁵⁰. Co więcej, jak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2019 r., podatnikiem podatku od nieruchomości są wspólnicy spółki cywilnej, a nie spółka cywilna¹⁵¹. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy – w odniesieniu do płatnika składek – w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2014 r.¹⁵², zgodnie z którym płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne pracowników nie jest spółka cywilna, ale solidarnie wszyscy jej wspólnicy. W sprawie dotyczącej stosunku ubezpieczenia społecznego pracowników spółki cywilnej, spółkę reprezentują wszyscy jej wspólnicy, będący solidarnie płatnikiem składek na te ubezpieczenia, chyba że umowa spółki lub uchwała wspólników wprowadzają odmienne uregulowania w tym zakresie

¹⁴⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 października 2018 r., III AUa 21/18, LEX nr 2620105.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

¹⁵⁰ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 października 2014 r., KIO 1965/14, Legalis nr 1157770.

¹⁵¹ I SA/Gl 1066/18, Legalis nr 1881948.

¹⁵² II UZ 34/14, Legalis nr 1047172.

(art. 866 k.c.). Warto zaznaczyć, że na przestrzeni kilkunastu lat od momentu obowiązywania Kodeksu pracy pokutował pogląd, zgodnie z którym spółka cywilna nie mogła być uznana za pracodawcę, chyba że w jej skład wchodziła osoba prawna¹⁵³. Obecnie dominuje pogląd, zgodnie z którym pracodawcami mogą być wszyscy wspólnicy spółki cywilnej¹⁵⁴. Z kolei J. Stelina zwraca uwagę na wątpliwy zwrot zawarty w ostatnim zdaniu art. 886 § 2 k.p.c., wskazujący na brak konsekwencji ustawodawcy w tym zakresie. Zdanie to przyjmuje następującą treść: „Jeżeli pracodawcą jest spółka cywilna, grzywnie podlega którykolwiek ze wspólników”¹⁵⁵.

Z uwagi na wyłączenie beneficjentów „ulgi na start” z omówionego wyżej kręgu osób prowadzących działalność pozarolniczą, niezbędnym było odrębne wskazanie przez ustawodawcę tych podmiotów jako płatników składek w określonej sytuacji faktycznej. I tak funkcję płatnika pełni również osoba fizyczna, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców¹⁵⁶ w stosunku do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności. Tzw. „ulgę na start” reguluje art. 18 ust. 1 u.p.p. Przepis ten wskazuje na przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej. Osoba taka nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, chyba że zgodnie z art. 18 ust. 2 u.p.p., zrezygnuje z tego uprawnienia przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

Ustawodawca wskazał również, że w przypadku, gdy jednostka obsługi ekonomiczno-administracyjnej utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego rozlicza i opłaca składki za ubezpieczonych wykonujących pracę w podlegających jej

¹⁵³ T. Liszcz, *Prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 126.

¹⁵⁴ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2014 r., II UZ 34/14, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r., II PK 68/16, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

¹⁵⁵ J. Stelina, *Charakterystyka stosunku pracy* [w:] *Prawo pracy*, (red.) J. Stelina, C.H. BECK, Warszawa 2020, s. 134.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

szkołach, przedszkolach i innych jednostkach organizacyjnych systemu oświaty, to także pełni funkcję płatnika w tym zakresie.

Płatnikiem jest również jednostka, w której jest pełniona służba i podmiot ten wypłaca uposażenie żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom oddelegowanym do pełnienia w nim obowiązków. Art. 8 ust. 15 u.s.u.s. *expressis verbis* wylicza osoby pełniące służbę. Są to żołnierze zawodowi i funkcjonariusze:

- 1) Policji,
- 2) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu,
- 3) Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- 4) Straży Granicznej,
- 5) Straży Marszałkowskiej,
- 6) Państwowej Straży Pożarnej,
- 7) Służby Więziennej,
- 8) Służby Celno-Skarbowej,
- 9) Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz
- 10) Służby Ochrony Państwa.

W stosunku zaś do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne albo specjalny zasiłek opiekuńczy, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, oraz zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów funkcję płatnika zasadniczo pełni wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jednak, jeśli to jednostki organizacyjne wypłacają ww. świadczenia lub zasiłki na mocy upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, to wówczas jednostki te mają prawo rozliczać i opłacać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe beneficjentów odpowiednio świadczeń bądź zasiłków¹⁵⁷.

Za płatnika uważa się także podmiot, który wypłaca świadczenie szkoleniowe po ustaniu zatrudnienia w odniesieniu do osób, którym świadczenie to wypłaca. Płatnik składek i ubezpieczeni finansują w równych częściach ze środków własnych składki na ubezpieczenia emerytalne tych osób¹⁵⁸.

¹⁵⁷ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, op. cit., s. 113.

¹⁵⁸ Art. 16 ust. 1a u.s.u.s.

Obecnie płatnikami są też podmioty kierujące, inne niż powiatowe urzędy pracy – w stosunku do osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego - którymi są:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, z wyjątkiem wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy,
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy,
- 3) agencje zatrudnienia,
- 4) instytucje szkoleniowe,
- 5) instytucje dialogu społecznego,
- 6) instytucje partnerstwa lokalnego,
- 7) organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu,
- 8) podmioty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁵⁹,
- 9) organizacje pracodawców,
- 10) związki zawodowe,
- 11) ośrodki doradztwa rolniczego,
- 12) ośrodki poradnictwa zawodowego i psychologicznego,
- 13) korzystające z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁶⁰ albo ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶¹.

W obrębie analizowanego przepisu, R. Musiałkiewicz określa ostatni *tiret* art. 4 pkt 2 lit. mianem niedookreślonego przez ustawodawcę, bowiem nie wiadomo czy fragment ten stanowi odrębną jednostkę redakcyjną, czy odnosi się do wszystkich uprzednio wymienionych podmiotów¹⁶².

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 260.

¹⁶¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

¹⁶² Zob. R. Musiałkiewicz, *Zasady podlegania obowiązkowi ubezpieczeń społecznych w zakresie organizacji staży* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, (red.) M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

Nadto, przymiot płatnika przypisuje się innym niż powiatowe urzędy pracy podmiotom wypłacającym stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego w ramach projektów lub programów finansowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej - w stosunku do osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego. Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tych osób finansują podmioty kierujące w całości, z własnych środków¹⁶³.

Płatnikiem jest także podmiot, w którym działa rada nadzorcza w stosunku do członków rad nadzorczych. Przykładowo płatnikiem tym może być spółka prawa handlowego. W kontekście zbiegu tytułów do ubezpieczeń warto wskazać, że: „Obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych wobec członka rady nadzorczej wynagradzanego z tytułu pełnionej funkcji nie wyłącza okoliczność, iż posiada on inny tytuł rodzący obowiązek ubezpieczeń społecznych czy też ustalone prawo do emerytury lub renty”¹⁶⁴.

W roli płatnika składek występuje także przedsiębiorstwo w spadku względem pracowników i zleceniobiorców przedsiębiorstwa w spadku oraz osób przebywających na urlopie wychowawczym udzielonym w ramach stosunku pracy albo pobierających zasiłek macierzyński, z wyjątkiem osób, którym zasiłek macierzyński przekazuje ZUS. Obowiązki przedsiębiorstwa w spadku wykonuje zarządca sukcesyjny, a w razie jego braku osoby uprawnione, tj.:

- 1) małżonek przedsiębiorcy, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku, lub
- 2) spadkobierca ustawowy przedsiębiorcy, albo
- 3) spadkobierca testamentowy przedsiębiorcy albo zapisobierca windykacyjny, któremu zgodnie z ogłoszonym testamentem przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku.

Co jednak jest istotne, po uprawomocnieniu się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowaniu aktu poświadczenia dziedziczenia albo wydaniu europejskiego poświadczenia spadkowego czynności, o których mowa w art. 13 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby

¹⁶³ Art. 16 ust. 9a u.s.u.s.

¹⁶⁴ P. Kostrzewa, *System ubezpieczeń ...*, *op. cit.*, s. 124-125.

fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw¹⁶⁵, może dokonywać wyłącznie właściciel przedsiębiorstwa w spadku.

Ostatnim podmiotem wymienionym przez ustawodawcę, któremu przypisuje się przymiot płatnika jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁶. Przykład ten zdaniem D. Dzienisiuk wskazuje na zaakcentowanie przez ustawodawcę okoliczności rodzinnych bądź towarzyskich w ubezpieczeniach społecznych¹⁶⁷. Z poglądem tym należy się zgodzić, mając na uwadze w szczególności literalne brzmienie art. 4 pkt 19 u.s.u.s., zgodnie z treścią którego, przez małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należy rozumieć nie tylko osobę pozostającą w relacji rodzinnej, tj. będącą małżonkiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale też inną osobę wskazaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie pozostaje w związku małżeńskim. Powyższe zestawienie ukazuje jak bardzo zróżnicowanym oraz złożonym podmiotem jest płatnik składek.

Ujmując płatnika w sposób tautologiczny, płatnik składek na ubezpieczenia społeczne jest podmiotem ubezpieczeniowym, występującym w stosunku ubezpieczeniowoprawnym (zwanym również w literaturze przedmiotu stosunkiem ubezpieczeń społecznych). W obowiązującym stanie prawnym brakuje określenia wprost uniwersalnej definicji legalnej płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Niemniej jednak, enumeratywne zestawienie podmiotów w art. 4 pkt 2 u.s.u.s. pozwala na wyodrębnienie cech normatywnych płatnika składek.

¹⁶⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170.

¹⁶⁶ Art. 4 pkt 2 lit. zd dodany przez art. 7 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 września 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834).

¹⁶⁷ D. Dzienisiuk, *Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowym tytułem ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2/2022, s. 15.

1.4. Kategorie płatników składek według wybranych kryteriów

1.4.1. Wprowadzenie

Enumeratywne wyliczenie podmiotów będących płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne przez ustawodawcę skutkuje koniecznością zaklasyfikowania poszczególnych płatników do odpowiednich grup, co przyczyni się m.in. do uporządkowania zagadnienia.

W tym miejscu warto przytoczyć podział płatników składek na ubezpieczenia społeczne autorstwa I. Sierockiej, która wyróżnia kilka kategorii¹⁶⁸:

- 1) podmioty wypłacające ubezpieczonym wynagrodzenie lub uposażenie z tytułu zatrudnienia pracowniczego i niepracowniczego – pracodawcy w stosunku do pracowników i osób odbywających służbę zastępczą oraz innych osób fizycznych pozostających w stosunkach prawnych, które uzasadniają objęcie ich ubezpieczeniami społecznymi; podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania – w stosunku do osób, które ją wykonują na podstawie skierowania do pracy; Kancelaria Sejmu i Senatu w stosunku do odpowiednio posłów i senatorów,
- 2) podmioty wypłacające świadczenia socjalne, zasiłki – urzędy pracy w stosunku do osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych, stypendium; wójt (burmistrz, prezydent miasta) w stosunku do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy,
- 3) podmioty wypłacające stypendia, w tym stypendia sportowe i doktoranckie – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Lecha Kaczyńskiego; podmioty prowadzące szkoły doktorskie.

Oprócz powyższego podziału dostrzegalne są również inne możliwości sklasyfikowania płatników składek w zależności od przyjętego kryterium. Przykładowo płatników składek można podzielić na osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub z uwagi na

¹⁶⁸ I. Sierocka, *Podmioty ubezpieczeń społecznych* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, (red.) A. Wypych-Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 449-450.

określenie, jakim posłużył się ustawodawca, tj. abstrakcyjne bądź konkretne. Możliwe jest dokonanie także innych podziałów płatników składek na ubezpieczenia społeczne, które zostaną szczegółowo opisane w tej części dysertacji.

1.4.2. Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

Na pierwszy rzut oka w treści art. 4 pkt 2 ustawy systemowej można zauważyć zróżnicowany sposób przedstawienia płatników. Po pierwsze, zasadniczo płatników składek można podzielić na trzy podstawowe grupy: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Pierwsza z nich, obejmuje osoby fizyczne, którymi mogą być:

- 1) ubezpieczony zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne,
- 2) duchowny niebędący członkiem zakonu albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru,
- 3) osoba prowadząca pozarolniczą działalność,
- 4) osoba fizyczna, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców czy
- 5) przedsiębiorstwo w spadku.

Do drugiej grupy, tj. do osób prawnych występujących w roli płatnika składek na ubezpieczenia społeczne należy m.in. zaliczyć:

- 1) Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- 2) Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego,
- 3) podmiot prowadzący szkołę doktorską,
- 4) podmiot, w którym jest pełniona służba czy
- 5) podmiot, w którym działa rada nadzorcza.

Z kolei w ramach jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej należy wskazać między innymi takie podmioty, jak:

- 1) powiatowy urząd pracy,
- 2) wojewódzki urząd pracy czy
- 3) jednostka obsługi ekonomiczno-administracyjnej utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Niemniej jednak, warto wyróżnić także niejako czwartą grupę mieszaną, kumulującą pozostałe typy, w ramach której rolę:

- 1) pracodawcy,
- 2) jednostki wypłacającej świadczenia socjalne,
- 3) podmiotu, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności,
- 4) podmiotu, który wypłaca świadczenie szkoleniowe po ustaniu zatrudnienia – w stosunku do osób, którym wypłaca to świadczenie,
- 5) podmiotu innego niż powiatowe urzędy pracy podmioty kierujące oraz
- 6) podmiotu innego niż powiatowe urzędy pracy podmioty wypłacające stypendium w okresie szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego w ramach projektów lub programów finansowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej,

mogą pełnić zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Przykładowo, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności odpłatne wykonywanie pracy może mieć miejsce na rzecz osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą (osoba fizyczna), spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (osoba prawna) czy spółki cywilnej (jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej).

1.4.3. Określenie abstrakcyjne i konkretne pojęcia płatnika składek

Płatników składek można także skatalogować w ramach podziału dychotomicznego w zależności od nomenklatury ustawodawcy, tj. abstrakcyjnego bądź konkretnego określenia płatnika w ustawie systemowej.

Niektórzy z płatników zostali przedstawieni w sposób wskazujący na ogólne odniesienie do podmiotu, jak np. „wojewódzki urząd pracy”, co wskazuje na jednostkę

organizacyjną samorządu województwa, których w Polsce jest szesnaście. Jest to zatem określenie abstrakcyjne, konkretny płatnik jest bowiem ustalany już w oparciu o dany stan faktyczny i prawny. W sposób abstrakcyjny zostali zdefiniowani również między innymi: pracodawca, podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, ośrodek pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy, podmiot prowadzący szkołę doktorską, osoba prowadząca działalność pozarolniczą czy podmiot, w którym działa rada nadzorcza.

Z drugiej strony, nierzadko płatnicy składek są wskazani w sposób konkretny i tak Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pełni rolę płatnika składek względem małżonka Prezydenta RP, a w przypadku jego braku – w stosunku do innej osoby wskazanej przez Prezydenta RP. W tym przypadku jasno określony został nie tylko podmiot zobowiązany do realizacji obowiązków płatnika, ale zasadniczo można bezpośrednio zidentyfikować i wskazać imiennie ubezpieczonego pod warunkiem, że jest osobą publiczną i pełni funkcje reprezentacyjne. W tym miejscu warto przytoczyć fragment rozważań autorstwa D. Dzienisiuk: „nie ma ukształtowanej praktyki dotyczącej sytuacji, gdy Prezydent RP nie ma małżonka. Wzięto tę okoliczność pod uwagę wprowadzając dopuszczalność wskazywania przez Prezydenta RP osoby, która będzie ubezpieczona w miejsce małżonka. Zastanawiające jest jednak, że nie obwarowano tego wskazania żadnymi warunkami. Wydaje się, że powinny one wiązać podleganie ubezpieczeniom na koszt budżetu państwa z uczestniczeniem w sprawowaniu obowiązków reprezentacyjnych przez Prezydenta RP, jeżeli to ubezpieczenie miałyby służyć zapewnieniu prawidłowego wizerunku Państwa. Jeżeli zaś miałyby służyć zabezpieczeniu społecznemu wskazywanej osoby, należałoby się spodziewać wymogu rezygnacji z dotychczasowych prac zarobkowych. Jego wprowadzenie można byłoby powiązać z podnoszonym w mediach argumentem, że z punktu widzenia interesu publicznego dzięki bierności zawodowej bliskich Prezydenta RP występują oszczędności w kosztach zapewnienia im ochrony”¹⁶⁹. W sposób konkretny zostały w szczególności wyliczone takie podmioty, jak: Kancelaria Sejmu, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

¹⁶⁹ D. Dzienisiuk, *Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowym tytułem ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 14-15.

Są to ściśle określone jednostki, które są w pewnym sensie „unikatowe” w skali państwa.

1.4.4. Zaszeregowanie płatnika składek pod względem kryterium statusu zawodowej aktywności ubezpieczonych

Klasyfikowanie płatników może mieć również miejsce z uwagi na status zawodowej aktywności ubezpieczonych.

Przykładowo pracodawca, podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, czy podmiot w którym jest pełniona służba są płatnikami składek w stosunku do osób wykonujących pracę lub odpowiednio pełniących służbę.

Z kolei powiatowy urząd pracy pełni funkcję płatnika składek ZUS w stosunku do osób nieaktywnych zawodowo, tj. pobierających zasiłek dla bezrobotnych. B. Gudowska wskazuje analogicznie, że „Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym określone w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych odnoszą się do różnych kategorii osób fizycznych; co do zasady, żadna z tych grup – kwalifikowana ze względu na sposób wykonywania pracy – nie jest w świetle przepisów ustawy traktowana jako grupa uprzywilejowana¹⁷⁰. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zasady ubezpieczenia podmiotów reprezentujących różne grupy zawodowe zostały ujednoczone przez zastąpienie dotychczasowego podziału ubezpieczeń na pracownicze i niepracownicze. Podział występuje ze względu na powiązanie lub niepowiązanie z wykonywaniem zatrudnienia na różnych podstawach”¹⁷¹. Zatem podział uwzględniający kryterium statusu aktywności zawodowej ubezpieczonych nie stanowi *novum* w literaturze przedmiotu.

¹⁷⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2007 r., I UK 300/06, Legalis.

¹⁷¹ B. Gudowska, Art. 6 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

1.4.5. Pierwotny, klasyczny i wtórny płatnik składek

Płatnicy składek mogą zostać pogrupowani także z perspektywy normatywnej, na płatników „pierwotnych”, którzy figurują w aktualnie obowiązującej ustawie systemowej od 1 stycznia 1999 r. oraz płatników „wtórnych”, którzy zostali dodani w wyniku nowelizacji przepisów. Kształtowanie się i modyfikacja katalogu płatników jest ściśle związana z rozwojem gospodarczym i rozwojem stosunków społecznych. Powyższe pozwala wyciągnąć wniosek, że system ubezpieczeń społecznych nieustannie ewoluuje. W literaturze przedmiotu podkreśla się złożoność i licznosc czynników, które przyczyniają się do przemian w zakresie ubezpieczeń społecznych¹⁷². W tym kontekście warto najpierw pokrótce odnieść się do historycznych aktów prawnych, które obowiązywały przed dniem 1 stycznia 1999 r., tj. przed wprowadzeniem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w sposób bezpośredni odnosiły się do „płatnika” składek na ubezpieczenia społeczne.

Tabela nr 2. Użycie określenia „płatnik” w wybranych tekstach aktów prawnych sprzed 1999 r.

Wybrane akty prawne obowiązujące przed dniem 1 stycznia 1999 r.		
lp.	tytuł aktu prawnego/dokumentu	użycie określenia „płatnik” w tekście
1.	Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. nr 44, poz. 272 ze zm.).	brak
2.	Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz. U. z 1924 r. nr 67 poz. 650)	brak
3.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników	brak

¹⁷² W. Sanetra, *O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) K. Ślęzak, Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 14.

umysłowych (Dz. U. z 1927 r. nr 106 poz. 911)

- | | | |
|----|---|------|
| 4. | Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. 1933 nr 51 poz. 396) | brak |
| 5. | Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz. U. nr 10, poz. 54). | brak |
| 6. | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1976 r. w sprawie wykonania przepisów dekretu o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin (Dz. U. nr 13, poz. 74 ze zm.). | brak |
| 7. | Ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. nr 40, poz. 235). | brak |
| 8. | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1984 r. w sprawie ubezpieczenia społecznego niektórych osób wykonujących działalność zarobkową w zakresie wytwórczości ludowej i artystycznej (Dz. U. nr 60, poz. 308). | brak |
| 9. | Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu | brak |

ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 ze zm.).

- | | | |
|-----|---|---|
| 10. | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1987 r. w sprawie wykonania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz. U. nr 26, poz. 145 ze zm.). | brak |
| 11. | Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 grudnia 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. z 1988 r. nr 2, poz. 7 ze zm.). | brak |
| 12. | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1987 r. w sprawie rad nadzorczych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 1989 r. nr 53, poz. 319). | brak |
| 13. | Instrukcja nr 6 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie wykonywania ubezpieczenia społecznego duchownych (Dz. Urz. ZUS z 1989 r. nr 4, poz. 8). | § 2 pkt 4
Użyte w instrukcji określenia oznaczają:
(...)
4) płatnik - duchownego diecezjalnego, proboszcza, przełożonego domu zakonnego lub klasztoru, władze generalne lub prowincjalne (wyższego przełożonego zakonu lub prowincji opłacającego składkę za członków zakonu) oraz Fundusz Kościelny w Warszawie w odniesieniu do członków zakonów kontemplacyjnych. |

§ 5 ust. 3, § 7 ust. 3, § 18 ust. 1, § 20 ust. 2, § 21, § 24 oraz § 28 ust. 3 instrukcji.

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 68, poz. 330 ze zm.).

brak

15. Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 listopada 1995 r. w sprawie wysokości i trybu przyznawania dodatku kontrolerskiego pracownikom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzającym kontrole (M. P. z 1995 r. nr 60, poz. 675).

brak

16. Instrukcja nr 2 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 1997 r. określająca szczegółowe zasady postępowania w sprawie zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego, rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy oraz składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez zakłady pracy zatrudniające ponad 20 pracowników i członków spółdzielni (Dz. Urz. ZUS z 1997 r. nr 5, poz. 7 ze zm.).

§ 3.

1. W celu rejestracji w oddziale ZUS zakład pracy dokonuje zgłoszenia w ciągu 10 dni od dnia zatrudnienia pierwszego pracownika lub innej osoby wymienionej w § 2 pkt 4, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.

2. Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1 dokonuje się na formularzach:

1) ZUS S-1 - "Zgłoszenie płatnika składek" - zakład pracy sektora publicznego, tj. zakład pracy będący państwową jednostką organizacyjną, zakład pracy podległy samorządowi terytorialnemu oraz jednoosobowe spółki

Skarbu Państwa i te spółki z kapitałem mieszanym (z wyjątkiem spółek z kapitałem zagranicznym), w których udział Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub samorządu terytorialnego wynosi ponad 50%.

Wzór zgłoszenia stanowi załącznik nr 1.

2) ZUS S-2 - "Zgłoszenie płatnika składek" - zakład pracy sektora prywatnego, tj. spółdzielczy, społeczny zakład pracy oraz zakład pracy inny niż państwowa jednostka organizacyjna i niż podległy samorządowi terytorialnemu, a także te spółki z kapitałem mieszanym, w których udział Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub samorządu terytorialnego wynosi nie więcej niż 50% oraz wszystkie spółki z kapitałem zagranicznym.

Wzór zgłoszenia stanowi załącznik nr 2.

§ 4.

1. Po dokonaniu rejestracji oddział ZUS zawiadamia zakład pracy o nadanym numerze konta płatnika, zwanym dalej NKP.

17. Instrukcja nr 3 Prezesa Zakładu § 3.

Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 lipca 1997 r. określająca szczegółowe zasady postępowania w sprawie zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy, oraz

1. W celu rejestracji w oddziale ZUS zakład pracy dokonuje zgłoszenia w ciągu 10 dni od zatrudnienia pierwszego pracownika lub innej osoby wymienionej w § 2 pkt 4, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, na formularzach:

składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez zakłady pracy zatrudniające nie więcej niż 20 pracowników i członków spółdzielni (Dz. Urz. ZUS z 1997 r. nr 6, poz. 8 ze zm.).

1) ZUS S-1 – „Zgłoszenie płatnika składek” - zakład pracy sektora publicznego, tj. zakład pracy będący państwową jednostką organizacyjną, zakład pracy podległy samorządowi terytorialnemu oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i te spółki z kapitałem mieszanym (z wyjątkiem spółek z kapitałem zagranicznym), w których udział Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub samorządu terytorialnego wynosi ponad 50%.

Wzór zgłoszenia stanowi załącznik nr 1,

2) ZUS S-2 – „Zgłoszenie płatnika składek” - zakład pracy sektora prywatnego, tj. spółdzielczy, społeczny zakład pracy oraz zakład pracy inny niż państwowa jednostka organizacyjna i niż podległy samorządowi terytorialnemu a także te spółki z kapitałem mieszanym, w których udział Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub samorządu terytorialnego wynosi nie więcej niż 50% oraz wszystkie spółki z kapitałem zagranicznym.

§ 4

1. Po dokonaniu rejestracji oddział ZUS zawiadamia zakład pracy o nadanym numerze konta płatnika, zwanym dalej NKP.

Opracowanie własne na podstawie przywołanych aktów prawnych z jednoczesnym uwzględnieniem tekstów nienormatywnych w celu pełnego zobrazowania zagadnienia.

W celu kompletnego ukazania zagadnienia w tabeli nr 2 uwzględniono zarówno akty prawne, jak i teksty nienormatywne. Mając na względzie walor

historyczny, warto pokrótce przybliżyć wybrane akty prawne. I tak, ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby¹⁷³ stanowiła niejako odzwierciedlenie dekretu o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby z dnia 11 stycznia 1919 r.¹⁷⁴ Jednak sformułowania „płatnik”, „płatnik składek” czy „płatnik składek na ubezpieczenia społeczne” nie zostały zawarte w powyższych aktach prawnych. Niemniej jednak wprowadzenie powyższej ustawy przyczyniło się do ujednoczenia ubezpieczeń społecznych pracowników po odzyskaniu niepodległości przez Polskę¹⁷⁵. Kolejno, w ustawie z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, mimo braku odniesienia wprost do „płatnika składek”, zawarto m.in. uregulowania w zakresie opłacania składek i tak zgodnie z art. 47 ustawy: „I. Członkowie obowiązkowi płacą 2/5 przypadającej za nich składki, ich pracodawcy zaś 3/5. II. Za terminatorów i praktykantów, nie pobierających żadnego wynagrodzenia, składki opłacają w całości ich pracodawcy. Składkę za osoby, pobierające wynagrodzenie wyłącznie w naturze, płaci w całości pracodawca, przyczem wartość wynagrodzenia w naturze określa się na podstawie cen miejscowych, ustanowionych przez Urząd Ubezpieczeń.” Z kolei ustawa z dnia 28 marca 1933 r.¹⁷⁶ o ubezpieczeniu społecznym zwana w piśmiennictwie ustawą scaleniową stanowiła przejaw unifikacji ubezpieczeń¹⁷⁷. Ustawa scaleniowa usunęła luki poprzedniego systemu¹⁷⁸. Jak zaznacza J. Sadowska: „Zasadniczą kwestią w ustawie było zespolenie ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa z ubezpieczeniem od wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz z ubezpieczeniem emerytalnym. Scalając ubezpieczenia, uzyskano ewidentne korzyści prawne, organizacyjne i materialne¹⁷⁹. Zasadniczo to pracodawca był zobowiązany do opłacania składek¹⁸⁰, jednak w ww. ustawie scaleniowej nie zawarto pojęcia „płatnika”. Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, ani wydane na podstawie art. 25 ww. dekretu rozporządzenie Rady

¹⁷³ Dz. U. z 1920 r., nr 44 poz. 272.

¹⁷⁴ Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 9 poz. 122.

¹⁷⁵ J. Sadowska, *Prawnoorganizacyjne podstawy ubezpieczenia na wypadek choroby w Polsce (1920-1939)* [w:] *Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce*, (red.) I. Zielonkova, Zeszyt 9, Warszawa 1993, s. 18.

¹⁷⁶ Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z dnia 28 marca 1933 r., Dz. U. z 1933 r. nr 51, poz. 396.

¹⁷⁷ Zob. J. Sadowska, *op. cit.*, s. 36.

¹⁷⁸ T. Bińczycska-Majewska, *Fundusz Rezerwy Demograficznej w systemie zabezpieczenia ryzyka starości*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 10/2001, s. 60.

¹⁷⁹ J. Sadowska, *op. cit.*, s. 37.

¹⁸⁰ Art. 219 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym.

Ministrów z dnia 19 marca 1976 r. w sprawie wykonania przepisów dekretu o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin nie odnosiły się językowo do „płatnika”. Niemniej jednak, zgodnie z § 2 pkt 3 przywołanego rozporządzenia, przez ubezpieczonego należało rozumieć: „członka spółdzielni oraz osoby pracujące w spółdzielniach i wynagradzane według zasad obowiązujących członków spółdzielni”. Ustawa o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych z dnia 25 listopada 1986 r.¹⁸¹ także nie zawierała odniesienia czy definicji „płatnika składek”. Co prawda z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin wynikał obowiązek osób prowadzących działalność do opłacania składek na ubezpieczenie za każdy miesiąc ubezpieczenia, jednak nie posłużono się bezpośrednio sformułowaniem „płatnik”. W tabeli nr 2 zawarto także odniesienia do tekstów nienormatywnych, tj. np. instrukcji Prezesa ZUS. I tak, Instrukcja nr 6 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie wykonywania ubezpieczenia społecznego duchownych¹⁸² zawierała odniesienie do płatnika składek także w innych jednostkach redakcyjnych nie uwzględnionych w tabeli (tj. § 5 ust. 3, § 7 ust. 3, § 18 ust. 1, § 20 ust. 2, § 21, § 24 oraz § 28 ust. 3), jednak to właśnie z treści § 2 pkt 4 wynika kogo należało rozumieć przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne duchownych. Mimo „obiecującej” nazwy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w treści tego aktu prawnego brakuje bezpośredniego odniesienia do „płatnika”, a w słowniku w § 2 wyjaśniono wyłącznie określenia oddział ZUS, zakłady pracy, ubezpieczenie, zaopatrzenie emerytalne, świadczenia, umowa, działalność czy najniższe wynagrodzenie.

Powyższa analiza prowadzi do stwierdzenia, że przed dniem 1 stycznia 1999 r., tj. przed dniem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy systemowej, niezmiernie rzadko posługiwano się sformułowaniem „płatnik”. Co prawda w poprzedzających obecną ustawę uregulowaniach nie brakowało norm z zakresu obowiązku opłacania składek i wskazywania na podmioty do tego zobligowane,

¹⁸¹ T.j. Dz. U. Nr 25, poz. 137.

¹⁸² Dz. Urz. ZUS z 1989 r. Nr 4, poz. 8.

jednak określenie „płatnik” nie było powszechnie stosowane w aktach prawnych. Częstsze użycie tego pojęcia można zauważyć w instrukcjach Prezesa ZUS. Stosowanie zwrotu „płatnik” miało jednak miejsce w rozważaniach teoretycznych. Przykładowo W. Muszalski wskazywał: „Uspołecznione zakłady pracy stały się bowiem płatnikami zasiłków, a w pewnym zakresie bezpośrednio je finansują”¹⁸³.

Dopiero ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁸⁴ zastosowano rozwiązanie polegające na wprowadzeniu zamkniętego katalogu bezpośrednio określającego kogo należy rozumieć przez płatnika składek. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 4 pkt 2 ustawy systemowej wersji z 1998 r. płatnikiem składek był:

- 1) pracodawca - w stosunku do pracowników oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi,
- 2) jednostka wypłacająca świadczenia socjalne i zasiłki socjalne - w stosunku do osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia,
- 3) podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania – w stosunku do osób, które ją wykonują, na podstawie skierowania do pracy,
- 4) ubezpieczony wyłącznie zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne,
- 5) Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu - w stosunku do posłów i senatorów,
- 6) duchowny diecezjalny albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru – w stosunku do członków swych zakonów,
- 7) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej w stosunku do:
 - a) żołnierzy niezawodowych w służbie czynnej lub osób odbywających zastępcze formy służby wojskowej,
 - b) żołnierzy zawodowych,

¹⁸³ W. Muszalski, *op. cit.*, s. 79.

¹⁸⁴ Dz. U. Nr 137, poz. 887.

- 8) jednostka organizacyjna podległa Komendzie Głównej Policji - w stosunku do funkcjonariuszy Policji,
- 9) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych - w stosunku do funkcjonariuszy oraz żołnierzy,
- 10) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości - w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej,
- 11) ośrodek pomocy społecznej - w stosunku do osób pobierających zasiłki stałe lub gwarantowane zasiłki okresowe z pomocy społecznej,
- 12) Urząd Ochrony Państwa - w stosunku do funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa,
- 13) powiatowy urząd pracy - w stosunku do osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych lub stypendium,
- 14) Zakład - w stosunku do osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński oraz
- 15) podmiot wypłacający stypendium sportowe - w stosunku do osób pobierających te stypendia.

Powyższe podmioty, które figurowały w treści ustawy systemowej w momencie jej wprowadzenia w życie, można nazwać określeniem „pierwotnych”. Spośród nich wyróżnić należy tych, których pozycja płatnika uległa modyfikacji. Przykładowo, obecnie pracodawca realizuje obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne nie tylko względem wyżej wymienionych, ale również m.in. w stosunku do osób odbywających służbę zastępczą. Z kolei Kancelaria Sejmu pełni funkcję płatnika zarówno w stosunku do posłów na Sejm Rzeczypospolitej, jak i do posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁵. Zmiana ta została wprowadzona na podstawie art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 27 sierpnia 2004 r. i była pochodną wejścia Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. Pierwotne uregulowania ustawy systemowej dotyczyły duchownego diecezjalnego, przełożonego domu zakonnego lub klasztoru, podczas gdy aktualny przepis art. 4 u.s.u.s. zasadniczo odnosi się do duchownych niebędących członkami zakonu, przełożonego domu

¹⁸⁵ Dz. U. poz. 1925, z 2006 r. poz. 708 oraz z 2009 r. poz. 918.

zakonnego lub klasztoru oraz za zgodą ZUS, innej zwierzchniej instytucji diecezjalnej albo zakonnej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw: „Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jako jeden z podstawowych aktów prawnych reformowanego systemu weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Wielość nowych rozwiązań oraz fakt, że ta ustawa jest adresowana do prawie wszystkich osób objętych ubezpieczeniami społecznymi w Polsce (z wyjątkiem sędziów, prokuratorów, rolników indywidualnych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy rozpoczęli służbę przed dniem 1 stycznia 1999 r.) powoduje, że przyjęte 13 października 1998 r. rozwiązania wymagają bieżących korekt. Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi wynik kilkumiesięcznej oceny prawidłowości nowych rozwiązań oraz ich spójności z innymi aktami prawnymi”¹⁸⁶. W tym kontekście warto także wskazać na istniejące w latach 1997-2000 stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, który miał się przyczynić do utworzenia ww. rozwiązań legislacyjnych m.in. w obrębie ubezpieczenia społecznego¹⁸⁷.

Spośród pierwotnych płatników składek wyróżnić można tych, którzy w wyniku nowelizacji nie są już aktualnie wymienieni w zamkniętym katalogu w art. 4 u.s.u.s., tj.:

- 1) jednostka organizacyjna podległa Komendzie Głównej Policji,
- 2) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych,
- 3) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości oraz
- 4) Urząd Ochrony Państwa.

Pierwsze trzy podmioty zostały wyeliminowane z katalogu w wyniku uchylecia art. 4 pkt 2 lit. h-j przez art. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych

¹⁸⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw; źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19991101256> (ostatni dostęp: 1.03.2023 r.).

¹⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Dz. U. 1997 nr 10 poz. 51.

ustaw¹⁸⁸ zmieniającej ustawę systemową z dniem 1 października 2003 r. Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ww. ustawy pierwszorzędnym celem nowelizacji było: „(...) stworzenie warunków sprzyjających stabilizacji rozwiązań w zakresie świadczeń emerytalnych przysługujących żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom służb mundurowych”¹⁸⁹. Żołnierze zawodowi zostali wyłączeni z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z uwagi na istnienie dedykowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego¹⁹⁰. Z kolei wykreślenie Urzędu Ochrony Państwa z katalogu płatników składek na ubezpieczenia społeczne – na mocy art. 195 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁹¹ z dniem 29 czerwca 2002 r. – było ściśle związane z likwidacją tej instytucji państwowej i zastąpieniem jej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu.

Poza pierwotnie wymienionymi płatnikami składek, którzy nie figurują już jako płatnicy są także podmioty, które pełnią funkcję płatnika od momentu wprowadzenia ustawy do dnia dzisiejszego i można określić ich nazwą „klasycznych” płatników. Są to:

- 1) pracodawca,
- 2) jednostka wypłacająca świadczenia socjalne i zasiłki socjalne,
- 3) podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- 4) ubezpieczony wyłącznie zobowiązany do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne,
- 5) Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu,
- 6) jednostka organizacyjna podległa ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości,
- 7) ośrodek pomocy społecznej,
- 8) powiatowy urząd pracy,
- 9) ZUS oraz

¹⁸⁸ Dz. U. z 2003 r., nr 166 poz. 1609.

¹⁸⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1160, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetail.s.xsp?id=WDU20031661609>, (dostęp: 1.03.2023 r.).

¹⁹⁰ Zob. P. Kostrzewska, *System ubezpieczeń ...*, op. cit., s. 159.

¹⁹¹ Dz. U. z 2002 r. nr 74, poz. 676.

10) podmiot wypłacający stypendium sportowe.

W ramach grupy płatników „wtórnych”, tj. tych podmiotów, które zostały dodane w wyniku nowelizacji ustawy i są określone w art. 4 u.s.u.s. do dziś, można w szczególności wskazać:

- 1) podmiot prowadzący szkołę doktorską dodany w art. 4 pkt 2 lit. pa przez art. 42 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹² z dniem 1 października 2018 r. czy
- 2) wójta, burmistrza i prezydenta miasta dodanych w art. 4 pkt 2 lit. w przez art. 44 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁹³ z dniem 1 maja 2004 r.

Istnieją także płatnicy, których nie da się zakwalifikować do żadnej z wymienionych wyżej grup i jest to na przykład wspomniana już Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, która została dodana do katalogu płatników w 2002 r. i następnie wykreślona na mocy art. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁴ z dniem 1 października 2003 r.

1.4.6. Statystyczne ujęcie wybranych kategorii płatników składek

W zakresie analizy grup płatników składek na ubezpieczenia społeczne warto również odnieść się do danych statystycznych. Poniżej prezentowane wykresy ukazują między innymi kwartalne ujęcie liczby płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w 2022 r., zmianę liczby aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w latach 2017-2022, liczbę aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z podziałem na osoby fizyczne płacące za siebie i innych, osoby fizyczne płacące za siebie i osoby prawne w latach 2019-2022, strukturę płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce oraz liczbę aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według województw z uwzględnieniem stanu na dzień 31

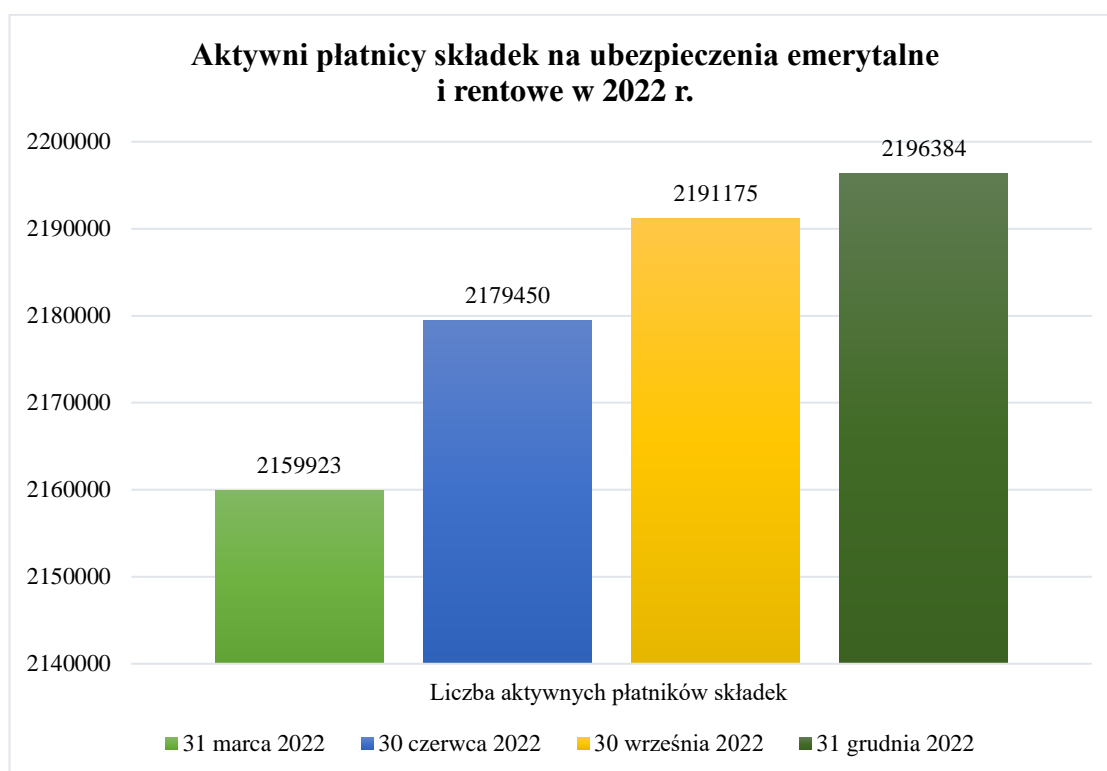
¹⁹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1669.

¹⁹³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390.

¹⁹⁴ Dz. U. z 2003 r. nr 166 poz. 1609.

grudnia 2022 r. Dane statystyczne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pozwalają na ukazanie skali oraz praktycznego wymiaru analizowanego zagadnienia. W niniejszym podrozdziale przedstawiono także wybrane informacje na temat płatników składek, w oparciu o ostatnio opublikowany rocznik statystyczny ZUS, tj. za lata 2015-2017¹⁹⁵.

Wykres nr 1. Liczba płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w roku 2022 r. w ujęciu kwartalnym.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS - Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

¹⁹⁵ Autorka w dniu 28 marca 2023 r. skierowała do ZUS wnioski o udostępnienie informacji publicznej, poprzez przesłanie na wskazany adres mailowy, dostępnych i aktualnych szczegółowych informacji na temat płatników składek (danych liczbowych, płatków wg statusu, stanu województw itd.). W odpowiedzi wskazano, że publikacja rocznika statystycznego ZUS za lata 2018-2020 planowana jest w czerwcu 2023 r., a dane udostępnione na stronach internetowych: <https://bip.zus.pl/>, <http://psz.zus.pl/>, <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> oraz <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenie-zdrowotne> są najbardziej aktualne. W dniu 16 czerwca 2023 r. autorka została poinformowana o pozostawianiu rocznika statystycznego ubezpieczeń społecznych za lata 2018-2020 w dalszym opracowaniu redakcyjnym i w konsekwencji braku możliwości jego udostępnienia. Do dnia 31 lipca 2023 r. włącznie nie opublikowano ww. rocznika statystycznego, a najnowsze informacje opublikowane na stronie ZUS odnosiły się wyłącznie do płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz ubezpieczenia zdrowotne. W konsekwencji, z uwagi na podzielenie przez autorkę pracy stanowiska o niezaliczaniu ubezpieczenia zdrowotnego do ubezpieczeń społecznych, do opracowań własnych wykorzystano wyłącznie dane na temat płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Ponadto, do sporządzenia wykresów i kartogramów wykorzystano także dane z ostatnio opublikowanego Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych za lata 2015-2017 oraz dane GUS.

Wykres nr 1 ukazuje liczbowe ujęcie płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2022 r. z uwzględnieniem poszczególnych kwartałów. Liczba aktywnych płatników składek w 2022 r. wyniosła odpowiednio:

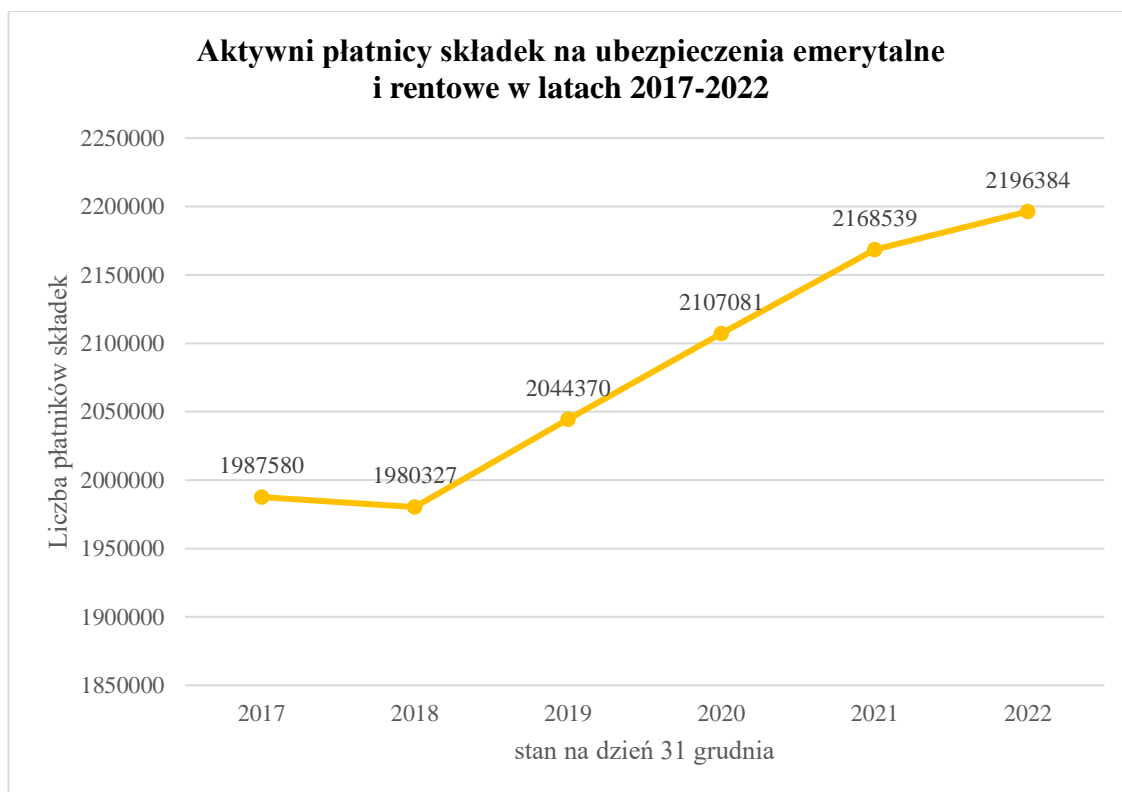
- 1) 2 159 923 – według stanu na dzień 31 marca 2022 r.,
- 2) 2 179 450 – według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.,
- 3) 2 191 175 – według stanu na dzień 30 września 2022 r. oraz
- 4) 2 196 384 – według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Zaprezentowane dane liczbowe ukazują tendencję wzrostową liczby aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Wzrost liczby płatników składek nastąpił o:

- 1) 0,9 % od 31 marca do 30 czerwca 2022 r.,
- 2) 0,54 % od 30 czerwca do 30 września 2022 r. oraz
- 3) 0,24 % od 30 września do 31 grudnia 2022 r.

Z przedstawionych danych wynika, że kwartalny wzrost liczby płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2022 r. oscylował poniżej 1%, przy czym, najwyższy wzrost odnotowano na początku roku.

Wykres nr 2. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w latach 2017-2022 według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS - Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Wykres nr 2 prezentuje liczbę aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w latach 2017-2022. Uwzględnione dane odnoszą się do stanu na dzień 31 grudnia. I tak, liczebność ww. płatników składek w latach 2017-2022 kształtowała się następująco:

- 1) 2017 – 1987580,
- 2) 2018 – 1980327,
- 3) 2019 – 2044370,
- 4) 2020 – 2107081,
- 5) 2021 – 2168539 oraz
- 6) 2022 – 2196384.

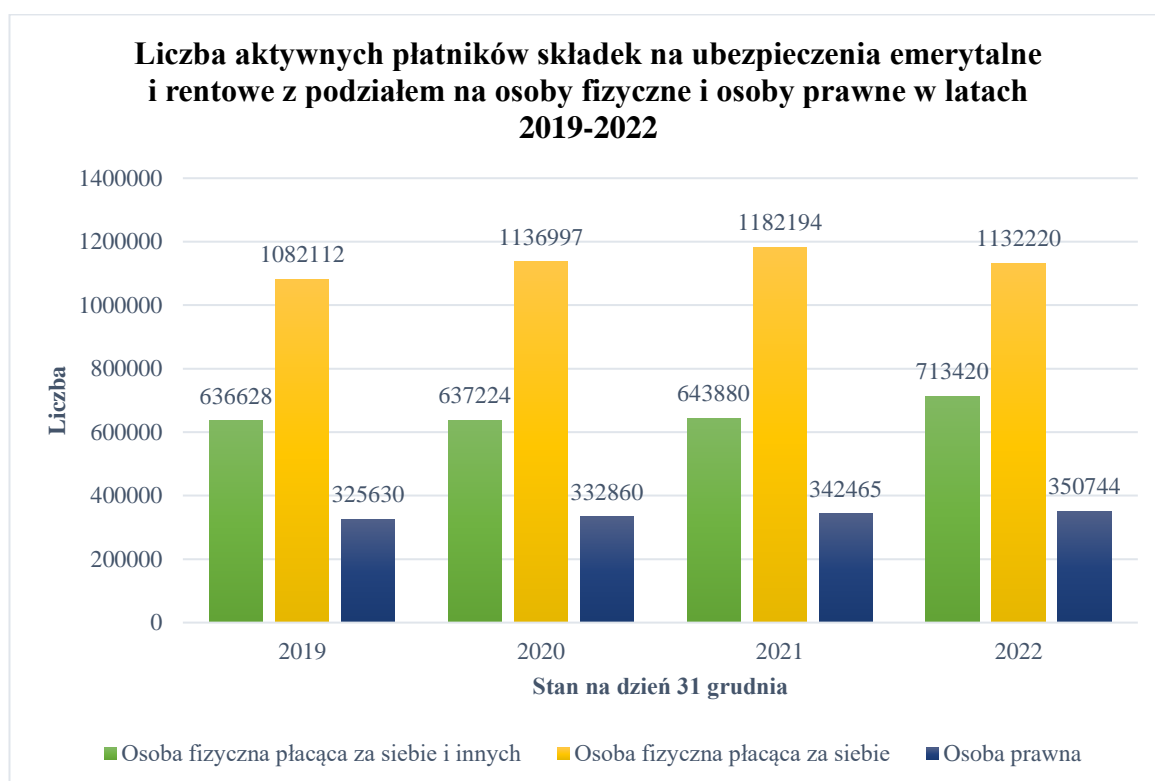
Dane z wykresu nr 2 prowadzą do zbliżonego wniosku jak w uwagach do wykresu nr 1. Przedmiotowy wykres zasadniczo ukazuje tendencję wzrostową liczby płatników

składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, za wyjątkiem spadku liczby płatników w roku 2018 w stosunku do roku 2017, gdy liczba płatników zmalała o 7253 podmioty. Zmiana ta była jednak nieznaczna (0,36 %). W kolejnych latach liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne wzrastała o:

- 1) 3,23 % z roku 2018 w stosunku do roku 2019,
- 2) 3,07 % z roku 2019 w stosunku do roku 2020,
- 3) 2,92 % z roku 2020 w stosunku do roku 2021 oraz
- 4) 1,28 % z roku 2021 w stosunku do roku 2022.

Dane te ukazują, że w latach 2018-2022 najwyższy wzrost liczby aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne miał miejsce od 31 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., a najmniejszy od 31 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.

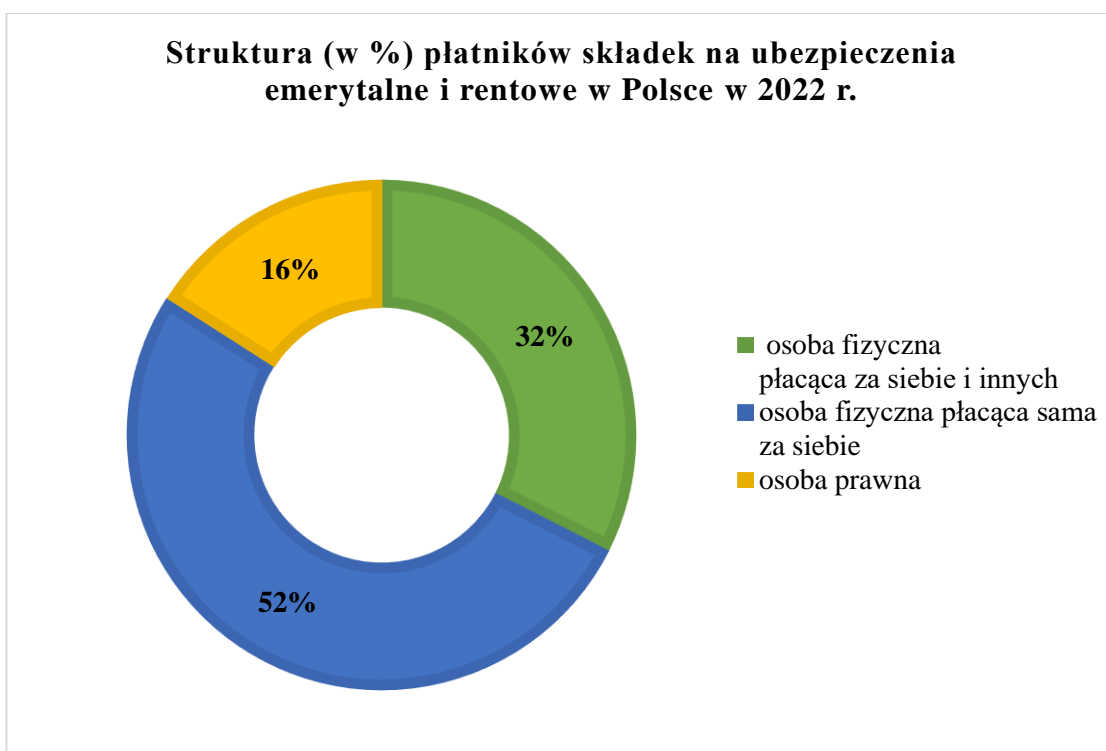
Wykres nr 3. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z podziałem na osoby fizyczne płacące za siebie i innych, osoby fizyczne płacące za siebie i osoby prawne w latach 2019-2022 według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS - Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Dane z wykresu nr 3 odnoszą się do struktury poszczególnych płatników składek w latach 2019-2022. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby fizyczne opłacające składkę za siebie, w drugiej kolejności w kategorii liczebności uplasowały się osoby fizyczne płacące za siebie i innych, a najmniej liczną kategorię stanowiły osoby prawne. Powyższe dane ukazują również przeważającą wzrastającą tendencję liczbową wszystkich z wymienionych płatników składek. Wyjątek stanowi spadek liczby osób fizycznych płacących za siebie, która zmalała z 1 182 194 osób w 2021 r. do 1 132 220 osób w 2022 r. (tj. spadek o 4,41 %).

Wykres nr 4. Struktura płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

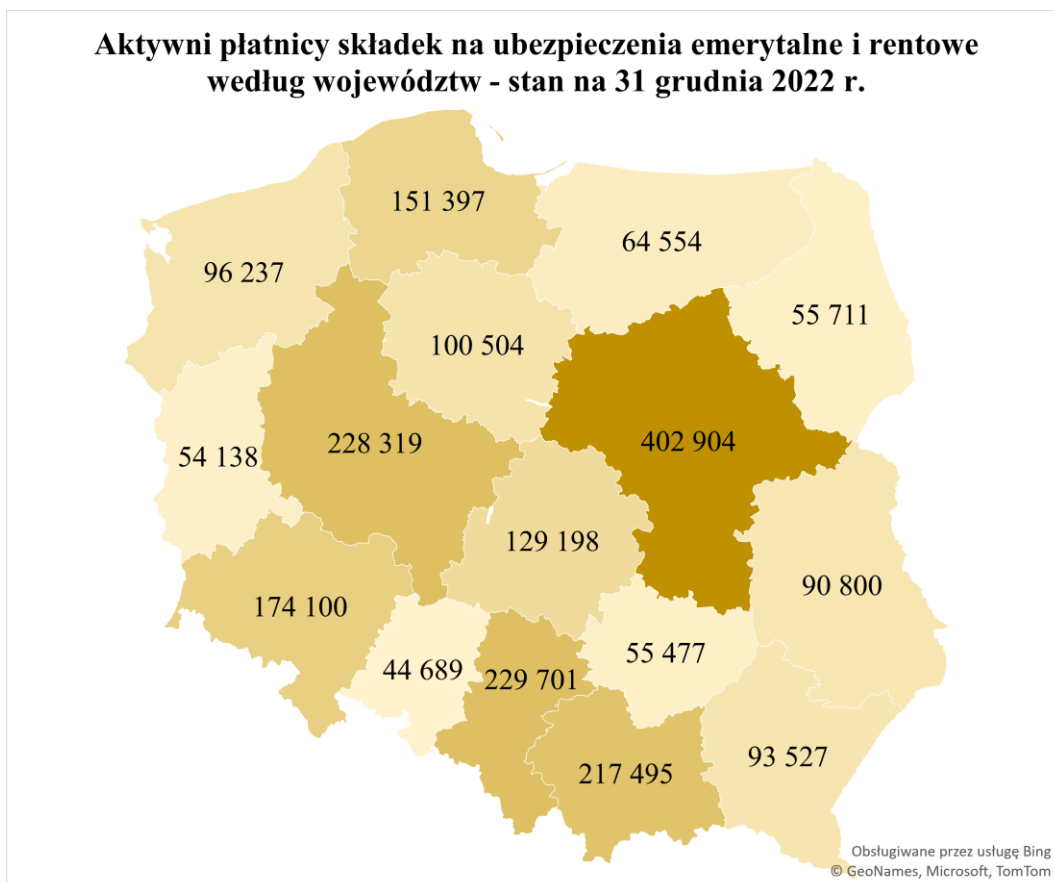


Opracowanie własne na podstawie danych ZUS - Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Wykres nr 4 ukazuje procentową strukturę płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce z uwzględnieniem stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.. Osoby fizyczne płacące za siebie i innych stanowiły w przybliżeniu 32% (713 420 osób), osoby fizyczne płacące same za siebie ponad połowę wszystkich ww. płatników składek, tj. 52% (1 132 220 osób), zaś liczba osób prawnych odnosiła się do

pozostałych 16% (350 744 osób). W konsekwencji, co drugi płatnik składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w 2022 r. to osoba fizyczna płacąca sama za siebie.

Kartogram nr 1. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według województw - stan na 31 grudnia 2022 r.

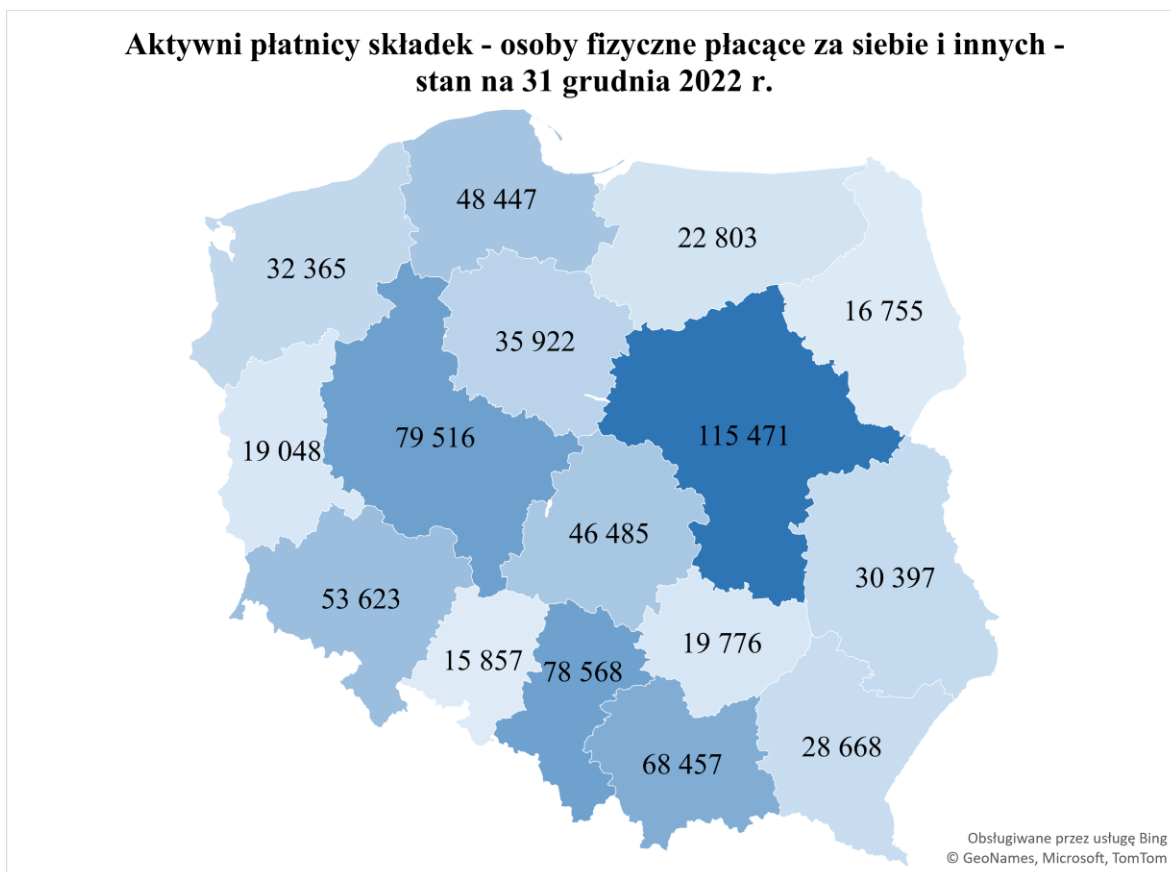


Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Kartogram nr 1 przedstawia liczbę aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z uwzględnieniem danych z poszczególnych województw - stan na dzień 31 grudnia 2022 r. Z zaprezentowanych danych wynika, że najwięcej płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe było w województwie mazowieckim (402 904), kolejno w województwie śląskim (229 701) oraz w województwie wielkopolskim (228 319). Najmniej płatników było w województwie opolskim (44 689), lubuskim (54 138) oraz świętokrzyskim

(55 477). Płatnicy z województwa mazowieckiego stanowią aż 18,41 % wszystkich płatników, zaś płatnicy z województwa opolskiego stanowią 2,04 % całości¹⁹⁶.

Kartogram nr 2. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – osób fizycznych płacących za siebie i innych według województw – stan na 31 grudnia 2022 r.



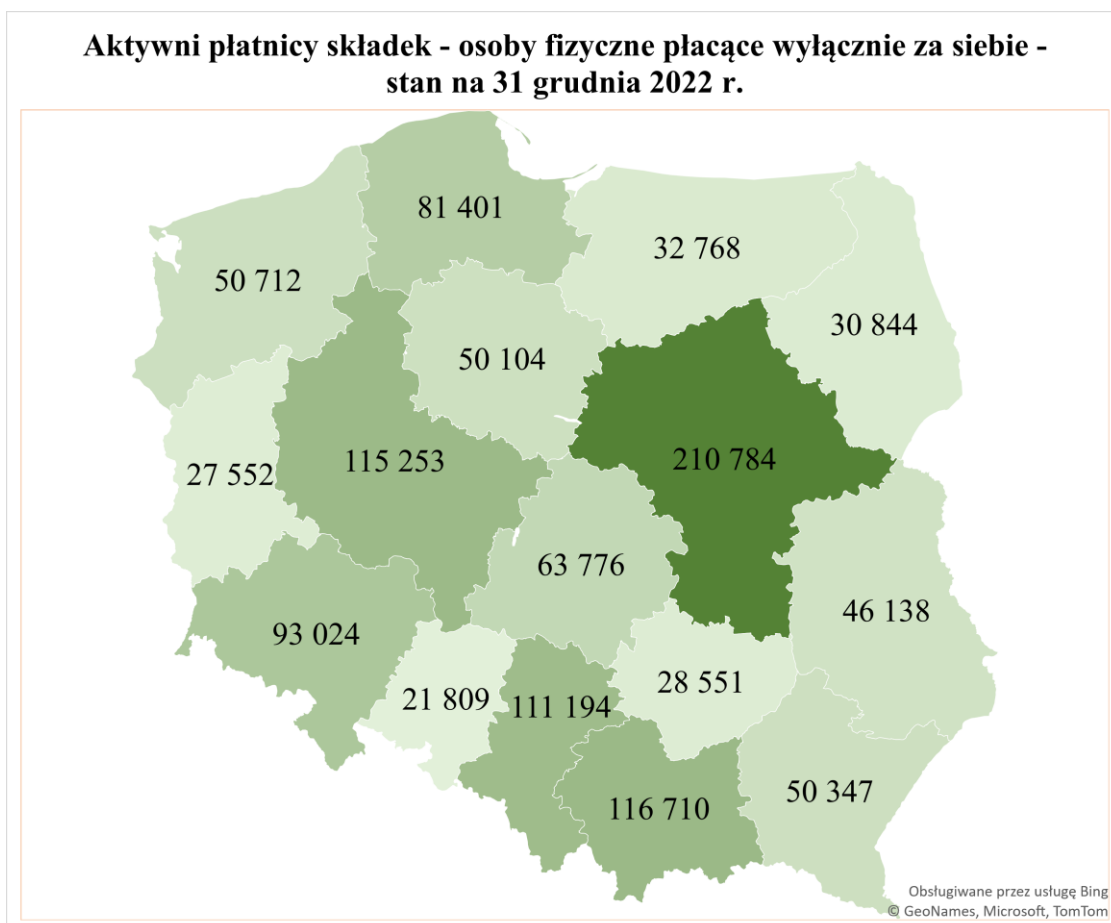
Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

W kartogramie nr 2 zaprezentowano liczbę aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z uwzględnieniem danych z poszczególnych województw. Z przedstawionych danych wynika, że 31 grudnia 2022 r. najwięcej płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, tj. osób fizycznych płacących za siebie i innych było w województwie mazowieckim (115 471), wielkopolskim (79 516) oraz śląskim (78 568). Z kolei najmniej ww. płatników było w województwie opolskim (15 857), podlaskim (16 755) oraz lubuskim (19 048).

¹⁹⁶ Przez „wszystkich płatników” i „całość” należy rozumieć sumę wszystkich płatników uwzględnionych w kartogramie nr 1., bez uwzględnienia województw, które z uwagi na błędne dane lub ich brak nie mogły być odpowiednio przypisane przez ZUS.

Wskazani płatnicy składek z województwa mazowieckiego stanowią 16,21 % wszystkich osób fizycznych płacących za siebie i innych, a płatnicy z województwa opolskiego 2,23 % ogółu ww. osób¹⁹⁷.

Kartogram nr 3. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – osób fizycznych płacących za siebie – stan na 31 grudnia 2022 r.



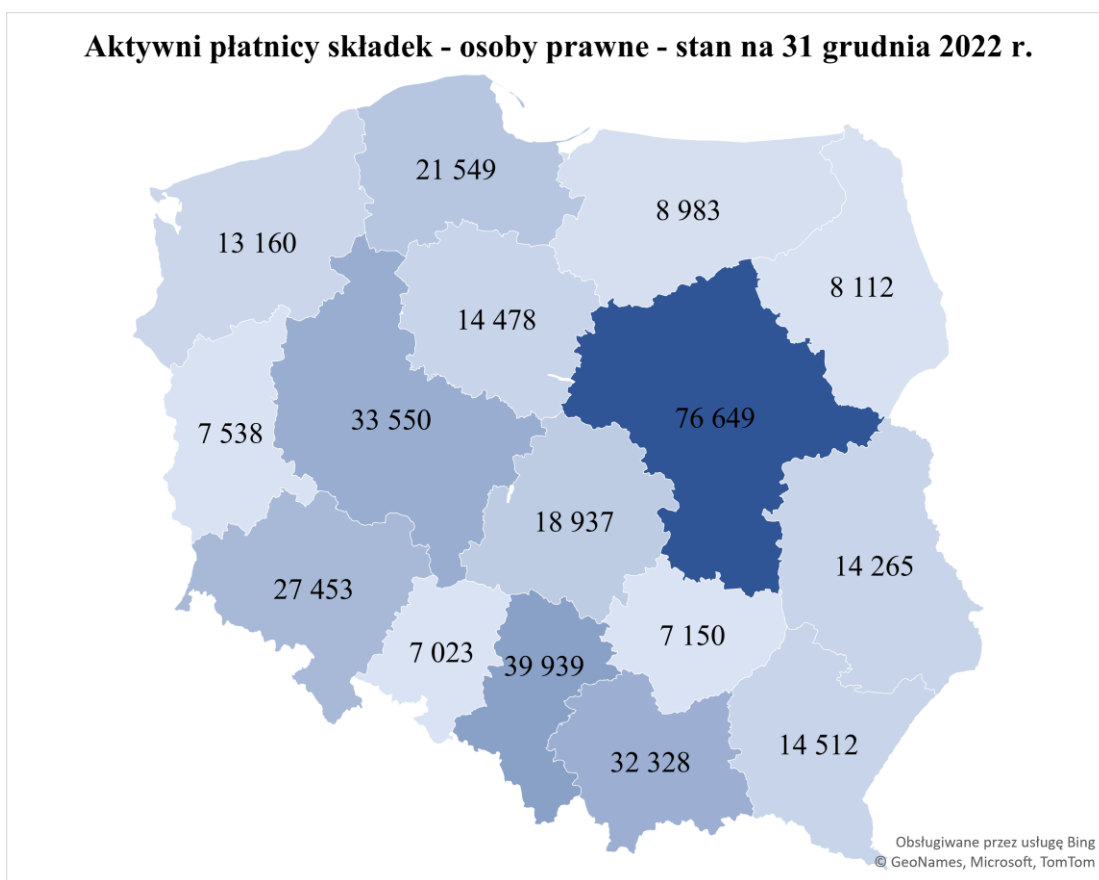
Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Z kartogramu nr 3 wynika liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, będących osobami fizycznymi płacącymi za siebie, z uwzględnieniem danych z poszczególnych województw. Z przedstawionych danych wynika, że 31 grudnia 2022 r. najwięcej ww. płatników składek było kolejno

¹⁹⁷ Przez „wszystkie osoby fizyczne płacące za siebie i inne” oraz „ogół” należy rozumieć sumę wszystkich płatników uwzględnionych w kartogramie nr 2. będących osobami fizycznymi płacącymi za siebie i innych, bez uwzględnienia województw, które z uwagi na błędne dane bądź ich brak nie mogły być odpowiednio przypisane przez ZUS.

w województwie mazowieckim (210 784), małopolskim (116 710) oraz wielkopolskim (115 253). Z kolei najmniej ww. płatników było w województwie opolskim (21 809), lubuskim (27 552) oraz świętokrzyskim (28 551). Osoby fizyczne płacące same za siebie z województwa mazowieckiego stanowiły 18,64 % ogółu, zaś liczba ww. osób z województwa opolskiego stanowi 1,93 % wszystkich płatników będących osobami fizycznymi płacącymi za siebie¹⁹⁸.

Kartogram nr 4. Liczba osób prawnych aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe — stan na 31 grudnia 2022 r.



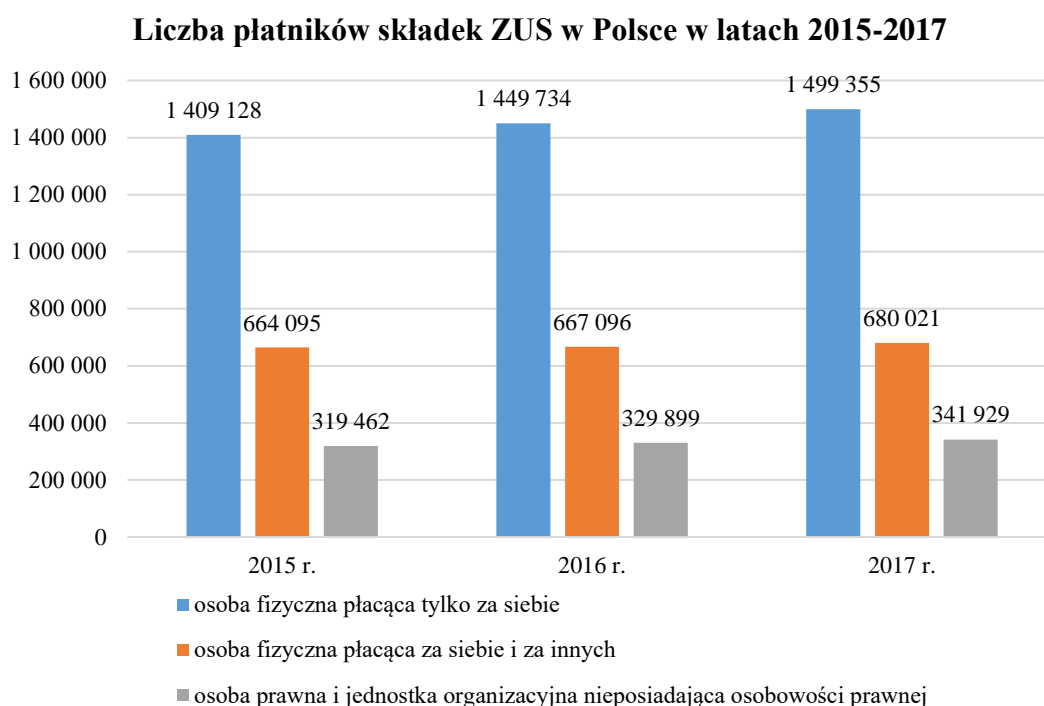
Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).

Z kartogramu nr 4 wynika liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, będących osobami prawnymi według danych z poszczególnych województw. Z przedstawionych danych wynika, że 31 grudnia 2022 r. najwięcej ww.

¹⁹⁸ Przez „wszystkie osoby fizyczne płacące za siebie” i „ogół” należy rozumieć sumę wszystkich płatników uwzględnionych w kartogramie nr 3. będących osobami fizycznymi płacącymi za siebie i innych, bez uwzględnienia województw, które z uwagi na błędne dane bądź ich brak nie mogły być odpowiednio przypisane przez ZUS.

płatników składek było kolejno w województwie mazowieckim (76 649), śląskim (39 939) oraz wielkopolskim (33 550). Najmniej ww. płatników odnotowano w województwie opolskim (7 023), świętokrzyskim (7 150) oraz lubuskim (7 538). Płatnicy (osoby prawne) z województwa mazowieckiego stanowili 22,18 % całości, zaś z województwa opolskiego 2,03 % ogółu płatników będących osobami prawnymi¹⁹⁹.

Wykres nr 5. Liczba płatników składek ZUS w Polsce w latach 2015-2017.



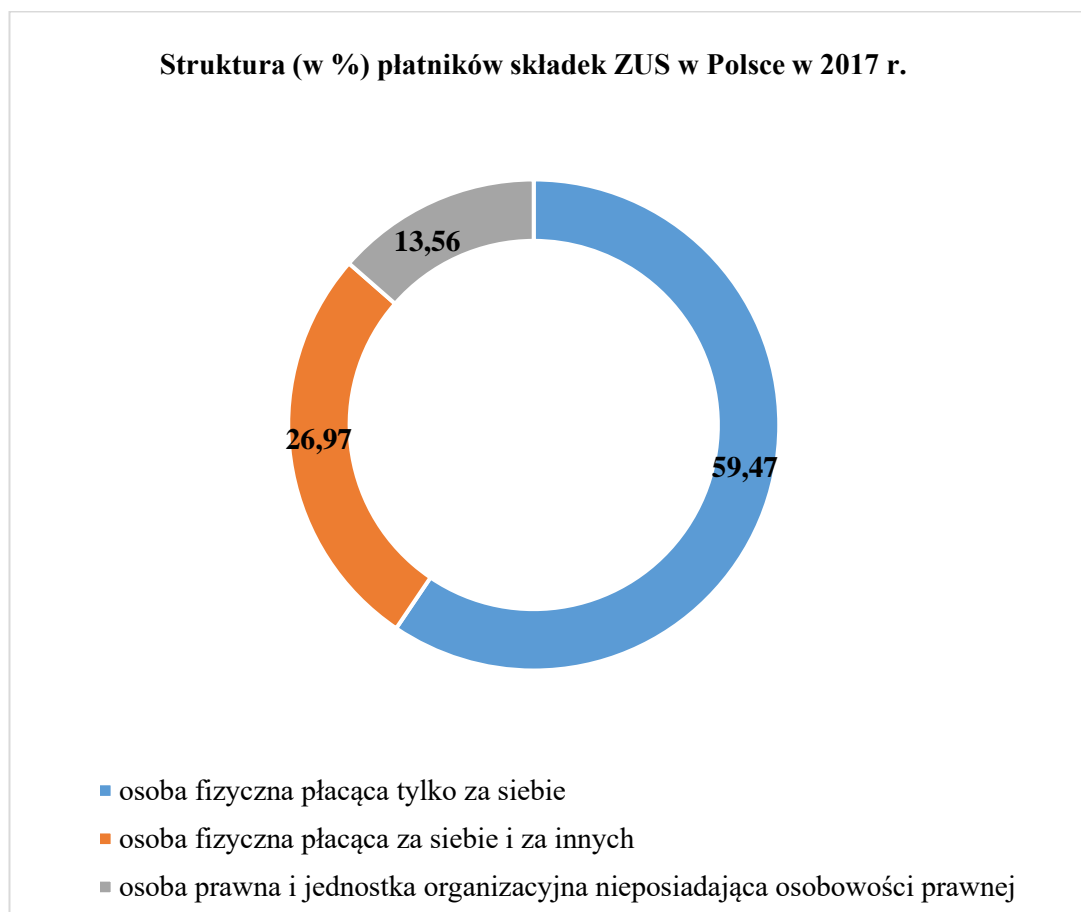
Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spolecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.).

Wykres nr 5 ukazuje liczbowe ujęcie płatników składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2015-2017. Najliczniejszą grupą w tych latach były osoby fizyczne opłacające składkę za siebie. W drugiej kolejności w kategorii liczebność występują osoby fizyczne płacące za siebie i innych, a najmniej liczną grupę stanowią osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Powyższe dane

¹⁹⁹ Przez „ogół płatników będących osobami prawnymi” i „całość” należy rozumieć sumę wszystkich płatników uwzględnionych w kartogramie nr 4. będących osobami prawnymi, bez uwzględnienia województw, które z uwagi na błędne dane bądź ich brak nie mogły być odpowiednio przypisane przez ZUS.

ukazują wzrastającą tendencję liczbową wszystkich z wymienionych płatników składek.

Wykres nr 6. Struktura płatników składek ZUS w Polsce w 2017 r.



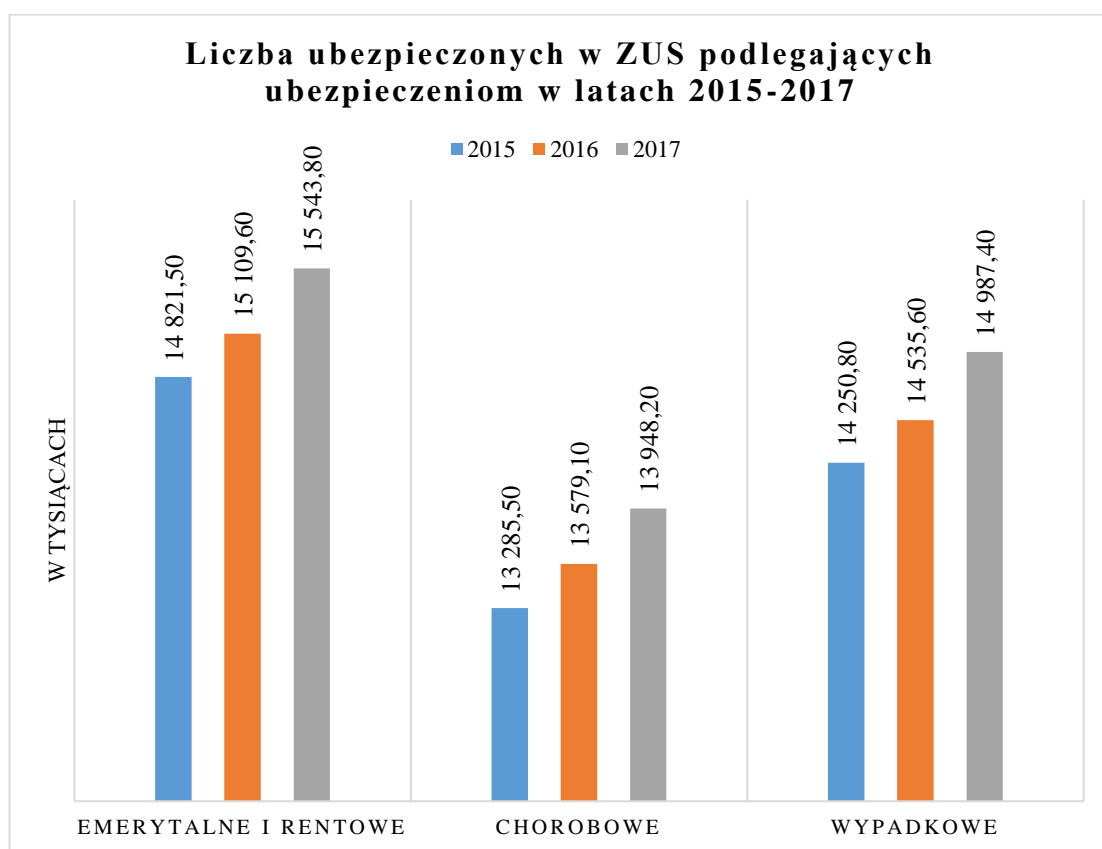
Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.).

Wykres nr 6 przedstawia procentową strukturę płatników składek na ubezpieczenia społeczne. W 2017 r. niemal 60% wszystkich płatników składek stanowiły osoby fizyczne opłacające składki za siebie, kolejno prawie 27% to osoby fizyczne płacące za siebie i innych, a pozostałe 13,56 % obejmuje grupę osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Dane te ukazują, że w praktyce w roli płatnika składek ZUS najczęściej występują osoby fizyczne. Niemniej jednak, osoby prawne nierzadko są płatnikami składek ubezpieczeniowych w stosunku do tysięcy ubezpieczonych.

Pogrupowanie płatników składek na ubezpieczenia społeczne jest również możliwe z perspektywy liczby ubezpieczonych. Przy czym, przez ubezpieczonego

należy rozumieć osobę fizyczną, która podlega co najmniej jednemu z ubezpieczeń społecznych, tj. ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym, ubezpieczeniu w razie choroby i macierzyństwa (tzw. „ubezpieczenie chorobowe”) bądź ubezpieczeniu z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz wypadków w szczególnych okolicznościach (tzw. „ubezpieczenie wypadkowe”).

Wykres nr 7. Liczba ubezpieczonych w ZUS podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, chorobowemu i wypadkowemu w latach 2015-2017 (w tysiącach).

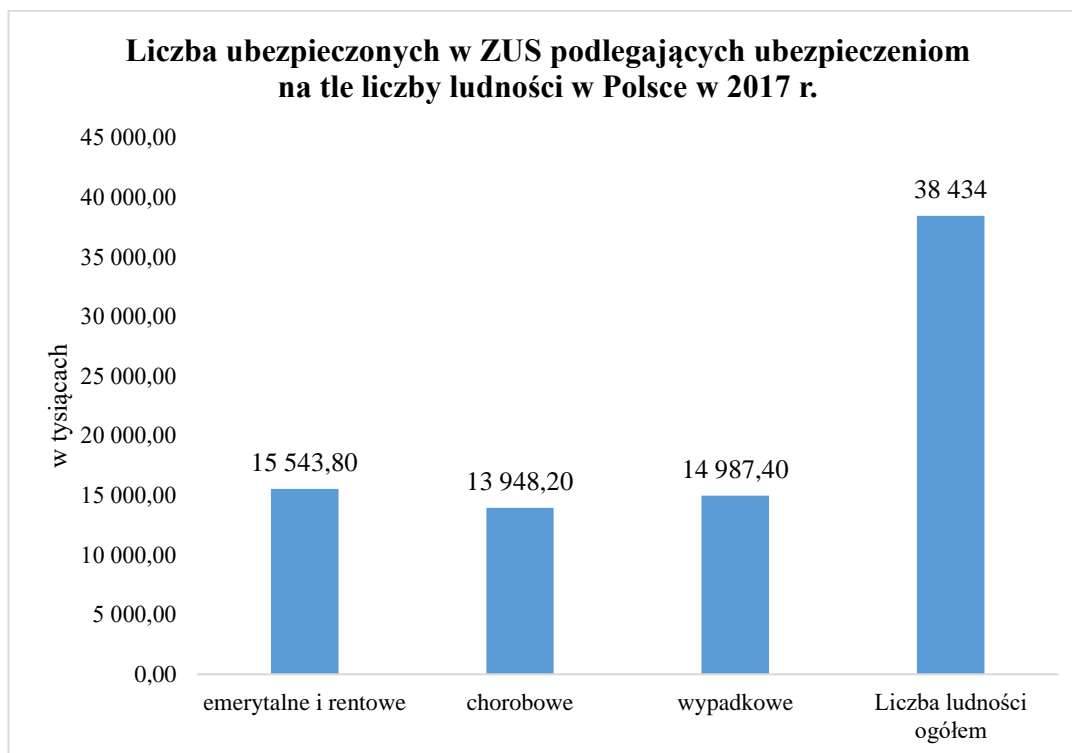


Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.).

Dane z wykresu nr 7 ukazują tendencję wzrostową liczby ubezpieczonych w ZUS, zarówno w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego oraz rentowego, chorobowego, jak i wypadkowego. Wykres ten przedstawia także zróżnicowanie liczby ubezpieczonych ze względu na tytuł do ubezpieczenia. Najliczniejszą grupą w latach 2015-2017 była grupa osób posiadających tytuł do ubezpieczenia

emerytalnego oraz rentowego, następnie w kolejności malejącej – wypadkowego i *in fine* chorobowego.

Wykres nr 8. Liczba ubezpieczonych w ZUS podlegających ubezpieczeniom na tle liczby ludności w Polsce w 2017 r. (w tysiącach).



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.) oraz danych GUS, Rocznik demograficzny 2018 GUS, źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2018,3,12.html> (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.), s. 26.

Wykres nr 8 ukazuje, iż w 2017 r. osoby posiadające tytuł do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych stanowiły około 40% liczby ogółu ludności. Z danych ZUS wynika, że w kolejnych latach tj. w roku 2018, 2019, 2020 i 2021 liczba wspomnianych ubezpieczonych wyniosła odpowiednio: 15 847,6 tys., 16 111,5 tys., 15 781,3 tys. oraz 16 077,8 tys.²⁰⁰ Z kolei liczba ludności w tym czasie wyniosła 38 411 tys. w 2018 r., 38 383 tys. w 2019 r., 38 089 tys. w 2020 r. oraz 37 908 tys.

²⁰⁰ W odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych – źródło: <https://www.zus.pl/documents/10182/167633/Wa%C5%BCniejsze+informacje+z+zakresu+ubezpieczeni%C5%84+spo%C5%82ecznych+2021+r.pdf/c2534eab-0ef2-7053-6700-0205ea71e940?t=1653475255260> (dostęp: 23.02.2023 r.), s. 7.

w 2021 r.²⁰¹ Niemniej jednak dane demograficzne jednoznacznie prezentują ujemny przyrost demograficzny, tj. rosnącą stopę ubytku rzeczywistego ludności. Także prognoza ludności Polski do 2050 r. ukazuje postępujący spadek liczby osób na terytorium RP²⁰².

Tabela nr 1. Wybrani ubezpieczeni podlegający ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w ZUS – w latach 2015-2017

Wybrani ubezpieczeni podlegający ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w ZUS					
rok	pracownicy	bezrobotni	duchowni	osoby wykonujące pozarolniczą działalność	osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej
w tysiącach					
2015	10 614,3	320,1	22,1	1 510,2	1 035,3
2016	10 882,7	259,1	22,2	1 543,2	1 056,4
2017	11 201,4	251,6	22,0	1 584,6	1 043,9

Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spolecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.).

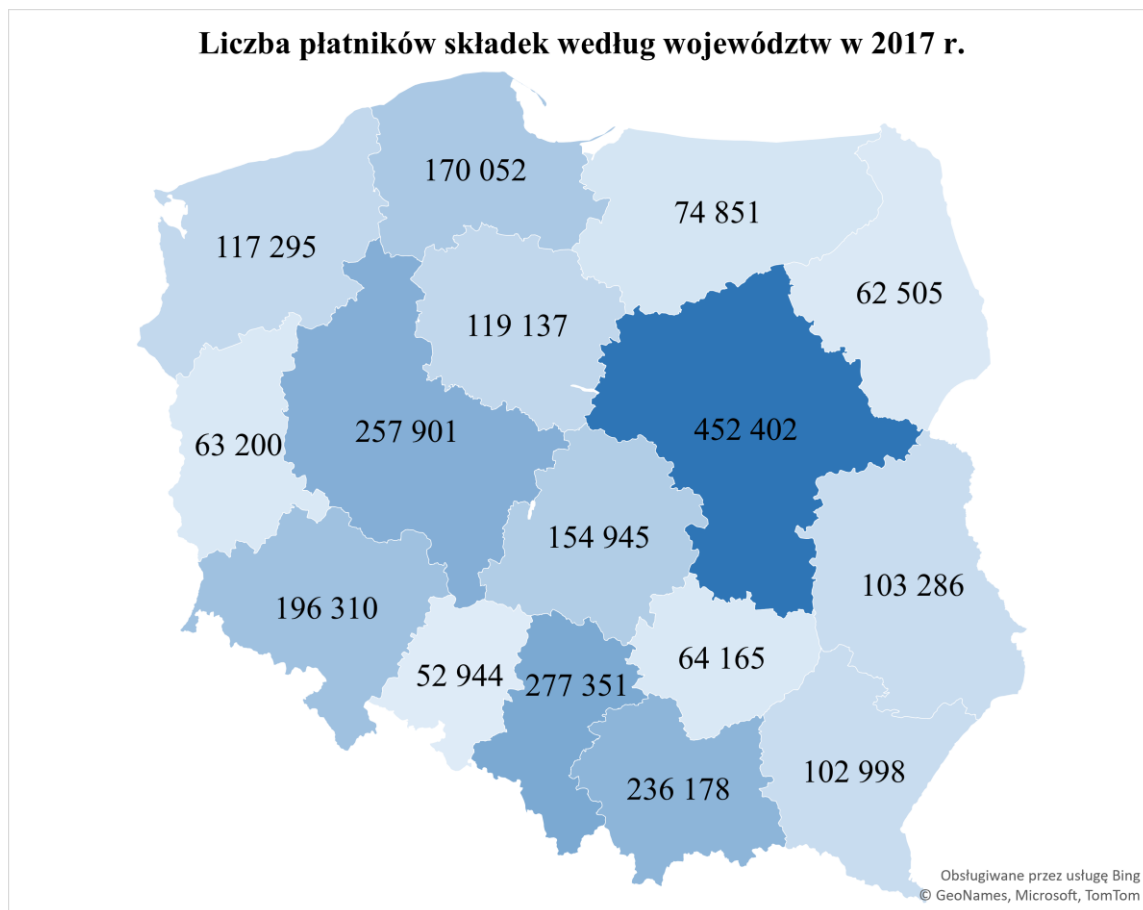
Tabela nr 1 ukazuje zróżnicowanie, a niekiedy wręcz istotną rozbieżność liczby ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w ZUS od 2015 do 2017 r. Z uwagi na powyższe można podzielić płatników na tych, którzy realizują ustawowe obowiązki względem bardziej lub mniej licznej grupy beneficjentów ubezpieczeń społecznych mając na względzie tytuł do ubezpieczenia. Wśród pierwszej z nich można wyróżnić m.in. pracowników i bezrobotnych. Druga grupa obejmuje między innymi duchownych i małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, których liczba jest niewspółmierna w stosunku do pozostałych danych przedstawionych w tabeli. Omawiany podział wymagałby jednak określenia pewnego

²⁰¹ Rocznik demograficzny 2022, GUS, źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2022,3,16.html> (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.), s. 26.

²⁰² Zob. Rocznik Demograficzny 2017, GUS, źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2017,3,11.html> (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.), s. 168.

limitu liczbowego, którego przekroczenie przesądzałoby o zaliczeniu do poszczególnej z grup.

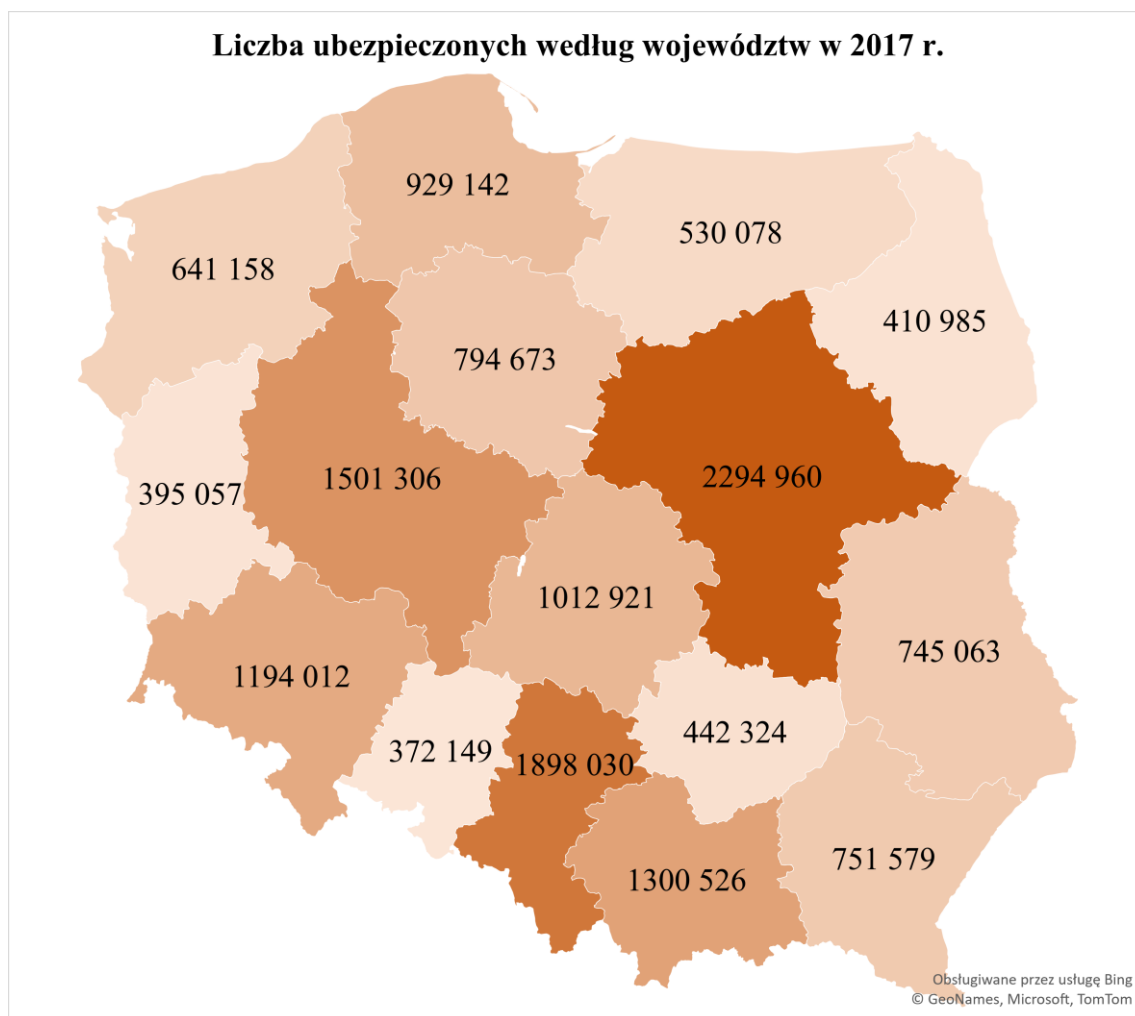
Kartogram nr 5. Liczba płatników składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce według województw w 2017 r.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.)

Zróznicowanie płatników widoczne jest także pod względem ich występowania na terenie poszczególnych województw. Mając na uwadze dane z Kartogramu nr 5 należy wskazać, że płatników składek w 2017 r. było najwięcej w województwach: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i małopolskim. Z kolei w województwach: warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim, lubuskim, podlaskim i opolskim było ich najmniej.

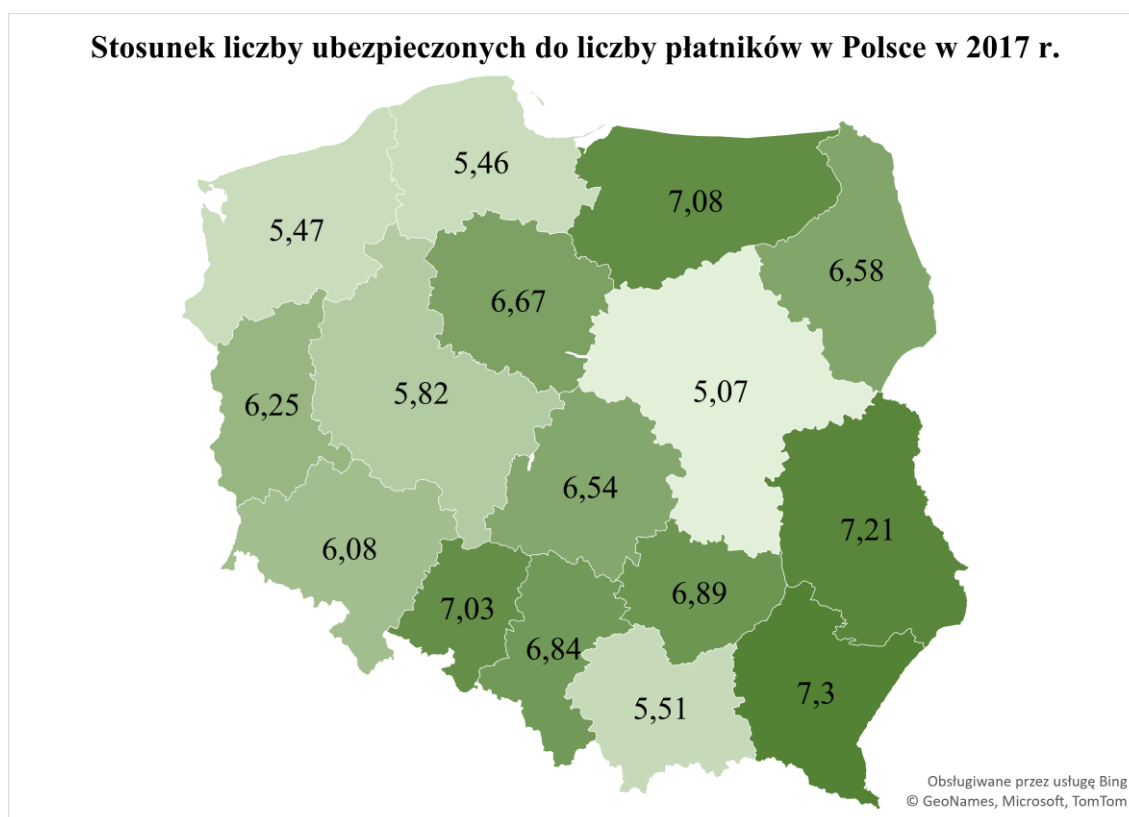
Kartogram nr 6. Liczba ubezpieczonych w Polsce według województw w 2017 r.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.)

Zgodnie z danymi przedstawionymi na Kartogramie nr 6, największą liczbę ubezpieczonych odnotowano w następujących województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. We wspomnianych wyżej województwach było także najwięcej płatników składek. Najmniej ubezpieczonych w 2017 r. było w województwach: opolskim, lubuskim i podlaskim. W 2017 r. w województwach lubuskim i opolskim odnotowano jedno z najniższych liczb płatników składek i ubezpieczonych.

Kartogram nr 7. Stosunek liczby ubezpieczonych do liczby płatników w Polsce w 2017 r.



Opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Rocznik statystyczny 2015-2017, źródło: <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/rocznik-statystyczny-ubezpieczen-spoecznych>, (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.)

Kartogram nr 7 przedstawia stosunek liczby ubezpieczonych do liczby płatników składek na ubezpieczenia społeczne w 2017 r. Najmniej ubezpieczonych na jednego płatnika składek przypadało w województwie mazowieckim, a najwięcej w województwie podkarpackim.

Z danych statystycznych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 r. rolę aktywnego płatnika składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pełniły między innymi 1 775 902 podmioty bez szczególnej formy prawnej²⁰³, 173 378 spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 45 185 spółki cywilne prowadzące działalność w oparciu o umowę zawartą na

²⁰³ Zgodnie z danymi GUS szczególna forma prawna odnosi się określonych podmiotów takich jak np. spółka cywilna prowadząca działalność na podstawie umowy zawartej zgodnie z Kodeksem cywilnym, Kościół Katolicki, samorządy gospodarcze i zawodowe niewpisane do KRS oraz innych – Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, źródło: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/97,pojecie.html> (ostatni dostęp: 10.06.2023).

podstawie Kodeksu cywilnego, 13 813 gminne samorządowe jednostki organizacyjne, 2 211 organy władzy i administracji rządowej oraz 297 sądy i trybunały²⁰⁴. Spośród wymienionych 2 196 384 aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w dniu na 31 grudnia 2022 r. aż 89,27 % stanowiło własność krajowych osób fizycznych, 2,08 % własność prywatną krajową pozostałą, 1,84 % własność jednostek samorządu terytorialnego bądź samorządowych osób prawnych, 0,2 % własność Skarbu Państwa oraz pozostałe wymienione²⁰⁵.

1.5. Płatnik składek na ubezpieczenia społeczne jako podmiot stosunku ubezpieczeniowoprawnego

1.5.1. Wprowadzenie

Istotnym jest także dokonanie zwięzłej analizy dotychczasowego dorobku przedstawicieli doktryny z zakresu stosunku ubezpieczeniowoprawnego z perspektywy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Treść tego powiązania istotnie bowiem wpływa na pozycję podmiotów w nim uczestniczących. Stosunek ubezpieczeniowoprawny odnosi się do wzajemnej korelacji podmiotów oraz ich uprawnień i obowiązków. Z tego względu analiza odpowiedzialności płatnika składek bez umiejscowienia pojęcia odpowiedzialności w strukturze stosunków prawnych byłaby zasadniczo niekompletna. Określenie esencji stosunku ubezpieczeniowoprawnego i umiejscowienie w nim płatnika składek będzie stanowiło podstawę i przyczynek do dalszej, bardziej szczegółowej dyskusji.

Zagadnienie stosunku prawnego „obejmuje analizę współzależności wyznaczonych przez normy prawne pomiędzy podmiotami prawnymi”²⁰⁶. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż uwydatnienie konkretnego typu stosunku prawnego jest z reguły istotnym czynnikiem odpowiednio dla gałęzi prawa bądź

²⁰⁴ Portal Statystyczny ZUS, Ubezpieczenia emerytalne i rentowe według szczególnej formy prawnej płatników składek, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> (ostatni dostęp: 4.06.2023).

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2002, s. 157.

dyscypliny naukowej²⁰⁷. Nie jest to jednak zasada. Z. Duniewska podkreśla, że „Stosunkom prawnym przypisuje się różną – niekiedy kluczową, innym razem wątpliwą poznawczo – rolę w poszczególnych gałęziach prawa i dogmatykach prawnych. Eksponowane są też swoiste (odrębne dla danego obszaru) cechy tego stosunku. Nawiązanie do tej kategorii jest zauważalne głównie przy opisywaniu zależności zachodzących między podmiotami prawa”²⁰⁸. Słusznie zaznacza P. Borszowski, że „kryteria kwalifikujące gałąź prawa będą miarodajne do wyznaczenia poszczególnych modeli stosunku prawnego, by w końcu doprowadzić do szczególnego typu stosunku prawnego. Z drugiej jednak strony te same cechy stosunku prawnego będą wyznaczać gałąź prawa”²⁰⁹.

Obecnie w dyskursie prawniczym zauważalny jest w szczególności stosunek cywilnoprawny, administracyjnoprawny czy stosunek podatkowoprawny. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na niejednolitość posługiwania się ostatnim z wymienionych sformułowań przez przedstawicieli doktryny prawa podatkowego. W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne określenia, tj. „stosunek podatkowoprawny”²¹⁰, „stosunek prawnopodatkowy”²¹¹ czy „stosunek podatkowy”²¹². Zasadniczo trudno uznać sformułowania te za wymienne²¹³. Zdaje się, że w kontekście przedmiotowej analizy trafnym jest pierwsze z wymienionych pojęć,

²⁰⁷ Zob. L. Murat, *Stosunek kontrolnoprawny – relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi*, Kontrola Państwowa, 2016/3, s. 21.

²⁰⁸ Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 77.

²⁰⁹ P. Borszowski, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 23.

²¹⁰ Zob. B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, TNOiK, Toruń 2008, s. 163 i n.; w treści artykułu – P. Majka, *Przedawnienie podatkowoprawne a zapłata podatku – wpływ wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na zakończenie postępowania podatkowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego* 64/2010, s. 84-95 oraz M. Kalinowski, *Narodziny i kształtowanie się współczesnej koncepcji stosunku podatkowego*, *Toruński Rocznik Podatkowy* 2013, s. 4-15; A. Bartosiewicz, *Stosunek podatkowoprawny na tle konstrukcji prawnej podatku*, *Toruński Rocznik Podatkowy* 2009, s. 4-76.

²¹¹ Zob. A. Nita, *Stosunek prawnopodatkowy. Obowiązek i zobowiązanie podatkowe*, Zakamycze, Kraków 1999; *Stosunek prawnopodatkowy „w szerszym ujęciu finansowoprawnym”* - E. Juchniewicz, *Stosunek prawnopodatkowy a handel elektroniczny*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2/2019, s. 371-384; R. Dowgier, *Zasady legislacji podatkowej*, *op. cit.*, s. 190; R. Mastalski, *Niektóre problemy ...*, *op. cit.*, s. 68 i n.

²¹² Zob. M. Kalinowski, *Narodziny i kształtowanie się współczesnej koncepcji stosunku podatkowego*, *op. cit.*, s. 4-15.

²¹³ Przykładowo T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek rozróżniają stosunki cywilnoprawne, stosunki administracyjno-prawne, stosunki prawnokarne (s. 275) oraz stosunki prawnoadministracyjne (s. 276) od prawnocywilnej, prawnoadministracyjnej oraz prawnokarnej metody regulacji stosunków społecznych (s. 277) – T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. BECK, Warszawa 2019, s. 275-276.

sformułowane analogicznie do stosunku „cywilnoprawnego” czy „administracyjnoprawnego”, z uwagi na posłużenie się zapisem nierównorzędnym znaczeniowo, w którym podstawowe znaczenie posiada drugi człon, natomiast człon pierwszy stanowi jego dookreślenie. Konsekwentnie, w niniejszej części rozważań mowa jest o stosunku ubezpieczeniowoprawnym.

1.5.2. Zarys koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego

E. Modliński w rozważaniach z zakresu stosunku ubezpieczenia społecznego z 1968 r. wskazywał, że „w porównaniu ze stosunkami pracy dziedziną stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego pozostaje dotychczas w dużym zaniedbaniu”²¹⁴. Dlatego też, ukazanie stosunku ubezpieczenia społecznego jako odrębnego stosunku prawnego stanowiło istotne dokonanie z perspektywy genezy prawa ubezpieczeń społecznych²¹⁵. W kontekście zagadnienia stosunku ubezpieczeniowoprawnego, warto odnieść się do sposobów rozumienia tego pojęcia przez przedstawicieli doktryny na gruncie polskiego porządku prawnego. Poglądów tych można wyróżnić co najmniej kilka. R. Pacud wskazuje w szczególności na trzy koncepcje. I tak, pierwsza z nich obejmuje powiązanie między ubezpieczonym a instytucją ubezpieczeniową, druga zakłada istnienie podwójnego ujęcia dwustronnego, w ramach którego należy wzbogacić pierwszą koncepcję o relację między instytucją ubezpieczeniową a wnoszącym składki pracodawcą, zaś trzecia koncepcja stosunku ubezpieczenia społecznego odnosi się do ujęcia trójstronnego²¹⁶.

Wspomnianą konstrukcję trójstronnego podstawowego stosunku ubezpieczeniowego i stosunków pochodnych przypisuje się m.in. E. Modlińskiemu. Wśród polskich przedstawicieli doktryny to właśnie E. Modliński jest autorem pierwszej obszernej publikacji w zakresie stosunku prawnego ubezpieczeń społecznych²¹⁷. W ramach opracowanej przez niego koncepcji istnieją trzy dwustronne relacje, pierwsza dotyczy tzw. instytucji ubezpieczeniowej i pracodawcy, druga zachodzi między ww. instytucją a pracownikiem, z kolei trzecia nawiązuje do

²¹⁴ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, op. cit., s. 23.

²¹⁵ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, op. cit.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 22.

²¹⁷ *Ibidem*.

powiązania między pracownikiem i pracodawcą²¹⁸. Dwa pierwsze wymienione stosunki zdaniem E. Modlińskiego posiadają cechy administracyjno-prawne, do których należy przyporządkować, mimo istniejących różnic, także ostatni z nich z uwagi na źródło powstania obowiązków pracodawcy²¹⁹. Co prawda E. Modliński odnosi się do pracodawcy i zakładu pracy, nie stosując zamiennie terminu „płatnik składek”, to zauważa jednak jego analogiczną rolę w stosunku do płatnika na gruncie prawa podatkowego²²⁰. Autor ten podkreśla pewną uniwersalność analizowanej koncepcji oraz fakt, że „elementarne stosunki prawne powstają i wygasają z chwilą zajścia określonych zdarzeń prawnych, zmieniają swoją treść stosownie do dyspozycji normy prawnej, ulegają przekształceniu z jednego na drugi ich rodzaj”²²¹.

Niemniej jednak konstrukcja trójstronnego stosunku ubezpieczeniowego bywa w literaturze przedmiotu oceniana negatywnie²²². K. Kolasiński, przytaczając poglądy S. F. Keczekiana, J. Landego, W. Czachórskiego i A. Ohnanowicza, zgodnie z którymi za podmiot stosunku prawnego uważana jest wyłącznie osoba działająca w imieniu własnym i na swoją rzecz, zaznacza, że koncepcja trójstronnego stosunku prawnego łączącego pracodawcę (płatnika składek) z pracownikiem nie jest zbieżna ze stanowiskami z zakresu teorii stosunku prawnego²²³. I tak zdaniem K. Kolasińskiego stosunek ubezpieczeniowy odnosi się do relacji wyłącznie między osobą ubezpieczoną a instytucją ubezpieczeniową²²⁴.

Zgodnie z koncepcją, według której istnieją dwa stosunki prawne składające się łącznie na stosunek ubezpieczenia społecznego, pierwszy obejmuje relację pomiędzy pracownikiem w roli ubezpieczonego a organem ubezpieczenia społecznego, drugi zaś odnosi się do korelacji zachodzącej pomiędzy wspomnianym

²¹⁸ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (I)*, *op. cit.*, s. 3-12; E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, *op. cit.*, s. 10-23.

²¹⁹ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, *op. cit.*, s. 13.

²²⁰ *Ibidem*, s. 11.

²²¹ *Ibidem*, s. 19.

²²² K. Kolasiński, *Charakter prawny stosunku zaopatrzenia pracowniczego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 32, 2/1970, s. 130-131.

²²³ S. F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1966, s. 43 i n.; J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 950; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 43 i n.; A. Ohanowicz, *Zobowiązania — zarys według kodeksu cywilnego, Część ogólna*, Warszawa - Poznań, 1965, s. 28 [cyt. za] K. Kolasiński, *op. cit.*, s. 131.

²²⁴ K. Kolasiński, *op. cit.*, s. 131.

organem a pracodawcą w roli płatnika składek. Pogląd ten wyrażał w szczególności W. Szubert²²⁵.

Z kolei W. Warkało skonstruował koncepcję stosunku ubezpieczenia społecznego w ramach zamkniętego trójkąta i ujął ją w sposób graficzny, widząc „w tym powiązaniu trzech podmiotów ilustrację obiegu środków materialnych (pieniężnych) od źródeł zdecentralizowanych (składka pobierana od poszczególnych pracodawców) do ośrodka centralizującego fundusze (instytucji ubezpieczeniowej), skąd idzie do konsumenta świadczeń, który świadcząc pracę na rzecz swojego zakładu pracy (pracodawcy) wniósł swój wkład do wytworzenia wartości, z których część poprzez składki ubezpieczeniowe służy właśnie zaspokojeniu określonych potrzeb wytwórcy”²²⁶. Autor ten opowiadał się za koncepcją dwutorowego ujęcia stosunku ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z poglądem W. Warkały, pierwsza relacja istnieje pomiędzy organem ubezpieczenia społecznego a pracownikiem, zaś drugie powiązanie zachodzi między wspomnianym organem a pracodawcą²²⁷.

Według T. Zielińskiego na stosunek ubezpieczenia społecznego składają się takie stosunki, jak stosunki ubezpieczenia chorobowego, stosunki ubezpieczenia emerytalnego, stosunki ubezpieczenia wypadkowego oraz stosunki ubezpieczenia rentowego²²⁸.

W kontekście stosunku ubezpieczenia społecznego na uznanie zasługują również rozważania dokonane przez R. Pacudę, który zaznacza, że „pod pojęciem stosunku ubezpieczenia społecznego kryje się podstawowa konstrukcja ubezpieczenia społecznego, która w dogmatyce prawa ubezpieczeń społecznych jest zbudowana na bazie relacji zachodzącej pomiędzy ubezpieczonym, a instytucją ubezpieczeniową, obok której zachodzą ich relacje z pozostałymi wykonawcami ubezpieczeń społecznych”²²⁹. Przedstawione powiązania mają przyczynić się do powstania

²²⁵ W. Szubert, *Zagadnienia prawne ubezpieczenia społecznego*, Państwo i Prawo 1/1957, s. 43-68.

²²⁶ W. Warkało, *Wstęp do nauki ubezpieczeń. Zarys wykładu*, SGPIŚ, Warszawa 1951/1952, Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, s. 201 i nast. [cyt. za:] E. Modliński, *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych (I)*, *op. cit.*, s. 11.

²²⁷ W. Warkało, *Wstęp do nauki ubezpieczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 1951, s. 201 i n. [cyt. za:] R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s.23.

²²⁸ T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy cz. III*, z. 2, Katowice 1984, s. 31 [cyt. za:] R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 168.

²²⁹ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 21.

„uniwersalnej konstrukcji pojęciowej”²³⁰. W kontekście opłacania składki emerytalnej R. Pacud wyróżnia powstanie swoistego układu czterech relacji prawnych. Stosunki te są ze sobą do tego stopnia współzależne, że są one niedostrzegalne w sytuacji właściwej realizacji obowiązków przez płatnika względem ZUS²³¹. Dwie relacje spośród nich mają miejsce między płatnikiem a ubezpieczonym, trzeci stosunek zachodzi pomiędzy płatnikiem a FUS, czwarty zaś odnosi się do powiązania ZUS z ubezpieczonym.

Z kolei K. Antonów w obrębie stosunków prawnych zabezpieczenia społecznego proponuje podział dychotomiczny na stosunki gwarancyjne i realizacyjne²³². Faza gwarancyjna dotyczy zróżnicowanych stosunków prawnych związanych z podleganiem ubezpieczeniom społecznym i realizacją obowiązku składkowego, natomiast faza realizacyjna odnosi się do prostszych, jednorodząjowych relacji prawnych i związana jest już bezpośrednio z uprawnieniem do świadczeń²³³. K. Antonów podkreśla niehomogeniczny charakter relacji, która wynika z liczości i różnorodności stosunków prawnych w zakresie ubezpieczeń społecznych, w następstwie czego zauważa zbieżność tych rozważań z rezultatami piśmiennictwa niemieckiego, w którym akcentuje się mnogość podmiotów i przedmiotu stosunku prawa socjalnego. Efektem tych spostrzeżeń jest rozróżnienie stosunku przezorności (Sozialvorsorgeverhältnis) oraz osobnego stosunku świadczeniowego (Sozialleistungsverhältnis). Pierwszy z wymienionych rozumiany jest jako powstawanie oczekiwań prawnych do świadczeń socjalnych z uwagi na wypełnianie obowiązku opłacania składek, drugi zaś związany jest z zaistnieniem przesłanek do nabycia świadczenia socjalnego²³⁴.

Więź prawna istniejąca między płatnikiem a ubezpieczonym jest ściśle zależna od tytułu ubezpieczenia regulowanego przez odrębne dziedziny prawa²³⁵. Zauważalny jest między innymi pogląd o pewnej „paralelności” czy „wtórności” stosunku ubezpieczenia społecznego względem stosunku pracy zarówno w literaturze

²³⁰ T. Zieliński, *op. cit.*, s. 21.

²³¹ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 82-83.

²³² K. Antonów, *Sprawy z zakresu ...*, *op. cit.*, s. 42 i n.

²³³ *Ibidem*, s. 46.

²³⁴ *Ibidem*, s. 42-43.

²³⁵ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 74.

przedmiotu, jak i orzecznictwie²³⁶. W tym kontekście podkreśla się wzajemną korelację i istnienie stosunku ubezpieczenia społecznego w bezpośredniej zależności od stosunku pracy. Wyłącznie faktyczne i rzeczywiste realizowanie elementów charakterystycznych dla stosunku pracy wynikających z art. 22 § 1 k.p. stanowi o fakcie pozostawania w stosunku pracy i przesądza o stanowieniu przez to powiązanie tytułu ubezpieczeń społecznych²³⁷. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie wyrażonym w wyroku z dnia 10 czerwca 2021 r. nawiązanie stosunku ubezpieczeniowego ma miejsce „równocześnie z zaistnieniem sytuacji rodzącej obowiązek ubezpieczenia, jako wyraz zasady automatyzmu prawnego; jest wtórne wobec stosunku podstawowego, stanowiącego tytułu ubezpieczenia. Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³⁸ nie przewidują uznaniowości i dowolności (swobody) w zakresie obejmowania tym ubezpieczeniem i wyłączenia z niego”²³⁹. Przepisy dotyczące zagadnienia stosunku ubezpieczenia społecznego charakteryzują się publicznoprawnym charakterem²⁴⁰. Cechą prawa ubezpieczeń społecznych jest ściśle i całościowe uregulowanie stosunków będących jego przedmiotem²⁴¹.

C. Jackowiak posługuje się sformułowaniem „stosunek ubezpieczający” dla określenia dwóch powiązań zachodzących między instytucją ubezpieczeń społecznych a zakładem pracy oraz „stosunek zaopatrzeniowy” odnoszący się do relacji pomiędzy wspomnianą instytucją a pracownikiem²⁴². W ramach rozważań nad stosunkiem prawnym E. Modliński zastanawia się także nad zasadnością „specyficznego stosunku ubezpieczenia bezskładkowego, w ramach którego żołnierzowi (i członkowi jego rodziny) przysługuje prawo do określonych świadczeń w razie zajścia zdarzeń prawnych określonych przez ustawę (inwalidztwo, śmierć)” przy jednoczesnym istnieniu podstawowego stosunku prawnego odpowiedniego ze względu na pełnienie służby wojskowej²⁴³.

²³⁶ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, op. cit., s. 19; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 21 grudnia 2017 r., III AUa 323/17, LEX nr 2455100.

²³⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2020 r., III UK 372/19, LEX nr 3063074.

²³⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 423.

²³⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III AUa 102/21, Legalis nr 2613612.

²⁴⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08, OSNC 2009/10/132.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy – zarys wykładu*, Poznań 1967, s. 426 [cyt. za:] R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, op. cit., s. 23-24.

²⁴³ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, op. cit., s. 23.

1.5.3. Stosunek ubezpieczeniowoprawy jako stosunek prawny

Niejako w formie prolegomeny do analizy stosunku ubezpieczeniowoprawy warto zwięźle odnieść się do ogólnej wiedzy na temat stosunków społecznych, jak i stosunku prawnego. I tak, kształtowanie się stosunków społecznych związane jest z istnieniem relacji międzyludzkich. Stosunki te przyczyniają się do uporządkowania zbiorowych działań, hierarchizacji oraz integracji²⁴⁴. Mianem jurydyzacji stosunków społecznych określa się zjawisko polegające na schematyzowaniu lub bezpośrednim determinowaniu relacji międzyludzkich przy pomocy prawa stanowionego²⁴⁵. Polega to w rzeczywistości na krystalizacji charakteru prawniczego zależności międzyludzkich. Omawiana jurydyzacja związana jest z „uzyskiwaniem przez jednostkę podmiotowości w wymiarze prawnomiędzynarodowym oraz integracją polityczną współczesnych państw”²⁴⁶.

Z kolei F. Longchamps ujął zagadnienie stosunku prawnego jako zaklasyfikowanie sobie współzależnych sytuacji prawnych konkretnych podmiotów²⁴⁷. Stosunki prawne stanowią jeden „z rodzajów stosunków społecznych, czyli takich relacji między przynajmniej dwoma podmiotami, w których zachowania jednej strony (działania lub zaniechania) wywołują reakcję innej strony (działania lub zaniechania) i podlegają kontroli norm społecznych (prawnych, moralnych, obyczajowych, wewnątrzorganizacyjnych itp.)”²⁴⁸. Zdaniem S. Gebethnera stosunek prawny to więź społeczna zachodząca między dwoma danymi podmiotami prawa, powstała w oparciu o normę prawną. W rozwinięciu S. Gebethner podkreśla, że stosunki społeczne dotyczą także większej liczby ludzi bądź organizmów przez nich stworzonych²⁴⁹. Pogląd o stanowieniu przez stosunek prawny określonego rodzaju

²⁴⁴ H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998, s. 95 [cyt. za] K. Dobrzeńcki, *Stosunek prawny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) A. Pogódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 367.

²⁴⁵ K. Dobrzeńcki, *op. cit.*, s. 367.

²⁴⁶ K. Dobrzeńcki, *op. cit.*, s. 368.

²⁴⁷ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Univ. Wratislaviensis, nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 45-47 [cyt. za:] Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 313.

²⁴⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 264.

²⁴⁹ S. Gebethner, *Prawoznawstwo*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1976, s. 16.

stosunku społecznego jest aktualny do dziś²⁵⁰. Jak jednak zaznacza Z. Ziemiński, nie każda norma prawna przyczynia się do powstania stosunku prawnego²⁵¹. W literaturze przedmiotu stosunek prawny określa się jako formę określonego już stosunku tetycznego, tj. opartego właśnie o normy prawa²⁵² oraz „więź lub zespół więzi prawnych łączących strony (podmioty) stosunku prawnego”²⁵³. Wspomniane normy prawa stanowią reguły zachowania. Norma ta określa „jak powinno być, a nie opisuje, jak jest”²⁵⁴ oraz jest „najmniejszym, stanowiącym sensowną całość elementem systemu prawa”²⁵⁵. Normy prawne mogą zostać wydane przez państwo lub mogą zostać uznane przez państwo za powszechnie obowiązujące²⁵⁶. Zatem problematyka stosunku prawnego wykorzystywana jest w celu ukazania występującej korelacji między podmiotami prawa. Zazwyczaj „za podmioty stosunku prawnego uważa się te, które łączy oparta na prawie więź, składająca się z określonych uprawnień i obowiązków”²⁵⁷. Charakter stosunków prawnych nie przysługuje jednak wszystkim stosunkom społecznym, bowiem ich powstanie jest zależne od wystąpienia konkretnych następstw prawnych²⁵⁸. Z. Ziemiński, w ramach rozważań nad stosunkami społecznymi faktycznymi i tetycznymi, zauważa ich „wielostronne splątanie”, które w konsekwencji powoduje liczne trudności²⁵⁹. W literaturze przedmiotu podkreśla się także istotność kwalifikowania stosunków prawnych z perspektywy prawa materialnego. P. Borszowski odnosi powyższe do stopnia wpływu normy prawnej na konkretny stosunek prawny²⁶⁰. Nieco odmienne stanowisko zajmuje R. Pacud, którego zdaniem wspomniane określenie wpływu jest

²⁵⁰ Zob. przykładowo: A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit., s. 157; B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, op. cit., s. 163-165; Z. Duniewska, op. cit., s. 77.

²⁵¹ Z. Ziemiński, op. cit., s. 313.

²⁵² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2016, s. 196; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit., s. 157.

²⁵³ E. Juchniewicz, op. cit., s. 371.

²⁵⁴ J. Potrzeńcz, *Norma prawna, jej właściwość i budowa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) A. Pogódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 338.

²⁵⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, op. cit., s. 91-93.

²⁵⁶ J. Węglińska, *Prawo stanowane a inne systemy norm społecznych* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) A. Pogódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 332.

²⁵⁷ R. Mastalski, *Niektóre problemy ...*, op. cit., s. 70.

²⁵⁸ E. Juchniewicz, op. cit., s. 371.

²⁵⁹ Z. Ziemiński, op. cit., s. 320.

²⁶⁰ P. Borszowski, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, op. cit., s. 19.

za ogólne z uwagi na determinowanie przez normy prawne podlegania konkretnego stosunku pod daną dziedzinę²⁶¹.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że stosunek ubezpieczeniowopravny jak najbardziej do stosunków prawnych się zalicza. Stosunki prawne tetyczne „kształtowane są przez normy prawne odnoszące się do zjawisk istniejących tylko dlatego, że normy te obowiązują”, zaś stosunki faktyczne istnieją niezależnie od prawa²⁶². Z tej perspektywy stosunek ubezpieczeniowopravny należy scharakteryzować także jako stosunek pravny tetyczny. Trudno bowiem wyobrazić sobie istnienie tego stosunku bez całokształtu ustaw, przepisów i uregulowań prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych.

E. Modliński zaznacza, że „stosunek pravny jest konstrukcją teoretyczną, mającą dać w oparciu o normę lub o zespół norm prawnych pewien wzorzec powinnościowego zachowania się adresatów normy”²⁶³. Wyodrębnienie stosunku ubezpieczeniowopravnego jako swoistego stosunku prawnego podkreśla nietypowość prawa ubezpieczeń społecznych, jak i ukazuje nieustanny rozwój oraz przeobrażanie się tej gałęzi prawa.

Mając na względzie rozważania z zakresu potencjalnego sklasyfikowania prawa ubezpieczeń społecznych w całości wyłącznie w ramach prawa prywatnego lub publicznego i przeważające w tym zakresie aktualne poglądy przedstawicieli doktryny, niezmiernie trudnym zadaniem może okazać się przyporządkowanie stosunku ubezpieczeniowopravnego do jednego z rodzajów stosunków prawnych. Co prawda, w literaturze przedmiotu można odnaleźć poglądy o administracyjno-prawnych cechach stosunku ubezpieczeniowego²⁶⁴, to jednak obecnie „trudno byłoby podtrzymać pogląd, że ubezpieczenia społeczne mają nadal bliski związek z prawem administracyjnym, a tym trudniej, że są jego szczególną częścią”²⁶⁵. Stosunki ubezpieczeniowopravne należy także odróżnić od stosunków cywilnoprawnych. Drugie z wymienionych „opierają się na autonomii woli podmiotów, zwłaszcza na dobrowolności nawiązywania stosunków prawnych i swobodzie kształtowania ich

²⁶¹ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 25 i s. 167.

²⁶² B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, *op. cit.*, s. 163-164.

²⁶³ E. Modliński, *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych (I)*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2/1968, s. 11.

²⁶⁴ E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, *op. cit.*, s. 13.

²⁶⁵ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 10.

treści w dość szerokich ramach ustawowych uregulowań prawnych. Stosunki zabezpieczenia społecznego natomiast wynikają niemal bez wyjątku z ustawowego uprawnienia i obowiązku, a ich treść jest także prawie w całości ukształtowana – i to w szczegółach i w sposób schematyczny – za pomocą ustawowych uregulowań prawnych. Nie ma tu miejsca na autonomię stron, na dobrowolność (poza wyjątkami, które są jednak coraz liczniejsze), na umowne kształtowanie treści stosunków zabezpieczenia społecznego, w takim choćby zakresie, jaki znany jest w prawie pracy”²⁶⁶. I tak stosunki z zakresu ubezpieczeń społecznych zostały sklasyfikowane przez T. Chauvin, T. Staweckiego i P. Winczorka, podobnie do stosunków pracy, jako łączące elementy prawnocywilne i prawnoadministracyjne ²⁶⁷. Analogicznie K. Antonów podkreśla unikalność stosunków prawnych w prawie zabezpieczenia społecznego i z ich perspektywy zaznacza, że „równorzędność podmiotów nie jest zarezerwowana wyłącznie dla stosunków cywilnoprawnych, tak jak zresztą podporządkowanie nie występuje wyłącznie w obszarze stosunków administracyjnoprawnych. Pomiędzy tymi stosunkami granicznymi występują także inne relacje prawne o różnym nasileniu obu cech kwalifikacyjnych, co w efekcie pozwala wyodrębnić jakościowo nowe i odrębne od znanych typów stosunków więzy prawne. Z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia w prawie zabezpieczenia społecznego”²⁶⁸. Zbieżne stanowisko zajął R. Pacud, który zaznacza, że formalne uznanie prawa ubezpieczeń społecznych za odrębną gałąź prawa nie jest równoznaczne z przyznaniem mu samowystarczalności materialnej. Z tego względu instytucje prawne ubezpieczeń społecznych mogą odnosić się także do innych gałęzi prawa²⁶⁹.

W literaturze przedmiotu relacje prawne w obrębie ubezpieczenia emerytalnego określa się mianem stosunków prostych (elementarnych) oraz złożonych²⁷⁰. Zdaniem R. Pacuda stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego w formie stosunków prostych stanowią powiązania samoistne, tj. niezależne od prawa finansowego, administracyjnego itd. ²⁷¹ o niejednolitym charakterze ²⁷². Te

²⁶⁶ *Ibidem*, s. 11.

²⁶⁷ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 277.

²⁶⁸ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ...*, *op. cit.*, s. 31.

²⁶⁹ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 164.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 120 i n.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 164.

²⁷² *Ibidem*, s. 165.

elementarne relacje można pogrupować na stosunki organizacyjne, składowe stosunki prawne, powiernicze stosunki prawne oraz emerytalne stosunki prawne²⁷³. Z kolei złożone stosunki prawne ukazują współzależność zachowań podmiotów ubezpieczenia emerytalnego²⁷⁴.

Syntetyczna analiza stosunku ubezpieczeniowoprawnego jako stosunku prawnego prowadzi do wniosku, zgodnie z którym jest to stosunek prawny tetyczny łączący elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne.

1.5.4. Stosunek ubezpieczeniowoprawny z perspektywy obowiązków płatnika składek

Obecnie nie budzi wątpliwości fakt, iż stosunek prawny zachodzi między co najmniej dwoma podmiotami²⁷⁵. Podmiotów tych zatem może być więcej. W ogólności wyróżnia się tutaj ludzi bądź tzw. „kwalifikowane przez prawo społeczne twory organizacyjne”²⁷⁶. Jednak rodzaje podmiotów prawa danego stosunku prawnego są ściśle zależne od konkretnej gałęzi, czy dziedziny prawa.

W ramach aspektu porównawczego poszczególnych gałęzi prawa warto wskazać na przykłady podmiotów stosunku prawnego zaproponowane przez T. Chauvin, T. Staweckiego i P. Winczorka. I tak w prawie konstytucyjnym autorzy wyliczają państwo, reprezentowane przez organy władzy publicznej (np. Sejm), jednostki samorządu terytorialnego reprezentowane przez ich organy (np. rada miasta), naród, obywateli, wyborców, posłów itd.²⁷⁷ W zakresie stosunku administracyjnoprawnego wyodrębnione zostały tożsame podmioty, tj. organy państwa, organy samorządu, obywatele danego kraju (np. jako podatnicy), cudzoziemcy (np. obywatele innych państw), instytucje określone przepisami szczegółowymi (np. banki czy przedsiębiorstwa). Niekiedy jednak przepisy prawa administracyjnego niejako zapożyczają i odpowiednio przeistaczają kategorie osób znane prawu cywilnemu, co ma miejsce w odniesieniu do zagranicznej osoby

²⁷³ *Ibidem*, s. 120.

²⁷⁴ *Ibidem*, s. 167.

²⁷⁵ K. Dobrzeńcki, *op. cit.*, s. 369.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 268.

prawnej²⁷⁸. W ramach stosunku cywilnoprawnego wyróżnia się osoby fizyczne, osoby prawne oraz tzw. „ułamne osoby prawne”. Z kolei w obrębie podmiotów znanych prawu karnemu znajdują się państwo reprezentowane przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości (np. prokurator), jak i sprawcy czynów (osoby fizyczne, prawne)²⁷⁹.

Zgodnie ze stanowiskiem S. Gebethnera, za podmiot prawa uważa się osoby fizyczne oraz inne organizmy utworzone przez człowieka, które mogą brać udział w stosunku prawnym w sposób samoistny²⁸⁰. J. Jończyk w ramach podmiotów prawa zabezpieczenia społecznego ujął osobę podlegającą ubezpieczeniom, ubezpieczonego, płatnika, wykonawcę zabezpieczenia społecznego oraz świadczeniobiorcę²⁸¹. Liczba relacji organizacyjnych zwiększa się paralelnie wraz z pojawianiem się nowych podmiotów prawnych²⁸². Na przestrzeni lat zauważalne jest rozszerzenie zakresu podmiotowego²⁸³.

Funkcjonowanie w systemie ubezpieczeń społecznych przez płatnika składek wiąże się z licznymi obowiązkami. Obowiązki te dotyczą nie tylko obliczenia, rozliczenia i przekazania składek, bowiem zasadniczo płatnik jest również zobowiązany do ich finansowania. D. E. Lach podkreśla, że powyższe nie pozostaje bez wpływu na kwalifikację sytuacji prawnej płatnika, jak i powiązań prawnych zachodzących między podmiotami stosunku ubezpieczeniowoprawnego²⁸⁴. Podmiot ten nie jest wyłącznie, jak wynika z nazwy, płatnikiem bądź inkasentem. Z uwagi na przypisanie licznych obowiązków płatnikowi składek na ubezpieczenia społeczne należy określić go mianem „(współ)ubezpieczającego” występującego w roli jednej ze stron wieloaspektowego, trójpodmiotowego stosunku prawnego ubezpieczeń społecznych²⁸⁵.

T. Bińczycka-Majewska zaznacza, że już od początku ubezpieczenia społecznego ustawowo nałożono na pracodawcę, zatrudniającego pracowników

²⁷⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 269.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 17.

²⁸¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 42.

²⁸² R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 83.

²⁸³ K. Ślęzak, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 106.

²⁸⁴ D. E. Lach, *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) K. Ślęzak, Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 55-56.

²⁸⁵ *Ibidem*.

podlegających ubezpieczeniom, obowiązek finansowania należyj im ochrony ubezpieczeniowej. Dlatego też wyodrębnienie statusu płatnika składek na ubezpieczenia społeczne wywodzi się z genezy ubezpieczeń społecznych²⁸⁶.

W pełni należy podzielić pogląd J. Jończyka w kontekście nietypowego położenia płatnika składek: „Wykonywanie ubezpieczeń jest jego zajęciem ubocznym, w relacji z ZUS jest raczej podwykonawcą albo współwykonawcą, a co jest ważniejsze – płatnik gra kilka ról, m.in. (w większości wypadków) rolę podmiotu zatrudniającego i ubezpieczającego: płaci on ze swoich środków składkę na rzecz osoby trzeciej – ubezpieczonego, który skądinąd jest osobą drugą w stosunku zatrudnienia”²⁸⁷.

M. Zieleniecki zaznacza, że relacja „prawna powstająca pomiędzy płatnikiem a ZUS (stosunek ubezpieczający) ma charakter pochodny i akcesoryjny wobec stosunku ubezpieczenia. Służy ona realizacji podstawowego celu ubezpieczenia społecznego, jakim jest zapewnienie ubezpieczonemu ochrony na wypadek określonych ryzyk socjalnych. W dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego do osiągnięcia tego celu prowadzi nałożenie na płatnika nie tylko obowiązków związanych ze zgłaszaniem do ubezpieczenia oraz potrącaniem i odprowadzaniem składki, ale także ciężaru częściowego, co do zasady, finansowania składki na to ubezpieczenie”²⁸⁸.

Na stosunek prawny, oprócz podmiotów, składają się także takie elementy jak fakty prawne, przedmiot stosunku prawnego oraz jego treść²⁸⁹. Zdaniem L. Morawskiego, przez fakt prawny należy rozumieć każdy fakt prowadzący do powstania określonych skutków prawnych, tj. przyczyniający się do powstania, ustania bądź zmiany treści stosunku prawnego²⁹⁰. Z kolei zdarzenia prawne stanowią typ faktu prawnego, niezależnego od woli jednostki²⁹¹. W przeciwieństwie do powyższych, działania stanowią ludzkie zachowania pokierowane ich wolą i obejmują zarówno działania, jak i zaniechania. Przykładem takiego działania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w ramach stosunku ubezpieczeniowoprawnego jest

²⁸⁶ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych*, op. cit., s. 80.

²⁸⁷ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, op. cit., s. 45-46.

²⁸⁸ M. Zieleniecki, *Stosunki prawne pomiędzy płatnikiem a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (stosunki ubezpieczające)* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, Zakamycze, LEX.

²⁸⁹ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2016, s. 197.

²⁹⁰ *Ibidem*, s. 198.

²⁹¹ *Ibidem*.

rozliczanie i opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne za ubezpieczonych, czy przekazywanie dokumentów rozliczeniowych. Z kolei za zaniechanie należy uznać sytuację, w której płatnik składek mimo ciążącego na nim obowiązku nie dokonuje zgłoszenia osoby podlegającej ubezpieczeniom społecznym bądź nie opłaca składek. L. Morawski zaznacza, że w obrębie kategorii działań mieszczą się zróżnicowane zachowania²⁹². Z tego względu, za działanie można uznać także uchwalenie i wprowadzenie w życie ustawy nowelizacyjnej przez ustawodawcę (np. przewidującej zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), czy wszczęcie, prowadzenie i zakończenie kontroli przez inspektorów ZUS w związku z zaistnieniem ku temu podstaw prawnych.

Spośród działań wyróżnia się działania zmierzające do wywołania skutków prawnych, tj. akty prawne oraz działania, których celem nie jest wywołanie skutków prawnych, ale wywołują je z mocy prawa, tj. czyny²⁹³. Drugie z wymienionych dzieli się na czyny zgodne z prawem i czyny niezgodne z prawem. Do czynów niezgodnych z prawem ubezpieczeń społecznych można zaliczyć między innymi naruszenie przepisów ustawy systemowej przez płatnika składek. Jednym z obowiązków płatnika jest znoszenie czynności kontrolnych. Czynem niezgodnym z prawem będzie zatem udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli. Odpowiedzialność z tytułu tego typu działań przewiduje art. 98 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s., według którego „Kto, jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli, podlega karze grzywny do 5.000 złotych”. Odpowiedzialność płatnika składek nie wynika jednak wyłącznie z uregulowań ustawy systemowej. Zgodnie z art. 218 § 1a k.k. „Kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Zatem czynem niezgodnym z prawem będzie także złośliwe, bądź uporczywe naruszanie praw pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego.

²⁹² *Ibidem.*

²⁹³ *Ibidem.*

Z kolei czynem zgodnym z prawem i stanowiącym fakt prawny jest porzucenie rzeczy z art. 180 k.c., którego skutkiem prawnym jest utrata własności²⁹⁴. Jednakże, występują także częste sytuacje, gdy czyn zgodny z prawem nie stanowi faktu prawnego²⁹⁵. Za fakt prawny nie można uznać czynu polegającego na czytaniu przez przedsiębiorcę, będącego płatnikiem składek, Dziennika Ustaw RP. Czyn taki jest zgodny z prawem, jednak nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a przyczynia się wyłącznie do poznania przez płatnika powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Pośród aktów prawnych L. Morawski wyróżnia akty tworzenia prawa, akty stosowania prawa oraz czynności prawne. Przykładowo czynnością prawną jest zawarcie umowy o pracę przez pracodawcę i pracownika. Skutkiem prawnym jest bowiem nawiązanie stosunku pracy, co w konsekwencji wiąże się z powstaniem po stronie pracodawcy licznych obowiązków. Między innymi, pracodawca zobowiązany jest do zgłoszenia umowy o pracę w ZUS-ie za pomocą deklaracji zgłoszeniowej ZUS ZUA w terminie 7 dni od momentu powstania obowiązku ubezpieczeniowego.

S. Gebethner zaznacza, że treść stosunku prawnego składa się ze wzajemnych praw i obowiązków. Zasadą jest występowanie w tym stosunku podmiotu posiadającego pewne uprawnienia, którym równocześnie towarzyszą odpowiednie obowiązki drugiego podmiotu²⁹⁶. Obarczenie płatnika składek obowiązkami ustawowymi i ich prawidłowe wykonywanie przyczyniają się do poprawy sytuacji ubezpieczonego poprzez realizację przysługujących uprawnień ubezpieczonego.

Złożoność płatnika składek podkreśla nie tylko liczba jego obowiązków, ale także wielość stosunków prawnych w ramach różnych dziedzin i gałęzi prawa, w których płatnik może występować. Płatnik składek na ubezpieczenia społeczne jest nie tylko podmiotem stosunku ubezpieczeniowoprawnego, ale może mieć powiązania także np. w ramach relacji cywilnoprawnych. Rola płatnika składek jako podmiotu stosunku ubezpieczeniowoprawnego jest szczególnie istotna, ponieważ realizuje on czynności o charakterze administracyjno-prawnym, sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym i płatniczo-rozliczeniowym, co zostanie bardziej szczegółowo opisane w kolejnych rozdziałach.

²⁹⁴ *Ibidem*, s. 199.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 17.

1.6. Podsumowanie

Analiza wykazała, że stosunek ubezpieczeniowoprawny, zwany także stosunkiem prawnym ubezpieczeń społecznych, stanowi stosunek prawny tetyczny łączący elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne. Element stosunku prawnego w postaci płatnika składek jest z reguły dostrzegalny w koncepcjach przedstawicieli doktryny na temat stosunku ubezpieczeniowoprawnego. Przykładowo, trójstronny podstawowy stosunek odnosi się do występującego w tej roli pracodawcy, którego analogiczne ujęcie do płatnika podatków zauważa E. Modliński. Szczególną rolę płatnika składek w relacji ubezpieczeń społecznych zauważają także między innymi W. Szubert, W. Warkało czy C. Jackowiak. Rola płatnika jest również doceniana w bardziej aktualnych poglądach, względem obecnie obowiązującego porządku prawnego, autorstwa R. Pacuda czy K. Antonowa.

Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Jak wskazano w niniejszym rozdziale, to osoby fizyczne opłacające składkę za siebie stanowią największy procentowy udział w całej liczbie płatników. Najczęściej w roli płatnika składek ZUS występują właśnie osoby fizyczne.

W rozdziale dokonano rozróżnienia płatników w ramach podziału dychotomicznego w zależności od nomenklatury stosowanej przez legislatora, tj. określenia konkretnego płatnika w ustawie systemowej w sposób abstrakcyjny lub konkretny. Instytucja płatnika składek byłaby pozbawiona znaczenia bez istnienia ubezpieczonych, dlatego też ukazano ich liczebność oraz częstotliwość występowania poszczególnych tytułów do ubezpieczenia. Zróżnicowanie płatników jest zauważalne również pod względem występowania na terenie poszczególnych województw, których najwięcej jest w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim, a najmniej w województwach: warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i lubuskim. Najmniej ubezpieczonych na jednego płatnika składek przypada w województwie mazowieckim, a najwięcej w województwie podkarpackim.

Z perspektywy normatywnej dokonano podziału płatników na „pierwotnych”, którzy „figuruje” w aktualnie obowiązującej ustawie systemowej od samego początku oraz płatników „wtórnych”, którzy zostali dodani w wyniku nowelizacji przepisów.

Analiza zagadnienia wykazała, że przed dniem 1 stycznia 1999 r., tj. przed dniem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy systemowej, niezmiernie rzadko posługiwano się literalnym sformułowaniem „płatnik”. Wskazano także na miejsce płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w systemie ubezpieczeń społecznych mając na względzie najważniejsze akty prawne oraz paradygmaty prawa ubezpieczeń społecznych.

Rozdział II

Ustawowe obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne

2.1. Wstęp

Płatnicy składek - obok ZUS i otwartych funduszy emerytalnych - wykonują zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Warto podkreślić za I. Jędrasik-Jankowską, iż istnienie instytucji płatnika składek stanowi niejako dowód na tworzenie funduszu ubezpieczeń ze środków społecznych²⁹⁷. Płatnik bowiem działa w imieniu państwa realizującego wynikające z art. 67 Konstytucji RP prawo do zabezpieczenia społecznego oraz tworzącego fundusz z części dochodu narodowego uzyskanego przez ubezpieczonych²⁹⁸. Głównym zadaniem płatników składek jest obliczanie, pobieranie oraz odprowadzanie składek we właściwej wysokości, najczęściej skorygowanej (pomniejszonej lub powiększonej) do ZUS. Płatnik składek może występować też w podwójnej roli, np. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność jest zarówno ubezpieczonym, jak i płatnikiem składek na własne ubezpieczenia społeczne.

Ustawodawca nałożył na płatników składek, będących jednocześnie pracodawcami, liczne obowiązki, których zakres zależy między innymi od struktury i wielkości zatrudnienia. Płatnik jednak uważany jest za podwykonawcę bądź współwykonawcę ubezpieczeń w relacji z ZUS²⁹⁹. Obowiązki płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych mogą zostać ujęte w podziale dychotomicznym różniącym:

- 1) obowiązki dokumentacyjne – przez które należy rozumieć powinności wynikające z zaistniałego stanu faktycznego i prawnego, generujące w przyszłości inne obligatoryjne czynności o charakterze rozliczeniowo-finansowym; obowiązki dokumentacyjne dotyczą czynności deklaryacyjnych

²⁹⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, op. cit., s. 64.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, op. cit., s. 45.

i występują zarówno w związku z zaistnieniem stosunku prawnego, w trakcie jego trwania, a także w momencie ustania tego stosunku oraz

- 2) obowiązki rozliczeniowo-finansowe - stanowiące niejako pochodną obowiązków dokumentacyjnych; w ramach drugiej grupy obowiązków można wyodrębnić dwie podgrupy, jedna z nich polega na typowo rozliczeniowym charakterze czynności (rozliczenie składek), a druga podgrupa dotyczy czysto technicznych kwestii polegających na uruchomieniu środków finansowych (odprowadzenie składki).

Czynności o pierwszym charakterze generują automatycznie wystąpienie czynności o charakterze rozliczeniowo-finansowym. Realizacja obowiązków o drugim charakterze powoduje też najczęściej konieczność dokonania czynności faktycznych w postaci płatności lub rozliczenia składek.

Płatnik składek zobowiązany jest do wykonywania szeregu czynności o charakterze technicznym, organizacyjno-administracyjnym, ewidencyjnym, informacyjnym i finansowym³⁰⁰. Mając na uwadze powyższe, obowiązki płatnika mogą być jednak określone i skategoryzowane w bardziej wnikliwy sposób. Podział obowiązków płatnika składek może zostać dokonany mając na względzie kryterium charakteru czynności, do których realizacji jest zobowiązany. Są to obowiązki z zakresu czynności administracyjno-prawnych, sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych oraz płatniczo-rozliczeniowych. Analiza powinności płatnika jest niezbędna dla przeanalizowania w dalszych rozdziałach pracy kontroli realizacji jego zadań i ukazania odpowiedzialności płatnika składek, w przypadku niewywiązania się z ustawowych obowiązków i naruszenia uprawnień ubezpieczonych. ZUS posiada bowiem prawo do przeprowadzenia postępowania kontrolnego bądź wyjaśniającego w zakresie realizacji przez płatników składek obowiązków w przedmiocie ubezpieczeń społecznych. W przypadku braku dobrowolnej realizacji prawnych powinności przez płatnika, może zostać wszczęta egzekucja administracyjna. Prawidłowe wykonywanie zadań przewidzianych ustawą przez płatnika jest również zabezpieczone przez normy prawa karnego. Z uwagi na zakreślony temat pracy i zróżnicowanie podmiotów występujących w roli płatnika, omówione zostaną obowiązki z zakresu ubezpieczeń społecznych *in genere*. Obowiązki płatnika należy

³⁰⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne, op. cit.*, s. 138-140.

zasadniczo rozumieć jako prawnie określone powinności, do których realizacji płatnik składek jest zobligowany na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

2.2. Obowiązki administracyjno-prawne

2.2.1. Wprowadzenie

Realizacja obowiązku o charakterze administracyjno-prawnym skutkuje następczym wykonaniem obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych i płatniczo-rozliczeniowych. Przez obowiązki administracyjno-prawne płatnika na potrzeby niniejszej rozprawy należy przede wszystkim rozumieć czynności o charakterze materialno-technicznym, istotne i wyjściowe dla realizacji dalszych czynności o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym czy płatniczo-rozliczeniowym, opisanych w dalszej części dysertacji.

Wśród obowiązków administracyjno-prawnych należy wyróżnić w szczególności powinności zgłoszeniowe czy znoszenie kontroli. Kontrola wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych i powinności płatnika z tym związane zostały szczegółowo omówione w odrębnym rozdziale, z którego wynika między innymi powinność płatnika do znoszenia czynności kontrolnych oraz współpracy z podmiotem kontrolującym.

2.2.2. Zgłoszenie płatnika składek

W ramach obowiązków administracyjno-prawnych należy przeanalizować w szczególności czynności zgłoszeniowe polegające na zgłoszeniu płatnika, jak i zgłoszeniu ubezpieczonych. Powinności te mają charakter niepieniężny i dzielą się na rejestracyjne oraz aktualizacyjne³⁰¹. Zasadniczo czynności związane z realizacją obowiązków zgłoszeniowych zostały uregulowane w rozdziale IV. ustawy

³⁰¹ D. Wajda, *Publicznoprawne obowiązki pracodawcy [w:] System prawa pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, (red.) K. W. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021, LEX.

systemowej zatytułowanym: „Zgłoszenia do ubezpieczenia, prowadzenie kont i rejestrów oraz zasady rozliczania składek i zasiłków”. Tytuł ten „określa systemową kolejność działań: zgłoszenie, założenie konta, opłacanie składek”³⁰².

Po pierwsze, zgodnie z brzmieniem art. 43 ust. 1 u.s.u.s., zasadniczo płatnicy składek są zobowiązani do złożenia druku zgłoszenia płatnika składek w ZUS w terminie 7 dni od:

- 1) daty zatrudnienia pierwszego pracownika lub powstania stosunku prawnego uzasadniającego objęcie ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi pierwszej osoby,
- 2) daty powstania obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych dla ubezpieczonych wyłącznie zobowiązanych do płacenia składek na własne ubezpieczenia, albo na ubezpieczenia osób z nimi współpracujących.

Duchowni oraz osoby podlegające dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wyłącznie zobowiązane do opłacania składek na własne ubezpieczenia dokonują zgłoszenia płatnika składek wraz ze zgłoszeniem do ubezpieczeń społecznych³⁰³. Powyższe nie ma jednak zastosowania do osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracującymi, ponieważ do nich zastosowanie mają uregulowania ustawy – Prawo przedsiębiorców. Płatnik składek jest obowiązany złożyć druk w określonej przez ZUS jednostce organizacyjnej, właściwej z uwagi na adres siedziby płatnika składek³⁰⁴. Jednostka ta jest później zobowiązana do prowadzenia konta płatnika³⁰⁵.

Zgłoszenie jest czynnością jednorazową i związaną z rejestracją płatnika. Wzór dokumentu stanowi załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze,

³⁰² D. Dzienisiuk, *Zakres, źródła i weryfikacja danych przetwarzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Monitor Prawa Pracy 4/2017, s. 186.

³⁰³ Art. 43 ust. 2 u.s.u.s.

³⁰⁴ P. Kostrzewa, *Art. 43 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz 2014*, LEX.

³⁰⁵ D. Karkowska, *Zgłoszenie i wyrejestrowanie z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika...*, *op. cit.*, s. 69.

raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów³⁰⁶. I tak formularz ZUS ZFA przeznaczony jest dla płatnika składek będącego osobą fizyczną, a formularz ZUS ZPA skierowany jest do płatników składek stanowiących osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Przywołane wyżej dokumenty wypełnia się zasadniczo również w celu zmiany lub korekty danych³⁰⁷. Art. 43a ustawy systemowej *expressis verbis* wylicza dokumenty, które w przewidzianym do dokonania czynności terminie mogą być bezpośrednio złożone w ZUS lub urzędzie skarbowym, w którym prowadzone jest centrum obsługi. Urząd skarbowy nie później niż w następnym dniu roboczym, licząc od dnia wpływu tych dokumentów, przekazuje dokumenty do ZUS. Zasadniczo możliwość wynikająca z art. 43a u.s.u.s. dotyczy nie tylko zgłoszenia płatnika składek, czy zmiany danych w zgłoszeniu płatnika składek lub zgłoszenia wyrejestrowania płatnika składek, ale też zgłoszenia ubezpieczonego do ubezpieczeń społecznych, wyrejestrowania ubezpieczonego z ubezpieczeń społecznych, deklaracji rozliczeniowych, raportów informacyjnych oraz imiennych raportów miesięcznych.

Zgodnie z brzmieniem art. 43 ust. 5 u.s.u.s., zgłoszenie płatnika składek - osoby fizycznej zawiera między innymi:

- 1) numery NIP i REGON – a w sytuacji gdy płatnik składek nie ma co najmniej jednego z nich - numer PESEL lub serię i numer dowodu osobistego albo paszportu,
- 2) nazwisko,
- 3) obydwa imiona,
- 4) datę i miejsce urodzenia,
- 5) obywatelstwo,
- 6) rodzaj i numer uprawnienia, na podstawie którego prowadzona jest pozarolnicza działalność,
- 7) nazwę organu wydającego uprawnienie oraz datę jego wydania,
- 8) nazwę skróconą firmy, pod którą prowadzona jest pozarolnicza działalność,
- 9) datę powstania obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne,
- 10) wykaz rachunków bankowych,

³⁰⁶ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1349 ze zm.

³⁰⁷ Zob. D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika ... op. cit.*, s. 69 i n.

- 11) adres siedziby,
- 12) adres zamieszkania, jeżeli jest inny niż adres siedziby,
- 13) adres do korespondencji oraz
- 14) adres prowadzenia działalności.

Elementy zgłoszenia płatnika składek - osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej wynikają *expressis verbis* z brzmienia art. 43 ust. 5 u.s.u.s. i są to w szczególności następujące dane:

- 1) numer NIP i REGON,
- 2) skrócona nazwa płatnika,
- 3) nazwa tożsama z aktem prawnym konstytuującym płatnika,
- 4) nazwa organu założycielskiego płatnika,
- 5) występowanie obowiązku wpisu do rejestru lub ewidencji,
- 6) nazwa organu rejestrowego lub ewidencyjnego,
- 7) data i numer wpisu do rejestru lub ewidencji,
- 8) data powstania obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne,
- 9) wykaz rachunków bankowych,
- 10) adres siedziby,
- 11) adres do korespondencji oraz
- 12) adres prowadzenia działalności.

Powyższe wyliczenia stanowią katalogi otwarte i mają charakter przykładowy³⁰⁸. W zakresie uregulowania sytuacji płatnika-przedsiębiorcy ustawa systemowa odsyła do przepisów odrębnych, tj. w szczególności do regulacji ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy³⁰⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 u.c.e.i.d.g., zgłoszenie płatnika składek lub jego zmiany albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników stanowi element wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Wpis ten co do zasady dokonywany jest na wniosek i w praktyce polega na wprowadzeniu danych do systemu teleinformatycznego. Zasadniczo poprawny wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w CEIDG, nie później jednak niż w dniu roboczym

³⁰⁸ Tak też: J. Wantoch-Rekowski, *Art. 43 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 459.

³⁰⁹ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.

następującym po dniu wpływu wniosku o wpis do CEIDG. Stosownie do treści art. 6 ust. 4 u.c.e.i.d.g., do wniosku o wpis do CEIDG przedsiębiorca będący jednocześnie płatnikiem składek może załączyć zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych i do ubezpieczenia zdrowotnego albo do ubezpieczenia zdrowotnego lub zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego członków rodziny czy też zmianę danych lub wyrejestrowanie z ww. ubezpieczeń. Analizowany wpis stanowi czynność materialno-techniczną i jest niejako finalnym etapem wprowadzenia danych do systemu teleinformatycznego³¹⁰. W sytuacji zaistnienia zmian, stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS, płatnik składek zobowiązany jest do informowania określonej przez ZUS jednostki organizacyjnej Zakładu w terminie 7 dni na temat zmian danych uwzględnionych w zgłoszeniu płatnika składek.

Należy też wskazać na instytucję określaną „ulgą na start”, która zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.p. umożliwia zwolnienie z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez okres pierwszych 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę podejmującego działalność gospodarczą na zasadach określonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców. Jest to rodzaj korzyści przewidziany przez ustawodawcę³¹¹, który jednak w piśmiennictwie bywa krytycznie oceniany³¹². „Ulga na start” to uprawnienie przedsiębiorcy, z którego ma prawo zrezygnować.

Z kolei zgodnie z art. 43 ust. 5b u.s.u.s., zgłoszenie płatnika składek wpisanego do Krajowego Rejestru Sądowego zawiera dane:

- 1) objęte treścią wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym, z wyłączeniem rejestru dłużników niewypłacalnych,
- 2) uzupełniające: nazwę skróconą płatnika, datę powstania obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, wykaz rachunków bankowych, adres do korespondencji, adres prowadzenia działalności, w przypadku osobowych

³¹⁰ A. Niewęglowski, *Art. 6* [w:] G. Kozieł (red.), *CEIDG. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, Legalis.

³¹¹ G. Lubeńczuk, *Art. 18* [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

³¹² Tak: D. Lambrecht-Halla, „*Ulga na start*” – krytyczna analiza instytucji z art. 18 ustawy – *Prawo przedsiębiorców*, *Palestra* 4/2020, s. 81-91; P. Korycińska-Rządca, *Blaski i cienie tzw. „ulgi na start” wprowadzonej ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – prawo przedsiębiorców*, *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach* 3/2018, t. 1, s. 293-303.

spółek handlowych i podmiotów podlegających wpisowi do rejestru przedsiębiorców na zasadach określonych dla spółek osobowych - dane dotyczące poszczególnych wspólników, w tym ich numer NIP.

Płatnicy składek wpisani do Krajowego Rejestru Sądowego dokonują zgłoszenia aktualizacyjnego wyłącznie w zakresie zmiany danych uzupełniających do właściwego naczelnika urzędu skarbowego, w terminie 7 dni od zaistnienia zmian. Zmiana zewidencjonowanych danych na koncie płatnika wpisanego do KRS następuje automatycznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego po przekazaniu z Centralnego Rejestru Podmiotów - Krajowej Ewidencji Podatników danych objętych treścią wpisu w KRS i danych uzupełniających.

Praktyczny aspekt obowiązku zgłoszeniowego wynika m.in. z orzecznictwa. Zgodnie z tezą Sądu Apelacyjnego w Katowicach w wyroku z dnia 3 października 2013 r. „Stosownie do treści art. 44 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 5 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych płatnik składek ma obowiązek zawiadomienia ZUS o wszelkich zmianach dotyczących m.in. posiadanych rachunków bankowych. Niedopełnienie tego obowiązku i niepoinformowanie organu rentowego o rachunku bankowym, z którego możliwa była choćby częściowa egzekucja zaległości z tytułu składek, uzasadnia przyjęcie odpowiedzialności członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na podstawie art. 116 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa”. Podobnie wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 9 września 2010 r.: „Niewskazanie przez spółkę w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 43 ust. 5 ustawy 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wszystkich posiadanych rachunków bankowych (bądź niezawiadomienie organu rentowego o zaistniałych zmianach w tym zakresie) pozbawia członków zarządu ponoszących odpowiedzialność za zaległości składkowe na podstawie art. 116 § 1 ustawy z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa możliwości skutecznego podnoszenia zarzutu braku bezskuteczności egzekucji wobec spółki, nawet w wypadku przyjmowania przez ZUS wpłat składek z innych kont bankowych, aniżeli wymienione w zgłoszeniu”³¹³. Dlatego też, zgodnie z art. 44 ust. 1 u.s.u.s., płatnik składek zobowiązany jest również do powiadomienia jednostki organizacyjnej Zakładu określonej przez ZUS w terminie 7 dni od zaistnienia zmian, stwierdzenia

³¹³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 września 2010 r., III Aua 2863/09, Legalis nr 340418.

nieprawidłowości we własnym zakresie albo doręczenia zawiadomienia o istnieniu nieprawidłowości przez ZUS.

W związku ze zgłoszeniem do ZUS tworzone jest konto płatnika składek po udostępnieniu danych w Centralnym Rejestrze Płatników Składek przekazanych z Centralnego Rejestru Podmiotów - Krajowej Ewidencji Podatników³¹⁴. ZUS prowadzi konta i rejestry, tj.³¹⁵:

- 1) konta ubezpieczonych, z których każde jest oznaczone numerem PESEL,
- 2) konta płatników składek oznaczone numerem NIP, a w przypadku gdy płatnik składek nie posiada numeru NIP, do czasu jego uzyskania - numerem z krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON, a jeżeli nie posiada również tego numeru - numerem PESEL lub serią i numerem dowodu osobistego albo paszportu,
- 3) Centralny Rejestr Ubezpieczonych,
- 4) Centralny Rejestr Płatników Składek,
- 5) Centralny Rejestr Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych,
- 6) inne rejestry niezbędne do realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami,
- 7) skrzynkę doręczeń, o której mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych³¹⁶.

D. Karkowska zaznacza, że konta płatników umożliwiają dokonanie szczegółowej weryfikacji wypełniania obowiązku opłacania składek przez płatników składek³¹⁷. Konta płatników stanowią zatem narzędzie dla ZUS do sprawdzania rzetelnej realizacji ustawowych powinności przez płatników. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4 pkt 8 u.s.u.s., przez konto płatnika należy rozumieć „konto, na którym ewidencjonowana jest kwota zobowiązań z tytułu składek oraz innych składek danego płatnika zbieranych przez Zakład, kwoty zapłaconych składek, stan rozliczeń oraz inne informacje dotyczące płatnika składek”. Przepis art. 45 ust. 1 u.s.u.s. w sposób enumeratywny określa informacje ewidencjonowane na koncie płatnika składek, tj.:

³¹⁴ Art. 43 ust. 5d u.s.u.s.

³¹⁵ Art. 33 ust. 1 u.s.u.s.

³¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

³¹⁷ D. Karkowska, *Zgłoszenie i wyrejestrowanie z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika ...*, op. cit., s. 72.

- 1) dane identyfikacyjne, numery rachunków składkowych, numer NIP i numer identyfikacyjny REGON, a w sytuacji, gdy płatnikowi składek nie nadano tych numerów lub jednego z nich - numer PESEL lub serię i numer dowodu osobistego albo paszportu, nazwy i numery rachunków bankowych płatnika składek, dane informacyjne płatnika składek, w tym szczególną formę prawną według krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON), kod rodzaju działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) oraz wszelkie inne informacje niezbędne do obsługi konta, a przede wszystkim do celów rozliczania należności z tytułu składek oraz do celów prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w tym informacje na temat wspólników spółek cywilnych, jawnych i komandytowych oraz komplementariuszy w spółkach komandytowo-akcyjnych, w obrębie rejestrowanym w Centralnym Rejestrze Podmiotów - Krajowej Ewidencji Podatników,
- 2) liczba pracowników, za których jest opłacana składka na Fundusz Emerytur Pomostowych,
- 3) informacje na temat zawartych umów o dzieło, o których mowa w art. 36 ust. 17 oraz
- 4) dane niezbędne do realizacji przez ZUS zadań zleconych odrębnymi przepisami.

Na koncie płatnika składek dokonuje się także rozliczenia należnych składek, wypłacanych przez płatnika zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających zaliczeniu na poczet składek oraz innych składek pobieranych przez ZUS. Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada uprawnienie do uzupełniania informacji znajdujących na koncie płatnika składek o numery NIP i REGON oraz numery rachunków składkowych. Przepis art. 45 ustawy systemowej odnosi się odpowiednio do danych ubezpieczonego lub płatnika, a nie nośników zawierających te dane³¹⁸. Jak jednak zaznaczył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 czerwca 2019 r., stan nadpłaty składek może istnieć, nawet jeśli nie potwierdza tego stan konta płatnika. W przypadku niezgodności rzeczywistego stanu należności składkowych ze stanem konta płatnika, wymagane jest dokonanie korekty (przez złożenie przez płatnika

³¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., II SA/Wa 382/06, LEX nr 265505.

deklaracji korygujących bądź sporządzenia deklaracji korygujących z urzędu), lecz niezgodność ta nie może działać na niekorzyść płatnika i stanowić podstawy do odmowy zwrotu nadpłaconych składek³¹⁹. Niezwłocznie po utworzeniu konta płatnika składek ZUS generuje i przydziela numer rachunku składkowego dla płatnika składek w celu opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych³²⁰. Ewentualne skutki otrzymania błędnej informacji o przydzielonym numerze rachunku składkowego nie obciążają płatnika składek.

2.2.3. Zgłoszenie ubezpieczonego

Powinność ubezpieczenia jest inicjowana z chwilą zaistnienia tytułu ubezpieczenia, co jest związane z tzw. „zasadą automatyzmu prawnego”³²¹, czy „konceptą automatyzmu stosunku ubezpieczenia społecznego”, którego powstanie jest niezależne od woli osoby podlegającej ubezpieczeniu i powstaje z mocy prawa, tj. w momencie zaistnienia przesłanek przewidzianych przez prawo³²². Zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego to czynność deklaratoryjna o charakterze ewidencyjnym³²³. Oznacza to, że realizacja analizowanego obowiązku przez płatnika polega wyłącznie na potwierdzeniu uprzednio powstałego stosunku ubezpieczeniowego. Jest to powinność faktyczna. Niemniej jednak uprawnienia emerytalno-rentowe nie mogą zostać nabyte w drodze opłacania składki, jeśli z ustawy nie wynika obowiązkowe lub dobrowolne podleganie ubezpieczeniom społecznym³²⁴.

³¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2019 r., III UK 155/18, OSNP 2020, nr 6, poz. 59.

³²⁰ Art. 43b ust. 1 w zw. z art. 47 ust. 4 u.s.u.s.

³²¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, op. cit., s. 87.

³²² K. Antonów, *Charakter prawny powstania i ustania obowiązku ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, LEX; Zob. też: T. Bińczycka-Majewska, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego w nowych warunkach gospodarczych* [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, (red.) T. Zieliński i B. von Maydell, Warszawa 1999.

³²³ K. Antonów, *Podleganie ubezpieczeniom społecznym* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 736.

³²⁴ K. Antonów, *Charakter prawny powstania i ustania obowiązku ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, op. cit., LEX.

Stosownie do treści art. 36 ust. 1 u.s.u.s., zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych podlega każda osoba objęta obowiązkowo ubezpieczeniem emerytalnym i ubezpieczeniami rentowymi. Zgodnie z treścią art. 36 u.s.u.s., zasadniczo to płatnik składek zobowiązany jest do dokonania zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Z kolei jak wynika z art. 36 ust. 2 u.s.u.s., obowiązek płatnika do zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych ma miejsce w stosunku do:

- 1) pracowników, z wyłączeniem prokuratorów,
- 2) osób wykonujących pracę nakładczą,
- 3) członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych,
- 4) zleceniobiorców³²⁵,
- 5) posłów i senatorów³²⁶,
- 6) stypendystów sportowych,
- 7) stypendystów słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego,
- 8) doktorantów pobierających stypendium doktoranckie,
- 9) osób wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- 10) osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie integracyjne lub stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez powiatowy urząd pracy,
- 11) osób otrzymujących stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez inne niż powiatowy urząd pracy podmioty kierujące na szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych,
- 12) beneficjentów stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych,

³²⁵ Tj. osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz osoby z nimi współpracujące, z zastrzeżeniem, że ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym nie podlegają obowiązkowo uczniowie szkół ponadpodstawowych i studenci do ukończenia 26 roku życia (art. 6 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 6 ust. 4 u.s.u.s.).

³²⁶ Tj. posłów na Sejm RP i senatorów pobierających uposażenie oraz posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej.

- 13) żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową,
- 14) osób odbywających służbę zastępczą,
- 15) osób przebywających na urlopach wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- 16) osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a także osób pobierających wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego albo w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy,
- 17) osób otrzymujących świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia,
- 18) członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tej funkcji,
- 19) osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale bądź ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem,
- 20) osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek,
- 21) osób świadczących pracę na podstawie umowy uaktywniającej,
- 22) duchownych będących członkami zakonów lub klasztorów oraz
- 23) osób współpracujących w rozumieniu art. 8 ust. 11 u.s.u.s.

Przepis ten statuuje powinność zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych wszystkich osób obowiązkowo podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym. M. Bartoszevska zaznacza, że powyżej wskazane osoby powinny współpracować z płatnikiem składek w celu realizacji obowiązku zgłoszeniowego³²⁷. Istnieje wrzuszalne domniemanie oparte na założeniu, że podmiot zgłaszający ubezpieczonego do ubezpieczeń społecznych jest płatnikiem składek, z którym ubezpieczony (podlegający zgłoszeniu) pozostaje w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie go ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym³²⁸. Niemniej jednak „fakt zgłoszenia ubezpieczonych do ubezpieczeń

³²⁷ M. Bartoszevska, *Art. 36 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz* (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 417.

³²⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2023 r., III Aua 286/22, LEX nr 3499898.

społecznych nie może jednoznacznie świadczyć o tym, że płatnikiem składek jest podmiot zgłaszający³²⁹.

Z dniem 1 stycznia 2021 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego obowiązek informowania ZUS na temat każdej zawartej umowy o dzieło nie stanowiącej tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych³³⁰. Obowiązek zgłaszania w ZUS zawartej umowy o dzieło odnosi się nie tylko do płatnika składek. Powinność ta ma również zastosowanie względem osoby fizycznej zlecającej dzieło pod warunkiem, że taka umowa zostanie zawarta z osobą, z którą nie pozostaje w stosunku pracy lub jeśli w ramach tejże umowy nie wykonuje pracy na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Zmiana ta była nakierowana na stworzenie możliwości weryfikacji przez organ wystąpienia obowiązku objęcia ubezpieczeniami społecznymi osób wykonujących umowy opatrzonej mianem umów o dzieło, podczas gdy są one faktycznie umowami zlecenia, umowami o świadczenie usług lub umowami o pracę³³¹.

Zasadniczo na realizację ustawowego obowiązku zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych przewidziany został termin 7-dniowy liczony od dnia powstania obowiązku ubezpieczenia³³². Jest to termin instrukcyjny, w związku z tym „jego przekroczenie samo przez się nie może skutkować odmową przyjęcia zgłoszenia osoby ubezpieczonej przez ZUS”³³³. Datę powstania obowiązku ustala się zgodnie z regulacją art. 13 ustawy systemowej, który wyznacza okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia. Obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu podlegają osoby fizyczne we wskazanych okresach:

- 1) pracownicy od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania tego stosunku,

³²⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2021 r., III Aua 1511/19, LEX nr 3416466.

³³⁰ Omawiany obowiązek został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

³³¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III Aua 102/21, Legalis nr 2613612.

³³² Art. 36 ust. 4 u.s.u.s.

³³³ D. Wajda, *Art. 36 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, Legalis.

- 2) osoby wykonujące pracę nakładczą oraz zleceniobiorcy - od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania do dnia rozwiązania lub wygaśnięcia tej umowy,
- 3) członkowie spółdzielni - od dnia rozpoczęcia wykonywania pracy na rzecz spółdzielni do dnia zakończenia jej wykonywania,
- 4) osoby prowadzące pozarolniczą działalność³³⁴ - od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszona na podstawie art. 36aa u.s.u.s. oraz przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców,
- 5) wspólnicy jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością - od dnia wpisu spółki do Krajowego Rejestru Sądowego³³⁵ lub od dnia nabycia udziałów w spółce do dnia wykreślenia spółki z KRS albo zbycia wszystkich udziałów w spółce³³⁶,
- 6) wspólnicy spółki jawnej, partnerskiej lub komandytowej oraz komplementariusze w spółce komandytowo-akcyjnej - od dnia wpisania spółki do KRS albo od dnia nabycia ogółu praw i obowiązków w spółce do dnia wykreślenia spółki z KRS albo zbycia ogółu praw i obowiązków w spółce³³⁷,
- 7) osoby współpracujące - od dnia rozpoczęcia współpracy przy prowadzeniu pozarolniczej działalności, wykonywaniu umowy agencyjnej albo umowy zlecenia lub współpracy z osobami fizycznymi wskazanymi w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców do dnia zakończenia tej współpracy,
- 8) osoby świadczące pracę lub usługi w zamian za akcje obejmowane w prostej spółce akcyjnej - od dnia rozpoczęcia świadczenia tej pracy lub tych usług do dnia zakończenia ich świadczenia,
- 9) posłowie i senatorowie - od dnia nabycia prawa do uposażenia do dnia utraty tego prawa,

³³⁴ Z wyłączeniem wspólników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, wspólników spółki jawnej, partnerskiej lub komandytowej oraz komplementariuszy w spółce komandytowo-akcyjnej.

³³⁵ Dalej: „KRS”.

³³⁶ Z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności przez spółkę zostało zawieszona na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

³³⁷ Także z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności przez spółkę zostało zawieszona na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

- 10) stypendyści sportowi - od dnia spełnienia warunków, o których mowa w art. 8 ust. 12 u.s.u.s.³³⁸, do dnia zaprzestania spełniania tych warunków,
- 11) osoby wykonujące odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania - od dnia rozpoczęcia wykonywania pracy do dnia zakończenia wykonywania tej pracy,
- 12) bezrobotni - od dnia nabycia prawa do zasiłku, świadczenia integracyjnego lub stypendium do dnia utraty prawa do nich,
- 13) osoby pobierające stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez inne niż powiatowy urząd pracy podmioty kierujące na szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych - od dnia nabycia prawa do stypendium do dnia utraty prawa do niego,
- 14) osoby pobierające stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych - od dnia nabycia prawa do stypendium do dnia utraty prawa do niego,
- 15) duchowni - od dnia przyjęcia do stanu duchownego do dnia wystąpienia z tego stanu, a w przypadku alumnów seminariów duchownych, nowicjuszków, postulików i juniorystów - od dnia ukończenia 25 lat,
- 16) żołnierze niezawodowi w służbie czynnej oraz osoby odbywające służbę zastępczą - od dnia powołania lub skierowania do tej służby do dnia zwolnienia z tej służby,
- 17) osoby pozostające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego - od dnia spełnienia warunków, o których mowa w art. 9 ust. 6³³⁹, do dnia zaprzestania spełniania tych warunków,
- 18) osoby, o których mowa w art. 6a ust. 1 i art. 6b ust. 1 u.s.u.s. - od dnia określonego w oświadczeniu o zamiarze podlegania ubezpieczeniom

³³⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 12 u.s.u.s. : „Za stypendystę sportowego uważa się osobę pobierającą stypendium sportowe, z wyjątkiem osób uczących się lub studiujących, jeśli nie podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innego tytułu”.

³³⁹ Tj. brak ustalonego prawa do emerytury lub renty oraz brak innego tytułu rodzącego obowiązek ubezpieczeń społecznych.

emerytalnemu i rentowym lub odpowiednio ubezpieczeniu emerytalnemu³⁴⁰, jako dzień rozpoczęcia sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym oświadczenie zostało złożone, do dnia wskazanego w oświadczeniu jako dzień zakończenia sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem,

- 19) osoby pobierające świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osoby pobierające zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a także osoby pobierające wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego albo w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy - od dnia nabycia prawa do świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego, wynagrodzenia przysługującego w okresie świadczenia górniczego lub w okresie stypendium na przekwalifikowanie do dnia utraty tego prawa,
- 20) beneficjenci stypendium słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego - od dnia uzyskania statusu słuchacza do dnia utraty tego statusu,
- 21) doktoranci - w okresie pobierania stypendium doktoranckiego,
- 22) osoby pobierające świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia - od dnia nabycia prawa do świadczenia szkoleniowego do dnia utraty tego prawa,
- 23) członkowie rad nadzorczych - od dnia powołania na członka rady nadzorczej do dnia zaprzestania pełnienia tej funkcji,
- 24) małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - od dnia objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia upływu kadencji, na którą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany, a w przypadku gdy dana osoba spełniła warunki określone w art. 4 pkt 19 u.s.u.s.³⁴¹ w trakcie kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo przestała spełniać te warunki w trakcie kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - od dnia rozpoczęcia spełniania warunków do dnia zakończenia ich spełniania.

³⁴⁰ Art. 36 ust. 15 u.s.u.s.

³⁴¹ Tj. zawarcie związku małżeńskiego z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, a w sytuacji gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma małżonka – wskazanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej innej osoby.

W tym zakresie warto wskazać, że „Pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.). Zważywszy, że w stosunku do pracownika płatnikiem składek jest pracodawca (art. 4 pkt 2 lit. a ustawy), a art. 8 ust. 2a ustawy rozszerza pojęcie pracownika na jego dalszą aktywność w ramach umowy cywilnoprawnej, jeżeli w jej ramach świadczy on pracę na rzecz swojego pracodawcy, naturalne i zgodne z wykładnią literalną tego przepisu jest uznanie, że także w zakresie tej sfery aktywności należy go uznać na potrzeby ubezpieczeń społecznych za pracownika tego właśnie pracodawcy”³⁴². Sytuacja ta zasadniczo ma wpływ na zwiększenie ciężaru finansowania składek przez płatnika.

Od zasady dokonywania zgłoszenia w ciągu 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia ustawa przewiduje wyjątki w art. 36 ust. 4a-5a i 9a u.s.u.s. Między innymi, twórcy i artyści dokonują zgłoszenia w ciągu 7 dni od dnia otrzymania decyzji Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców ustalającej datę rozpoczęcia wykonywania działalności twórczej lub artystycznej. Zgłoszenia do ubezpieczeń osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego dokonuje się poprzez wykazanie ubezpieczonego w imiennym raporcie miesięcznym. Z kolei ubezpieczony, o którym mowa w art. 18c ust. 1 u.s.u.s., który rozpoczął lub wznowił prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w styczniu danego roku kalendarzowego, dokonuje zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w terminie do końca tego miesiąca. Jeżeli termin ten jest krótszy niż 7 dni, ubezpieczony dokonuje zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia. Natomiast pracownicy, o których mowa w art. 18 ust. 12 u.s.u.s.³⁴³, zgłaszani są do ubezpieczeń społecznych nie później niż w terminie rozliczania i opłacania składek za miesiąc, w którym powstał obowiązek ubezpieczeń społecznych.

Osoby, które są obejmowane ubezpieczeniami społecznymi na zasadach dobrowolności, zgłaszają wniosek o objęcie ich ubezpieczeniem w terminie przez nie

³⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013/9-10/117; postanowienie Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., III UK 345/19, LEX nr 3175264; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2020 r., III UK 162/19, LEX nr 3207776.

³⁴³ Art. 18 ust. 12 u.s.u.s. odnosi się do członków służby zagranicznej.

wybranych³⁴⁴. Niemniej jednak, nawet jeśli opóźnienie wystąpienia z wnioskiem o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym byłoby niezawinione przez wnioskodawcę to zasadniczo ustawa systemowa nie zawiera podstawy prawnej, aby objęcie ubezpieczeniem w późniejszym terminie mogło mieć skutek wsteczny względem daty złożenia wniosku³⁴⁵. Z kolei czynność ograniczająca się wyłącznie do opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne nie jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym i w efekcie nie przyczynia się do powstania ochrony ubezpieczeniowej³⁴⁶. W przypadku wystąpienia sporu w przedmiocie istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych, zgłoszenie do ubezpieczenia może mieć także miejsce poprzez wydanie decyzji administracyjnej³⁴⁷.

Osoba zgłaszana do ubezpieczeń społecznych weryfikuje i potwierdza prawdziwość danych zawartych w zgłoszeniu własnoręcznym podpisem³⁴⁸. Wymóg ten nie dotyczy jednak osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Jeśli zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych zostało sporządzone w postaci dokumentu elektronicznego, wówczas płatnik składek zobowiązany jest do przechowywania zgłoszenia w postaci dokumentu pisemnego z własnoręcznym podpisem osoby zgłaszanej przez okres 5 lat. Z reguły zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych dokonuje się w jednostce organizacyjnej ZUS, według ustalonego wzoru lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z oprogramowania informatycznego do wymiany informacji z ZUS albo w formie wydruku z tego oprogramowania. Na podstawie pierwszego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych zakładane jest konto, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. Jednakże zgłoszenia do ubezpieczeń osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego dokonuje się nie w ww. zgłoszeniu, a poprzez wykazanie ubezpieczonego w imiennym raporcie miesięcznym.

³⁴⁴ Art. 36 ust. 5 u.s.u.s.

³⁴⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 czerwca 2018 r., I UK 309/17, Legalis nr 1792005.

³⁴⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 lutego 2018 r., III Aua 1610/17, Legalis nr 2334155.

³⁴⁷ Art. 38 w zw. z art. 83 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.

³⁴⁸ Art. 36 ust. 7 u.s.u.s.

Zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych zawiera dane osoby zgłaszanej, tj. między innymi numer PESEL, a w razie gdy ubezpieczonemu nie nadano numeru PESEL - serię i numer dowodu osobistego lub paszportu, imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, datę urodzenia, obywatelstwo i płeć, tytuł ubezpieczenia, stopień niepełnosprawności, posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty, wykonywany zawód, adres zameldowania na stałe miejsce pobytu, adres zamieszkania, jeżeli nie jest tożsamy z adresem zameldowania na stałe miejsce pobytu, adres do korespondencji, jeśli różni się od adresu zameldowania na stałe miejsce pobytu oraz adres zamieszkania. Z reguły zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych dokonuje się według ustalonego wzoru albo w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁴⁹ z oprogramowania³⁵⁰, albo w formie wydruku z tego oprogramowania dokonuje się w jednostce organizacyjnej ZUS.

W oparciu o pierwsze zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych zakładane jest konto ubezpieczonego³⁵¹. Zgodnie z ustawową definicją, przez konto ubezpieczonego należy rozumieć konto, na którym są ewidencjonowane składki i informacje dotyczące przebiegu ubezpieczeń społecznych danego ubezpieczonego oraz zatrudnienia pracownika³⁵². Dlatego też konto „spełnia funkcję zbiorczej ewidencji (rejestr) danych o ubezpieczeniu wykorzystywanych do ustalania prawa do świadczeń i ich wysokości (...)”³⁵³. Istnienie konta jest bardzo ważne z perspektywy ubezpieczonego, który „ma prawo do informacji o przetwarzaniu jego danych osobowych i o stanie konta. Informacje te są istotne, ponieważ ubezpieczony jest zobowiązany do aktywności w przypadku niesolidnego płatnika”³⁵⁴. Na koncie tym ewidencjonowane są w szczególności informacje na temat zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne³⁵⁵:

³⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2070.

³⁵⁰ Oprogramowanie określone zostało w art. 47a ust. 1 u.s.u.s.

³⁵¹ Art. 36 ust. 9 zdanie ostatnie u.s.u.s.

³⁵² Art. 4 pkt 7 u.s.u.s.

³⁵³ K. Antonów, *Podleganie ubezpieczeniom społecznym* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 738.

³⁵⁴ D. Karkowska, *Zgłoszenie i wyrejestrowanie z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika ...*, *op. cit.*, s. 81.

³⁵⁵ Oprócz składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie.

- 1) należnych – w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących płatnikami składek,
- 2) wpłaconych – względem ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność lub z osobami fizycznymi korzystającymi z tzw. „ulgi na start”³⁵⁶.

2.2.4. Zmiany w zgłoszeniach

Naturalnym rozwiązaniem legislacyjnym przewidzianym przez ustawodawcę jest określone postępowanie w sytuacji, gdy zaistnieje potrzeba zmian z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z treści ustawy systemowej wynika zasadniczo 7-dniowy termin dla płatnika składek na poinformowanie ZUS o wszelkich zmianach w stosunku do danych wykazanych w zgłoszeniach. Termin ten liczony jest od zaistnienia zmian, stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS. Płatnik składek zawiadamia ZUS poprzez złożenie zgłoszenia wyrejestrowania i ponownego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych zawierającego prawidłowe dane w sytuacji, gdy zmiana danych będzie niezbędna w stosunku do wykazanych w zgłoszeniu informacji dotyczących tytułu ubezpieczenia oraz rodzajów ubezpieczeń i terminów ich powstania. Czynność ta może zostać zrealizowana za pomocą formularza elektronicznego zamieszczonego na stronie internetowej CEIDG³⁵⁷. Omawiany obowiązek płatnika związany z terminową aktualizacją informacji na temat ubezpieczeń „ma związek z koniecznością zapewnienia przez Zakład rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na koncie ubezpieczonego, które zakładane jest na podstawie pierwszego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych”³⁵⁸.

Ubezpieczony spełniający przesłanki i korzystający z tzw. „małego ZUS plus”³⁵⁹ zawiadamia ZUS o zmianach informacji, zawartych w zgłoszeniu, w zakresie

³⁵⁶ Art. 40 u.s.u.s.

³⁵⁷ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541).

³⁵⁸ M. Bartoszewska, *Art. 36 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, op. cit.*, s. 421.

³⁵⁹ Art. 18c ust. 1 u.s.u.s. – Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, o którym mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu

tytułu ubezpieczenia związanego ze sposobem obliczania podstawy wymiaru składek przez złożenie zgłoszenia wyrejestrowania i ponownego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem prawidłowych danych w terminie:

- 1) do końca stycznia danego roku kalendarzowego, jeżeli zmiana w stosunku do danych wykazanych w zgłoszeniu następuje w styczniu tego roku, przy czym jeżeli termin ten jest krótszy niż 7 dni, ubezpieczony dokonuje zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w terminie 7 dni od zaistnienia zmiany lub
- 2) 7 dni od zaistnienia zmiany - w pozostałych przypadkach.

Do zawiadomienia ZUS o wszelkich zmianach względem informacji zawartych w oświadczeniu o zamiarze podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym lub odpowiednio ubezpieczeniu emerytalnemu w terminie 7 dni od dnia zaistnienia tych zmian obowiązane są osoby wskazane w art. 6a ust. 1 i art. 6b ust. 1 u.s.u.s. Przepisy te odnoszą się do osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, które obowiązkowo podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz osób, które podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, mimo że nie spełniają przesłanek do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym.

Płatnik składek lub osoba fizyczna zlecająca dzieło są zobowiązani do informowania ZUS o zawarciu każdej umowy o dzieło, jeśli umowa taka zawarta zostanie z osobą, z którą nie pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy nie wykonuje pracy na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, w terminie 7 dni od dnia zawarcia tej umowy. Obowiązek ten został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2021 r. na podstawie art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁶⁰. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zmiana ta miała na celu stworzenie możliwości ZUS weryfikowania istnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych osób wykonujących umowy nazwane umowami o dzieło³⁶¹, podczas gdy

przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwanego dalej „dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej”, uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym.

³⁶⁰ Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.

³⁶¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz

tak naprawdę są to umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług bądź umowy o pracę³⁶².

2.2.5. Obowiązek przechowywania dokumentacji

Na wstępie należy zaznaczyć, że płatnik składek będący pracodawcą zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wynikających między innymi z Kodeksu pracy. W tym kontekście E. Kumor-Jeziarska zaznacza, że „Akta osobowe oraz dokumentacja związana ze stosunkiem pracy pozwalają ustalić istnienie lub nieistnienie konkretnych uprawnień pracowniczych do różnych świadczeń osób zatrudnionych, na przykład z ubezpieczenia społecznego, urlopowego oraz stażu zatrudnienia”³⁶³. Zgodnie z brzmieniem art. 94 pkt 9a k.p., pracodawca ma obowiązek prowadzić i przechowywać w postaci papierowej bądź elektronicznej dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników. Na mocy art. 94 pkt 9b k.p. pracodawca zasadniczo zobowiązany jest do przechowywania ww. dokumentacji pracowniczej tak, aby zagwarantować zachowanie jej poufności, integralności, kompletności, jak i dostępności, w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem przez okres zatrudnienia, a także przez okres 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym stosunek pracy uległ rozwiązaniu bądź wygaś, jeśli odrębne przepisy nie określają dłuższego okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej.

Z uwagi na to, że w roli płatnika składek najczęściej występuje pracodawca, warto pokrótce przytoczyć wybrane uregulowania Kodeksu pracy bardziej lub mniej związane z analizowanym zagadnieniem. Przepis art. 94⁴ k.p. reguluje kwestię archiwizacji dokumentacji pracowniczej, art. 94⁵ k.p. odnosi się do kontynuowania prowadzenia dotychczasowej dokumentacji pracowniczej w sytuacji ponownego nawiązania stosunku pracy, art. 94⁶ k.p. dotyczy przekazania pracownikowi informacji o dokumentacji pracowniczej w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia

wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, s. 97, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>.

³⁶² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III Aua 102/21, Legalis nr 2613612.

³⁶³ E. Kumor-Jeziarska, *Dokumentacja pracownicza – nowe regulacje*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2/2019, s. 150.

stosunku pracy, art. 94⁷ i art. 94¹⁰ k.p. wskazują na postępowanie w zakresie niszczenia dokumentacji pracowniczej, art. 94⁸ k.p. stanowi o zmianie postaci dokumentacji pracowniczej z papierowej na elektroniczną, zaś art. 94⁹ k.p. i art. 94¹¹ k.p. zawierają uregulowania dotyczące papierowej i elektronicznej postaci dokumentacji pracowniczej.

Płatnik składek zobowiązany jest również do przechowywania dokumentacji ubezpieczonych na podstawie innych aktów prawnych. Na przykład zgodnie z art. 36 ust. 8 u.s.u.s., w sytuacji dostarczania do ZUS zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych w formie dokumentu elektronicznego, zgłoszenie w postaci dokumentu pisemnego z własnoręcznym podpisem osoby zgłaszanej płatnik przechowuje przez 5 lat. Szczegółowe obowiązki płatnika w przedmiocie wystawiania zaświadczeń oraz przechowywania dokumentacji wynikają między innymi z treści art. 125 i art. 125a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶⁴. Przepisy te zostały umiejscowione przez ustawodawcę w rozdziale drugim zatytułowanym: „Obowiązki płatników składek, świadczeniobiorców oraz innych podmiotów”. Art. 125 ust. 1 u.e.r. wymienia *expressis verbis* obowiązki płatników składek. Płatnicy-pracodawcy są zobowiązani do:

- 1) współdziałania z pracownikiem w gromadzeniu dokumentacji niezbędnej do przyznania świadczenia,
- 2) wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości,
- 3) przygotowania wniosku o emeryturę i przedłożenia go za zgodą pracownika organowi rentowemu nie później niż na 30 dni przed zamierzonym terminem przejścia pracownika na emeryturę, z uwzględnieniem art. 182 u.e.r.,
- 4) przygotowania, za zgodą pracownika, wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy i przedłożenia go organowi rentowemu na 30 dni przed ustaniem prawa do zasiłków chorobowych,
- 5) poinformowania bezzwłocznie, po śmierci pracownika, pozostałej po nim rodziny o warunkach uzyskania renty rodzinnej, przygotowania wniosku o rentę i przedłożenia go organowi rentowemu.

³⁶⁴ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.; dalej: „u.e.r.”.

Przywołane wyżej przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio względem innych płatników składek, oprócz zleceniodawców, osób fizycznych zatrudniających pracowników, niewypłacających świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, a także płatników składek, którzy opłacają składkę za siebie i osoby współpracujące. Rozwiązanie legislacyjne, opisane w zdaniu poprzednim, stwarza możliwość stosowania art. 125 ust. 1 u.e.r. do określonych sytuacji wprost, ze zmianami albo ich całkowite pominięcie³⁶⁵. W literaturze przedmiotu obowiązki te bywają rozróżniane, m.in. na powinności wiążące się z etapem wszczęcia postępowania i powinności wiążące się z etapem postępowania wyjaśniającego³⁶⁶. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 kwietnia 2008 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym po stronie pracodawcy istnieje obowiązek w zakresie aktywnej dbałości o emerytalno-rentowe interesy pracownika³⁶⁷. Z opinią tą trudno się nie zgodzić³⁶⁸. W sytuacji, gdy pracownik otrzyma od pracodawcy zaświadczenie o zarobkach „ma prawo uważać, że zostało wydane zgodnie z prawem, a zaniechanie przez niego złożenia odwołania do sądu nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą - nie stanowi przyczynienia się do jej powstania”³⁶⁹. Pracownik ma uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie z uwagi na utracone bądź zaniżone świadczenie z ubezpieczenia społecznego zasadniczo od dnia, w którym świadczenie to byłoby spełnione w sytuacji, gdyby organ rentowy posiadał wymaganą dokumentację w celu przyznania świadczenia bądź jego właściwego wyliczenia³⁷⁰.

Jak wynika z art. 125a ust. 1 u.e.r., płatnik składek jest zobowiązany, na żądanie organu rentowego, do wystawienia zaświadczeń w celu udowodnienia okresów składkowych³⁷¹ oraz okresów nieskładkowych³⁷², z uwzględnieniem ust. 2 i 5 analizowanego przepisu. Realizacja tych powinności przyczynia się do

³⁶⁵ S. Gajewski, *Art. 125 [w:] Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, (red.) K. Antonów, LEX/el. 2019.

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2008 r., I PK 245/07, LEX nr 516810.

³⁶⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1998 r., I PKN 556/97, OSNP 1999, nr 4, poz. 127.

³⁶⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2008 r., I PK 245/07, LEX nr 516810.

³⁷⁰ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 lutego 2022 r., III PSKP 81/21, Legalis nr 2764726.

³⁷¹ Za „okresy składkowe”, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r., przyjmuje się okresy ubezpieczenia.

³⁷² Przez „okresy nieskładkowe”, zgodnie z art. 7 pkt 1 u.e.r., należy rozumieć okresy pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego: chorobowego lub opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego i obu ww. świadczeń po ustaniu obowiązku ubezpieczenia oraz wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów k.p.

prawidłowego naliczenia świadczeń emerytalno-rentowych przez organ rentowy³⁷³. Przepis art. 125a u.e.r. konkretyzuje obowiązki płatnika z zakresu dokumentacji, tj. wystawianie i przechowywanie odpowiednich dokumentów. Treść przepisu art. 125a u.e.r. w sposób ogólny odnosi się do płatnika składek, z wyjątkiem ust. 5, z którego wynika prawo organu rentowego do żądania przedłożenia dowodów potwierdzających opłacanie składek oraz wysokości podstawy wymiaru składek za okres po dniu 31 grudnia 1998 r. w stosunku do osoby opłacającej składki na własne ubezpieczenia społeczne. Obowiązek do wystawienia zaświadczeń dotyczy także okresów pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, okresów pracy górniczej oraz okresów pracy na kolei³⁷⁴.

Płatnik składek jest zobowiązany również do wystawienia zaświadczenia w przedmiocie wysokości przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, wypłaconego za okresy, za które przychód ten przysługuje, a także o wysokości wypłaconych wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy, świadczeń i zasiłków oraz innych należności, o których mowa w art. 15 ust. 3 u.e.r. W doktrynie przyjmuje się, że z żądaniem wystawienia tego zaświadczenia może wystąpić każdy, kto wykaże w tym zakresie uzasadniony interes prawny³⁷⁵, tj. każda osoba ubiegająca się o świadczenie emerytalno-rentowe oraz organ rentowy³⁷⁶. Zdaniem S. Gajewskiego przez zaświadczenie z art. 125a u.e.r. należy rozumieć „dokument sporządzony przez płatnika składek na podstawie znajdujących się w jego dyspozycji danych, w którym w sposób autorytatywny, oficjalny stwierdza on istnienie określonej okoliczności istotnej dla ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości w sposób (w formie, w terminie) umożliwiający jego wykorzystanie w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe w danej sprawie, w tym w szczególności tak, by można było bez wątpliwości uznać, że dokument ten pochodzi od płatnika składek”, nie jest to jednak zaświadczenie z działu VII k.p.a. czy dokument urzędowy³⁷⁷.

³⁷³ Ł. Prasolek, *Art. 125a [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

³⁷⁴ Art. 125a ust. 2 u.e.r.

³⁷⁵ Ł. Prasolek, *Art. 125a [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

³⁷⁶ S. Gajewski, *Art. 125a [w:] Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, (red.) K. Antonów, LEX/el. 2019.

³⁷⁷ *Ibidem*.

Ustawodawca wylicza przykładowe dowody, które płatnik składek ma obowiązek przechowywać, aby zapewnić możliwość ustalenia podstawy wymiaru emerytury bądź renty. Otwarte katalogi dowodów wynikają z art. 125a ust. 4-4b u.e.r. Płatnik składek ma obowiązek przechowywania listy płac, karty wynagrodzeń albo innych dowodów, na mocy których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty, przez okres:

- 1) 50 lat od dnia zakończenia przez ubezpieczonego pracy u danego płatnika lub
- 2) 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym:
 - a) ubezpieczony zakończył pracę u danego płatnika składek, w stosunku do ubezpieczonego zgłoszonego u danego płatnika składek do ubezpieczeń po dniu 31 grudnia 2018 r.,
 - b) został złożony raport informacyjny, o którym mowa w art. 4 pkt 6a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wskazany powyżej 10-letni okres odnosi się z reguły do ubezpieczonych pracowników (z wyjątkiem prokuratorów) lub osób wykonujących pracę w oparciu o umowę agencyjną, umowę zlecenia albo inną umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz osób z nimi współpracującymi. Przez wskazany raport informacyjny należy rozumieć zestawienie informacji na temat ubezpieczonych wskazanych w zdaniu poprzednim, którzy zostali zgłoszeni przez płatnika składek do ubezpieczeń społecznych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 1998 r., a przed dniem 1 stycznia 2019 r.

Płatnik składek, który nie przekazał raportu informacyjnego za ubezpieczonego, o którym mowa w art. 125a ust. 4a u.e.r., z wyjątkiem ubezpieczonego zgłoszonego do ubezpieczeń po dniu 31 grudnia 2018 r., jest zobowiązany przechowywać listy płac, karty wynagrodzeń bądź inne dowody, w oparciu o które dokonuje się ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty, przez okres 50 lat od dnia zakończenia przez ubezpieczonego pracy u danego płatnika. Zobowiązanie do przechowywania innych dowodów ma wyłącznie charakter pomocniczy³⁷⁸. Zgodnie z pismem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 kwietnia 2008 r.: „dopuszczenie możliwości dokumentowania zarobków na podstawie wiarygodnej dokumentacji zastępczej stanowi optymalne rozwiązanie

³⁷⁸ *Ibidem*.

problemu osób, które nie są w stanie przedłożyć zaświadczenia wystawionego na podstawie dokumentacji płacowej lub legitymacji ubezpieczeniowej zawierającej stosowne wpisy o wysokości osiąganego w poszczególnych okresach wynagrodzenia”³⁷⁹. Pojęcie innych dowodów odnosi się do wszelkich dokumentów, z których wynika charakter umowy łączącej niegdyś strony oraz wysokość wypłaconych wynagrodzeń³⁸⁰.

Stosownie do treści § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe³⁸¹ przez środek dowodowy, z którego wynika wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia niezbędnego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury bądź renty należy rozumieć zaświadczenie pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymację ubezpieczeniową lub inny dokument, w oparciu o który istnieje możliwość ustalenia wysokości wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia.

Ustawodawca przewidział w art. 51u ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983 r.³⁸² rozwiązanie legislacyjne zapobiegające „znikaniu” dokumentacji w przypadku postawienia pracodawcy w stan likwidacji bądź ogłoszenia jego upadłości. Wówczas uporządkowana dokumentacja przekazywana jest wskazanemu przez likwidatora lub syndyka podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie przechowywania dokumentacji do jej dalszego prowadzenia, z jednoczesnym uwzględnieniem środków finansowych umożliwiających przechowywanie dokumentacji do końca wymaganego okresu w danym przypadku. Niemniej jednak, obowiązek wskazania podmiotu przejmującego dokumentację oraz zapewnienia środków na jej przechowywanie nie ma zastosowania do pracodawców będących organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami jednostek samorządu terytorialnego i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi³⁸³. Dokumentacja może trafić do

³⁷⁹ Pismo z dnia 10 kwietnia 2008 r., wydane przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, SPS-023-1242/08, Sposób dokumentowania okresów zatrudnienia i zarobków w postępowaniu przed organami ZUS, <https://sip-1lex-1pl-100078awy00c2.han3.uci.umk.pl/#/guideline/184568372/sps-023-1242-08-sposob-dokumentowania-okresow-zatrudnienia-i-zarobkow-w-postepowaniu-przed...?cm=URELATION S>.

³⁸⁰ M. Rzemek, *ZUS: w archiwach trzeba trzymać wszystko*, Rzeczpospolita, PCD 2015, nr 6, s. 25.

³⁸¹ Dz. U. Nr 237, poz. 1412 ze zm.

³⁸² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.

³⁸³ Art. 125a ust. 3 w zw. z art. 15 ust. 3 u.e.r.

archiwum państwowego w sytuacji, gdy sąd rejestrowy stwierdzi, na wniosek pracodawcy lub syndyka masy upadłości podlegającego wpisowi do KRS lub do CEIDG, niemożność zapewnienia środków na pokrycie kosztów kontynuacji przechowywania³⁸⁴.

Przepis art. 41c ust. 1 u.s.u.s. przewiduje zobowiązanie płatnika składek do pouczenia pracowników, z wyjątkiem prokuratorów o przechowywaniu dokumentacji. W sytuacji przekazania raportu ubezpieczonego wraz z wyrejestrowaniem z ubezpieczeń społecznych po złożeniu oświadczenia o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, płatnik składek przekazuje ww. ubezpieczonym pracownikom kopię przekazanego raportu informacyjnego oraz dowody wykazujące wykonywanie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze³⁸⁵ oraz dowody wykazujące wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze³⁸⁶ od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. wraz z pouczeniem o:

- 1) okresie, o którym mowa w art. 41f ust. 1 u.s.u.s., związanym z przechowywaniem dokumentacji w sprawach dotyczących stosunku pracy oraz akt osobowych pracownika,
- 2) prawie do odbioru dokumentacji w sprawach dotyczących stosunku pracy oraz akt osobowych pracownika w terminie miesiąca kalendarzowego rozpoczynającego się w następnym dniu po upływie okresu, o którym mowa w art. 41f ust. 1 u.s.u.s.,
- 3) prawie do uzyskania kopii dokumentacji w sprawach dotyczących stosunku pracy oraz akt osobowych pracownika.

Zgodnie z art. 41c ust. 2 u.s.u.s., w sytuacji przekazania przez płatnika składek raportu informacyjnego za ubezpieczonego wraz z wyrejestrowaniem z ubezpieczeń społecznych po złożeniu oświadczenia o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, płatnik składek przekazuje ubezpieczonym osobom wykonującym pracę na mocy umowy agencyjnej lub umowy zlecenia bądź innej umowy

³⁸⁴ Art. 51u ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

³⁸⁵ Praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

³⁸⁶ Praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych.

o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz osobami z nimi współpracującymi, kopię przekazanego raportu informacyjnego wraz z pouczeniem o:

- 1) okresie, o którym mowa w art. 125a ust. 4a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na temat przechowywania dokumentacji, o której mowa w tym przepisie,
- 2) prawie do odbioru dokumentacji, o której mowa w pkt 1, w terminie miesiąca kalendarzowego rozpoczynającego się w następnym dniu po upływie okresu, o którym mowa w art. 41f.

W piśmiennictwie wskazuje się niekiedy na wątpliwości w kontekście stosowania omawianego obowiązku w stosunku do pracowników zatrudnionych przed 1 stycznia 2019 r. a zwalnianych po tej dacie³⁸⁷. Analizowany przepis odnosi się także do art. 41f u.s.u.s., z którego wynika możliwość skrócenia okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej do 10 lat w wyniku złożenia raportów informacyjnych za ubezpieczonych.

2.2.6. Wyrejestrowanie ubezpieczonego z ubezpieczeń społecznych

Analogiczne zasady, jak dotyczące rejestracji, mają zastosowanie przy wyrejestrowaniu z ubezpieczeń. Każda osoba, w stosunku do której wygasł tytuł do ubezpieczeń społecznych, podlega wyrejestrowaniu z tych ubezpieczeń. Zgłoszenie wyrejestrowania płatnik składek jest zobowiązany złożyć z reguły w terminie 7 dni od daty zaistnienia faktu niosącego obowiązek wyrejestrowania. Termin 7-dniowy nie odnosi się jednak do pracowników będących członkami służby zagranicznej, w sytuacji których płatnik składek zobowiązany jest złożyć zgłoszenie wyrejestrowania w terminie 30 dni od dnia ustania stosunku pracy. Do służby zagranicznej zalicza się³⁸⁸:

³⁸⁷ M. Sobieska, *Okres przechowywania dokumentacji pracowniczej – obowiązek informacyjny wobec pracownika*, LEX/el. 2018.

³⁸⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 406 ze zm.

- 1) członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomatów zawodowych stanowiących personel dyplomatyczno-konsularny,
- 2) pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej,
- 3) pracowników zagranicznych zatrudnionych na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego,
- 4) pracowników krajowych zatrudnionych na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi.

Każda osoba, w stosunku do której wygaś tytuł do ubezpieczeń społecznych, podlega wyrejestrowaniu z tych ubezpieczeń. Zasadniczo płatnik składek jest zobowiązany złożyć zgłoszenie wyrejestrowania w terminie 7 dni od daty zaistnienia tego faktu. Ustawodawca wskazuje zarówno przesłanki (kody), jak i wzór wyrejestrowania z ubezpieczeń. Aktualnie ubezpieczony może zostać wyrejestrowany z uwagi na:

- 1) ustanie tytułu do ubezpieczeń/ubezpieczenia (kod 100),
- 2) zgon osoby ubezpieczonej (kod 500),
- 3) inną przyczynę wyrejestrowania (kod 600),
- 4) zawieszenie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej (kod 700) lub
- 5) wyrejestrowanie pracownika związane z przejściem zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę w trybie art. 231 k.p. (kod 800).

Ustawodawca odnosi się co prawda do zawieszenia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej³⁸⁹, lecz jest to przeoczenie legislacyjne, bowiem dotyczy to obecnie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Osoba, która chce podlegać dobrowolnym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym albo chorobowemu samodzielnie decyduje zarówno o dacie przystąpienia,

³⁸⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

jak i o dacie rezygnacji. Płatnik składek jest zobowiązany do rozliczania i opłacania składek za każdy miesiąc trwania tych ubezpieczeń w okresie od dnia objęcia tymi ubezpieczeniami do dnia ich ustania. Ustanie to ma miejsce od dnia wskazanego w zgłoszeniu wyrejestrowania³⁹⁰, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym zgłoszenie zostało złożone w ZUS lub od dnia ustania tytułu podlegania tym ubezpieczeniom. Druga sytuacja wynika *ex lege* i nie wiąże się z obowiązkiem składania wniosku na odpowiednim druku³⁹¹.

Zgłoszenie wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych pracownika³⁹² zawiera dodatkowo datę, tryb rozwiązania ostatniego stosunku pracy, podstawę prawną rozwiązania lub wygaśnięcia ostatniego stosunku pracy bądź stosunku służbowego oraz informację, z czyjej inicjatywy stosunek pracy został rozwiązany.

2.2.7. Wyrejestrowanie płatnika składek

W ramach obowiązków administracyjno-prawnych należy wskazać również powinność wyrejestrowania się przez płatnika z ubezpieczeń społecznych. Zgłoszenie wyrejestrowania płatnika składek, zgodnie z art. 43a ust. 1 u.s.u.s., płatnik składek może przekazać bezpośrednio do ZUS bądź urzędu skarbowego, w którym jest prowadzone centrum obsługi w terminie określonym dla złożenia tych dokumentów. Dokumenty te urząd skarbowy maksymalnie w następnym dniu roboczym, licząc od dnia wpływu tych dokumentów, przekazuje do ZUS, przy czym za datę złożenia dokumentów do ZUS uważa się dzień złożenia tych dokumentów do urzędu skarbowego. Dokumenty do urzędu skarbowego, w którym jest prowadzone centrum obsługi, są składane zgodnie z art. 47a ust. 2 i 3 u.s.u.s. w formie dokumentu pisemnego według ustalonego wzoru albo w formie wydruku z oprogramowania, o którym mowa w art. 47a ust. 1 u.s.u.s. Ustawodawca jako potencjalne przyczyny wyrejestrowania płatnika wskazuje w szczególności³⁹³:

³⁹⁰ Zob. art. 14 ust. 2 u.s.u.s.

³⁹¹ A. Radziśław, *Art. 14 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* (red.) J. Wantoch-Rekowski, LEX, Warszawa 2015, s. 164.

³⁹² Z wyłączeniem prokuratorów.

³⁹³ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek,

- 1) zaprzestanie prowadzenia pozarolniczej działalności,
- 2) postanowienie sądu o ukończeniu postępowania upadłościowego,
- 3) zgon płatnika składek,
- 4) zawieszenie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej,
- 5) wykreślenie z rejestru, ewidencji lub skreślenie z listy,
- 6) wydanie decyzji właściwego organu o likwidacji płatnika składek będącego jednostką sektora finansów publicznych lub
- 7) wyrejestrowanie z ubezpieczeń ostatniej osoby, za którą płatnik miał obowiązek składania dokumentów ubezpieczeniowych.

W załączniku nr 25 do rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych w punkcie IX. ustawodawca w odniesieniu do kodu 210 odnosi się do przyczyny w postaci zawieszenia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, lecz obecnie kwestia ta regulowana jest na mocy ustawy Prawo przedsiębiorców. Płatnik składek będący przedsiębiorcą zobowiązany jest przede wszystkim do zrealizowania obowiązków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a „wyrejestrowania należy dokonać w terminie 14 dni od wystąpienia tego faktu”³⁹⁴. W przypadku śmierci płatnika składek, ZUS, po powzięciu informacji na ten temat, ma możliwość dokonania zgłoszenia wyrejestrowania płatnika składek z urzędu na podstawie art. 48b u.s.u.s.

2.3. Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne

2.3.1. Wprowadzenie

Dla celów niniejszej pracy przez obowiązki sprawozdawczo-informacyjne należy rozumieć czynności, do których wykonania płatnik jest zobowiązany po

deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1349 ze zm.).

³⁹⁴ D. Karkowska, *Zgłoszenie i wyrejestrowanie z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika ...*, op. cit., s. 74.

realizacji powinności administracyjno-prawnych i finansowych, które jednak są zasadniczo pozbawione charakteru płatniczo-rozliczeniowego. W niniejszym podrozdziale omówione zostaną między innymi czynności związane z kontaktowaniem się z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w formie elektronicznej, przekazywaniem dokumentów ubezpieczeniowych, jak i z założeniem profilu informacyjnego w systemie teleinformatycznym ZUS.

2.3.2. Przekazywanie dokumentów w formie elektronicznej

W kontekście obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych warto między innymi zasygnalizować niedawno wprowadzone zmiany przepisów w obrębie elektronicznych form kontaktu między ZUS i płatnikiem składek. Tzw. „elektronizacja” jest coraz bardziej zauważalna w wielu dziedzinach życia, co ma przełożenie także na aspekty prawne. Użycie środków komunikacji elektronicznej jest wykorzystywane również w prawie ubezpieczeń społecznych. W odniesieniu do Platformy Usług Elektronicznych (PUE), G. Uścińska zaznacza, że platforma stwarza możliwość „składania elektronicznych wniosków, sprawdzania opłaconych składek czy obliczenia przyszłej emerytury, a także możliwość samodzielnego generowania zaświadczeń. PUE pozwala też na korzystanie z danych zgromadzonych w ZUS przez inne instytucje administracji publicznej”³⁹⁵.

Na płatników składek nałożono również obowiązek przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych. Zgodnie z art. 47a ust. 1 i 2 u.s.u.s., płatnik zobowiązany jest do dostarczania ZUS zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, imiennych raportów miesięcznych, deklaracji rozliczeniowych, pozostałych dokumentów niezbędnych do prowadzenia kont płatników składek i kont ubezpieczonych oraz dokumentów korygujących, a także z reguły korekt zgłoszenia płatnika składek. Przekazywanie tych dokumentów ubezpieczeniowych ma miejsce wyłącznie poprzez transmisję danych w formie elektronicznego dokumentu utworzonego przy pomocy oprogramowania informatycznego. Oprogramowanie to jednak nie jest dowolne, stworzone jest w celu porozumienia się z ZUS i musi spełniać

³⁹⁵ G. Uścińska, *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2020, s. 5.

wymogi prawne³⁹⁶. Programem takim jest np. „Płatnik”, który jest bezpłatny. W związku z powyższym, płatnicy składek ubezpieczeniowych muszą także spełniać określone wymagania. Treść tych wymogów wynika z rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 maja 2022 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełnić płatnicy składek przekazujący dokumenty ubezpieczeniowe w formie dokumentu elektronicznego poprzez transmisję danych³⁹⁷. Zasada przekazywania dokumentów w formie elektronicznej doznaje pewnych ograniczeń. Wspomniane już zgłoszenie płatnika składek (ZUS ZPA) przekazywane jest, zgodnie z art. 43 ust. 3 u.s.u.s., w formie dokumentu pisemnego na podstawie ustalonego wzoru we wskazanej przez ZUS jednostce organizacyjnej. Z uwagi na różne cechy dokumentów, do których przekazywania ustawowo zobowiązany jest płatnik składek, deklaracje rozliczeniowe zostaną przeanalizowane w części pracy dotyczącej obowiązków płatnika o charakterze płatniczo-rozliczeniowym.

2.3.3. Założenie profilu informacyjnego

Zgodnie z art. 47b u.s.u.s., płatnik składek jest obowiązany założyć profil informacyjny w systemie teleinformatycznym ZUS w terminie tożsamym z terminem na zgłoszenie płatnika. Obowiązek utworzenia konta należy zrealizować w przeciągu 7 dni licząc od daty:

- 1) zatrudnienia pierwszego pracownika bądź powstania stosunku prawnego uzasadniającego objęcie ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi pierwszej osoby lub
- 2) powstania obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych dla ubezpieczonych wyłącznie zobowiązanych do płacenia składek na własne ubezpieczenia, albo na ubezpieczenia osób z nimi współpracujących.

Pierwszy przypadek będzie miał zastosowanie w szczególności do pracodawcy bądź zleceniodawcy, drugi zaś odnosi się do sytuacji przedsiębiorcy prowadzącego

³⁹⁶ Zgodność oprogramowania musi zostać potwierdzona z wymaganiami określonymi przez ZUS na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w sposób określony w art. 21 i art. 22 tej ustawy lub za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez ZUS.

³⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1062 ze zm.

pozarolniczą działalność gospodarczą. Jeśli płatnik nie dopełni obowiązku założenia profilu informacyjnego, wówczas zrobi to za niego ZUS, po otrzymaniu adresu elektronicznego wskazanego przez płatnika.

Obowiązkiem płatnika składek ubezpieczeniowych jest także utrzymanie aktywnego profilu informacyjnego w systemie teleinformatycznym ZUS podczas realizacji obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Zatem za niewystarczającą czynność należy uznać samo założenie konta. Wymagana jest także pewna aktywność na PUE w związku z ustawowo nałożonymi na płatnika zadaniami. Na tym polu widoczna jest korelacja i przenikanie się obowiązków o różnym charakterze należących do zadań płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Płatnik, zgodnie z art. 47c u.s.u.s., jest zobowiązany do doręczania na profilu informacyjnym pism do ZUS w postaci elektronicznej. Pismo takie powinno zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym lub z potwierdzeniem pochodzenia i integralności danych w systemie teleinformatycznym ZUS.

2.3.4. Elektroniczna forma komunikacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z płatnikiem składek

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 32 ust 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych³⁹⁸, informowanie płatnika o wysokości stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe obowiązującej w danym roku składkowym ma miejsce poprzez doręczenie przez ZUS zawiadomienia na profilu informacyjnym założonym w systemie teleinformatycznym ZUS. Zawiadomienie to występuje wyłącznie w postaci elektronicznej.

Treść przytoczonego przepisu rodzi obowiązki dla płatnika. Płatnik jest bowiem zobowiązany do posiadania profilu informacyjnego, utrzymania aktywnego konta w Platformie Usług Elektronicznych z uwagi na prowadzone rozliczenia w zakresie składek ubezpieczeniowych, jak i do każdorazowego zapoznawania się

³⁹⁸ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2189 ze zm.; dalej: „u. s. w.p.c.z.”.

z przekazywanymi informacjami przez ZUS. W wyniku tego rozwiązania korespondencja tradycyjna między ZUS i płatnikiem składek będzie powoli zanikać. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁹⁹, rozwiązanie to ma przyczynić się do usprawnienia kontaktów z płatnikiem.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw „potwierdzenie danych udostępnionych na portalu Platformy Usług Elektronicznych (PUE ZUS) płatnikom składek, ubezpieczonym i świadczeniobiorcom funkcjonowało w obiegu prawnym z mocą zrównaną mocy dokumentu wydanego przez pracowników ZUS. Z uwagi na możliwości techniczne systemu informatycznego zakres danych możliwych do samodzielnego pobrania z systemu teleinformatycznego będzie określał Zakład. Określenie przez Zakład zakresu danych będzie czynnością wyłącznie techniczną, która nie będzie ingerować w przepisy z zakresu udostępniania informacji”⁴⁰⁰. Obecnie podkreśla się chęć dążenia ustawodawcy do wzmocnienia elektronicznej komunikacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z płatnikiem składek.

2.4. Obowiązki finansowe

2.4.1. Wprowadzenie

Obowiązki finansowe płatnika składek na ubezpieczenia społeczne są ściśle związane z nałożonym na płatnika ekonomicznym ciężarem finansowania składek. Zaznaczenia wymaga, że płatnik składek nie jest jedynym podmiotem do tego zobowiązany, bowiem obowiązki o charakterze finansowym z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych zostały nałożone również na ubezpieczonych czy Fundusz Kościelny. Obowiązki finansowe płatnika składek polegające na realizacji powinności

³⁹⁹ Druk nr 1188, uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1188>.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, s. 14.

składkowych są niejako związane z wyróżnioną przez K. Antonowa fazą gwarancyjną⁴⁰¹.

2.4.2. Charakter składek na ubezpieczenia społeczne

Rozróżnienie obowiązków finansowych płatnika nie zawsze jest klarowne i intuicyjne. Warto podkreślić, iż zgodnie z jednolitą i ugruntowaną linią orzeczniczą, z perspektywy ubezpieczeń społecznych „zarówno wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z pracodawcą, jak i zawartych wprawdzie z osobą trzecią, ale gdy praca wykonywana jest na rzecz pracodawcy, jest traktowane tak jak świadczenie pracy w ramach klasycznego stosunku pracy łączącego jedynie pracownika z pracodawcą”⁴⁰². Zatem finansowy ciężar umowy nałożony zostaje na płatnika składek, chociaż nie jest on nawet stroną tejże umowy.

Podstawowy obowiązek płatnika odnosi się do obliczania, potrącania, rozliczania i opłacania należnych składek i to nie tylko w zakresie ubezpieczeń społecznych⁴⁰³. ZUS pobiera składki na ubezpieczenia społeczne, ale także na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Rodzi to powstanie wielu złożonych relacji zachodzących między zróżnicowanymi podmiotami. W. Sanetra określa to zjawisko mianem elementarnego stosunku prawnego opłacania składek ubezpieczeniowych, który składa się na stosunek ubezpieczenia społecznego *in genere*⁴⁰⁴.

Zgodnie z art. 4 pkt 3 u.s.u.s. przez składki należy rozumieć składki na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych podlegających chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych. Dlatego też z uwagi na brak odmiennej definicji legalnej „pojęcie składek na ubezpieczenia społeczne nie jest *de lege lata* wprost zdefiniowane przez ustawodawcę”⁴⁰⁵. Składka na ubezpieczenia społeczne to danina publiczna. Zastosowanie do niej mają między innymi przepisy konstytucyjne, tj. art. 84 i art. 217

⁴⁰¹ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ...*, *op. cit.*, s. 42 i n.

⁴⁰² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2020 r., III UK 180/19, LEX nr 3214950.

⁴⁰³ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 119.

⁴⁰⁴ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 13-14.

⁴⁰⁵ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 98.

Konstytucji RP⁴⁰⁶. Składki stanowią źródło finansowania ubezpieczeń społecznych⁴⁰⁷ oraz (jak wykazuje J. Wantoch-Rekowski), są najistotniejszym przychodem FUS⁴⁰⁸. I. Jędrasik-Jankowska zaznacza, że problematyka składki jest złożona i wielopłaszczyznowa⁴⁰⁹. Dlatego też w literaturze przedmiotu można odnaleźć odmienne poglądy w zakresie jej charakteru. Z uwagi na stanowienie o składkach przez władzę państwową, J. Wantoch-Rekowski określa charakter składek na ubezpieczenia społeczne jako publicznoprawny⁴¹⁰, podczas, gdy zdaniem W. Sanetry świadczenia te mają nie tylko publicznoprawny, ale też prywatnoprawny charakter⁴¹¹. W odniesieniu do nomenklatury używanej przez prawodawcę, składki ubezpieczeniowe obecnie są zwyczajnie nazywane „składkami”, nie są zaś określane przez ustawodawcę mianem podatków, dopłat bądź opłat⁴¹². A *contrario* składki na ubezpieczenie zdrowotne niekiedy to tak *de facto* podatki⁴¹³. Przepisy ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁴¹⁴ odnosiły się nie do składki, a „wkładki”.

Aktualnie jednak, składka ubezpieczeniowa jest pojmowana również jako „cena gwarancji ubezpieczeniowej, tzn. należy się za ponoszenie ryzyka przez ubezpieczyciela (ZUS), którego istota sprowadza się do zapewnienia gwarancji wypłaty świadczenia w razie zajścia okoliczności faktycznych (ziszczenia się ryzyka socjalnego) oraz prawnych (spełnienie warunków ustawowych) po stronie

⁴⁰⁶ Zob. J. Wantoch-Rekowski, *Pensions and pension insurance contributions in the light of Polish constitutional regulations – outline of the problem*, Graduate School of Law, Kobe University Rokkodai, No. 53/2020, s. 1-9.

⁴⁰⁷ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 99.

⁴⁰⁸ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) K. Ślebzak, Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 35.

⁴⁰⁹ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 73.

⁴¹⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie ...*, *op. cit.*, s. 36.

⁴¹¹ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 31.

⁴¹² J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 98.

⁴¹³ Zob. komentarz Prof. Adama Mariańskiego: „Po zmianach tzw. Polskiego Ładu składka zdrowotna przeistoczyła się w klasyczny podatek. Wystarczy ją porównać ze składkami emerytalnymi, by dostrzec fundamentalną różnicę: tam jednak wciąż istnieje jakaś zależność między wielkością składki a wysokością emerytury; dlatego zresztą wprowadzono limit 30-krotności składek, by ZUS nie musiał wypłacać astronomicznych świadczeń. W składce zdrowotnej limitu nie ma. I związku między wysokością składki a jakością usługi – również. Niezależnie od tego, ile zapłacisz, otrzymujesz to samo. Czyli, *de facto*, coraz mniej” – komentuje A. Mariański, źródło: <https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly/8634716,skladka-zdrowotna-w-polsce-kto-ile-placi.html> (ostatni dostęp: 18.05.2023 r.).

⁴¹⁴ Dz. U. z 1924 r. nr 67, poz. 650.

ubezpieczonego”⁴¹⁵ oraz „indywidualny udział każdego ubezpieczonego w tworzeniu ogólnego funduszu ryzyka, ze środków którego kompensuje się <<szkody>> wyłącznie tym członkom wspólnoty ryzyka, którzy je doznali”⁴¹⁶. Przez składkę ZUS pracownika należy rozumieć „miarę udziału w wytworzeniu tej części dochodu narodowego, która jest przeznaczona na ubezpieczenie społeczne”⁴¹⁷. Z kolei W. Sanetra określa składkę ubezpieczeniową mianem „płacy odroczonej” z uwagi na uszczuplenie aktualnego wynagrodzenia w celu zabezpieczenia mogących wystąpić w przyszłości potrzeb⁴¹⁸. To świadczenie pieniężne, zdaniem W. Sanetry, jest pojęciem prawnym i kategorią prawną, ekonomiczną, społeczną, polityczną oraz realnością pozaprawną, bowiem widoczna jest nie tylko w rzeczywistości prawnej, ale ma również bezpośredni wpływ na zebrane środki finansowe⁴¹⁹. Przymusowy charakter składki, odnoszący się do ustawowej powinności jej opłacania, występuje zarówno w obrębie obowiązkowych, jak i dobrowolnych ubezpieczeń społecznych⁴²⁰.

2.4.3. Ponoszenie ekonomicznego ciężaru składek na ubezpieczenia społeczne

W kontekście obowiązków finansowych płatnika warto wskazać, że płatnik działając w roli ubezpieczającego może opłacać składkę w pełnym lub połowicznym wymiarze⁴²¹. Płatnik samodzielnie ustala, ile potrąca ubezpieczonemu z wynagrodzenia. W stosunku prawnym związanym z obowiązkiem finansowania połowy składki emerytalnej przez płatnika, podmiot ten występuje w roli ubezpieczającego przekazującego swoje środki pieniężne na zapewnienie ochrony ubezpieczonemu, który świadczy pracę bądź usługi⁴²². Składki na ubezpieczenia emerytalne finansują ubezpieczeni i płatnicy z własnych środków, w częściach

⁴¹⁵ K. Antonów, *Finansowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 751.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

⁴¹⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, *op. cit.*, s. 55.

⁴¹⁸ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 10.

⁴¹⁹ *Ibidem*, s. 10-11.

⁴²⁰ *Ibidem*, s. 13.

⁴²¹ Zob. R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, *op. cit.*, s. 76.

⁴²² *Ibidem*, s. 75.

równych⁴²³. Moment realizacji obowiązku finansowania składki jest zbieżny z chwilą opłacenia składki przez płatnika⁴²⁴.

R. Pacud, z perspektywy stosunków prawnych ubezpieczenia emerytalnego, zauważa odmienne znaczenie określenia finansowania w zależności od kontekstu jego użycia. Finansowanie to ma szerszy kontekst, bowiem nie tylko obrazuje relację płatnika i ubezpieczonego, ale także odzwierciedla zagwarantowanie środków tytułem składki emerytalnej przez płatnika w celu realizacji ochrony ubezpieczeniowej ubezpieczonego. Powyższe skłania do posługiwania się pojęciem zapewnienia środków na ochronę ubezpieczonego w miejsce przekazywania środków ubezpieczonemu⁴²⁵. Zaproponowane przez R. Pacuda określenie bezpośrednio ilustruje przyczynę finansowania połowy składki przez płatnika.

W zakresie finansowania składek M. Wilczyński ujmuje ogólnie następujące sytuacje wyróżnione z perspektywy podmiotu finansującego⁴²⁶:

- 1) finansowanie składek w jednakowych częściach ze środków własnych przez płatników składek i ubezpieczonych,
- 2) finansowanie składek w określonej procentowo części z własnych środków przez płatników składek i ubezpieczonych,
- 3) finansowanie składek w pełni z własnych środków przez ubezpieczonych,
- 4) finansowanie składek w całości z własnych środków przez płatników składek oraz
- 5) finansowanie składek w całości bądź w części z budżetu państwa, funduszu celowego albo przez inne podmioty niż ubezpieczeni.

Wysokość składki stanowi wynik mnożenia wysokości stopy procentowej przez podstawę wymiaru składki⁴²⁷. Zgodnie z art. 15 u.s.u.s., wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, równej względem wszystkich ubezpieczonych. Związane jest to z zasadą

⁴²³ Natomiast osoby prowadzące działalność pozarolniczą i dobrowolnie podlegające ubezpieczeniom finansują składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe w całości, z własnych środków.

⁴²⁴ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, op. cit., s. 73-74.

⁴²⁵ *Ibidem*.

⁴²⁶ M. Wilczyński, *Art. 16 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, Legalis.

⁴²⁷ M. Bartoszevska, *Art. 15 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 168.

równego traktowania wynikającą m.in. z art. 2a u.s.u.s. Stopy procentowe składek określone zostały przez ustawodawcę w art. 22 u.s.u.s., zgodnie z treścią którego stopa procentowa wynosi:

- 1) 19,52% podstawy wymiaru - na ubezpieczenie emerytalne⁴²⁸,
- 2) 8,00% podstawy wymiaru - na ubezpieczenia rentowe,
- 3) 2,45% podstawy wymiaru - na ubezpieczenie chorobowe oraz
- 4) od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru - na ubezpieczenie wypadkowe.

Jak wynika z powyższego zestawienia w przypadku składek na ubezpieczenie wypadkowe ma miejsce zróżnicowanie stopy procentowej składek. Ta stopa procentowa została zakreślona w sposób zakresowy i różni się w zależności od poszczególnych płatników składek oraz jest zależna od poziomu i skutków zagrożeń zawodowych. Szczegółowe zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określa ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁴²⁹ oraz wydane na mocy art. 33 ust. 4 tejże ustawy rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków⁴³⁰.

Powrót do składki podzielonej miał miejsce dopiero w 1999 r. w nawiązaniu do rozwiązań międzywojennych, co wiązało się z podwyższeniem wysokości wynagrodzeń z jednoczesnym zastrzeżeniem, że kwota, o którą podwyższano wynagrodzenie, miała być odprowadzana tytułem części składki na ubezpieczonego⁴³¹. W wyniku powyższego, płatnicy i ubezpieczeni finansują składki ubezpieczeniowe. W kontekście osób zatrudnionych, w literaturze przedstawia się stosunkowy podział składek między ubezpieczonych a płatników⁴³²:

- 1) podział w stosunku 1 : 1 dotyczący ubezpieczenia emerytalnego oraz
- 2) podział w stosunku 1 : 4,33 odnosi się do ubezpieczeń rentowych.

⁴²⁸ Z zastrzeżeniem art. 22 ust. 3 i 4 u.s.u.s.

⁴²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2189 ze zm.

⁴³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 740 ze zm.

⁴³¹ K. Ślęzak, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne [w:] Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, op. cit., s. 106.*

⁴³² D. E. Lach, *op. cit.*, s. 57.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.u.s., ubezpieczeni i płatnicy składek finansują z własnych środków, w częściach równych, składki na ubezpieczenia emerytalne:

- 1) pracowników,
- 2) osób wykonujących pracę nakładczą,
- 3) członków spółdzielni,
- 4) zleceniobiorców,
- 5) posłów i senatorów,
- 6) stypendystów sportowych,
- 7) pobierających stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego,
- 8) otrzymujących stypendium doktoranckie doktorantów,
- 9) osób wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- 10) osób współpracujących ze zleceniobiorcami,
- 11) osób odbywających służbę zastępczą,
- 12) członków rad nadzorczych.

Art. 16 ust. 1 u.s.u.s. zawiera enumeratywne wyliczenie ubezpieczonych, których składki na ubezpieczenia emerytalne finansują z własnych środków, w częściach równych, ubezpieczeni, jak i płatnicy składek. Stosownie do art. 16 ust. 1a u.s.u.s., składki na ubezpieczenia emerytalne osób pobierających świadczenie szkoleniowe po ustaniu zatrudnienia finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek. Z kolei składki na ubezpieczenia rentowe osób, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 1a ustawy systemowej, finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek. M. Bartoszevska z art. 16 ustawy systemowej wywodzi podstawową zasadę finansowania składek, zgodnie z którą obowiązek finansowy realizowany jest niejako w czterech wymiarach ubezpieczenia społecznego⁴³³:

⁴³³ M. Bartoszevska, *Art. 16 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, LEX.

- 1) finansowanie składek na ubezpieczenia emerytalne w częściach równych z własnych środków przez płatników składek i ubezpieczonych,
- 2) finansowanie składek na ubezpieczenia rentowe w części wskazanej procentowej z własnych środków przez płatników składek i ubezpieczonych,
- 3) finansowanie składek na ubezpieczenie wypadkowe w pełni ze swoich środków przez płatników składek,
- 4) finansowanie składek na ubezpieczenie chorobowe w pełni ze swoich środków przez ubezpieczonych.

Płatnik składek jest zobowiązany do realizacji obowiązku finansowego w postaci finansowania składek na ubezpieczenie wypadkowe w całości ze środków własnych na rzecz pracowników, członków spółdzielni, zleceniobiorców, posłów i senatorów, stypendystów sportowych, pobierających stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, doktorantów pobierających stypendium doktoranckie, osób wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, osób współpracujących ze zleceniobiorcami, osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, bezrobotnych pobierających stypendium oraz osób pobierających stypendium.

2.4.4. Finansowanie składek osób świadczących pracę na mocy umowy uaktywniającej

Jak wynika z art. 16 ust. 1c u.s.u.s., składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe osób świadczących pracę na mocy umowy uaktywniającej określonej w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁴³⁴, obliczone od podstawy, tj. kwoty nie wyższej od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, finansuje budżet państwa za pośrednictwem ZUS. Natomiast składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe osób świadczących pracę na podstawie umowy uaktywniającej określonej w ww. ustawie, tj. niań, obliczone od podstawy stanowiącej kwotę

⁴³⁴ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.; dalej: u.o.d.l.t.

nadwyżki nad kwotą określoną w ust. 1c, opłaca płatnik składek na zasadach określonych dla składek za zleceniobiorców.

Definicja legalna niani wynika z art. 50 ust. 1 u.o.d.l.t. Niania to osoba fizyczna, która sprawuje opiekę nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej, tj. umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Choć ustawodawca posłużył się sformułowaniem „dziećmi” w liczbie mnogiej zdaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby umowa dotyczyła także jednego dziecka. Umowa uaktywniająca powinna być zawarta w formie pisemnej między nianią a rodzicami albo rodzicem samotnie wychowującym dziecko. Niania może opiekować się dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia. Warto w tym miejscu odnieść się również do obowiązków płatniczo-rozliczeniowych w kontekście umowy uaktywniającej. Stosownie do art. 51 ust. 1 u.o.d.l.t., za nianię, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne, opłaca:

- 1) ZUS - od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż 50% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- 2) rodzic pełniący funkcję płatnika składek ubezpieczeniowych - od podstawy stanowiącej kwotę nadwyżki nad kwotą 50% minimalnego wynagrodzenia

- na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jeśli na swój wniosek niania dobrowolnie przystąpi do ubezpieczenia chorobowego, wówczas składki na to ubezpieczenie opłaca rodzic na zasadach określonych dla zleceniobiorców w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. ZUS opłaca składki, w sytuacji łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) rodzic zgłosił nianię do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego,
- 2) rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko są zatrudnieni, świadczą usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych, prowadzą pozarolniczą działalność lub działalność rolniczą,

- 3) dziecko nie jest umieszczone w żłobku, klubie dziecięcym oraz nie zostało objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna.

Na płatniku składek ciąży również obowiązek bezzwłocznego informowania ZUS w zakresie każdej modyfikacji mającej wpływ na opłacanie składek, tj. między innymi o rozwiązaniu bądź wygaśnięciu umowy uaktywniającej.

2.4.5. Przykłady finansowania składek na ubezpieczenia społeczne

Finansowanie składek może również mieć miejsce z budżetu państwa. I tak w całości z budżetu państwa finansowane są składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe:

- 1) żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową (finansowanie następuje z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej),
- 2) osób przebywających na urlopach wychowawczych, osób, o których mowa w art. 6a ust. 1 u.s.u.s. bądź osób pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, oraz składki na ubezpieczenie emerytalne osób, o których mowa w art. 6b ust. 1 u.s.u.s. (finansowanie to odbywa się za pośrednictwem ZUS) oraz
- 3) osób otrzymujących świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób otrzymujących zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a także osób pobierających wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów bądź układów zbiorowych pracy.

Nadto, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe małżonka Prezydenta RP finansowane są w całości przez Kancelarię Prezydenta RP z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Szef Kancelarii Prezydenta RP. Niemniej jednak, zgodnie z art. 4 pkt 19 u.s.u.s., *de lege lata* przez małżonka Prezydenta RP należy rozumieć nie tylko osobę, z którą Prezydent RP

pozostaje w związku małżeńskim, ale także inną osobę wskazaną przez Prezydenta RP w sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej małżonka nie posiada.

Obowiązek finansowania składek został również nałożony na ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, jeśli ośrodek uległ przekształceniu na mocy przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Podmiot ten finansuje w całości składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób rezygnujących z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem bądź rodzeństwem.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta również są zobowiązani do spełniania obowiązku finansowego w postaci finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w całości. Powinność ta jest realizowana względem osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne albo specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych oraz osób pobierających zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Obowiązek finansowy został nałożony także na powiatowe urzędy pracy, które finansują składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w całości z Funduszu Pracy bezrobotnych oraz osób pobierających stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych.

Z kolei ze swoich zasobów pieniężnych podmioty kierujące całkowicie finansują składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pobierających stypendium w okresie szkolenia, stażu i przygotowania zawodowego, kierowanych przez podmioty inne niż powiatowe urzędy pracy.

Jak wynika z art. 16 ust. 10 ustawy systemowej, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe duchownych podlegających obowiązkowo tym ubezpieczeniom, finansują:

- 1) duchowni - w wysokości 20% składki oraz Fundusz Kościelny - w wysokości 80% składki,

- 2) Fundusz Kościelny - w wysokości 100% składki za członków zakonów kontemplacyjnych klauzurowych, misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych.

Zgodnie jednak z art. 16 ust. 11 u.s.u.s., powyższy sposób finansowania nie ma zastosowania, jeśli duchowni podlegają ubezpieczeniu chorobowemu, emerytalnemu i rentowemu dobrowolnie. W takiej sytuacji, to ubezpieczeni są zobowiązani do realizacji obowiązku finansowego poprzez całkowite sfinansowanie składek na ubezpieczenia chorobowe, emerytalne i rentowe ze środków własnych. Fundusz Kościelny finansuje również składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe duchownych, o których mowa w art. 9 ust. 1a u.s.u.s. Finansowanie to odbywa się stosownie do art. 16 ust. 10 pkt 1 u.s.u.s., w części obliczonej od różnicy podstawy wymiaru składek określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5 ustawy systemowej i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy. M. Bartoszevska podkreśla, że wówczas „Fundusz Kościelny finansuje składkę za osobę duchowną w wysokości 80% w części obliczonej od różnicy podstawy wymiaru składek określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5 i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy. Mimo odniesienia powyższej zasady do przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe do stosunku pracy przez treść art. 9 ust. 1 u.s.u.s., zasada ta będzie znajdowała zastosowanie także do innych tytułów.

2.4.6. Wyjątki od zasady finansowania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika składek

Obowiązek finansowy płatnika składek w zakresie finansowania składek na ubezpieczenie chorobowe nie ma zastosowania w stosunku do pracowników, osób wykonujących pracę nakładczą, członków spółdzielni, zleceniobiorców, doktorantów otrzymujących stypendium doktoranckie, osób wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, osób współpracujących ze zleceniobiorcami, osób odbywających służbę zastępczą oraz osób świadczących pracę na podstawie umowy

uaktywniającej. Wskazani ubezpieczeni finansują składki na ubezpieczenie chorobowe w całości, ze środków własnych.

W ramach obowiązków finansowych płatnika składek nie mieści się także powinność finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osób, którym przysługuje prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Wskazani ubezpieczeni finansują składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe w całości, ze środków własnych.

Analogicznie, z art. 16 ust. 5a u.s.u.s. wynika, że składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, chorobowe i wypadkowe osób współpracujących finansuje w całości z własnych środków osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub przedsiębiorca korzystający z tzw. „ulgi na start”⁴³⁵.

2.4.7. Przekroczenie rocznej podstawy wymiaru składek

Zasadniczo roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, wynikającego z ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym bądź ich projektów, jeśli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone⁴³⁶. Przepis art. 19 ust. 1 u.s.u.s. wskazuje *expressis verbis*, że zasada ta ma zastosowanie zarówno w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym obowiązkowo, jak i dobrowolnie.

Po przekroczeniu przez ubezpieczonego ww. kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, płatnik składek ma obowiązek zaprzestać obliczania i przekazywania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W sytuacji, gdy do

⁴³⁵ Tj. osoba fizyczna, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.

⁴³⁶ W 2023 r. kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wyniosła 208.050,00 zł - Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2022 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2023 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, M.P. z 2022 r., poz. 1014.

opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest zobowiązany więcej niż jeden płatnik składek, ubezpieczony jest zobowiązany zawiadomić wszystkich płatników składek o przekroczeniu kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Ustawodawca przesądził o odpowiedzialności ubezpieczonego z tytułu skutków błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Podstawa wymiaru składek to kwota, od której oblicza się składki na poszczególne rodzaje ubezpieczeń społecznych⁴³⁷ i kwoty te różnią się od siebie w zależności od tytułu ubezpieczeń społecznych, czy formy podlegania ubezpieczeniom⁴³⁸. Podstawa ta została szerzej omówiona w części pracy dotyczącej obowiązków płatnika składek o charakterze płatniczo-rozliczeniowym. Przy ustalaniu podstawy wymiaru składek przydatne są nie tylko wybrane przepisy ustawy systemowej, ale także treść rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe⁴³⁹.

2.5. Obowiązki płatniczo-rozliczeniowe

2.5.1. Wprowadzenie

Obowiązki płatnika składek o charakterze płatniczo-rozliczeniowym odnoszą się w szczególności do obliczania, rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne oraz prowadzenia dokumentacji rozliczeniowej. Zadania te są ściśle związane z obowiązkami o charakterze finansowym, a niekiedy dotyczą czynności czysto informacyjnych.

⁴³⁷ K. Antonów, *Finansowanie ubezpieczeń społecznych*, op. cit., s. 753.

⁴³⁸ *Ibidem*, s. 754.

⁴³⁹ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1949 ze zm.

2.5.2. Składka na ubezpieczenia społeczne na tle innych składek

W kontekście ewolucji pojęcia składek, za trafne określenie i zasadniczo aktualne do dziś⁴⁴⁰, wskazuje się definicję autorstwa W. Szuberta z 1986 r., zgodnie z którą składki stanowią świadczenia pieniężne o charakterze przymusowym, celowym i odpłatnym⁴⁴¹. I. Jędrasik-Jankowska wzbogaciła ww. definicję o bezzwrotny charakter składki⁴⁴², choć jak zauważa J. Wantoch-Rekowski nie jest to nowa cecha, bowiem bezzwrotność charakteryzowała składki już w II RP i okresie powojennym⁴⁴³. Tzw. składka „ZUS-owska” stanowi świadczenie celowe i bezzwrotne, nie jest zatem chroniona przez prawo własności⁴⁴⁴. T. Bińczycka-Majewska określa charakter składki na ubezpieczenia społeczne jako „przeciętną, zapewniającą równowagę świadczeń i składek w rachunku globalnym, bez względu na prawdopodobieństwo wystąpienia potrzeby ochrony dla ubezpieczonego”⁴⁴⁵. W kontekście aksjologii wskazuje się na ideologiczny charakter zmiany systemu emerytalnego⁴⁴⁶. Jak wynika z literatury przedmiotu: „Celem podstawowym było bowiem ograniczenie roli państwa w gromadzeniu i dystrybucji zasobów emerytalnych na rzecz mechanizmów i instytucji rynkowych. Służył temu podział składki na część repartycyjną i kapitałową oraz powierzenie gromadzenia i zarządzania funduszami emerytalnymi prywatnym podmiotom rynku finansowego. (...) Dla realizacji tych zamierzeń dokonano zmiany formuły emerytalnej, zastępując system zdefiniowanego świadczenia systemem zdefiniowanej składki”⁴⁴⁷. W. Goronowski zaznacza, że: „Uiszczanie składki stanowi wobec tego wykonywanie przez ubezpieczających ich zobowiązań z tytułu ubezpieczeniowych stosunków prawnych (...)”⁴⁴⁸.

⁴⁴⁰ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, op. cit., s. 99.

⁴⁴¹ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 217.

⁴⁴² I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne*, op. cit., s. 73.

⁴⁴³ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, op. cit., s. 99.

⁴⁴⁴ T. Bińczycka-Majewska, *Fundusz Rezerwy Demograficznej w systemie zabezpieczenia ryzyka starości*, op. cit., s. 165.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, s. 164-165.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, s. 153.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, s. 153-154.

⁴⁴⁸ W. Goronowski, *Zagadnienia prawno-finansowe ubezpieczeń państwowych*, Państwo i Prawo 7/1952, s. 76-77.

Oprócz składek na ubezpieczenia społeczne warto wspomnieć o składkach na ubezpieczenie zdrowotne⁴⁴⁹, których wysokość oraz zasady obliczania, pobierania i odprowadzania wynikają z rozdziału drugiego ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁵⁰. Z kolei zasady i tryb opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych oraz zasady finansowania emerytur pomostowych zostały uregulowane w rozdziale szóstym ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁴⁵¹. Wyróżnić można również składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które zostały uregulowane w trzecim i szóstym rozdziale ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁴⁵². W rozdziale osiemnastym ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁵³ zawarto zaś przepisy na temat składek na Fundusz Pracy. Zgodnie z brzmieniem art. 32 ustawy systemowej, przepisy z zakresu składek na ubezpieczenia społeczne stosuje się odpowiednio do „składek na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń”⁴⁵⁴.

Jednak z uwagi na zakreślony temat pracy uwaga zostanie zwrócona na obowiązki płatniczo-rozliczeniowe płatnika składek ubezpieczeniowych wyłącznie w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne.

⁴⁴⁹ W literaturze przedmiotu pojawiają się zróżnicowane poglądy na temat zaliczania ubezpieczenia zdrowotnego do rodzaju ubezpieczenia społecznego, jednak przedstawiciele doktryny w przeważającej większości opowiadają się za ich rozróżnieniem, co potwierdza także działanie ustawodawcy – zob. J. Unterschütz, *Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 10/2020, s. 43.

⁴⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

⁴⁵¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 164 ze zm.

⁴⁵² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 7 ze zm.

⁴⁵³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.

⁴⁵⁴ W kontekście odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności osób trzecich ciekawe uwagi na kanwie orzeczeń Sądu Najwyższego poczynił M. Łabanowski – zob. M. Łabanowski, *Art. 32 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 402-404.

2.5.3. Podstawa wymiaru składek

Problematyka składki jest wieloaspektowa⁴⁵⁵. Podstawa wymiaru składek to kwota, od której oblicza się składki na poszczególne rodzaje ubezpieczeń społecznych⁴⁵⁶. Podstawę wymiaru składek stanowi „kwota pieniężna wyrażona w złotych, po przemnożeniu której przez obowiązującą stopę procentową składki otrzymuje się kwotę należnych składek na dane ubezpieczenie społeczne”⁴⁵⁷. Częstość zjawiskiem jest kwestionowanie tejże podstawy przez ZUS, o czym pokrótce będzie mowa w części poświęconej odpowiedzialności płatnika składek o charakterze płatniczo-rozliczeniowym.

Art. 18 ust. 1 u.s.u.s. stanowi o podstawie wymiaru składek. Prawodawca „w sposób kazuistyczny określa, w jakich przypadkach, dla których grup ubezpieczonych, jaka wielkość stanowi podstawę wymiaru składek”⁴⁵⁸. Zgodnie z ust. 1 ww. przepisu, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych pracowników, z wyłączeniem prokuratorów, osób wykonujących pracę nakładczą oraz członków spółdzielni⁴⁵⁹ stanowi zasadniczo przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu:

- 1) zatrudnienia w ramach stosunku pracy, pracy nakładczej, służby,
- 2) wykonywania mandatu posła lub senatora,
- 3) wykonywania pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- 4) pobierania zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia integracyjnego i stypendium wypłacanych bezrobotnym oraz stypendium sportowego,
- 5) prowadzenia pozarolniczej działalności oraz umowy agencyjnej bądź umowy zlecenia, współpracy przy tej działalności lub współpracy przy wykonywaniu umowy oraz
- 6) działalności wykonywanej osobiście przez osoby należące do składu rad nadzorczych, niezależnie od sposobu ich powoływania oraz

⁴⁵⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne*, op. cit., s. 73.

⁴⁵⁶ K. Antonów, *Finansowanie ubezpieczeń społecznych*, op. cit., s. 753.

⁴⁵⁷ P. Kostrzewa, *Art. 18 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.

⁴⁵⁸ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, op. cit., s. 153.

⁴⁵⁹ Przez członków spółdzielni należy rozumieć członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych.

- 7) członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych, tj. pracy w spółdzielni i z tytułu wytwarzania na jej rzecz produktów rolnych.

Analogicznie ustala się podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zleceniobiorców pod warunkiem, że w umowie agencyjnej bądź umowie zlecenia lub w innej umowie o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym mają zastosowanie przepisy dotyczące zlecenia, określono odpłatność za jej wykonywanie kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej, akordowej lub prowizyjnie. W podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wymienionych w tym akapicie osób nie uwzględnia się jednak wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy na skutek choroby bądź odosobnienia w związku z chorobą zakaźną oraz zasiłków.

Odnosnie ubezpieczonych osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeśli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeśli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy⁴⁶⁰, w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe uwzględnia się również przychód z tytułu umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło.

Stosownie do treści art. 18 ust. 4 u.s.u.s., podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi:

- 1) kwota uposażenia względem posłów i senatorów,
- 2) kwota stypendium przysługująca stypendystom sportowym,
- 3) kwota stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego,
- 4) kwota stypendium doktoranckiego beneficjentów stypendium doktoranckiego doktorantów,
- 5) kwota zasiłku, świadczenia integracyjnego lub stypendium w przypadku bezrobotnych,

⁴⁶⁰ Na gruncie ustawy systemowej osoby te uważa się za pracowników.

- 6) kwota świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego bądź wynagrodzenia przysługującego w okresie świadczenia górniczego lub w okresie stypendium na przekwalifikowanie osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu oraz osób otrzymujących zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego oraz poszukiwania nowego zatrudnienia, jak również osób pobierających wynagrodzenie należące się w czasie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikającego z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych pracy,
- 7) kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w grudniu roku poprzedniego, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów⁴⁶¹ w stosunku do żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową, z wyjątkiem żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową,
- 8) kwota uposażenia z tytułu służby żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową rotacyjnie,
- 9) kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów w przypadku duchownych⁴⁶²,
- 10) kwota uposażenia żołnierzy odbywających nadterminową służbę wojskową,
- 11) kwota świadczenia szkoleniowego osób pobierających świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia,
- 12) kwota stypendium osób pobierających stypendium w czasie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych, na które zostały skierowane przez inne niż powiatowy urząd pracy podmioty kierujące na szkolenie, staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych,
- 13) kwota stypendium osób otrzymujących stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych,
- 14) przychód członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tej funkcji

- łącznie z kosztami uzyskania i kwotą podatku, o których mowa w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁶¹ Z zastrzeżeniem art. 18 ust. 9 i 10 u.s.u.s.

⁴⁶² *Ut supra.*

Wynagrodzenie za pracę stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych wykonujących odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Zasada ta podlega odpowiedniemu zastosowaniu względem ubezpieczonych wykonujących pracę w ramach stosunku pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania.

Z uwagi na nietypowy charakter działalności pozarolniczej, odrębnie ustala się podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących taką działalność⁴⁶³. Aspekt ten przesądził o pozostawieniu osobom prowadzącym pozarolniczą działalność możliwość określenia wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. W art. 18 ust. 8 u.s.u.s. ustawodawca wskazał, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku. Pozostałe uregulowania znajdują się w art. 18 ust. 4c-15 u.s.u.s.

2.5.4. Obliczanie, rozliczanie i opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne

Obowiązki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne o charakterze płatniczo-rozliczeniowym wynikają zasadniczo z ustawy systemowej. Zgodnie z art. 17 ustawy systemowej, płatnicy składek obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do ZUS w całości składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych, tj.:

- 1) pracowników,
- 2) osoby wykonujące pracę nakładczą,
- 3) członków spółdzielni,
- 4) zleceniobiorców,

⁴⁶³ Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 maja 2022 r., III USK 412/21, Legalis nr 2849045.

- 5) posłów i senatorów,
- 6) stypendystów sportowych,
- 7) osoby pobierające stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego,
- 8) osoby będące beneficjentami stypendium doktoranckiego doktorantów,
- 9) osoby wykonujące odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności bądź tymczasowego aresztowania,
- 10) osoby współpracujące ze zleceniobiorcami,
- 11) osoby odbywające służbę zastępczą,
- 12) członków rad nadzorczych,
- 13) osoby pobierające świadczenie szkoleniowe wypłacane po ustaniu zatrudnienia,
- 14) osoby współpracujące z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność,
- 15) bezrobotnych otrzymujący stypendium,
- 16) osoby pobierające stypendium,
- 17) żołnierzy niezawodowych pełniących czynną służbę wojskową,
- 18) osoby rezygnujące z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem,
- 19) bezrobotnych,
- 20) osoby pobierające stypendium w okresie szkolenia, stażu i przygotowania zawodowego, kierowane przez podmioty inne niż powiatowe urzędy pracy,
- 21) osoby pobierające stypendium na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie odbywania studiów podyplomowych,
- 22) duchownych,
- 23) beneficjentów świadczeń socjalnych wypłacanych w okresie urlopu oraz osoby otrzymujące zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia, a nadto osoby pobierające wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego bądź w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie, wynikające z odrębnych przepisów lub układów zbiorowych prawa pracy.

Płatnicy składek obliczają, rozliczają i odprowadzają składki na ubezpieczenia społeczne co miesiąc do ZUS, względem powyżej wymienionych ubezpieczonych. Ma to zastosowanie „zarówno w części finansowanej przez płatników, jak i w części finansowanej przez ubezpieczonych”⁴⁶⁴.

Przepis art. 17 ust. 2 u.s.u.s. stanowi, iż płatnik składek oblicza części składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz chorobowe finansowane przez ubezpieczonych i po potrąceniu ich ze środków ubezpieczonych jest zobowiązany odprowadzić je do ZUS. Regulacja ta wynika z faktu, iż „w przypadku większości ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne są współfinansowane przez płatnika składek i ubezpieczonego”⁴⁶⁵. Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób świadczących pracę na podstawie umowy uaktywniającej określonej w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz osób przebywających na urloпах wychowawczych, osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem lub osób pobierających zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, oraz składki na ubezpieczenie emerytalne osób, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami sprawującymi osobistą opiekę nad dzieckiem, a które nie spełniają warunków do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym obliczane są przez płatników składek, zaś finansowane w całości z budżetu państwa za pośrednictwem ZUS⁴⁶⁶. W praktyce płatnicy składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych, wskazanych w zdaniu poprzednim, są wyłącznie zobowiązani do obliczenia składek i ich rozliczenia w dokumentach rozliczeniowych⁴⁶⁷. Pozostali ubezpieczeni, którzy nie zostali wskazani w art. 17 ust. 1 ustawy systemowej, są zobowiązani do obliczenia i odprowadzenia składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe co miesiąc do ZUS we własnym zakresie. Ma to zastosowanie między innymi względem osób prowadzących działalność pozarolniczą.

W myśl art. 46 ust. 1 u.s.u.s., płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy.

⁴⁶⁴ M. Bartoszevska, *Art. 17 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 180.

⁴⁶⁵ P. Kostrzewa, *Art. 17 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.

⁴⁶⁶ Art. 17 ust. 2a u.s.u.s.

⁴⁶⁷ P. Kostrzewa, *Art. 17, op. cit.*, LEX.

Podczas obliczania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, pobrania ich i wpłacenia płatnik powinien zasadniczo kierować się zasadami ustalonymi w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Jak jednak wskazał m.in. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., art. 31 ustawy systemowej odsyła do odpowiednio stosowanych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tj. art. 60 § 1 o.p.⁴⁶⁸ Zgodnie z tym przepisem Ordynacji podatkowej, za termin dokonania zapłaty podatku uważa się:

- 1) przy zapłacie gotówką - dzień wpłacenia kwoty podatku w kasie organu podatkowego lub w kasie podmiotu obsługującego organ podatkowy, lub na rachunek tego organu w banku, w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, w biurze usług płatniczych, w instytucji płatniczej, w małej instytucji płatniczej lub w instytucji pieniądza elektronicznego albo dzień pobrania podatku przez płatnika lub inkasenta,
- 2) w obrocie bezgotówkowym - dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika, rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej, w małej instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego na podstawie polecenia przelewu, a w przypadku zapłaty za pomocą instrumentu płatniczego innego niż polecenie przelewu, zwanego dalej "innym instrumentem płatniczym" - dzień uzyskania potwierdzenia autoryzacji transakcji płatniczej, o której mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

Odpowiednie stosowanie przywołanego przepisu oznacza między innymi, że w sytuacji obciążenia rachunku bankowego płatnika składek nawet w ostatecznym ustawowym terminie przewidzianym do zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne, przelew taki powinien zostać uznany za dokonany w terminie.

⁴⁶⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 11 czerwca 2013 r., III AUa 1450/12, LEX nr 1335800; tak też: P. Kostrzewa, *Art. 47 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX; M. Łabanowski, *Art. 47 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.

2.5.5. Prowadzenie dokumentacji rozliczeniowej przez płatnika składek

Obowiązki płatniczo-rozliczeniowe wiążą się także z wypełnieniem i przekazaniem dokumentów rozliczeniowych, tj. deklaracji rozliczeniowych czy imiennych raportów miesięcznych. W ramach dokumentacji rozliczeniowej wyróżnia się następujące dokumenty⁴⁶⁹:

- 1) deklaracja rozliczeniowa (ZUS DRA), która stanowi zestawienie informacji o należnych składkach na fundusze, na które składki pobiera ZUS, kwot rozliczanych w ciężar składek oraz kwot należnych do zapłaty⁴⁷⁰,
- 2) imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach (ZUS RCA), który zawiera informacje o osobie podlegającej ubezpieczeniom społecznym przedkładane ZUS przez płatnika składek za dany miesiąc kalendarzowy⁴⁷¹,
- 3) imienny raport miesięczny o przychodach ubezpieczonego/ okresach pracy nauczycielskiej (ZUS RPA) oraz
- 4) imienny raport miesięczny o wypłaconych świadczeniach i przerwach w opłacaniu składek (ZUS RSA) – do wykazania wypłaconych świadczeń oraz przerw w opłacaniu składek za ubezpieczonych.

Na całość dokumentacji rozliczeniowej składa się deklaracja ZUS DRA stanowiąca dokument zbiorczy podsumowujący dane wynikające z raportów miesięcznych wraz z odpowiednimi imiennymi raportami miesięcznymi sporządzonymi za każdego ubezpieczonego⁴⁷². Imienne raporty miesięczne płatnika, zgodnie z art. 41 ust. 1 u.s.u.s., płatnik składek przekazuje do ZUS po upływie każdego miesiąca kalendarzowego, w terminie ustalonym dla rozliczania składek. Przywołany

⁴⁶⁹ Z dniem 1 stycznia 2022 r. uchylono załącznik nr 14, tj. imienny raport miesięczny o należnych składkach na ubezpieczenie zdrowotne (ZUS RZA), do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów. Zmiana ta nastąpiła na mocy rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniającego ww. rozporządzenie (Dz. U. z 2021 r. poz. 2366).

⁴⁷⁰ Art. 4 pkt 5 u.s.u.s.

⁴⁷¹ Art. 4 pkt 6 u.s.u.s.

⁴⁷² D. Karkowska, *Dokumenty rozliczeniowe* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika ...*, op. cit., s. 158.

imienny raport miesięczny zawiera informacje wskazane w art. 43 ust. 3 u.s.u.s., tj. w szczególności numery identyfikacyjne ubezpieczonego, zestawienie należnych składek na ubezpieczenia społeczne w podziale na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe czy informacje o zastosowanych formach opodatkowania w poprzednim roku kalendarzowym. Obligatoryjnym elementem imiennego raportu miesięcznego jest także data sporządzenia raportu miesięcznego, podpis płatnika składek ubezpieczeniowych bądź osoby przez niego upoważnionej. Elementem fakultatywnym imiennego raportu miesięcznego jest informacja o złożeniu przez ubezpieczonego zawiadomienia o przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Gdy osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą nie zatrudnia pracowników, wówczas składa wyłącznie deklarację rozliczeniową (ZUS DRA)⁴⁷³. Płatnicy składek rozliczający składki nie więcej niż za 5 osób mają możliwość przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych w formie dokumentu pisemnego według ustalonego wzoru albo w formie wydruku z oprogramowania, o którym mowa w art. 47a ust. 1 u.s.u.s., tj. programu „Płatnik”. Zgodnie ze stanowiskiem NSA zawartym w postanowieniu z dnia 24 listopada 2008 r., sprawa ta ma charakter władczego rozstrzygnięcia indywidualnego, w której Prezes ZUS wydaje decyzję administracyjną. Niemniej jednak, odmowa ZUS wydania takiego upoważnienia nie podlega zaskarżeniu do sądów administracyjnych⁴⁷⁴.

Rozliczenie wspomnianych składek oraz wypłaconych przez płatnika w miesiącu zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających rozliczeniu na poczet składek odbywa się przy pomocy deklaracji rozliczeniowej zgodnie z określonym wzorem (ZUS DRA)⁴⁷⁵. Niemniej jednak, nie podlegają rozliczeniu w deklaracji rozliczeniowej zasiłki wypłacone przez płatnika bezpodstawnie. Trafnie J. Wantoch-Rekowski wskazuje, że wspomniana deklaracja rozliczeniowa została wprowadzona w celu uproszczenia relacji finansowych FUS (ZUS) i płatników składek⁴⁷⁶. Deklarację rozliczeniową oraz imienne raporty

⁴⁷³ Art. 47 ust. 2 u.s.u.s.

⁴⁷⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2008 r., I OSK 1373/08, Legalis nr 168349.

⁴⁷⁵ Art. 46 ust. 2 u.s.u.s.

⁴⁷⁶ J. Wantoch-Rekowski, *Art. 46 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 464.

miesięczne, płatnik składek przekazuje bezpośrednio do wskazanej przez ZUS jednostki organizacyjnej, z zastrzeżeniem art. 48d u.s.u.s.

Zgodnie z art. 46 ust. 4 u.s.u.s. deklaracja rozliczeniowa obejmuje:

- 1) dane identyfikacyjne płatnika składek, nazwę skróconą firmy, a w przypadku płatników składek - osób fizycznych - nazwisko i imię,
- 2) informacje o liczbie ubezpieczonych,
- 3) informacje o uprawnieniu płatnika składek do wypłaty zasiłków,
- 4) zestawienie należnych składek na poszczególne rodzaje ubezpieczeń społecznych, z uwzględnieniem podziału na składki finansowane przez ubezpieczonego i przez płatnika oraz budżet państwa i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- 5) informacje o zastosowanych formach opodatkowania w poprzednim roku kalendarzowym, kwotę rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej i rocznego dochodu z tej działalności, uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, w tym kwotę przychodu i dochodu uzyskanych w okresie obowiązywania danej formy opodatkowania, oraz kwotę podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ustaloną na dany rok kalendarzowy w przypadku, o którym mowa w art. 18c ust. 9 pkt 2 u.s.u.s.,
- 6) informacje o obowiązujących w danym miesiącu formach opodatkowania,
- 7) informacje o przychodach lub dochodach,
- 8) informację o zmianie formy opodatkowania,
- 9) kwoty wypłaconych zasiłków oraz zasiłków finansowanych z budżetu państwa, podlegających rozliczeniu w ciężar składek na ubezpieczenia społeczne oraz kwoty wynagrodzeń z tytułu niezdolności do pracy,
- 10) kwoty przysługujących płatnikowi wynagrodzeń tytułem wykonywania zadań w przedmiocie ustalania prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego,
- 11) zestawienie należnych składek na:
 - a) ubezpieczenie zdrowotne uwzględniając podział na podmioty, które finansują składki,
 - b) Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 12) sumę należnych składek na Fundusz Emerytur Pomostowych,

- 13) informację o kwocie różnicy między roczną składką na ubezpieczenie zdrowotne a sumą składek na ubezpieczenie zdrowotne za poszczególne miesiące roku kalendarzowego albo roku składkowego⁴⁷⁷,
- 14) informację o kwocie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych za dany rok kalendarzowy, w przypadku ubezpieczonych zaliczonych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności objętych jedynie tytułem do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, uzyskujących przychód rozliczany na zasadach skali podatkowej⁴⁷⁸,
- 15) liczbę pracowników, za których jest opłacana składka na Fundusz Emerytur Pomostowych,
- 16) liczbę stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze,
- 17) zestawienie zbiorcze i wynikowe należnych składek i składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kwot do zapłaty,
- 18) dla osób, które w całości opłacają składki na ubezpieczenia z własnych środków - tytuł ubezpieczenia, podstawę wymiaru i ewentualne pomniejszenia wynikające z rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek⁴⁷⁹ oraz
- 19) oświadczenie płatnika składek, że dane zawarte w deklaracji są zgodne ze stanem faktycznym, potwierdzone podpisem płatnika składek lub osoby przez niego upoważnionej albo podpisem elektronicznym.

Przepis art. 46 u.s.u.s. ma charakter bezwzględny⁴⁸⁰. Płatnik składek w ramach obowiązków płatniczo-rozliczeniowych zobowiązany jest do płacenia i rozliczania składki na ubezpieczenia społeczne za każdy miesiąc kalendarzowy na zasadach i w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenia społeczne. Słusznie zaznaczył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 sierpnia 2008 r., że podmioty

⁴⁷⁷ Przepis art. 46 ust. 4 pkt 6aa u.s.u.s. odnosi się do roku składkowego, o którym mowa w art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁴⁷⁸ Zob. art. 82 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁴⁷⁹ Zob. art. 19 ust. 1 u.s.u.s.

⁴⁸⁰ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., III AUa 50/19, LEX nr 2923465.

zobowiązane do opłacania składek powinny realizować obowiązki bez uprzedniego wezwania i bez potrzeby wydawania decyzji⁴⁸¹.

Płatnik składek zobowiązany jest do opatrzenia dokumentów elektronicznych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym bądź podpisem osobistym osoby odpowiedzialnej za przekazanie tych dokumentów. Poprzednia wersja przepisu przewidywała podpisywanie dokumentów elektronicznych wyłącznie kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Obecne rozwiązanie wprowadzone zostało w celu zwiększenia i ułatwienia dostępności do usług w formie elektronicznej.

Ustawodawca przewidział również ostateczny termin złożenia deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego. Stosownie do treści uprzednio przywołanego art. 48d ust. 1 u.s.u.s., deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego płatnik składek nie może złożyć po upływie 5 lat od dnia, w którym upłynął termin opłacenia składek rozliczonych w przywołanych dokumentach. Wystąpienie okoliczności zawieszających i przerywających bieg terminu przedawnienia dla należności z tytułu składek pozostaje bez wpływu na bieg 5-letniego terminu. Okres ten został wprowadzony w celu ograniczenia możliwości bezterminowego składania korekt deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego przez płatnika składek⁴⁸². Z upływem 5 lat od dnia wymagalności składek rozliczonych w ww. dokumentach ubezpieczeniowych możliwość sporządzania czynności korygujących, w stosunku do dokumentów rozliczeniowych wyłącznie na koncie ubezpieczonego, przysługuje jedynie ZUS z urzędu. Od zasady tej jednak ustawodawca przewidział wyjątki. Między innymi wydanie prawomocnego orzeczenia sądu i prawomocnej decyzji stanowi podstawę do zewidencjonowania na kontach ubezpieczonych podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, również po upływie omawianego okresu. Ewentualne powstanie nadpłaty na koncie ubezpieczonego jest równoznaczne ze zwiększeniem przychodów FUS.

⁴⁸¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2008 r., II BU 42/07, OSNP 2010/1-2/20; co prawda wyrok odnosił się do składek na ubezpieczenia zdrowotne, ale sądy powszechne odwołują się do jego treści także w kontekście składek na ubezpieczenia społeczne, np.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., III AUa 50/19, LEX nr 2923465.

⁴⁸² Druk nr 1188 - Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1621, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1188>.

W tym miejscu warto także wskazać, że co do zasady płatnicy składek obowiązki swe wykonują nieodpłatnie. Prawo do wynagrodzenia zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.u.s. jest przewidziane wyłącznie z tytułu:

- 1) ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości przysługujących z ubezpieczenia chorobowego oraz
- 2) wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

2.5.6. Skutki nieprawidłowego sporządzenia wybranej dokumentacji rozliczeniowej przez płatnika składek

ZUS nie zawsze przyjmie dokumenty przygotowane przez płatnika. Fikcja prawna nieprzekazania dokumentów w ogóle ma miejsce między innymi, gdy dokumenty zostaną przekazane niezgodnie z wymogami, np. gdy dokument nie jest przekazany przy użyciu transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego z odpowiedniego oprogramowania. Tożsamy skutek ma miejsce, gdy sporządzone i przekazane dokumenty nie mogą być przetworzone przy użyciu technologii automatycznego odczytu stosowanej przez ZUS.

W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości powodujących konieczność korekty danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym przez płatnika składek we własnym zakresie bądź przez ZUS, płatnik składek ma obowiązek złożenia imiennego raportu miesięcznego korygującego w formie nowego dokumentu zawierającego wszystkie prawidłowe informacje stanowiące elementy imiennego raportu miesięcznego.

Wyjątkiem od przywołanej zasady korekty danych jest sytuacja, w której ZUS lub płatnik składek na ubezpieczenia społeczne we własnym zakresie stwierdzą różnicę w podstawie wymiaru składek w wysokości mniejszej lub równej kwocie 2,20 zł. Sytuacja ze zdania poprzedniego nie ma jednak zastosowania, jeśli podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota. Z reguły płatnik składek ma obowiązek złożenia imiennego raportu miesięcznego korygującego w terminie siedmiu dni od dnia stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS

z zastrzeżeniem art. 48d u.s.u.s. Jeśli jednak, niezbędność dokonania czynności korygujących stanowi efekt stwierdzenia nieprawidłowości przez ZUS w drodze:

- 1) decyzji – imienny raport miesięczny korygujący powinien być złożony maksymalnie w terminie 7 dni od uprawomocnienia się decyzji,
- 2) kontroli – imienny raport miesięczny korygujący powinien być złożony maksymalnie w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli lub otrzymania aneksu do protokołu kontroli bądź informacji o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń, z uwzględnieniem art. 48d u.s.u.s.

2.5.7. Obowiązek informacyjny płatnika składek

W związku z realizacją przez płatnika składek obowiązków płatniczo-rozliczeniowych nałożone zostały na niego także obowiązki o charakterze informacyjnym. W celu weryfikacji danych przez ubezpieczonego, płatnik składek na ubezpieczenia społeczne przekazuje ubezpieczonemu informacje zawarte w imiennych raportach w podziale na poszczególne miesiące, za rok ubiegły w terminie do dnia 28 lutego roku następnego, na piśmie bądź po wyrażeniu zgody przez ubezpieczonego w formie dokumentu elektronicznego. Informacja przekazywana przez płatnika powinna zawierać również datę jej sporządzenia oraz podpis płatnika składek lub osoby przez niego upoważnionej. Z przepisów ustawy systemowej nie wynika dokładna forma, w jakiej płatnik składek ma przekazać ubezpieczonemu informacje wynikające ze złożonych do ZUS raportów⁴⁸³. Z tego względu warto w tym zakresie posłużyć się odpowiednimi wzorami dokumentów stanowiącymi załączniki do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych,

⁴⁸³ P. Kostrzewa, *Jakie zasady i obowiązki wiążą się z wydawaniem informacji rocznej dla osoby ubezpieczonej?*, 2021, LEX.

informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów⁴⁸⁴. Wzór informacji miesięcznej dla osoby ubezpieczonej stanowi załącznik nr 19 do rozporządzenia, zaś wzór informacji rocznej dla osoby ubezpieczonej został określony w załączniku nr 20 do rozporządzenia.

Częstotliwość przekazywania danych ubezpieczonemu przez płatnika jest zależna od woli ubezpieczonego. Jeśli ubezpieczony wyrazi wolę zapoznania się z danymi z imiennych raportów częściej, wówczas powinien takie żądanie zgłosić płatnikowi składek. W takiej sytuacji, płatnik składek ubezpieczeniowych ma obowiązek przekazać informacje za poprzedni miesiąc, w częstotliwości nie częściej niż raz na miesiąc⁴⁸⁵.

J. Wantoch-Rekowski zaznacza, że przekazywanie ubezpieczonemu danych zawartych w imiennych raportach miesięcznych ma w istocie walor informacyjny, ale także stwarza możliwość ubezpieczonym do kontroli danych związanych z przebiegiem ich ubezpieczenia⁴⁸⁶. Jeśli zdaniem ubezpieczonego informacje zawarte w imiennym raporcie miesięcznym nie są zbieżne ze stanem faktycznym, wówczas ubezpieczony ma prawo do zgłoszenia na piśmie bądź do protokołu do płatnika składek wniosku o sprostowanie tych informacji. Ubezpieczony ma na to czas 3 miesięcy od otrzymania informacji rocznej, o czym powinien także poinformować ZUS. Jeśli płatnik składek nie uwzględni reklamacji w terminie jednego miesiąca od daty jej wpływu, wówczas na wniosek ubezpieczonego, ZUS wydaje w tym zakresie decyzję. Decyzja ta jest jednak poprzedzona przeprowadzeniem przez ZUS postępowania wyjaśniającego. Jeśli jednak ww. terminie 3-miesięcznym nie wpłyną żadne zastrzeżenia ubezpieczonego względem informacji zawartych w imiennym raporcie miesięcznym, to zasadniczo informacje te uznaje się za zgodne ze stanem faktycznym. Sytuacja ta to tak naprawdę fikcja prawna polegająca na uznaniu, iż przekazane dane przez płatnika spotkały się z milczącą aprobatą ubezpieczonego.

⁴⁸⁴ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1349 ze zm.

⁴⁸⁵ Przepisy art. 41 ust. 1-8b u.s.u.s. zasadniczo mają odpowiednie zastosowanie do składek na ubezpieczenie zdrowotne. Przy czym, informacja przekazywana ubezpieczonemu zawiera również symbol kasy chorych, do której przekazywana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne. Na żądanie ubezpieczonego, płatnik składek ma obowiązek przekazać informacje wynikające z art. 41 ust. 9 nie częściej niż raz na miesiąc, za miesiąc poprzedni, z wyłączeniem przypadków pobierania składek z emerytur i rent. Zwolnienie płatnika składek z obowiązku przekazywania informacji wynikającej z art. 41 ust. 9 u.s.u.s. ma zaś miejsce, gdy płatnik pobiera wyłącznie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

⁴⁸⁶ J. Wantoch-Rekowski, *Art. 41 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

Wyjątek będzie stanowiła jednak sytuacja, w której ZUS zakwestionuje informacje dotyczące okresu objętego raportem poprzez wydanie decyzji w tej sprawie. W przypadku, gdy ZUS podda w wątpliwość i zmieni informacje udostępnione przez płatnika składek, Zakład ma obowiązek powiadomienia o tym fakcie zarówno płatnika, jak i ubezpieczonego. Następnie osoba ubezpieczona i płatnik składek mają prawo do złożenia wniosku w przedmiocie zmiany stanowiska przez ZUS. Złożenie wniosku obliguje ZUS do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zwieńczeniem postępowania jest wydanie decyzji przez ZUS. Jeśli w terminie w terminie 3 miesięcy od otrzymania informacji rocznej pismo takie nie wpłynie, stanowisko ZUS zyskuje walor prawdziwości. W razie złożenia takiego wniosku, ZUS wydaje decyzję po uprzednim przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Przepisy art. 41 ust. 11-13 u.s.u.s. mają zastosowanie względem imiennych raportów miesięcznych korygujących.

Warto zaznaczyć, że korygowanie danych bezpośrednio na kontach ubezpieczonych bądź kontach płatników składek przez ZUS wiąże się z obowiązkiem poinformowania o tym fakcie ubezpieczonych i płatników składek⁴⁸⁷. W sytuacji korygowania imiennego raportu miesięcznego, gdy podstawę wymiaru składek stanowi zadeklarowana kwota, płatnik składek składa wyłącznie ten raport, po uprzednim wypełnieniu jedynie pól, które ulegają zmianie, oraz danych identyfikacyjnych płatnika składek i ubezpieczonego. Nie istnieje możliwość złożenia deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych po upływie 5-letniego terminu. Z drugiej strony, upływ 5-letniego terminu oznacza brak możliwości dochodzenia przez ZUS należności z tytułu składek w sytuacji, gdy wskutek dokonania korekty powstanie zadłużenie. Uprzednie uregulowania prawne pozwalały płatnikom składek na korygowanie dokumentów rozliczeniowych bezterminowo i z tytułu różnych okoliczności. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, „od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r. liczba wszystkich korekt dokumentów złożonych w okresie ostatnich 5 lat w kompletach dokumentów rozliczeniowych złożonych przez płatników wyniosła 38,3 mln, w tym za okresy przedawnione: w 2017 r. złożono 908,3 tys. korekt, w 2018 r. złożono 457, tys. korekt. W 2019 r. na kontach 280 tys. płatników składek (aktywnych i nieaktywnych) została odnotowana co najmniej 1 korekta deklaracji rozliczeniowej i to za okres rozliczeniowy sprzed

⁴⁸⁷ Art. 48d ust. 3 w zw. z art. 48b ust. 4 u.s.u.s.

więcej niż za 5 lat (czyli za lata 1999-2013)⁴⁸⁸. Wprowadzona regulacja ma szansę zapewnić większą przejrzystość ewidencjonowanych danych.

2.6. Podsumowanie

Analiza ustawowych obowiązków płatnika składek na ubezpieczenia społeczne ukazuje złożoność oraz liczną liczbę zadań, do których płatnicy są zobowiązani na mocy ustawy. Obowiązki płatnika można ująć w podziale dychotomicznym na obowiązki dokumentacyjne oraz obowiązki rozliczeniowo-finansowe stanowiące niejako pochodną obowiązków dokumentacyjnych. W ramach drugiej z wymienionych grup obowiązków można wyodrębnić dwie podgrupy, jedna z nich polega na typowo rozliczeniowym charakterze czynności, zaś druga podgrupa dotyczy czysto technicznych kwestii polegających na uruchomieniu środków finansowych. Jednak bardziej szczegółowym i oddającym istotę obowiązków płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest ich podział na obowiązki administracyjno-prawne, sprawozdawczo-informacyjne, finansowe oraz płatniczo-rozliczeniowe. Podkreślenia wymaga fakt, że płatnicy składek są zobowiązani do prawidłowego zrealizowania ustawowych powinności, zasadniczo nie otrzymując z tego tytułu żadnej zapłaty, tj. wynagrodzenia.

Co prawda podział obowiązków i ich nazwanie pozostaje indyferentne z perspektywy ustawowego zobowiązania płatnika do ich wykonywania, niemniej jednak takie ujęcie powinności płatnika pozwala na ich skategoryzowanie, dostrzeżenie cech wspólnych, jak i cech odróżniających je od siebie. Z toku rozważań wynika współzależność i przenikanie się obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na płatnika składek ubezpieczeniowych. Realizacja obowiązku o charakterze administracyjno-prawnym skutkuje następczym powstaniem obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych i płatniczo-rozliczeniowych. Brak wykonania „początkowych” czynności związanych

⁴⁸⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1621, s. 15, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001621> (ostatni dostęp: 20.06.2023).

przykładowo z obowiązkami zgłoszeniowymi uniemożliwi (choćby czasowo) zrealizowanie kolejnych czynności.

Do obowiązków administracyjno-prawnych zaliczono czynności o charakterze materialno-technicznym, istotne i wyjściowe dla realizacji dalszych obowiązków o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym czy płatniczo-rozliczeniowym. Wśród obowiązków administracyjno-prawnych wyróżniono między innymi obowiązek zgłoszenia i wyrejestrowania płatnika i ubezpieczonego, dokonywanie zmian danych wykazanych w zgłoszeniach, obowiązek przechowywania dokumentacji czy znoszenia czynności kontrolnych. Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne odnoszą się zaś m.in. do realizacji zadań związanych w szczególności z elektroniczną formą kontaktu między ZUS i płatnikiem składek, które nie posiadają charakteru płatniczo-rozliczeniowego. Obowiązki finansowe płatnika składek na ubezpieczenia społeczne są z kolei ściśle związane z nałożonym na płatnika ekonomicznym ciężarem finansowania składek.

Rozdział III

Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności w prawie polskim

3.1. Wstęp

Analiza problematyki odpowiedzialności prawnej prowadzi do pytania, jaka jest definicja odpowiedzialności, jej rodzaje oraz jaki efekt za pomocą instrumentów prawnych regulujących konkretny rodzaj odpowiedzialności można osiągnąć. Różne gałęzie prawa przenikają między sobą i istnieją pomiędzy nimi wzajemne relacje. Dlatego tak istotnym dla zagadnienia odpowiedzialności płatnika składek jest zarysowanie zjawiska odpowiedzialności. J. Jończyk zaznacza, że: „W prawie zabezpieczenia społecznego nie ma swoistych i oryginalnych form odpowiedzialności”⁴⁸⁹ oraz „Problematyka odpowiedzialności w prawie zabezpieczenia społecznego nie poddaje się ogólnej i sumarycznej charakterystyce. Wymaga ona omówienia w kontekście poszczególnych instytucji prawa zabezpieczenia społecznego”⁴⁹⁰.

3.2. Pojęcie odpowiedzialności

Zgodnie z definicją „Słownika języka polskiego” odpowiedzialność to: „konieczność, obowiązek moralny odpowiadania za swoje czyny; obowiązek prawny ponoszenia konsekwencji cywilnych lub karnych za działanie lub zaniechanie”⁴⁹¹. W „Encyklopedii Zarządzania” przedstawiono następującą definicję odpowiedzialności, oznacza ona „prawo obowiązek ponoszenia przewidzianych przez przepisy prawne konsekwencji zachowania się własnego lub innych osób”⁴⁹². Jako dwie podstawowe kategorie odpowiedzialności o odrębnych znaczeniach należy

⁴⁸⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, źródło: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpowiedzialnosc;5464237.html> (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).

⁴⁹² Encyklopedia zarządzania, źródło: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Odpowiedzialno%C5%9B%C4%87>, (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).

wskazać odpowiedzialność moralną i odpowiedzialność prawną. W literaturze podkreśla się istotność i złożoność zagadnienia odpowiedzialności oraz jej relację ze słuszością i sprawiedliwością⁴⁹³.

A. Redelbach podkreśla, że odpowiedzialność jest terminem języka potocznego o wielu formach⁴⁹⁴. Z kolei T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek zaznaczają, że „pojęcie odpowiedzialności (ang. *responsibility*, franc. *responsabilité*) nieprzypadkowo ma te same korzenie, co <<odpowiedź>> (łac. *respondere*, *responsum*). Odpowiedzialność za coś zakłada bowiem, że powinniśmy zdać sprawę z własnych zachowań, wytłumaczyć je, usprawiedliwić, zareagować na pytanie o przyczyny naszego postępowania itp.”⁴⁹⁵. Można zatem stwierdzić, że w zależności od konkretnej sytuacji faktycznej, odpowiedzialność stanowi odpowiedź, pewną reakcję na nasze działanie, bądź zaniechanie. Zauważalna jest także pewna korelacja odpowiedzialności z etyką, co jednak stanowi ujęcie szersze i zaledwie częściowo zbieżne z ujęciem prawnym⁴⁹⁶. I tak odpowiedzialność w ogólności jest związana z ponoszeniem konsekwencji najczęściej z tytułu własnych czynów, choć nie jest to regułą, które mogą polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. W ujęciu etycznym odpowiedzialność może mieć zasadniczo zastosowanie nie tylko w stosunku do czynów zewnętrznych, ale również z tytułu sfery „wewnętrznej” człowieka, tj. myśli⁴⁹⁷. Odpowiedzialność może też być następstwem czynów względem „innych ludzi, wobec Boga, wobec świata przyrody ożywionej i nieożywionej, a czasami zachowań wobec siebie samych”⁴⁹⁸.

Jednym z typów odpowiedzialności jest odpowiedzialność prawna, która „polega na obowiązku ponoszenia (ponoszeniu) przewidzianych przez prawną normę sankcjonującą negatywnych skutków zachowań sprzecznych z dyspozycją normy sankcjonowanej w warunkach określonych przez hipotezę albo negatywnych skutków wystąpienia pewnych zdarzeń, jeśli odpowiedzialność prawna nie łączy się z zachowaniami człowieka, lecz z określonymi faktami prawnymi niezależnymi od

⁴⁹³ S. Behcicki, *Odpowiedzialność jako kategoria podstawowa w prawie* [w:] *Tendencje prawa materialnego i procesowego cywilnego* (red.) E. Marszałkowska-Krześ, Wrocław 2017, Uniwersytet Wrocławski. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, s. 32.

⁴⁹⁴ A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, TNOiK, Toruń 2005, s. 102.

⁴⁹⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 280.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, s. 281.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

woli człowieka”⁴⁹⁹. Z. Banaszczyk prezentuje następującą definicję odpowiedzialności prawnej: „W najbardziej ogólnym ujęciu odpowiedzialność prawna związana jest zatem z istnieniem norm sankcjonujących, które wiążą się z obowiązkiem ponoszenia ujemnych następstw nieprzestrzegania wzorów zachowań przewidzianych przez normy prawne”⁵⁰⁰. Cały system prawny dzieli się na dwa podzbiory tj. prawo publiczne i prawo prywatne⁵⁰¹, a uregulowania z zakresu odpowiedzialności prawnej można odnaleźć w poszczególnych gałęziach prawa.

Wyróżnia się szereg rodzajów omawianego zagadnienia, co zostanie przeanalizowane w tym rozdziale. Między innymi w znaczeniu ściśle normatywnym można wyróżnić odpowiedzialność konstytucyjną, odpowiedzialność prywatną identyfikowaną z odpowiedzialnością cywilną oraz publiczną, tj. odpowiedzialność administracyjną i odpowiedzialność karną⁵⁰². W ramach rodzajów odpowiedzialności prawnej, T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek wskazują, oprócz powyższych, odpowiedzialność służbową oraz odpowiedzialność parlamentarną⁵⁰³. A. Redelbach wymienia także odpowiedzialność najwyższych funkcjonariuszy państwowych, odpowiedzialność materialną za powierzone mienie z zakresu prawa pracy oraz odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu wystąpienia szkody⁵⁰⁴.

Zagadnienie odpowiedzialności prawnej związane jest z zasadą powszechnej znajomości prawa. Zasada ta wynika między innymi z paremii łacińskiej *ignorantia iuris nocet*. W literaturze przedmiotu tę fikcję powszechnej znajomości prawa określa się mianem kontrfaktycznej⁵⁰⁵. W rzeczywistości społeczeństwo nie tylko często nie posiada wystarczającej wiedzy z zakresu przysługujących uprawnień, jak i często nie jest świadome wszystkich ciężących obowiązków. Trudno sobie wyobrazić, by obywatele posiadali aktualną i dokładną wiedzę z zakresu wszystkich aktualnie

⁴⁹⁹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. BECK, Warszawa 2003, s. 220.

⁵⁰⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 2.

⁵⁰¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. BECK, Warszawa 2019, s. 1-2.

⁵⁰² S. Behcicki, *op. cit.*, s. 35.

⁵⁰³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 288-289.

⁵⁰⁴ A. Redelbach, *Prolegomena ...*, *op. cit.*, s. 104.

⁵⁰⁵ K. Zeidler, *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXI/2014, s.719-729; A. Redelbach, *Prolegomena ...*, *op. cit.*, s. 224.

obowiązujących przepisów prawa. Niemniej jednak, zabieg fikcji prawnej jest stosowany w celu działania systemu prawa jako całości⁵⁰⁶.

3.3. Odpowiedzialność finansowoprawna

W dyskursie prawniczym, jeśli już mowa o odpowiedzialności, przedstawiciele nauki najczęściej posługują się sformułowaniem „odpowiedzialność prawnofinansowa” bądź „odpowiedzialność prawno-finansowa”⁵⁰⁷. Jednak dla celów rozprawy, z uwagi na konieczność dookreślenia problematyki, właściwszym wydaje się pojęcie „odpowiedzialność finansowoprawna”, jak ma to miejsce chociażby w przypadku prawa cywilnego i odpowiedzialności cywilnoprawnej. Nie posłużono się pojęciem „finansowo-prawna” tj. „finansowo” i „prawna” z uwagi na różnicę nie tylko w pisowni, ale też znaczeniu. „Finansowoprawny” należy scharakteryzować jako przymiotnik złożony z członów nierównorzędnych znaczeniowo, to znaczy taki, w którym podstawowe znaczenie obejmuje drugi człon, natomiast człon pierwszy stanowi jego dookreślenie⁵⁰⁸.

Odnosząc się do zagadnienia prawa finansowego, niegdyś definiowano prawo finansowe jako wyodrębnioną część prawa administracyjnego zawierającą uregulowania stosunków społecznych związanych z działalnością państwową w obrębie gromadzenia i podziału środków pieniężnych⁵⁰⁹. M. Weralski zaznacza, że „do prawa finansowego należą wszystkie normy prawne, które regulują publiczną działalność finansową i nie należą do żadnej innej gałęzi prawa”⁵¹⁰. Z kolei N. Gajl podkreśla, że „Normami prawa finansowego objęte są tradycyjne działy jak budżet i podatki, które mają swą długą historię”⁵¹¹. Pojęcie „<<finanse>>” pochodzi ze średniowiecznej łaciny i nadawano mu w przeszłości różne znaczenia, zwłaszcza zaś

⁵⁰⁶ K. Zeidler, *op. cit.*, s. 719.

⁵⁰⁷ Np. I. Czaja-Hliniak, *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały 1/2009, <http://hdl.handle.net/11315/27616>, s. 117-133.

⁵⁰⁸ Zob.: Słownik języka polskiego – Pisownia przymiotników złożonych, źródło: <https://sjp.pwn.pl/zasady/136-26-Pisownia-przymiotnikow-zlozonych-typu-jasnoniebieski;629465.html>, (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).

⁵⁰⁹ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 42.

⁵¹⁰ M. Weralski, *op. cit.*, s. 84.

⁵¹¹ N. Gajl [w:] *Źródła prawa finansowego* (red.) N. Gajl, PWN, Warszawa 1972, s. 10.

odnoszono je do różnego rodzaju świadczeń pieniężnych”⁵¹². Znamionym jest tendencja prawa do ewoluowania. I tak prawo finansów niegdyś obejmowało swym zakresem zaledwie problematykę budżetową i podatkową, co aktualnie uległo znacznemu „rozbudowaniu”⁵¹³. W literaturze przedmiotu, prawo finansowe ubezpieczeń wyróżniane niekiedy jest jako podstawowy dział prawa finansowego⁵¹⁴. W. Goronowski w pracy poświęconej ubezpieczeniom państwowym pisze następująco: „Wobec tego, że ubezpieczenia są instytucją finansową, stanowiąc integralną część państwowego systemu finansowego, prawo ubezpieczeniowe winno być częścią prawa finansowego, którego przedmiotem są stosunki społeczne, powstające na tle planowanego gromadzenia i planowanego rozdziału przez państwo środków pieniężnych. Prawo finansowe obejmuje całokształt przepisów prawnych, normujących strukturę i funkcjonowanie państwowego systemu finansowego, będzie więc obejmowało także działalność ubezpieczeniową”⁵¹⁵. Ponadto, W. Goronowski odnosi się do tzw. prawa ubezpieczeniowego finansowego, które „nie stanowi systemu norm prawnych w znaczeniu formalnym, tym niemniej wchodzące w jego skład normy tworzą zwarty, materialnie określony zespół, gdyż odnoszą się do określonego zespołu zagadnień, wydzielonego z ogółu stosunków, powstających w trakcie wykonywania zadań ubezpieczenia”⁵¹⁶. Przepisy prawa ubezpieczeniowego finansowego (zdaniem W. Goronowskiego) obejmują kwestie dotyczące trzech aspektów, tj. struktury funkcjonowania aparatu ubezpieczeniowego, obszaru i metod ochrony ubezpieczeniowej oraz działalności finansowej ubezpieczeń odnoszącej się do redystrybucji zasobów pieniężnych⁵¹⁷.

Współcześnie, jak trafnie wskazuje J. Wantoch-Rekowski: „O ile prawo ubezpieczeń społecznych traktuje się jako odrębny od prawa finansowego dział prawa, o tyle niektóre elementy prawa ubezpieczeń społecznych zalicza się do prawa finansowego. Finanse ubezpieczeń społecznych są postrzegane jako część finansów publicznych bądź też jako powiązane z systemem finansów publicznych, zaś A. Drwiłło część finansów ubezpieczeń społecznych, tj. finanse ubezpieczeń

⁵¹² A. Komar, *Finanse, ich organizacja i planowanie oraz prawo finansowe* [w:] A. Komar, W. Łączkowski, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1976, s. 10.

⁵¹³ Zob. N. Gajl, *Konstytucyjne ujęcie problematyki finansów*, Państwo i Prawo 11/1989, s. 18.

⁵¹⁴ M. Weralski, *op. cit.*, s. 85.

⁵¹⁵ W. Goronowski, *op. cit.*, s. 76-77.

⁵¹⁶ W. Goronowski, *op. cit.*, s. 78.

⁵¹⁷ *Ibidem*, s. 78-79.

emerytalnych, uważa wręcz za jedną z ważniejszych dziedzin współczesnych finansów publicznych”⁵¹⁸. Z tego względu też, z uwagi na autonomiczność prawa ubezpieczeń społecznych, odpowiedzialności finansowoprawnej płatnika składek co do zasady nie należy rozumieć jako odpowiedzialności *stricte* w prawie finansowym. Na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej przez finansowoprawne aspekty odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne należy rozumieć odpowiedzialność płatnika składek wynikającą w szczególności z prawa ubezpieczeń społecznych. Jednakże z uwagi na charakterystykę odpowiedzialności płatnika w prawie ubezpieczeń społecznych, które bezpośrednio nie obejmuje swym zakresem całego aspektu odpowiedzialności, nieodzownym jest posługiwanie się chociażby sankcjami karnymi. Ukazuje to przejaw koegzystowania prawa ubezpieczeń społecznych z pozostałymi gałęziami prawa. Skoncentrowanie uwagi wyłącznie na regulacji ustawy systemowej prowadziłoby do niepełnego omówienia zagadnienia. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że celem odpowiedzialności finansowoprawnej płatnika składek jest zagwarantowanie stosowania przepisów prawa *sensu largo*.

Wartym zaznaczenia jest, że akcent położony został na finansowy charakter odpowiedzialności, bowiem nie można zapomnieć o pośrednich konsekwencjach braku wywiązania się z ustawowych obowiązków przez płatnika dla budżetu państwa. Składki przekazywane są do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. państwowego funduszu celowego, który stanowi wyodrębniony rachunek bankowy⁵¹⁹. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowej struktury i stanowi wyłącznie formę organizacyjną⁵²⁰. Z kolei dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną, zatem stanowi podmiot odrębny od państwa. Zatem wydawać mogłoby się, że stan finansów ZUS stanowi kwestię irrelewantną z punktu widzenia Skarbu Państwa. Tym bardziej, że głównym źródłem zasilenia FUS pozostają składki ubezpieczeniowe⁵²¹. Z założenia powinny one pokryć finansowanie

⁵¹⁸ J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych ...*, *op. cit.*, s. 13-14.

⁵¹⁹ Art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

⁵²⁰ K. Sawicka, *Art. 29 [w:] System prawa finansowego*, tom II, 2010, s. 65 [cyt. za] E. Kowalczyk, *Art. 29 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* (red.) A. Mikos-Sitek, 2022, Legalis.

⁵²¹ Tak: J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych ...*, *op. cit.*, s. 121; D. Wajda, *Art. 52 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, C.H. BECK 2014, Legalis.

wszelkich wydatków. Niemniej jednak, w praktyce, m.in. z uwagi na sytuację demograficzną jest to co najmniej znacznie utrudnione, jeśli nie niemożliwe⁵²². Przykładowo A. Borodo ukazuje istniejące powiązanie i zależność FUS od finansów budżetu państwa⁵²³. Analogicznie, T. Bińczycka-Majewska wskazuje na istnienie powiązań, o zróżnicowanej intensywności, między środkami pieniężnymi ze składek ubezpieczeniowych przechowywanych w FUS i FRD a finansowymi zasobami państwa⁵²⁴.

FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki w granicach określonych w ustawie budżetowej⁵²⁵. Sytuacja ta ma miejsce, gdy przychody przekazywane na rachunek bankowy nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z przychodów FUS tak, aby uzupełnić środki na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. I tak *ad exemplum*, jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa, w 2021 r. ZUS otrzymał z budżetu państwa kwotę w wysokości 36 225 370 000 zł tytułem dotacji i subwencji⁵²⁶. Jak zaznacza Z. Ofiarski, subwencja „to bez wątpienia forma z tego punktu widzenia bardziej atrakcyjna od formy dotacji, a zwłaszcza dotacji celowej związanej z rygorystycznym trybem przekazywania oraz rozliczania środków w tej formie Jednak historia kołem się toczy”⁵²⁷. Dlatego w tym miejscu warto też przytoczyć słowa J. Jończyka: „Interesujące zjawisko wystąpiło w ubezpieczeniach społecznych. Tradycyjnie trzymano się dość rygorystycznie zasady samofinansowania przez bilansowanie dochodów ze składek i wydatków na świadczenia oraz praktykowanie zasady bezwarunkowej gwarancji państwa, mającej ustawową podstawę i realizowanej za pomocą tzw. dotacji uzupełniającej (por. Prasznic, MIZUS 1994, nr 8). Ponieważ w III RP pojawiła się znaczna i rosnąca szybko dotacja uzupełniająca, która odpowiednio powiększała deficyt budżetu państwa, więc zaradzono temu przez upoważnienie ZUS (FUS) do zaciągania pożyczek i kredytów (na ogół w budżecie państwa) na sfinansowanie wydatków na świadczenia, z takim

⁵²² J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych ...*, *op.cit.*, s. 122.

⁵²³ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 126.

⁵²⁴ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 64.

⁵²⁵ Art. 53 ust. 1 u.s.u.s. ; pożyczki na rzecz FUS bywają krytycznie oceniane w literaturze przedmiotu, np. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie ...*, *op. cit.*, s. 45 i n.; E. Chojna-Duch, *Prawo budżetowe państwa [w:] Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, (red.) A. Kostecki, Zakamycze, Kraków 2000, s. 200.

⁵²⁶ Sprawozdanie roczne za 2021 r. <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>.

⁵²⁷ Z. Ofiarski, *Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3/2011, s. 111.

efektem, że pod koniec 2002 r. w drodze ustawy trzeba było umorzyć około 6 mld zadłużenia ZUS wobec budżetu państwa i cofnąć upoważnienie do brania pożyczek z budżetu państwa⁵²⁸. J. Jończyk kwituje ten przykład określając go „procesem chaotycznego udzielania gwarancji państwa” w III RP⁵²⁹. Rację należy przyznać Z. Ofiarskiemu, który zaznacza, że „Okoliczność, że stabilność finansowa traktowana jest jako dobro publiczne powoduje, że cały system finansowy powinien korzystać ze szczególnej troski i wsparcia ze strony instytucji odpowiadających za niedopuszczenie do destabilizacji systemu finansowego”⁵³⁰. W kontekście pożyczek z budżetu państwa w oparciu o ustawę systemową T. Bińczycka-Majewska ocenia powiązania między zależnymi podmiotami jako *quasi* prawne⁵³¹. Dobrym podsumowaniem jest także stanowisko J. Wantoch-Rekowskiego, który na podstawie obowiązującego stanu prawnego podkreśla, że zaangażowanie środków budżetowych we właściwe funkcjonowanie systemu finansowego ubezpieczeń społecznych stanowi w obecnym porządku prawnym jego immanentną cechę⁵³². Na uwagę zasługują propozycje zmian autorstwa M. Zielenieckiego, ujęte w publikacji pt. „Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego”, które mogłyby się przyczynić do zwiększenia udziału składek w przychodach zmagającego się z deficytem FUS oraz uszczelnienia systemu ubezpieczeń społecznych⁵³³.

3.4. Odpowiedzialność cywilnoprawna

Prawo cywilne definiowane jest jako gałąź prawa zawierająca zespół przepisów regulujących stosunki majątkowe oraz niemajątkowe pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi oraz tzw. ułomnymi osobami prawnymi na zasadzie równorzędności podmiotów⁵³⁴. Z kolei stosunki cywilnoprawne określone są przez

⁵²⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 65.

⁵²⁹ *Ibidem*.

⁵³⁰ Z. Ofiarski, *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej*, Białostockie Studia Prawnicze 1/2020, s. 125.

⁵³¹ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 75.

⁵³² J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie ...*, *op. cit.*, s. 40.

⁵³³ M. Zieleniecki, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego [w:] Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 50 i n.

⁵³⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 26.

przedstawicielei doktryny jako: „(...) wzajemne zależności między równorzędnymi jednostkami ze względu na przysługujące im uprawnienia do określonych przedmiotów materialnych (np. do rzeczy) lub niematerialnych (np. do wynalazku)”⁵³⁵. Odróżnienie prawa cywilnego od prawa ubezpieczeń społecznych widoczne jest szczególnie w kontekście stosunków cywilnoprawnych i zabezpieczenia społecznego. J. Jończyk słusznie zaznacza, iż: „Stosunki cywilnoprawne (...) opierają się na autonomii woli podmiotów, zwłaszcza na dobrowolności nawiązywania stosunków prawnych i swobodzie kształtowania ich treści w dość szerokich ramach ustawowych uregulowań prawnych. Stosunki zabezpieczenia społecznego natomiast wynikają niemal bez wyjątku z ustawowego uprawnienia i obowiązku, a ich treść jest także prawie w całości ukształtowana – i to w szczegółach i w sposób schematyczny – za pomocą ustawowych uregulowań prawnych. Nie ma tu miejsca na autonomię stron, na dobrowolność (poza wyjątkami, które są jednak coraz liczniejsze), na umowne kształtowanie treści stosunków zabezpieczenia społecznego, w takim choćby zakresie, jaki znany jest w prawie pracy”⁵³⁶.

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu „(...) w polskiej nauce prawa cywilnego odpowiedzialność – uznawana powszechnie obok własności za jeden z dwóch filarów prawa cywilnego – nie jest pojmowana jednorodnie”⁵³⁷. Odpowiedzialność cywilna może mieć „(...) charakter materialny, procesowy, absolutny, ograniczony, indywidualny, solidarny, subsydiarny, kontraktowy, deliktowy, na zasadzie słuszności, winy bądź ryzyka”⁵³⁸.

A. Redelbach podkreśla, że „W prawie cywilnym mamy do czynienia z odpowiedzialnością osób fizycznych i prawnych oraz organów państwowych; odpowiada się za własne czyny, ale także za cudze zachowania (włączając zwierzęta)”⁵³⁹. W prawie cywilnym wyróżnia się przede wszystkim odpowiedzialność deliktową i odpowiedzialność kontraktową. Wśród zasad polskiego prawa cywilnego wskazuje się między innymi zasadę cywilnej odpowiedzialności za długi, jak i zasadę

⁵³⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 157.

⁵³⁶ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 11.

⁵³⁷ Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 1.

⁵³⁸ S. Behcicki, *op. cit.*, s. 35-36.

⁵³⁹ A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, *op. cit.*, s. 228-229.

odpowiedzialności za szkodę⁵⁴⁰. Z perspektywy zobowiązania wyodrębnia się dług i odpowiedzialność. Dług rozumiany jest jako konieczność spełnienia świadczenia, a z kolei odpowiedzialność jako możliwość przymusowego dochodzenia zaspokojenia⁵⁴¹. Natomiast, odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi ochronę interesów stron w przedmiocie majątkowych stosunków cywilnoprawnych i pełni funkcję kompensacyjną, co odróżnia ją od sankcji znanych prawu karnemu⁵⁴². Odpowiedzialność deliktowa nie jest zaś związana z istnieniem pomiędzy stronami umownego stosunku obligacyjnego⁵⁴³.

Odpowiedzialność cywilnoprawna może mieć miejsce również w relacji ubezpieczonego i płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Jak zaznacza D. Wajda, w aktualnym stanie prawnym „istnieją odpowiednie podstawy normatywne, które pozwalają pociągnąć płatnika do odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę, którą ubezpieczony poniósł w następstwie nieprawidłowego wykonywania zadań publicznych przez płatnika”⁵⁴⁴.

3.5. Odpowiedzialność administracyjnoprawna

Prawo administracyjne stanowi zespół norm regulujących administracyjną działalność państwa⁵⁴⁵, przy czym, funkcje administrowania wynikają nie tylko z prawa administracyjnego, ale także z treści konstytucji, prawa cywilnego i częściowo prawa karnego⁵⁴⁶. Prawo administracyjne bywa także definiowane jako: „gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania”⁵⁴⁷.

⁵⁴⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, *op. cit.*, s. 33-34.

⁵⁴¹ U. Ernst, A. Rachwał, F. Zoll, *Prawo cywilne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 21.

⁵⁴² Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s.7.

⁵⁴³ A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne*, C.H. BECK, Warszawa 2008, s. 473.

⁵⁴⁴ D. Wajda, *Cywilnoprawna odpowiedzialność płatnika składek wobec ubezpieczonego za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 6/2018, s. 23.

⁵⁴⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, TNOiK, s. 32.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

⁵⁴⁷ J. Starościek [w:] J. Starościek, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 15-16 [cyt. za:] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 32.

W piśmiennictwie podkreśla się trudność lub wręcz niemożliwość oddzielenia prawa administracyjnego od prawa cywilnego⁵⁴⁸. J. Łętowski podkreśla, że granica pomiędzy prawem cywilnym i administracyjnym jest płynna dlatego też nie ma spraw „z natury rzeczy” cywilnych ani administracyjnych⁵⁴⁹ i trudno temu pogładowi odmówić słuszności. Stosunki administracyjnoprawne „(...) między państwem i działającymi w jego imieniu podmiotami administracji publicznej a obywatelami i innymi podmiotami oparte są na normach prawa administracyjnego (...)”⁵⁵⁰. Możliwość władczego działania administracji i nierównorzędność podmiotów odróżnia jednak stosunek administracyjnoprawny od stosunku cywilnoprawnego⁵⁵¹. Obecnie relacja prawa ubezpieczeń społecznych z prawem administracyjnym jest znacznie bardziej odległa niż w przeszłości⁵⁵².

W prawie administracyjnym brakuje części ogólnej, która mogłaby wskazywać jak należy rozumieć odpowiedzialność administracyjnoprawną. W piśmiennictwie akcentuje się nieczęste analizowanie zagadnienia tejże odpowiedzialności w doktrynie⁵⁵³, co prowadzi do braku właściwie określonych jej kryteriów⁵⁵⁴. L. Leszczyński wskazuje, że „stosowanie prawa administracyjnego przebiega w sposób wyraźnie odmienny od stosowania w innych gałęziach prawa”⁵⁵⁵. Jak zauważa P. Wojciechowski odpowiedzialność administracyjna bywa definiowana dwojako, w sposób pozytywny bądź negatywny⁵⁵⁶. Z perspektywy negatywnej jest ona określana jako odpowiedzialność prawna niestanowiąca odpowiedzialności karnej ani odpowiedzialności cywilnej⁵⁵⁷, co wydaje się niewystarczające. Odpowiedzialność administracyjna definiowana zaś w sposób pozytywny oznacza „uregulowaną prawem

⁵⁴⁸ *Ibidem*, s. 42.

⁵⁴⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 21 [cyt. za:] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 43.

⁵⁵⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 46.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 9.

⁵⁵³ J. Malanowski, *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 172 [cyt. za:] M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, IUS NOVUM 3/2016, s. 38.

⁵⁵⁴ J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12, s. 874–875 [cyt. za:] M. Mozgawa, M. Kulik, *op. cit.*, s. 38.

⁵⁵⁵ L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, C.H. BECK, s. 7.

⁵⁵⁶ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, Wolters Kluwer, s. 124-138

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach”⁵⁵⁸. I. Jackowska wyróżnia elementy konstrukcyjne odpowiedzialności administracyjnoprawnej, tj.: „1) delikt administracyjny jako zdarzenie uruchamiające odpowiedzialność administracyjnoprawną, 2) sankcje administracyjne jako konsekwencja prawna tego zdarzenia oraz 3) treść odpowiedzialności administracyjnoprawnej rozumiana jako jej model i statuujące ją zasady”⁵⁵⁹. W literaturze rozważaniom poddawane jest niekiedy zagadnienie odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności zamiennej dla deliktów finansowych⁵⁶⁰.

3.6. Odpowiedzialność karna

Prawo karne wyróżnia się na tle innych gałęzi prawa z uwagi na charakterystyczne cechy tj.: uniwersalizm, subsydiarność i sankcjonujący charakter jego norm⁵⁶¹. Pierwsza z cech odnosi się do uniwersalnego zastosowania prawa karnego, tj. do wszystkich aspektów życia i „czynów społecznie szkodliwych”⁵⁶². Z kolei funkcja subsydiarna dotyczy sytuacji, w której prawo karne reguluje stosunki z odrębnych gałęzi bądź dziedzin prawa w sytuacji, gdy znane im środki nie dostarczają wymaganej ochrony prawnej⁵⁶³. Prawo karne „zawiera zarówno normy sankcjonowane (<<nie zabieraj>>, <<nie stosuj groźby bezprawnej>> itp.), jak i normy sankcjonujące, które określają rozmiar sankcji karnej za naruszenie norm sankcjonowanych”⁵⁶⁴. Jak zaznacza W. Radecki: „pojęcie prawa karnego jest stosunkowo łatwo uchwytnie i pozwala na rozróżnienie:

- 1) prawa karnego *sensu stricto* jako tej dziedziny prawa, której przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa,

⁵⁵⁸ P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego 1(8)/2011, s. 73.

⁵⁵⁹ I. Jackowska, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2021, C.H. BECK, s. 1.

⁵⁶⁰ Zob. I. Sepioło-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, Prokuratura i Prawo 1/2020, s. 81.

⁵⁶¹ A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, Warszawa 2019, C.H. BECK, s. 13.

⁵⁶² *Ibidem*.

⁵⁶³ *Ibidem.*, s. 13-14.

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

- 2) prawa karnego *sensu largo* jako tej dziedziny prawa, której przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia”⁵⁶⁵.

Odpowiedzialność karna wynika m.in. z części ogólnej Kodeksu karnego i tak rozdział I został zatytułowany: „Zasady odpowiedzialności karnej”. Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 k.k., odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jak wynika zaś z art. 2 k.k. odpowiedzialności karnej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie podlega ten tylko, na kim ciążył prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi. W orzecznictwie wskazuje się, że „Ustawa karna uzależnia odpowiedzialność karną sprawcy od popełnienia czynu zabronionego. Czynem może być tylko uzewnętrznione zachowanie człowieka. Nie jest po temu wystarczająca sama bierna obecność przy dokonaniu przestępstwa przez inną osobę. Z obecności tej, póki nie polega na pełnieniu roli niezbędnej czy użytecznej dla dokonania przestępstwa przez inną osobę, nie można czynić zarzutu zachowania naganego, bo brak w tym traktowania działania sprawcy jak własnego”⁵⁶⁶.

A. Marek i V. Konarska-Wrzosek trafnie zaznaczają, że „samo istnienie związku przyczynowego między zachowaniem się człowieka a skutkiem nie jest wystarczające do odpowiedzialności za przestępstwo. Drugim koniecznym warunkiem jest wina, która stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności. Współcześnie prawo opiera się bowiem na zasadzie *nullum crimen sine culpa* <<nie ma przestępstwa bez winy>>”⁵⁶⁷. Zasada winy pozwala także określić granice odpowiedzialności za przestępstwo⁵⁶⁸. Słusznie J. Lachowski i A. Marek wskazują, że „Jest zasadą współczesnego prawa karnego, że osoba prawna lub inny podmiot zbiorowy nie może być podmiotem przestępstwa (zasada *societas delinquere non potest*). Odpowiedzialność karna jest bowiem odpowiedzialnością osobistą, której przesłanką jest wina indywidualna, a takiej nie można przypisać przedsiębiorstwu czy innemu podmiotowi zbiorowemu”⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prokuratura i Prawo 9/2014, s. 5.

⁵⁶⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 listopada 2011 r., II AKa 163/11, LEX nr 1147591.

⁵⁶⁷ A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 132.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, s. 134.

⁵⁶⁹ J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2018, Wolters Kluwer, s. 78-79.

Warto także wskazać na spostrzeżenie przedstawicieli prawa karnego w zakresie prawa karnego i prawa administracyjnego. M. Mozgawa i M. Kulik w praktyce stosowania prawa zauważają, że: „istnieje tendencja do zastępowania odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną, która w tym przypadku pełni rolę odpowiedzialności karnej, a w każdym razie represyjnej. W procesie tym widzą wyraz tendencji do upraszczania typizacji”⁵⁷⁰. Podobnie wskazuje W. Radecki: „Tak oto niejako na naszych oczach pojawił się dział czy też dziedzina (bo na pewno nie gałąź) prawa penalnego sankcjonująca karami pieniężnymi naruszenia przepisów o charakterze administracyjnym. Jest to dziedzina szybko rozrastająca się, wchodząca nie tylko jako uzupełnienie klasycznych instrumentów prawa penalnego, jakimi są odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia, ale niekiedy nawet w ich miejsce, co najwyraźniej widać przy badaniu relacji między prawem wykroczeń i tą nową dziedziną, gdyż można wskazać liczne przykłady ustaw, które niegdyś przewidywały odpowiedzialność za wykroczenia, dziś zaś tylko odpowiedzialność za delikty administracyjne”⁵⁷¹. W literaturze przedmiotu powyższa tendencja określana jest mianem „prawa administracyjno-karnego”⁵⁷², „prawa administracyjnokarnego”⁵⁷³ czy „administracyjnego prawa karnego”⁵⁷⁴.

3.7. Podsumowanie

W rozdziale trzecim zwięźle omówiono pojęcie i rodzaje odpowiedzialności w prawie polskim. Chociaż termin „odpowiedzialność” funkcjonuje zarówno w życiu codziennym, języku potocznym jak i zagościło na stałe w przekazach medialnych, to jednak z perspektywy dogmatyki prawa dostrzega się doniosłość i wieloaspektowość problematyki odpowiedzialności. Rozdział ten stanowi punkt wyjścia do bardziej szczegółowych rozważań w zakresie odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

⁵⁷⁰ M. Mozgawa, M. Kulik, *op. cit.*, s. 31-63.

⁵⁷¹ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁷² D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, Państwo i Prawo 9/2004, s. 3-16.

⁵⁷³ R. A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 25 [cyt. za:] W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, *op. cit.*, s. 26.

⁵⁷⁴ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, *op. cit.*, s. 26.

Rozdział IV

Kontrola wykonywania obowiązków płatnika składek z zakresu ubezpieczeń społecznych

4.1. Wstęp

Informacje przekazywane przez płatników składek stanowią bardzo istotny element całego systemu ubezpieczeń społecznych. Płatnik, w ramach obowiązków ustawowych, zgłasza ZUS-owi dane w zakresie tytułu ubezpieczeń, podstawy wymiaru i wysokości należnych składek, jak i samych osób ubezpieczonych. Z uwagi na obszerność informacji nie istnieje realna możliwość natychmiastowej weryfikacji wszelkich danych, dlatego też względem systemu ubezpieczeń społecznych ma zastosowanie domniemanie prawdziwości i zupełności zgłaszanych informacji, do czasu postępowania wyjaśniającego bądź kontroli⁵⁷⁵. Pomędzy rzetelnym wykonywaniem obowiązków płatnika, wypłatą należnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypełnianiem zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych istnieje ścisła zależność⁵⁷⁶, dlatego też tak ważnym jest ich prawidłowa realizacja i możliwość kontroli ich wykonywania.

Obowiązek udzielania wyjaśnień, przewidziany w obowiązującej ustawie systemowej, nie stanowi nowego rozwiązania legislacyjnego w polskim prawie ubezpieczeń społecznych. Między innymi już w art. 114 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych⁵⁷⁷ przewidziano taką możliwość na żądanie władz, urzędów państwowych, Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, Kas Ubezpieczeń Społecznych, ich organów i funkcjonariuszy oraz instytucji publicznych.

Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności ZUS⁵⁷⁸, w 2021 r. przeprowadzono 18 574 kontroli płatników składek, z czego w 15 879 kontrolach płatników składek

⁵⁷⁵ J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 52.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, s. 52.

⁵⁷⁷ Dz. U. z 1927 r. nr 106 poz. 911.

⁵⁷⁸ Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2021 r., Załącznik do uchwały Nr 20 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 marca 2022 r., s. 37, źródło: <https://www.zus.>

ujawniono nieprawidłowości, w tym nieprawidłowości powodujące wynik finansowy w 14 877 kontrolach. Kwota ustalonych nieprawidłowości finansowych w ramach składek i świadczeń wyniosła ogółem 237 mln zł. To kontrole planowe stanowiły najwyższy odsetek (99,7%) wśród kontroli, w których ustalono prawidłowy wynik finansowy. Wskutek przeprowadzonych kontroli sporządzono łącznie 104 wnioski, zawiadomienia i informacje skierowane do właściwych instytucji, tj. do: sądów i policji w sprawie o wykroczenia, prokuratury, Państwowej Inspekcji Pracy, Izby Administracji Skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych oraz urzędów pracy.

4.2. Przedmiot kontroli i podmioty kontrolujące

Zagadnienie kontroli znane jest wielu gałęziom prawa. Na wstępie warto przytoczyć rozważania L. Murata z zakresu stosunku kontrolnoprawnego. Kontrola bywa określana mianem faktu prawnego uwarunkowanego wolą podmiotów prawa, z którym normy prawne wiążą konkretne konsekwencje⁵⁷⁹. Należy zgodzić się z poglądem L. Murata, zgodnie z którym choć brakuje definicji legalnej kontroli to stanowi ona termin o charakterze prawnym z uwagi na posługiwanie się nim przez legislatora w tekstach prawnych⁵⁸⁰. Powyższe stanowisko ma zastosowanie także do kontroli względem płatnika składek na gruncie regulacji ustawy systemowej. Przez kontrolującego należy rozumieć podmiot inicjujący, kształtujący i w efekcie finalnym wygaszający relację kontroli, z kolei kontrolowany to podmiot, z którym stosunek kontrolnoprawny jest rozpoczynany, formowany i także wygaszany⁵⁸¹. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pomiędzy inspektorem kontroli ZUS a płatnikiem składek także ma miejsce stosunek kontrolnoprawny.

G. Szpor definiuje kontrolę ogólnie jako „badanie zgodności stanu istniejącego z postulowanym, ustalanie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazywanie

pl/documents/493361/494101/Sprawozdanie+z+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+ZUS+za+2021.pdf/f7c1c3b3-30ae-3924-633e-277fc3f10ea5?t=1661168184212 (ostatni dostęp: 15.10.2022 r.).

⁵⁷⁹ L. Murat, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

⁵⁸¹ *Ibidem*, s. 11.

wyników tego ustalenia”⁵⁸². Autorka ta dodaje „Rozróżnia się kontrolę całościową (zwaną wizytacją) i problemową, formalną i merytoryczną, z urzędu i na wniosek, wewnętrzną i zewnętrzną. Kryterium czasu jest podstawą wydzielenia kontroli prewencyjnej i represyjnej (korekcyjnej) oraz trójczłonowego podziału na kontrolę wstępną, bieżącą i następną”⁵⁸³. Kontrolne zadania ZUS nie dotyczą wyłącznie weryfikacji realizacji obowiązków przez płatnika składek, jednak z uwagi na zakresloną tematykę badawczą to właśnie kontrola płatnika będzie stanowiła przeważający aspekt przedmiotowych rozważań.

Uregulowania z zakresu kontroli wykonywania zadań przez płatnika składek zostały umiejscowione w rozdziale dziesiątym ustawy systemowej zatytułowanym: „Kontrola wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Podczas kontroli zastosowanie znajdzie także rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek z dnia 30 grudnia 1998 r.⁵⁸⁴ oraz przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, lecz wyłącznie względem płatnika składek będącego przedsiębiorcą⁵⁸⁵.

Kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek sprawują inspektorzy kontroli ZUS, powoływani przez Prezesa ZUS na wniosek głównego inspektora kontroli. Inspektorom przysługuje ochrona dla funkcjonariuszy publicznych, wynikająca z uregulowań kodeksu karnego⁵⁸⁶. Oprócz inspektora w czynnościach kontrolnych, może wziąć udział pracownik przed przystąpieniem do egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko inspektora kontroli ZUS⁵⁸⁷. Z art. 86 u.s.u.s. wynika między innymi katalog spraw, które mogą podlegać kontroli. Kontrola przeprowadzana przez inspektorów może obejmować w szczególności:

- 1) zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych,

⁵⁸² G. Szpor, *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych*, (red.) G. Szpor, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 87.

⁵⁸³ *Ibidem*, s. 88.

⁵⁸⁴ Dz. U. z 1998 r. nr 164, poz. 1165.

⁵⁸⁵ Art. 92a u.s.u.s.

⁵⁸⁶ G. Szpor, *op. cit.*, s. 87.

⁵⁸⁷ § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek z dnia 30 grudnia 1998 r., Dz.U. 1998 r. nr 164 poz. 1165 ze zm.

- 2) prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS,
- 3) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu,
- 4) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe,
- 5) wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych,
- 6) dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek.

Powyższy katalog to katalog otwarty na co wskazuje użyte sformułowanie „w szczególności”. Oznacza to, że przedmiot kontroli w praktyce może być znacznie szerszy niż ten wskazany przez ustawodawcę. Kontrolujący ma prawo do przeanalizowania wszelkich zagadnień skorelowanych z obowiązkami płatnika składek w dziedzinie ubezpieczeń społecznych⁵⁸⁸. Kontrola w zakresie zgłaszania do ubezpieczenia związana jest z oceną faktyczną i prawną zadeklarowanego tytułu ubezpieczenia⁵⁸⁹. ZUS za czynność sprzeczną z zasadami współżycia społecznego i przez to nieważną często uznaje przyznanie pracownikowi nieuzasadnionego i rażąco wysokiego wynagrodzenia⁵⁹⁰. Unaocznia to odmienne traktowanie zjawiska w prawie pracy i w prawie ubezpieczeń społecznych⁵⁹¹. Podważanie wysokości wynagrodzenia mającego wpływ na podstawę wymiaru składek jest co do zasady aprobowane przez sądy. Jak wskazuje R. Sadlik, „W szczególności chodzi tu o zwalczanie proceduru polegającego na ustalaniu w umowie o pracę, na krótko przed zajściem zdarzenia rodzącego uprawnienia do takich świadczeń (np. ciąży), rażąco wygórowanego wynagrodzenia w celu uzyskania przez pracownika naliczonych od takiej podstawy należności z ubezpieczeń społecznych. Ustalenia takie, jako naruszające zasadę godziwości wynagrodzenia i przez to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, są uznawane za nieważne z mocy art. 58 § 2 KC”⁵⁹². Niemniej jednak, na podstawie

⁵⁸⁸ A. Nerka, *Zakres kontroli i czynności kontrolne* [w:] *Pozycja płatnika ...*, op. cit., LEX.

⁵⁸⁹ Ł. Prasolek, *Art. 86* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz* (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, Legalis.

⁵⁹⁰ R. Sadlik, *Kwestionowanie wysokości wynagrodzenia pracownika przez ZUS*, MOPR 5/2014, s. 246.

⁵⁹¹ Zob. *Ibidem*.

⁵⁹² *Ibidem*, s. 246.

obecnie obowiązujących przepisów nie istnieje zakaz zawierania umów o pracę z kobietami w ciąży, ani nie zachodzi pozorność oświadczeń woli w zawarciu umowy o pracę, jeśli rzeczywiście nawiązano i realizowano stosunek pracy zgodnie z art. 22 § 1 k.p.⁵⁹³

4.3. Zasady przeprowadzania czynności kontrolnych

Kontrola wykonania zadań i obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych obejmuje wszystkich płatników składek. Możliwość wystąpienia kontroli różni się pod względem częstotliwości w zależności od tego, czy płatnik opłaca składkę na własne ubezpieczenie społeczne, czy za innych ubezpieczonych. Stosownie do treści § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek z dnia 30 grudnia 1998 r.: „Kontrole płatników składek zobowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, z wyłączeniem płatników składek zobowiązanych do opłacania składek wyłącznie na własne ubezpieczenie, przeprowadza się z częstotliwością umożliwiającą dochodzenie należności z tytułu składek i wypłaconych świadczeń”. Niemniej jednak, w uzasadnionych sytuacjach kontrole te mogą mieć miejsce w krótszych odstępach czasu. Z treści rozporządzenia jednak nie wynika co należy rozumieć przez „uzasadnione sytuacje”. Zgodnie z literalnym brzmieniem § 2 ww. rozporządzenia: „Kontrolę płatników składek zobowiązanych do opłacania składek wyłącznie na własne ubezpieczenie przeprowadza się w uzasadnionych przypadkach”. Niestety również i w tym miejscu nie zdecydowano się na przybliżenie pojęcia „uzasadnionych przypadków”. Zdaniem A. Nerki sytuacja ta może mieć miejsce, gdy główny inspektor kontroli Zakładu bądź upoważnieni przez niego wojewódzcy inspektorzy kontroli powezmą wątpliwości w przedmiocie należytego wykonywania ustawowych obowiązków przez płatnika⁵⁹⁴. Z praktycznego punktu widzenia kontrola okresowa podmiotów gospodarczych może mieć miejsce nie rzadziej niż raz na 2 lata, nawet

⁵⁹³ Por.: wyrok SO w Łodzi z 25.10.2022 r., VIII U 1950/21, Legalis nr 2833540; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2006 r., II UK 51/05, Legalis nr 79533; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2010 r., I UK 74/10, Legalis nr 315906; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2007 r., I UK 269/06, Legalis nr 96616; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2006 r., III UK 156/05, Legalis nr 177979; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2005 r., II UK 43/05, Legalis nr 76187.

⁵⁹⁴ A. Nerka, *Zakres kontroli i czynności kontrolne [w:] Pozycja płatnika ... op. cit.*, LEX.

jeśli uprzednia kontrola nie wykazała żadnych niedociągnięć po stronie kontrolowanego⁵⁹⁵. Jak słusznie wskazuje Ł. Prasolek częstotliwość umożliwiającą dochodzenie należności z tytułu składek i wypłaconych świadczeń należy rozumieć jako uwzględniającą terminy przedawnienia określone w art. 24 u.s.u.s.⁵⁹⁶.

Niemniej jednak nie można zapomnieć także o treści art. 55 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁵⁹⁷, który konkretyzuje czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym i stosowany jest w postępowaniu kontrolnym ZUS na mocy art. 92a ustawy systemowej. Zasadniczo w stosunku do mikroprzedsiębiorców okres ten nie może być dłuższy niż 12 dni roboczych, w przypadku małych przedsiębiorców nie może przekraczać 18 dni roboczych, względem średnich przedsiębiorców jest to maksymalny okres 24 dni roboczych, z kolei odnośnie pozostałych przedsiębiorców limit wszystkich kontroli wynosi 48 dni roboczych w jednym roku kalendarzowym. Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, które ustawodawca przewidział w art. 55 ust. 2 u.p.p. Łączny okres kontroli może być zwiększony przykładowo w sytuacji, gdy przeprowadzenie kontroli byłoby niezbędne w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa bądź wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego czy zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Zgodnie z poglądem C. Banasińskiego i M. Bychowskiej postępowanie kontrolne powinno być realizowane „w takim zakresie, również czasowym, aby skutecznie wyeliminować przypadki nierzetelności w obrocie gospodarczym. Wątpliwe jest także, czy maksymalne pułapy czasu trwania kontroli oparte zostały na rzeczywiście rzetelnej analizie wpływu czasu trwania kontroli na efektywne funkcjonowanie przedsiębiorców, zwłaszcza gdy uzależnia się czas trwania kontroli od wielkości przedsiębiorcy. Wielkość ta nie pozostaje w żadnej proporcji do stopnia naruszeń prawa przez przedsiębiorcę”⁵⁹⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się także na niejednolite rozumienie czasu trwania kontroli, tj. czy są to wszystkie dni robocze

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

⁵⁹⁶ Ł. Prasolek, *Art. 86 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

⁵⁹⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

⁵⁹⁸ C. Banasiński, M. Bychowska, *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Handlowego, 1/2010, LEX, s. 48-58.

liczone od początku kontroli czy też może wyłącznie te dni, w których czynności kontrolne były realizowane⁵⁹⁹.

W stosunku do następców prawnych i osób trzecich odpowiadających za zadłużenie płatnika składek oraz osób, które pobrały nienależne świadczenia, płatników składek lub innych podmiotów zobowiązanych do zwrotu nienależnych świadczeń zasadniczo odpowiednie zastosowanie ma jedynie część przepisów rozdziału dziesiątego dotyczącego kontroli⁶⁰⁰. Ł. Prasolek zaznacza, że „Są to głównie przepisy zmierzające do oceny wielkości majątku podmiotu kontrolowanego, przesłanki istotnej z punktu widzenia możliwości stwierdzenia bezskuteczności egzekucji”⁶⁰¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 89 ust. 1 u.s.u.s., inspektor kontroli ZUS wszczyna kontrolę u płatnika składek po uprzednim okazaniu legitymacji służbowej i po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Z ustawy systemowej jasno wynika obowiązkowe minimum w zakresie treści takiego upoważnienia. Przedmiotowy dokument powinien zawierać co najmniej:

- 1) wskazanie podstawy prawnej,
- 2) oznaczenie jednostki organizacyjnej ZUS,
- 3) datę i miejsce wystawienia,
- 4) imię i nazwisko inspektora kontroli ZUS wraz z numerem jego legitymacji służbowej,
- 5) oznaczenie kontrolowanego płatnika składek,
- 6) wskazanie daty rozpoczęcia kontroli i przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
- 7) zakres przedmiotowy kontroli,
- 8) podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji,
- 9) pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego płatnika składek.

Dzień doręczenia kontrolowanemu płatnikowi upoważnienia do przeprowadzenia kontroli uznawany jest za datę wszczęcia kontroli. Zgodnie ze

⁵⁹⁹ Zob. K. Krzal, *Art. 55 [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, (red.) A. Pietrzak, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 389-406.

⁶⁰⁰ Art. 91b u.s.u.s.

⁶⁰¹ Ł. Prasolek, *Art. 86 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, op. cit., Legalis.

stanowiskiem NSA: „podmiot kontrolowany musi mieć w zawiadomieniu kontroli oraz w upoważnieniu do kontroli wyczerpującą informację również w odniesieniu do okresów sprawozdawczych objętych kontrolą. Standardy te NSA wywodzi z art. 2 Konstytucji RP. W związku z powyższym art. 48 ust. 3 pkt 4 oraz art. 49 ust. 7 pkt 7 u.p.p. należy interpretować w ten sposób, że wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli oznacza wskazanie materii objętej kontrolą oraz czasookresu, którego dotyczy kontrola (okresów rozliczeniowych). Z postanowień art. 49 ust. 7 pkt 7 u.p.p. oraz art. 89 ust. 1a pkt 6 u.s.u.s. wynika, że elementem upoważnienia do kontroli jest wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli”⁶⁰².

Kontrola może być wszczęta nawet pod nieobecność płatnika składek, po okazaniu legitymacji służbowej i po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli osobie upoważnionej do reprezentowania bądź prowadzenia spraw płatnika składek. Z czynności tych sporządza się protokół i doręcza niezwłocznie płatnikowi składek. Jak wynika z art. 90 ust. 1 ustawy systemowej, kontrola prowadzona jest zasadniczo w siedzibie kontrolowanego płatnika składek oraz w miejscach prowadzenia przez niego działalności, a także w miejscu prowadzenia działalności przez osoby trzecie, jeśli powierzono tym osobom niektóre czynności na mocy odrębnych umów. Obejmuje to w szczególności podmioty, którym płatnik zlecił tzw. obsługę kadrowo-płacową⁶⁰³, np. zewnętrzne biuro rachunkowe. Na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli inspektor w roli kontrolującego ma prawo do wstępu i poruszania się po terenie siedziby płatnika oraz miejsc prowadzenia przez niego działalności. Nie jest wymagana w tym zakresie żadna przepustka i nie podlega on rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie płatnika składek. Niemniej jednak inspektor kontroli ZUS nie jest zwolniony od przestrzegania regulacji o bezpieczeństwie i higienie pracy obowiązujących na terenie przeprowadzanej kontroli. G. Szpor inspekcją nazywa czynności kontrolne polegające na bezpośredniej obserwacji⁶⁰⁴. Od zasady z art. 90 ust. 1 u.s.u.s. istnieją jednak dwa wyjątki. Kontrola może być wykonywana w innej lokalizacji, gdy po pierwsze kontrolowany płatnik składek nie zapewni koniecznych warunków do przeprowadzenia czynności kontrolnych, przykładowo nie udostępni

⁶⁰² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2021 r., I GSK 1316/21, LEX nr 3331505.

⁶⁰³ M. Łabanowski, *Art. 90 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

⁶⁰⁴ G. Szpor, *op. cit.*, s. 88.

środków łączności, z wyjątkiem środków transportowych, oraz innych nieodzownych środków technicznych do wykonania czynności kontrolnych, którymi płatnik dysponuje. Natomiast drugi wyjątek uzasadniony jest charakterem przeprowadzanych czynności kontrolnych. W dwóch wyżej przywołanych sytuacjach, inspektor kontrolujący ZUS ma prawo zażądać od kontrolowanego płatnika przekazania wskazanych dokumentów na wymagany czas do przeprowadzenia czynności kontrolnych, nie dłuższy jednak niż 3 tygodnie. Płatnik z kolei jest ustawowo zobligowany do sprostania temu żądaniu. Czynności te nie są prowadzone w siedzibie płatnika, lecz w terenowej jednostce organizacyjnej ZUS. Z wydania ww. dokumentów sporządzany jest protokół, który firmuje inspektor kontroli, jak i płatnik składek. Płatnik składek posiada uprawnienie do dostępu do przekazanych dokumentów.

Kolejną zasadę przeprowadzania kontroli przez inspektorów ZUS stanowi obowiązek sporządzenia protokołu, który zawiera ustalenia dokonane w wyniku czynności kontrolnych przez podmioty kontrolujące. Protokół określa zatem ustalenia dokonane w czasie postępowania kontrolnego. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2013 r. protokół kontroli „jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. (Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną z mocy art. 66 ust. 4 ustawy systemowej stosuje środki prawne właściwe organom administracji państwowej). Z treści art. 244 k.p.c. w związku z art. 252 k.p.c. wynika, że dokumenty urzędowe korzystają z dwóch wzruszalnych domniemań prawnych, tj. z domniemania autentyczności (iż dokument pochodzi od osoby lub organu wskazanego jako jego wystawca) oraz z domniemania zgodności z prawdą (iż zaświadcza on prawdziwy stan rzeczy). Domniemanie zgodności z prawdą z natury rzeczy występuje jedynie przy dokumentach typu sprawozdawczego, czyli dokumentach informujących, narratywnych. Jedynie bowiem w dokumentach sprawozdawczych, tj. w dokumentach zawierających oświadczenia wiedzy (np. raporty, sprawozdania, zaświadczenia, poświadczenia, protokoły, pokwitowania, decyzje administracyjne deklaratywne, notatki urzędowe) występuje kwestia, czy dokumenty te przedstawiają stan rzeczy zgodny ze stanem rzeczywistym (prawdziwym). Z tych przyczyn domniemanie zgodności treści dokumentu urzędowego z prawdą wynikające z art. 244 § 1 k.p.c. dotyczy wyłącznie dokumentów urzędowych sprawozdawczych (narratywnych). Do

takich dokumentów z całą pewnością należy protokół kontroli sporządzony przez inspektora kontroli Zakładu”⁶⁰⁵. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy systemowej treść protokołu powinna obejmować takie elementy jak:

- 1) oznaczenie terytorialnej jednostki organizacyjnej ZUS,
- 2) oznaczenie kontrolowanego płatnika składek,
- 3) wskazanie inspektorów kontroli ZUS wykonujących kontrolę,
- 4) określenie zakresu kontroli,
- 5) czas trwania kontroli ze wskazaniem konkretnej daty wszczęcia, jak i zakończenia kontroli wraz z wyszczególnieniem dni przerwy w kontroli,
- 6) przegląd dokonanych ustaleń z podaniem podstaw prawnych,
- 7) przedstawienie dowodów,
- 8) pouczenie o uprawnieniu do złożenia zastrzeżeń,
- 9) podpis inspektora kontroli ZUS z podaniem imienia i nazwiska,
- 10) informacje o notatce w książce kontroli.

M. Łabanowski akcentuje że: „treść protokołu kontroli poddaje w wątpliwość dopuszczalność udziału w czynnościach kontrolnych pracowników Zakładu, którzy nie przystąpili jeszcze do egzaminu. Wydaje się zatem, że ich udział w czynnościach kontrolnych ma charakter obserwatorów i jeśli nawet ustawa nie przewiduje obowiązku ujawniania ich obecności podczas dokonywania przez inspektora kontroli czynności kontrolnych, to powinni oni być tam ujawnieni”⁶⁰⁶.

Protokół kontroli sporządzany jest w dwóch egzemplarzach. Jeden z nich doręcza się płatnikowi składek lub osobie upoważnionej do reprezentowania bądź prowadzenia jego spraw, a drugi pozostaje u podmiotu kontrolującego. Jeśli po sporządzeniu protokołu wynikłaby potrzeba zmiany jego treści, wówczas wydawany jest odpowiedni aneks. Protokół stanowi jednocześnie pisemne podsumowanie kontroli i potwierdzenie wyników działań inspektorów kontroli weryfikujących wywiązywanie się z obowiązków przez płatnika składek. Płatnik może się z treścią tego dokumentu nie zgadzać. Jeśli płatnik składek ma odmienne zdanie od inspektorów kontroli ZUS w przedmiocie dokonanych ustaleń, wówczas ma prawo do wniesienia zastrzeżeń z jednoczesnym wskazaniem stosownych środków

⁶⁰⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2013 r., I UK 156/13, OSNP 2015/2/25.

⁶⁰⁶ M. Łabanowski, *Art. 91 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

dowodowych na potwierdzenie swych twierdzeń. Z powyższego uprawnienia płatnik może skorzystać w terminie 14 dni odpowiednio od dnia otrzymania protokołu kontroli bądź aneksu do protokołu, jeśli były wprowadzane jakiegokolwiek zmiany. Niemniej jednak, możliwość złożenia zastrzeżenia do ustaleń nie ma zastosowania odnośnie aneksu do protokołu kontroli sporządzonego w wyniku rozpatrzenia już zgłoszonych zastrzeżeń. Inspektor kontroli ZUS jest zobligowany do rozpatrzenia zgłoszonego zastrzeżenia i w razie potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne, o czym pisemnie informuje kontrolowanego płatnika składek. Trudno jednoznacznie zdefiniować użyte szerokie pojęcie „w razie potrzeby”. Ustawodawca nie zdecydował się także na szczegółowe określenie zasad i wskazanie terminu rozpatrywania zastrzeżenia płatnika w ustawie systemowej. Istotna jednak jest treść art. 123 u.s.u.s. o posiłkowym stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w razie braku odmiennych uregulowań ustawy systemowej. Zapis o tożsamej treści znajduje się także w art. 180 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach w przedmiocie ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmiennie zasady postępowania w tych sprawach. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że w kwestii terminu na rozpatrzenie zastrzeżenia należy odnieść się do tekstu innego aktu prawnego. Zgodzić się należy również z M. Łabanowskim, który wskazuje, że zastosowanie będzie miał m.in. art. 35 § 1 k.p.a., zgodnie z którym sprawa powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, czyli co do zasady w ciągu 14 dni⁶⁰⁷. Rozpatrzenie zastrzeżeń przez inspektora kontroli stanowi etap końcowy omawianego postępowania⁶⁰⁸. Jak wynika z art. 91 ust. 5 u.s.u.s., protokół kontroli stanowi podstawę do wydania decyzji, która podlega zaskarżeniu zgodnie z art. 83 ustawy. T. Brzezicki wskazuje, że „W postępowaniu przed Zakładem znajdują zastosowanie prawie wszystkie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem kwestii związanych z możliwością wniesienia odwołania i rozstrzygnięć organu odwoławczego, z uwagi na przeniesienie kompetencji w tym zakresie na sąd powszechny, zgodnie z przepisem art. 83 u.s.u.s.”⁶⁰⁹. Kontrolujący inspektor podlega wyłączeniu z uczestnictwa w postępowaniu kontrolnym w przypadku wystąpienia okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na jego bezstronność, np. gdy kontrolowany

⁶⁰⁷ *Ibidem.*

⁶⁰⁸ *Ibidem.*

⁶⁰⁹ T. Brzezicki, *Art. 123 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

płatnik jest krewnym kontrolującego. Powołany zostaje wówczas nowy inspektor, co wiąże się z potrzebą sporządzenia kolejnego upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych, niemniej jednak modyfikacja w przedmiocie podmiotu kontrolującego nie powinna przedłużać postępowania kontrolnego⁶¹⁰. Kontrolujący z uwagi na poufność kontroli, zobligowany jest zachować w tajemnicy informacje, które zdobył w związku z realizacją obowiązków służbowych. Obowiązek zachowania tajemnicy trwa zarówno w czasie, jak i po ustaniu zatrudnienia na stanowisku inspektora.

Inspektor kontroli ZUS powoływany jest przez Prezesa ZUS na wniosek głównego inspektora kontroli ZUS. Przepis art. 93 u.s.u.s. określa warunki, które musi spełnić osoba ubiegająca się na stanowisko inspektora kontroli. Inspektorem może zostać pracownik ZUS, który:

- 1) posiada jedynie obywatelstwo polskie oraz korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) cechuje się nieposzlakowaną opinią i nie był karany za przestępstwo z winy umyślnej,
- 3) ma wyższe wykształcenie,
- 4) jest zatrudniony w centrali bądź w terenowej jednostce organizacyjnej ZUS przez okres co najmniej dwóch lat oraz
- 5) złożył egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora kontroli z wynikiem pozytywnym przed komisją powołaną przez głównego inspektora kontroli ZUS.

Warto jednak wskazać, że warunki posiadania wyższego wykształcenia oraz odpowiedniego stażu pracy w centrali bądź w terenowej jednostce organizacyjnej ZUS nie muszą być spełnione w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W piśmiennictwie wskazuje się, że: „(...) takie zredagowanie przepisu stanowi niedopatrzenie w procesie legislacji i w tym miejscu powinna być zastosowana alternatywa rozłączna” oraz „(...) powołanie osoby niespełniającej warunków wymienionych w punktach 3 i 4 art. 93 ustawy systemowej wydaje się pozbawione uzasadnienia celowościowego”⁶¹¹. Z treści ustawy nie wynika nadto co należy

⁶¹⁰ M. Łabanowski, *Art. 91 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit., LEX.*

⁶¹¹ M. Bigos, *Status prawny inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 9/2021, s. 39.*

rozumieć przez te „szczególnie uzasadnione przypadki”. Powyższe warunki z art. 93 ust. 1 ustawy systemowej można podzielić zatem na bezwzględnie i względnie obowiązkowe⁶¹². M. Bigos wskazuje, że „Waga dokonywanych podczas kontroli ustaleń wymaga, żeby przeprowadzały je osoby o kompleksowej wiedzy nie tylko z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale także z innych dziedzin prawa, zasad funkcjonowania przedsiębiorstw oraz rachunkowości. Tylko w taki sposób można zapewnić jednolite, sprawne i prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów, przyczyniając się do budowy zaufania pomiędzy Zakładem a płatnikami składek. Kontrola wykonywania obowiązków wynikających z prawa ubezpieczeń społecznych wymaga zmian w zakresie miejsca inspektorów kontroli w strukturze ZUS. W pierwszej kolejności konieczne jest uregulowanie statusu prawnego kandydata na stanowisko inspektora kontroli. Osobom zatrudnionym na tym stanowisku należy wydać legitymacje służbowe oraz przyznać uprawnienia do poruszania się po siedzibie płatnika bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz poddawania się rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie określonym przez płatnika składek”⁶¹³.

Tryb odwołania inspektora ze stanowiska przewiduje art. 93 ust. 4 u.s.u.s. Odwołaniu ze stanowiska, przez Prezesa ZUS na wniosek głównego inspektora kontroli, podlega inspektor kontroli, który:

- 1) złożył rezygnację,
- 2) nie spełnia warunków posiadania jedyne obywatelstwa polskiego,
- 3) nie spełnia warunków korzystania w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
- 4) nie ma nienagannej opinii,
- 5) był karany za przestępstwo z winy umyślnej,
- 6) utracił zdolność fizyczną bądź psychiczną do pracy na zajmowanym stanowisku, co potwierdza orzeczenie lekarskie bądź
- 7) otrzyma ujemną ocenę kwalifikacyjną, potwierdzoną powtórnie ujemną oceną dokonaną nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy i nie później niż w ciągu roku od poprzedniej oceny.

⁶¹² Tak: Ł. Prasolek, *Art. 93 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis; M. Bigos, *op. cit.*, s. 38.

⁶¹³ M. Bigos, *op. cit.*, s. 38-43.

Zrozumiałym jest odwołanie inspektora kontroli ZUS, które następuje w wyniku złożenia rezygnacji oraz niespełnienia warunków, które były decydujące z perspektywy powołania na to stanowisko. Konstrukcją dotąd szczegółowo nieomówioną przez ustawodawcę jest jednak ocena kwalifikacyjna. W tym zakresie M. Łabanowski wskazuje: „Wydaje się, że skoro procedura przeprowadzania ocen nie jest regulowana przepisami ustawy, to i ich negatywny wynik nie powinien mieć znaczenia powodującego ustawowe konsekwencje prawne. Należy zauważyć, że brak jest możliwości poddania kontroli stosowanych procedur przeprowadzania ocen kwalifikacyjnych, których negatywny wynik powoduje konsekwencje w postaci odwołania inspektora kontroli”⁶¹⁴.

Główny inspektor kontroli ZUS, na mocy art. 94 ust. 1 u.s.u.s., jest powoływany i odwoływany przez Prezesa ZUS po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu. Główny inspektor kontroli Zakładu oraz upoważnieni przez niego inspektorzy kontroli ZUS zarządzają kontrole płatników składek, a w imieniu Prezesa ZUS nadzór nad ich przeprowadzeniem sprawuje główny inspektor kontroli Zakładu.

4.4. Prawa i obowiązki płatnika składek w trakcie kontroli

Płatnik składek jest ustawowo zobowiązany do nieodpłatnej realizacji obowiązków w czasie kontroli. W konsekwencji płatnik musi pokryć koszty poniesione w wyniku realizacji obowiązków z art. 88 ust. 1 u.s.u.s.⁶¹⁵. Z tego też względu słusznie J. Jończyk określa kontrolę mianem „śledztwa na koszt płatnika”⁶¹⁶. Uprawnienia inspektorów kontroli ZUS są nierozdzielnie połączone z obowiązkami płatnika składek, co wynika z treści art. 87 i 88 u.s.u.s. Dlatego też warto omówić je łącznie.

Po pierwsze, w trakcie przeprowadzania kontroli kontrolujący ma prawo badać wszelkie księgi, dokumenty finansowo-księgowo i osobowe, a także inne nośniki

⁶¹⁴ M. Łabanowski, Art. 93 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 676-677.

⁶¹⁵ M. Łabanowski, Art. 88 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, LEX.

informacji związane z zakresem kontroli, a płatnik składek ma obowiązek je udostępnić. W literaturze przedmiotu kontrolę dokumentów finansowych określa się mianem rewizji⁶¹⁷. Zobowiązanie płatnika dotyczy udostępnienia powyższej dokumentacji zarówno przechowywanej u niego, jak i u osób trzecich z uwagi na powierzenie tym osobom części czynności na mocy odrębnych umów. Odzwierciedleniem tego nakazu jest zobowiązanie płatnika do prowadzenia dokumentacji ukazującej przedmiotowe rozliczanie składek w razie wypłacania świadczeń zasiłkowych czy innych finansowanych ze środków budżetu państwa⁶¹⁸. M. Łabanowski wskazuje, że „Można zatem stwierdzić, że jeżeli ekonomika postępowania kontrolnego nie stoi temu na przeszkodzie, to dokumentacja może być przedmiotem kontroli w miejscu jej przechowywania”⁶¹⁹. Kontrolowany płatnik ma obowiązek dostarczyć inspektorowi kontroli ZUS wymagane dokumenty w sprawach objętych zakresem kontroli w określonym z góry terminie.

Po drugie, inspektor posiada uprawnienie do dokonywania oględzin i spisu składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek, natomiast płatnik ma obowiązek je udostępnić.

Po trzecie, podmiot kontrolujący ma również prawo do zabezpieczenia zebranych dowodów, z kolei podmiot kontrolowany jest zobligowany do sporządzenia i wydania kopii dokumentów uwzględniających zakres kontroli oraz wskazanych przez inspektora.

W trakcie kontroli podmiot kontrolujący może zażądać udzielania informacji przez płatnika składek i ubezpieczonego, zaś płatnik składek powinien zapewnić niezbędne warunki do realizacji czynności kontrolnych, tj. w szczególności udostępnić środki łączności, oprócz środków transportowych, oraz inne niezbędne środki techniczne do przeprowadzenia czynności kontrolnych, którymi płatnik dysponuje.

Inspektor kontroli ZUS posiada także uprawnienie do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, jeśli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli, wzywania i przesłuchiwania świadków, jak i płatnika składek oraz ubezpieczonego, jeśli z powodu braku lub po wyczerpaniu innych środków dowodowych pozostały

⁶¹⁷ G. Szpor, *op. cit.*, s. 88.

⁶¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2012 r., III AUa 33/12, LEX nr 1238800.

⁶¹⁹ M. Łabanowski, *Art. 88 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, LEX.

niewyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego. Należy zgodzić się z Ł. Jurkiem, iż brakuje obecnie uregulowań odnoszących się do możliwości przesłuchania byłych pracowników kontrolowanego podmiotu, co często stanowi nieodłączną czynność dla pełnego określenia stanu faktycznego⁶²⁰. Właściwym rozwiązaniem byłoby zobowiązanie aktualnego pracodawcy do zwolnienia pracownika na przesłuchanie⁶²¹. Co więcej, zastrzeżenia budzi również aspekt z zakresu zwrotu kosztów stawiennictwa na przesłuchanie w postępowaniu kontrolnym. Należy także i w tej materii przyznać, że obciążanie tymi kosztami zarówno świadków, jak i ubezpieczonych jest całkowicie nieuzasadnione⁶²². Płatnicy składek są z kolei zobowiązani do udzielania wyjaśnień kontrolującemu, a także do przedłożenia tłumaczenia na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji finansowo-księgowej i osobowej przekazanej przez płatnika składek. Nie ma jednak wymogu, aby takiego tłumaczenia dokonał tłumacz przysięgły⁶²³.

Dla celów kontroli, kontrolujący korzysta również z danych znajdujących się na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek. Płatnik składek ma prawo żądania dostępu do wydanych inspektorowi ZUS dokumentów na podstawie pisemnego wniosku⁶²⁴, przy czym, udostępnienie dokumentów płatnikowi składek może mieć miejsce jedynie w obecności inspektora kontroli Zakładu.

W zakresie uprawnień kontrolowanego, stosownie do treści art. 89 ust. 4 u.s.u.s., należy wyróżnić prawo płatnika składek i osoby przez niego wyznaczonej do wzięcia udziału w czynnościach kontrolnych. Płatnik powinien zostać zawiadomiony zarówno co do miejsca i terminu przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków lub oględzin. Informacja powinna zostać przekazana płatnikowi nie później niż bezpośrednio przed podjęciem czynności oraz w sposób umożliwiający udział kontrolowanemu w przeprowadzaniu dowodu. Wyjątek stanowi sytuacja, w której okoliczności faktyczne uzasadniają natychmiastowe podjęcie czynności (np. ciężka choroba świadka bądź zagrożenie utraty przedmiotu oględzin⁶²⁵), a płatnik jest

⁶²⁰ Ł. Jurek, *O możliwości i trybie przesłuchiwanie świadków, ubezpieczonych oraz płatnika składek w trakcie kontroli płatnika składek prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Studia Prawnicze i Administracyjne 10(4)/2014, s. 25.

⁶²¹ *Ibidem*.

⁶²² *Ibidem*.

⁶²³ M. Łabanowski, *Art. 88 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit., LEX*.

⁶²⁴ Art. 90 ust. 6 u.s.u.s. w zw. z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek z dnia 30 grudnia 1998 r.

⁶²⁵ P. Kostrzewa, *Art. 89 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, LEX/el. 2014*.

nieobecny. Wzmiankę o nieobecności płatnika zamieszcza się w treści protokołu przeprowadzonej kontroli.

Płatnikowi składek na ubezpieczenia społeczne posiadającemu status przedsiębiorcy przysługują również uprawnienia wynikające z ustawy – Prawo przedsiębiorców. Przede wszystkim na mocy art. 46 u.p.p. kontrolowanemu płatnikowi przysługuje uprawnienie do żądania odszkodowania za szkodę wskutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów. Odpowiedzialność za ww. szkodę ma charakter odpowiedzialności deliktowej i w całości wynika z zasad prawa cywilnego⁶²⁶. Przedsiębiorcy przysługuje również sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem określonych przepisów, który należy wnieść w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu⁶²⁷. W związku z prowadzoną działalnością gospodarczą płatnik-przedsiębiorca jest zobligowany do prowadzenia i przechowywania w swojej siedzibie książki kontroli, upoważnień i protokołów kontroli⁶²⁸. Książka może być prowadzona w postaci papierowej, w tym także w formie zbioru dokumentów bądź elektronicznej.

4.5. Podsumowanie

Z rozdziału IV rozprawy na temat kontroli wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych wynika, iż w czasie kontroli pomiędzy inspektorem kontroli ZUS a płatnikiem składek istnieje stosunek kontrolnoprawny. Katalog spraw, których może dotyczyć kontrola stanowi katalog otwarty, co oznacza, że przedmiot kontroli w praktyce może być znacznie szerszy niż ten wskazany przez ustawodawcę. Postępowanie kontrolne stanowi ingerencyjne „narzędzie” ZUS umożliwiające weryfikację realizacji obowiązków przez płatników składek ubezpieczeniowych.

Legislator często posługuje się zwrotami ogólnymi i niedookreślonymi, co zdaje się być typowe dla prawa ubezpieczeń społecznych. W aktualnych regulacjach

⁶²⁶ G. Lubeńczuk, *Art. 46* [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

⁶²⁷ Art. 55 u.p.p.

⁶²⁸ Art. 57 u.p.p.

prawnych z zakresu kontroli nie brakuje pojęć bliżej niedookreślonych, jak np. „uzasadnione sytuacje”, „uzasadnione przypadki”, „w razie potrzeby” czy „szczególnie uzasadnione przypadki”. Wskazana w przepisach częstotliwość przeprowadzania kontroli również nie jest zasadą absolutną, bowiem stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek, w „uzasadnionych sytuacjach” kontrole te mogą mieć miejsce w krótszych odstępach czasu. Wydaje się, że tak liczne i szerokie odniesienia nie sprzyjają ochronie zaufania obywateli do państwa, przewidywalności prawa i bezpieczeństwu prawnemu, wskazują zaś na istnienie wielu niewiadomych. Oczywiście, kontrola stanowi istotne i niezbędne narzędzie ZUS do weryfikacji wykonywania obowiązków przez płatników i ewentualnego wykrywania nieprawidłowości, co wynika m.in. z przywołanego sprawozdania ZUS. Korzystne byłoby jednoznaczne określenie praw i obowiązków płatnika składek ubezpieczeniowych podczas czynności kontrolnych. Efekt ten można osiągnąć przez znowelizowanie aktualnie obowiązujących przepisów. Postulatem *de lege ferenda* jest zatem zawarcie kompleksowych uregulowań z zakresu obowiązków płatnika składek w trakcie kontroli.

Słusznie w ramach postulatów *de lege ferenda* akcentuje się w literaturze przedmiotu wprowadzenie uregulowań doprecyzowujących problematykę postępowania kontrolnego. Na szczególną uwagę zasługuje między innymi propozycja zmiany autorstwa Ł. Jurka odnosząca się do możliwości przesłuchania byłych pracowników kontrolowanego podmiotu przy jednoczesnym zobligowaniu aktualnego pracodawcy do zwolnienia pracownika na przesłuchanie. Należy podzielić także przywołaną propozycję zmiany autorstwa M. Łabanowskiego w postaci odnotowywania w protokole kontroli faktu udziału w czynnościach kontrolnych pracowników ZUS, którzy nie przystąpili jeszcze do egzaminu. Dookreślenia wymaga również ocena kwalifikacyjna inspektorów.

Rozdział V

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych oraz sprawozdawczo-informacyjnych

5.1. Wstęp

W niniejszym rozdziale zostanie przeanalizowana odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym oraz sprawozdawczo-informacyjnym.

W ramach odpowiedzialności za brak realizacji obowiązków administracyjno-prawnych analizie zostanie poddana odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenia stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy systemowej oraz za wykroczenia określone w art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p. Rozważania dotyczyć będą również odpowiedzialności płatnika składek w związku z popełnieniem przestępstwa niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego wynikającego z art. 219 k.k.

W części rozważań z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych przeanalizowana zostanie odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s. oraz ewentualne konsekwencje niedopełnienia przez płatnika składek obowiązku utworzenia profilu informacyjnego.

5.2. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych

5.2.1. Wprowadzenie

W ramach obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym wskazano między innymi czynności polegające na zgłoszeniu oraz wyrejestrowaniu płatnika składek i ubezpieczonego, jak i powinność znoszenia kontroli. W niniejszym

podrozdziale zostanie przeanalizowana odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie tychże obowiązków.

5.2.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych została unormowana w szczególności w ustawie systemowej. Uregulowania z zakresu naruszenia obowiązków administracyjno-prawnych płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i powstałej w związku z tym odpowiedzialnością wynikają między innymi z art. 98 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.u.s.

Aktualna treść regulacji art. 98 u.s.u.s. stanowi jedyny przepis rozdziału jedenastego ustawy systemowej zatytułowanego „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy”. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 98 ust. 1 u.s.u.s., karze grzywny do 5000 zł podlega ten, kto jako płatnik składek lub osoba obowiązana do działania w jego imieniu:

- 1) nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w określonym przepisami terminie,
- 2) nie zgłasza wymaganych ustawą danych lub zgłasza nieprawdziwe dane albo udziela w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień albo odmawia ich udzielenia,
- 3) udaremnia bądź utrudnia przeprowadzenie kontroli,
- 4) nie dopełnia obowiązku wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych i zasiłków finansowanych z budżetu państwa lub wypłaca je nienależnie,
- 5) nie prowadzi dokumentacji mającej związek z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych,
- 6) nie dopełnia obowiązku z zakresu przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym przepisami terminie,
- 7) nie dopełnia obowiązku przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym w formie określonej w art. 47a ust. 1 i 2 u.s.u.s.

Tej samej karze podlega, kto dopuszcza się czynów określonych w art. 98 ust. 1 u.s.u.s. przy opłacaniu składek bądź dokonywaniu wpłat z innych tytułów, do poboru których zobowiązany jest ZUS.

Analizowane wykroczenie ma charakter indywidualny, a odpowiedzialność z ww. przepisu może ponosić wyłącznie osoba fizyczna z uwagi na osobisty charakter odpowiedzialności karnej⁶²⁹. Sprawcą wykroczenia może być płatnik, który względem innych osób jest prawnie zobligowany do naliczania, potrącania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz osoba występująca w podwójnej roli (tj. płatnika i beneficjenta składek) w przypadku prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, a także pozostałe osoby zobowiązane do działania w imieniu płatnika (tj. osoby, które prowadzą sprawy księgowo-finansowe płatnika)⁶³⁰.

J. Lachowski zauważa zaś potrzebę nowelizacji przepisu art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w szczególności poprzez przekształcenie wykroczenia w przestępstwo i zmianę merytorycznej treści przepisu na następującą:

„Art. 98.

1. Kto jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika uchyla się od obowiązku:

- 1) opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie lub wysokości,
- 2) wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych i zasiłków finansowanych z budżetu państwa albo wypłaca je nienależnie,
- 3) przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie,
- 4) przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym w formie określonej w art. 47a ust. 1 i 2,

⁶²⁹ V. Konarska-Wrzošek, *Przestępstwa i wykroczenia związane ze zgłoszeniem do ubezpieczeń społecznych (relacja między art. 98 u.s.u.s. a przepisami KK)* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 41.

⁶³⁰ *Ibidem*.

5) prowadzenia dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych,

podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 1 roku.

2. Tej samej karze podlega ten, kto:

1) jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli,

2) nie zgłasza wymaganych ustawą danych, zgłasza nieprawdziwe dane, udziela nieprawdziwych wyjaśnień lub odmawia ich udzielenia w związku z ubezpieczeniami społecznymi albo używa dokumentu poświadczającego nieprawdę w postępowaniach przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych,

3) dopuszcza się czynów określonych w ust. 1 lub 2 pkt 1–2 przy opłacaniu składek lub dokonywaniu wpłat z innych tytułów, do których poboru jest obowiązany Zakład.

3. Nie podlega karze sprawca przestępstwa z art. 98 ust. 1–2, który w terminie 30 dni od dnia pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego zadośćuczynił w całości obowiązkom, o których mowa w art. 98 ust. 1, umożliwił rozpoczęcie i zakończenie kontroli, sprostował nieprawdziwe dane, dokumenty, wyjaśnienia oraz złożył prawdziwe wyjaśnienia dotyczące ubezpieczeń społecznych.

4. W zakresie czynów wymienionych w art. 98 ust. 1 i 2 za pokrzywdzonego uważa się również Zakład Ubezpieczeń Społecznych”.

Postulat *de lege ferenda* J. Lachowskiego należy uznać za całkowicie trafny. Proponowana zmiana znajduje uzasadnienie w kontekście obowiązujących przepisów Kodeksu karnego skarbowego oraz Kodeksu karnego przewidujących analogiczne zachowania zabronione pod groźbą kary⁶³¹. Przepis art. 98 u.s.u.s. ma motywować do realizacji obowiązków. Zaproponowana przez ww. Autora surowsza sankcja jest adekwatna do czynu, a także niejako stanowi odpowiedź na postępującą inflację, wskutek której kara grzywny, którą obecnie zagrożone są czyny z art. 98 u.s.u.s., jest coraz mniej dolegliwa⁶³². Popęlnienie przestępstwa pociąga za sobą skutek nie tylko

⁶³¹ J. Lachowski, *O potrzebie nowelizacji przepisu art. 98 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 4/2020, s. 34.

⁶³² Zob. J. Wantoch-Rekowski, M. Wilmanowicz, *op. cit.*, s. 9-22.

w postaci bardziej dotkliwej kary niż w przypadku wykroczenia, ale również wiąże się z figurowaniem w Krajowym Rejestrze Karnym oraz piętnem skazania⁶³³.

Wskazane poglądy o niedostosowaniu kary do dzisiejszych czasów nie są odosobnione. Między innymi także S. Kowalski negatywnie ocenia zagrożenie karą grzywny z art. 98 u.s.u.s. Autor ten, w kontekście zakłócania kontroli ZUS, podkreśla nieuzasadnione niskie zagrożenie karą oraz wskazuje, że „utrudnianie lub udaremnianie przeprowadzenia kontroli może służyć ukryciu praktyk czyniących Skarbowi Państwa lub ubezpieczonemu szkody znacznie większej wartości”⁶³⁴.

J. Lachowski podkreśla, iż z uwagi na brak definicji legalnej osoby obowiązanej do działania w imieniu płatnika, o której mowa w aktualnym art. 98 ust. 1 u.s.u.s., należy rozumieć przez to „każdy podmiot, który w imieniu płatnika zobowiązany jest do podejmowania czynności związanych z ubezpieczeniami społecznymi, które powinien realizować płatnik”⁶³⁵. Autor ten wskazuje także, że „Zobowiązanie do działania w imieniu płatnika może mieć charakter stały albo jednorazowy. Może ono wynikać z jakiegokolwiek źródła: z przepisu prawa, z orzeczenia sądu, z umowy”⁶³⁶.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s., płatnik składek, jak i osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika podlegają karze grzywny do 5000 złotych, jeśli nie zgłoszą wymaganych ustawą danych lub zgłoszą dane nieprawdziwe albo udzielą w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmówią ich udzielenia. Wykroczenie polegające na niezgłoszeniu wymaganych ustawą danych, wynikające z art. 98 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej, obejmuje jednocześnie całkowite niewypełnienie obowiązku w ustawowym terminie 7 dni, niepodanie żadnych niezbędnych informacji na temat osoby ubezpieczonej bądź płatnika składek, jak również wybiórcze zgłoszenie danych⁶³⁷.

Jako naganne zachowanie ustawodawca wskazał także zgłaszanie danych nieprawdziwych lub udzielanie w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień bądź

⁶³³ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 40.

⁶³⁴ S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka 3/2022, s. 62.

⁶³⁵ J. Lachowski, *Art. 98 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 681.

⁶³⁶ *Ibidem*.

⁶³⁷ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 41.

odmawianie ich udzielenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zgłoszenie danych nieprawdziwych dotyczy zarówno umyślnego, jak i nieumyślnego działania płatnika lub innej osoby obowiązanej do działania w jego imieniu⁶³⁸. Stypizowane zachowanie udzielania nieprawdziwych wyjaśnień przez sprawcę polega na składaniu oświadczeń wiedzy niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy, zaś odmowa ich udzielenia przejawiać się będzie poprzez wyraźne oświadczenie, w formie pisemnej bądź ustnej⁶³⁹, ale również może zostać zaakcentowana poprzez adekwatny gest lub powstrzymanie się od zabrania głosu⁶⁴⁰. Odmowa udzielenia wyjaśnień sprawcy musi cechować się umyślnością w postaci zamiaru bezpośredniego, aby spełniła ustawowe znamiona wykroczenia⁶⁴¹.

Zdaniem S. Kowalskiego „Odmowa udzielenia wyjaśnień kontrolującemu lub złożenie nieprawdziwych wyjaśnień co do zgłoszonych danych lub danych podlegających zgłoszeniu, nawet jeżeli w danym przypadku utrudnia przeprowadzenie kontroli, nie stanowi jednak wykroczenia z art. 98 ust. 3 u.s.u.s., lecz podlega kwalifikacji na podstawie art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.”⁶⁴².

5.2.3. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s.

Kolejnym z obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest znoszenie kontroli. Weryfikacja wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych realizowana jest przez inspektorów kontroli ZUS. Podczas czynności kontrolnych płatnik składek zobowiązany jest do współpracy z podmiotami kontrolującymi. Obowiązki płatnika składek ubezpieczeniowych dotyczą między innymi udostępniania dokumentacji czy udzielania wyjaśnień kontrolującemu. Szczegółowa analiza przedmiotu kontroli, podmiotów kontrolujących, zasad przeprowadzania czynności kontrolnych, praw

⁶³⁸ *Ibidem*, s. 42-43.

⁶³⁹ J. Lachowski, *Art. 98...*, *op. cit.*, s. 684-685.

⁶⁴⁰ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 42.

⁶⁴¹ *Ibidem*, s. 43.

⁶⁴² S. Kowalski, *Wykroczenia związane z zatrudnianiem pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Komentarz do ustaw szczegółowych*, Warszawa 2019, C.H. BECK, Legalis.

i obowiązków płatnika składek w trakcie czynności kontrolnych została dokonana w rozdziale czwartym dysertacji.

Stosownie do treści art. 98 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s., płatnik składek lub osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika podlegają karze grzywny do 5000 złotych w sytuacji udaremniania bądź utrudniania przeprowadzenia kontroli. Zachowanie sprawcy określone przez ustawodawcę w art. 98 ust 1 pkt 3 ustawy systemowej polega więc na udaremnieniu bądź utrudnieniu przeprowadzenia kontroli. Utrudnianie przeprowadzenia kontroli S. Kowalski definiuje jako bezprawne działania lub zaniechania płatnika bądź osoby zobowiązanej do działania w jego imieniu, które polega na stworzeniu takiej przeszkody dla przeprowadzenia konkretnej kontroli, że jej przewyciężenie generuje zwiększenie intensywności działań inspektora kontroli, co zasadniczo prowadzi do wydłużenia czasu trwania kontroli⁶⁴³. Przez udaremnienie przeprowadzenia kontroli należy zaś rozumieć każde zachowanie płatnika składek bądź osoby działającej w jego imieniu, które uniemożliwia przeprowadzenie kontroli w konkretnym miejscu i czasie⁶⁴⁴. Udaremnienie odnosi się zatem do nagannej postawy sprawcy, której efektem jest brak kontroli w danym miejscu i czasie.

Jak zaznacza J. Lachowski „art. 98 ust. 1 pkt 3 dotyczy kontroli rozpoczętej oraz tej, która może być przeprowadzona w przyszłości. Taką wykładnię uzasadnia sposób ujęcia czynności sprawczej. Utrudniać można przede wszystkim kontrolę rozpoczętą, udaremniać można zwłaszcza kontrolę, która ma się dopiero rozpocząć”⁶⁴⁵. Należy zgodzić się z tym poglądem, trudno bowiem wyobrazić sobie, aby płatnik składek mógł utrudniać przeprowadzenie kontroli, jeśli czynności kontrolne jeszcze się nie rozpoczęły.

Udaremnienie przeprowadzenia kontroli to sytuacja, gdy płatnik składek pomimo doręczenia mu kilku wezwań do przedłożenia dokumentów, działając umyślnie z zamiarem bezpośrednim, nie przedłożył wymaganych do kontroli dokumentów i tym samym uniemożliwił przeprowadzenie kontroli⁶⁴⁶. Utrudnienie kontroli może mieć zaś miejsce, gdy osoba działająca jako reprezentant spółki płatnika składek na ubezpieczenia społeczne nie przedstawiła dokumentów i nie złożyła

⁶⁴³ *Ibidem*.

⁶⁴⁴ *Ibidem*.

⁶⁴⁵ J. Lachowski, *Art. 98 ..., op. cit.*, s. 682.

⁶⁴⁶ Wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu - VI Wydział Karny z dnia 9 marca 2018 r., VI W 1483/17, Legalis nr 2114587.

wyjaśnień w terminie, jednocześnie będąc do tego zobowiązana⁶⁴⁷. Takie zachowanie świadczy o utrudnianiu kontroli i wypełnieniu znamion wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. Od odpowiedzialności z wyżej przywołanego przepisu nie zwalnia jednorazowe stawiennictwo w ZUS-ie w sytuacji niezrealizowania wszystkich powinności w trakcie kontroli. Przepisanie winy nie budzi wątpliwości, jeśli osoba działająca jako reprezentant spółki płatnika składek działała umyślnie, jest osobą pełnoletnią, dojrzałą, poczytalną oraz nie działała pod wpływem błędu⁶⁴⁸.

Instrumenty administracyjnoprawne, tj. opłaty i egzekucja administracyjna okazują się być niewystarczające do przeciwdziałania unikaniu zgłaszania do ubezpieczeń, zaniechaniu opłacania składek na ubezpieczenia bądź wyłudzenia świadczeń, a konstrukcja normatywna przepisów w zakresie odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia na szkodę ZUS przysparza problemów wykładniczych⁶⁴⁹.

S. Kowalski wskazuje, że zakłócanie analizowanej kontroli powinno być przestępstwem, a nie wykroczeniem. Jak podkreśla ten Autor: „Analizując treść przepisów Kodeksu karnego i innych ustaw karnych, penalizujących zakłócanie czynności kontrolnych, a zarazem uwzględniając społeczną wartość systemu ubezpieczeń społecznych oraz skutki dla Skarbu Państwa i ubezpieczonych, do jakich może prowadzić udaremnianie lub utrudnianie kontroli ZUS, wydaje się zasadne stwierdzić, że utrudnianie lub udaremnianie wykonania czynności w czasie kontroli prowadzonej przez inspektorów kontroli ZUS powinno być jednak przestępstwem. Otwartą zaś pozostaje odpowiedź na pytanie, jaką karą winno być zagrożone. Z punktu widzenia ZUS najistotniejszym skutkiem takiego rozwiązania byłoby to, że sprawca byłby ścigany w postępowaniu karnym prowadzonym przez wykwalifikowany organ państwowy (prokuratora), niezależnie od tego, czy kontrola ZUS zakończyła się, czy nie, i niezależnie od działalności samego ZUS, do którego najważniejszych zadań nie należy wszakże ściganie sprawców czynów zabronionych”⁶⁵⁰. Pogląd ten należy uznać za całkowicie trafny.

⁶⁴⁷ Wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu - VI Wydział Karny z dnia 27 listopada 2019 r., VI W 39/19, Legalis nr 2285559.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ J. Lachowski, *Wprowadzenie [w:] Przepisów i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s.7.

⁶⁵⁰ S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania...*, *op. cit.*, s. 62-63.

U. Kalina-Prasznic zaznacza, że „ustawodawca w celu ochrony prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych wprowadził także wobec nich inne sankcje oraz środki dyscyplinujące, stosowane przez instytucje zewnętrzne na wniosek ZUS. Między innymi są to: wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych, wniosek o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, żądanie sądowe wyjawienia majątku, zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”⁶⁵¹, dlatego odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne jest wielopłaszczyznowa.

5.2.4. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p.

W podrozdziale na temat obowiązków płatnika składek na ubezpieczenia społeczne wskazano, że płatnik składek będący pracodawcą zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wynikających między innymi z Kodeksu pracy. Jak wykazano, akta osobowe oraz dokumentacja związana ze stosunkiem pracy pozwalają ustalić istnienie lub nieistnienie konkretnych uprawnień pracowniczych w tym z ubezpieczenia społecznego⁶⁵². Z art. 94 pkt 9a k.p. wynika obowiązek pracodawcy w zakresie prowadzenia i przechowywania w postaci papierowej bądź elektronicznej dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników. Stosownie do treści art. 94 pkt 9b k.p. pracodawca zobowiązany jest do przechowywania dokumentacji pracowniczej tak, aby zagwarantować zachowanie jej poufności, integralności, kompletności, jak i dostępności, w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem przez okres zatrudnienia, a także przez okres 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym stosunek pracy uległ rozwiązaniu bądź wygasł, jeśli odrębne przepisy nie określają dłuższego okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej. Płatnik składek zobowiązany jest również do przechowywania dokumentacji ubezpieczonych na podstawie innych aktów prawnych, jak ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych czy (np. art. 36 ust. 8

⁶⁵¹ U. Kalina-Prasznic, *Odpowiedzialność karna płatnika składek na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, (red.) J. Sawicki, K. Łuczczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 207.

⁶⁵² E. Kumor-Jeziarska, *Dokumentacja pracownicza...*, *op. cit.*, s. 150.

u.s.u.s.) czy art. 125 i art. 125a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Obowiązek założenia i oddzielnego prowadzenia dla wszystkich pracowników dokumentacji pracowniczej (akt osobowych i dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy) przez pracodawcę ma charakter powszechny⁶⁵³. Powszechność obowiązku oznacza, że odnosi się do wszystkich pracodawców bez wyjątku, tj. bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników bądź formę organizacyjno-prawną⁶⁵⁴.

W kontekście odpowiedzialności za nieprzebrzeżenie tychże obowiązków wypowiedział się m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 2019 r.⁶⁵⁵: „Zmowa stron stosunku pracy o niedokumentowaniu wypłaty należnych pracownikowi świadczeń premiowych, dokonana z naruszeniem art. 462 § 1 k.c. w związku z art. 300 k.p., powinna obciążać obie <<zmawiające się>> strony, które obarcza obustronne ryzyko bezprawnego ukrywania, zatajania lub braku obiektywnych możliwości zweryfikowania wypłat zatajanych lub <<ukrytych>> należności ze stosunku pracy, jeżeli obie strony takiego nielegalnego procederu zmierzały w taki sposób do pogwałcenia przepisów prawa pracy, ale także do nadużycia lub obejścia przepisów prawa podatkowego w sposób zagrożony sankcjami karno-skarbowymi, oraz obejścia obowiązku rzetelnego opłacania składek na obowiązkowe pracownicze ubezpieczenia społeczne i zdrowotne”.

Zgodnie z art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p., karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł podlega ten, kto nie prowadzi dokumentacji pracowniczej, nie przechowuje dokumentacji pracowniczej przez okres, o którym mowa w art. 94 pkt 9b, art. 945 § 2 i art. 946 pkt 2 k.p., albo przez dłuższy okres, jeżeli wynika on z odrębnych przepisów lub pozostawia dokumentację pracowniczą w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem. Przepisy te zostały umiejscowione przez ustawodawcę w dziale trzynastym Kodeksu pracy zatytułowanym „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika”. K. Jaśkowski i E. Maniewska wskazują na możliwość zastosowania, oprócz powyższych, również kary nagany z art. 36 k.w., środka oddziaływania społecznego z art. 39 § 4 k.w. oraz środka oddziaływania

⁶⁵³ M. Nałęcz, *Akta osobowe. Prowadzenie. Dokumenty. Ochrona danych*, C. H. BECK, Warszawa 2023, s. 1.

⁶⁵⁴ *Ibidem*.

⁶⁵⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 272/17, LEX nr 2616232.

wychowawczego, o którym mowa w art. 41 k.w.⁶⁵⁶. Sprawcą wykroczenia przeciwko prawom pracownika może być wyłącznie osoba fizyczna, np. pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu⁶⁵⁷.

Z aktualnych przepisów prawa pracy nie wynika sposób postępowania pracodawcy w przypadku zagubienia lub zniszczenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy⁶⁵⁸. Pracodawca powinien w takiej sytuacji niezwłocznie podjąć czynności mające na celu odtworzenie zagubionej dokumentacji tak, aby nie narazić się na zarzut nieprowadzenia dokumentacji pracowniczej w ogóle lub nieprzechowywania jej przez określony przepisami okres, a w konsekwencji odpowiedzialność karnoadministracyjną, tj. karą grzywny z tytułu wykroczenia, w wymiarze od 1000 zł do 30 000 zł z art. 281 § 1 pkt 6 i 6a k.p.⁶⁵⁹

Ustawodawca wymienia jednak przykładowe sposoby zabezpieczenia prowadzonej i przechowywanej dokumentacji pracowniczej w postaci papierowej. Stosownie do treści § 8 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokumentacji pracowniczej z dnia 10 grudnia 2018 r.⁶⁶⁰ pracodawca zapewnia odpowiednie warunki zabezpieczające dokumentację pracowniczą prowadzoną i przechowywaną w postaci papierowej przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą i dostępem osób nieupoważnionych, w szczególności przez zapewnienie w pomieszczeniu, w którym przechowywana jest dokumentacja pracownicza, odpowiedniej wilgotności, temperatury i zabezpieczenie tego pomieszczenia przed dostępem osób nieupoważnionych.

Wykroczenie polegające na nieprzechowywaniu dokumentacji pracowniczej przez wymagany okres odnosi się do sytuacji, w której dokumentacja przechowywana jest przez okres krótszy niż wynikający z aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Bez znaczenia są jednak przyczyny krótszego okresu przechowywania dokumentacji

⁶⁵⁶ E. Maniewska, *Art. 281* [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ M. Nałęcz, *Akta osobowe...*, *op. cit.*, s. 117.

⁶⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokumentacji pracowniczej z dnia 10 grudnia 2018 r., t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2369 ze zm.

przez pracodawcę⁶⁶¹. Wykroczenie może być popełnione także nieumyślnie, a więc np. w wyniku błędu lub zaniechania sprawdzenia sytuacji danej osoby.

Zgodnie z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2017 r. „Pracodawca ma obowiązek zgromadzenia informacji o osobie, z którą nawiązał stosunek pracy. Nie może też ingerować w zakres gromadzonych informacji, bowiem ten wynika z przepisów prawa pracy. Skoro zatem pracownik podaje dane osobowe osoby, którą należy poinformować w razie wypadku tego pracownika, nie jest rolą pracodawcy weryfikowanie, lub bez wiedzy zainteresowanego, usuwanie tych danych z jego akt osobowych. Trzeba mieć świadomość, iż pracodawca podlega odpowiedzialności za nieprowadzenie dokumentacji związanej ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników, o czym stanowi art. 281 pkt 6 Kodeksu pracy. Spoczywa zaś na nim obowiązek prowadzenia przedmiotowej dokumentacji w sposób w jaki określają to przepisy prawa pracy”⁶⁶².

Stosownie zaś do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2013 r. „Głównym zadaniem, któremu ma służyć ewidencja, jest właściwe obliczenie należnego pracownikowi wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą. Dotyczy to zwłaszcza dostrzeżenia i zrekompensowania wszystkich przypadków pracy w godzinach nadliczbowych. O znaczeniu tego obowiązku, wykraczającym poza jego techniczną użyteczność, świadczy fakt, że nieprowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy jest wykroczeniem sankcjonowanym karą grzywny (art. 281 pkt 6 k.p.)”⁶⁶³.

5.2.5. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 219 k.k.

Zgodnie z treścią art. 219 k.k., kto narusza przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych, nie zgłaszając, nawet za zgodą zainteresowanego, wymaganych danych albo zgłaszając nieprawdziwe dane mające wpływ na prawo do świadczeń albo ich

⁶⁶¹ D. Tokarczyk, *Art. 281 [w:] Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Kodeks pracy [w:] Przesłpstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

⁶⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2017 r., II SA/Wa 2222/16, Legalis nr 1631204.

⁶⁶³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2013 r., III APa 3/13, Legalis nr 749082.

wysokość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. To właśnie na mocy ustawy – Kodeks karny z 1997 r. wprowadzono to przestępstwo do systemu prawa karnego, bowiem uprzednio obowiązujące ustawy karne z 1932 r. i z 1969 r. nie penalizowały tego rodzaju zachowania⁶⁶⁴. Jednakże do chwili wejścia w życie Kodeksu karnego z 1997 r. przestępstwo to nie było bezkarne z uwagi na penalizację tego przestępnego zachowania przewidzianą przez regulację ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych⁶⁶⁵. Art. 41 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowił podstawę nałożenia kary grzywny do wysokości najwyższej grzywny przewidzianej w przepisach prawa o wykroczeniach w sytuacji niezgłoszenia wymaganych przepisami danych lub zgłoszenia nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na ubezpieczenie społeczne bądź wymiar świadczeń z ubezpieczenia społecznego albo udzielenie w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmowę ich udzielania. Treść ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych przywoływana jest w literaturze przedmiotu także w kontekście genezy regulacji prawnej dotyczącej wykroczenia z art. 98 u.s.u.s.⁶⁶⁶

Przedstawiciele doktryny słusznie, jako pierwszorzędny przedmiot ochrony z art. 219 k.k., wskazują indywidualny interes pracownika do otrzymania świadczenia z ubezpieczenia społecznego w wysokości przewidzianej przepisami ubezpieczeniowymi, nadto przepis art. 219 k.k. stanowi ochronę także dla prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, którego podstawą jest zasada solidaryzmu społecznego⁶⁶⁷. Istotnie, nie tylko pracownicy zostali objęci ochroną z analizowanego przepisu, lecz wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową i są z tego tytułu objęte ubezpieczeniem społecznym, z wyjątkiem osób prowadzących własną działalność gospodarczą i samozatrudnionych⁶⁶⁸. W literaturze uwypukla się wiarygodność dokumentów w ich aspekcie dowodowym jako pośredni

⁶⁶⁴ M. Jachimowicz, *Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, Prokuratura i Prawo 6/2007, s. 20.

⁶⁶⁵ *Ibidem*; Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137 ze zm.

⁶⁶⁶ Zob. J. Lachowski, *O potrzebie nowelizacji przepisu ...*, *op. cit.*, s. 31-37.

⁶⁶⁷ Tak: V. Konarska-Wrzosek, *o odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych p. cit.*, s. 43; M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 21; J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁶⁸ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 43;

przedmiot ochrony przepisu art. 219 k.k.⁶⁶⁹ Za przedmiot ochrony wskazuje się także zasadę uczciwej konkurencji stanowiącej odpowiedź na zauważalne zjawisko pracy nierejestrowanej i ochronę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w pełni zgodnie z prawem⁶⁷⁰. Trafnie należy ocenić w tym kontekście wskazanie zasady ochrony konkurencji, bowiem skala zjawiska pracy nierejestrowanej, tj. pracujących w „szarej strefie” jest znacząca i w dostrzegalny sposób może zaburzać konkurencyjność poszczególnych podmiotów. Jak wynika z informacji opublikowanych przez GUS pracę nierejestrowaną w 2017 r. wykonywało 880 tys. osób, co stanowiło 5,4% ogólnej liczby pracujących⁶⁷¹. W stosunku do 2014 r. grupa osób zwiększyła się o 62 tys. i wzmościł się jej udział na tle ogólnej zbiorowości pracujących. W doktrynie zaznacza się, że ZUS posiada status pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa z art. 219 k.k.⁶⁷²

Przestępstwo z art. 219 k.k. stanowi przestępstwo indywidualne (*delictum proprium*), którego sprawcą może być wyłącznie osoba zobowiązana na mocy przepisów prawa ubezpieczeń społecznych do zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych, niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz ich wysokości⁶⁷³. Niemniej jednak, współsprawcą tego występku nie może być pracownik, który zgadza się na niezgłaszanie danych ubezpieczenia społecznego lub podawanie danych nieprawdziwych⁶⁷⁴ bądź osoba samozatrudniająca się⁶⁷⁵. Przedstawiciele doktryny zgodnie z zasadą z art. 9 k.k. wskazują, że czyn z art. 219 k.k. może być popełniony wyłącznie umyślnie, z zamiarem bezpośrednim, jak też ewentualnym⁶⁷⁶. Zamiar bezpośredni oznacza, że sprawca pragnie tak postąpić, zaś przy zamiarze ewentualnym sprawca przewiduje możliwość popełnienia czynu i akceptuje to. Z dosłownego brzmienia przepisu wynika, że przestępstwo z art. 219 k.k. może być popełnione w dwóch formach:

⁶⁶⁹ Tak: M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 22; J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁷⁰ J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁷¹ I. Biały, M. Cacko, K. Derucka, M. Łączyńska, I. Skrzypczak, H. Strzelecka, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/22/5/1/praca_nierejestrowana_w_polsce_w_2017.pdf, s. 14.

⁶⁷² J. Lachowski, *Odpowiedzialność płatnika składek – wybrane zagadnienia*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 12/2004.

⁶⁷³ M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 22.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, s. 24.

⁶⁷⁵ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 44.

⁶⁷⁶ Tak: M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 25; V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 47.

- 1) zaniechania – poprzez niezgłoszenie wymaganych danych oddziałujących na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego bądź
- 2) działania – w przypadku zgłoszenia nieprawdziwych danych do ubezpieczenia społecznego.

Bezspornie, płatnik składek na ubezpieczenia społeczne może wypełnić znamiona czynu zabronionego poprzez działanie bądź zaniechanie. Uchybienie obowiązkowi zgłoszeniowemu przełoży się na brak prawa do świadczeń. V. Konarska-Wrzosek podkreśla, że przestępstwo w formie zaniechania uważa się za dokonane z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wypełnienia obowiązku, który co do zasady wynosi 7 dni⁶⁷⁷. Ustawowe znamiona występku z art. 219 k.k. wyczerpuje również niezawiadomienie o zmianach bądź przedstawienie nieprawdziwych informacji o zmianach pod warunkiem, że mają one lub miałyby wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub na wysokość świadczeń⁶⁷⁸. Nadto, M. Jachimowicz zaznacza, że niezgłoszenie wymaganych danych obejmuje nie tylko całkowite powstrzymanie się od przekazania jakichkolwiek danych, ale również powstrzymanie się przez płatnika od przekazania kompletnych, wymaganych przez przepisy informacji pod warunkiem, że miało to lub mogło mieć realny wpływ na ustalenie praw do świadczeń ubezpieczeniowych lub na ustalenie wysokości tych świadczeń⁶⁷⁹. Niezgłoszenie wymaganych danych w praktyce oznacza niezgłoszenie pracownika do ubezpieczenia społecznego, czyli tzw. „zatrudnienie na czarno”⁶⁸⁰. Z treści art. 219 k.k. *expressis verbis* wynika, że zgoda zainteresowanego na niezgłoszenie go do ubezpieczenia społecznego nie wyłącza odpowiedzialności karnej⁶⁸¹. Wola osoby wykonującej pracę zarobkową *eo ipso* pozostaje irrelevantna w kontekście ochrony wynikającej z przepisu⁶⁸², przy czym, wymuszenie zgody przez sprawcę może stanowić okoliczność obciążającą, zaostrzającą wymiar kary⁶⁸³. Zjawisko wyrażenia przez pracownika zgody na rezygnację z czynności rejestracyjnych lub na zaniżenie danych o zarobkach ma charakter masowy, a jego

⁶⁷⁷ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 45.

⁶⁷⁸ M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 27.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, s. 20-31.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, s. 27.

⁶⁸¹ W. Radecki [w:] M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *Kodeks karny, Część szczególna, Komentarz*, t. I, Warszawa 2004, s. 1156 [cyt. za:] M. Jachimowicz, *Przestępstwo niezgłoszenia ...*, s. 21.

⁶⁸² M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 21;

⁶⁸³ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 47.

przyczyn należy szukać w doraźnych korzyściach ekonomicznych, ale również warunkach stawianych przez pracodawcę⁶⁸⁴.

Art. 219 k.k. można także odnieść do odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Zaniechanie zgłoszenia wymaganych danych przez płatnika może bowiem dotyczyć nie tylko niezłożenia dokumentacji zgłoszeniowej, ale również niezłożenia deklaracji rozliczeniowej bądź imiennego raportu miesięcznego i ich korekt, zaś czyn polegający na zgłoszeniu nieprawdziwych danych będzie polegał na zawarciu nieprawdziwych informacji w ww. dokumentacji⁶⁸⁵. Niemniej jednak, jak wskazuje się w doktrynie, nie wszystkie zgłoszenia niekompletnych danych będą pociągać za sobą odpowiedzialność z art. 219 k.k., bowiem konieczną przesłanką jest wywarcie rzeczywistego wpływu na ustalenie praw do świadczeń ubezpieczeniowych albo na ustalenie wysokości tych świadczeń wskutek braku informacji wymaganych prawem⁶⁸⁶. Istotnie, jednokrotne niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego będzie wystarczające dla zrealizowania ustawowych znamion tej formy sprawczej⁶⁸⁷. Mając jednak na względzie treść art. 1 § 2 k.k., nie będzie stanowiło przestępstwa dopełnienie obowiązku ze zgłoszeniem danych prawdziwych w okresie od jednego do trzech dni, licząc od daty upływu terminu ustawowego z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną⁶⁸⁸. Zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego osoby niespełniającej wymagań ustawowych stanowiących podstawę do objęcia jej systemem ubezpieczeń społecznych, która uzyskuje nienależne jej świadczenie lub zgłoszenie innych nieprawdziwych informacji, dzięki którym możliwa jest wypłata świadczenia w zawyżonej wysokości nie stanowią przestępstwa z art. 219 k.k., lecz wypełniają znamiona przestępstwa oszustwa z art. 286 § 1 lub § 3 lub z art. 294 § 1 k.k.⁶⁸⁹

W tym miejscu warto wskazać na ocenę czynu z art. 219 k.k. polegającego na zgłoszeniu nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego albo ich wysokość. W powyższej sytuacji sprawa

⁶⁸⁴ M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 21.

⁶⁸⁵ J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 59.

⁶⁸⁶ M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 28.

⁶⁸⁷ *Ibidem*.

⁶⁸⁸ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 45.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, s. 48; Więcej nt. oszustwa: T. Oczkowski, *Koncepcja nadużycia przepisów prawa dla uzyskania nienależnych korzyści, a przestępstwo oszustwa* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 65-72.

może dopuścić się dodatkowo przestępstwa z art. 271 § 1 lub § 3 k.k., gdy zgłaszając nieprawdziwe dane będzie w tym samym czasie wystawcą dokumentu poświadczającego nieprawdę⁶⁹⁰. Zdaniem V. Konarskiej-Wrzosek „W takim przypadku będziemy mieli do czynienia z realnym zbiegiem przestępstw, o jakim mowa w art. 85 k.k. i koniecznością postawienia sprawy dwóch zarzutów, a w konsekwencji wymierzenia kary za każde z nich, a następnie kary łącznej”⁶⁹¹. Powyższy pogląd podziela także J. Lachowski⁶⁹². Podobne stanowiska reprezentują V. Konarska-Wrzosek i W. Radecki w zakresie braku tzw. idealnego zbiegu pomiędzy art. 219 k.k. i art. 98 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 u.s.u.s., w wyniku którego byłoby możliwe postawienie dwóch zarzutów i ukaranie zgodnie z art. 10 k.w.⁶⁹³ Zdaniem K. Ślęzaka i J. Kosonogi zakres zastosowania art. 219 k.k. jest jednak węższy niż art. 98 u.s.u.s.⁶⁹⁴

5.3. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych

5.3.1. Wprowadzenie

W niniejszym podrozdziale należy odnieść się do odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, które nie posiadają charakteru płatniczo-rozliczeniowego. Analizie zostanie zatem poddana kwestia niezakończenia portalu informacyjnego przez płatnika składek, wpływu akceptacji zapisów zawartych w formularzu deklaracji na odpowiedzialność płatnika składek, jak i skutków nieprzekazania dokumentów ubezpieczeniowych w formie elektronicznej. W podrozdziale znajdzie się także odpowiedź na pytanie kogo obciąża ryzyko nieprawidłowego działania systemu informatycznego.

⁶⁹⁰ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 48.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

⁶⁹² J. Lachowski, *Odpowiedzialność karna płatnika składek*, *op. cit.*, s. 28.

⁶⁹³ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 49.

⁶⁹⁴ K. Ślęzak, J. Kosonoga, *op. cit.*, s. 294.

5.3.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s., karze grzywny do 5000 złotych podlega ten, kto jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika nie dopełnia obowiązku przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym w formie określonej w art. 47a ust. 1 i 2 ustawy systemowej. Stosownie zaś do treści art. 47a ust. 1 i 2 u.s.u.s., płatnicy składek na ubezpieczenia społeczne są co do zasady zobowiązani do przekazywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, imiennych raportów miesięcznych, deklaracji rozliczeniowych, innych dokumentów niezbędnych do prowadzenia kont płatników składek i kont ubezpieczonych oraz korekty tych dokumentów poprzez transmisję danych w formie dokumentu elektronicznego z odpowiedniego oprogramowania lub za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez ZUS. Płatnicy składek rozliczający składki nie więcej niż za pięć osób mają możliwość przekazywania wyżej wymienionych dokumentów w formie dokumentu pisemnego według ustalonego wzoru albo w formie wydruku z ww. oprogramowania.

Wszystkie czyny zabronione z art. 98 u.s.u.s. zostały stypizowane przez ustawodawcę jako wykroczenia⁶⁹⁵. Na podstawie art. 48 k.w. zastosowanie do typów wykroczeń wskazanych w art. 98 ustawy systemowej znajdują przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń⁶⁹⁶. Zgodnie z art. 5 k.w., wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, jeśli ustawa nie przewiduje odpowiedzialności wyłącznie za wykroczenie umyślne. J. Lachowski podkreśla, że wystarczy wykazać, że sprawca działał co najmniej nieumyślnie, aby móc mówić o odpowiedzialności za taki czyn⁶⁹⁷. Wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s. może być zatem popełnione umyślnie, jak i nieumyślnie⁶⁹⁸. Jak jednak zaznacza D. Tokarczyk: „Dokumenty przekazane w niewłaściwej formie nie są przez ZUS przyjmowane i nie stanowią podstawy

⁶⁹⁵ S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania ...*, op. cit., s. 53.

⁶⁹⁶ *Ibidem*.

⁶⁹⁷ J. Lachowski, *Art. 5 [w:] Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) J. Lachowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 46.

⁶⁹⁸ D. Tokarczyk, *Art. 98 [w:] D. Tokarczyk, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [w:] Przepisy i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

ustalenia lub wypłaty świadczeń. Takie zachowanie nie stanowi jednak wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s.⁶⁹⁹”

Do bezpośredniego przedmiotu ochrony należy, zgodnie z przepisami art. 98 ust. 1 u.s.u.s., zaliczyć instytucje ubezpieczeń społecznych, a także opiekę zdrowotną finansowaną ze środków publicznych z uwagi na treść art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s.⁷⁰⁰ Żadne jednak z wykroczeń stypizowanych w przepisach art. 98 u.s.u.s. nie przewiduje znamienia pokrzywdzenia osoby, uzasadniającego występowanie pokrzywdzonego w postępowaniu wykroczeniowym⁷⁰¹.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2010 r., wykroczenia stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 1 i 6 u.s.u.s. nie stanowią wykroczeń trwałych. SN wskazał, że za czas popełnienia tych wykroczeń należy uznać moment początkowy sytuacji, w której płatnik składek nie ma możliwości zrealizowania ciężącego na nim obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne bądź przesłania deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym przepisami terminie⁷⁰². Jak jednak zaznacza S. Kowalski także wykroczenia przewidziane w art. 98 ust. 1 pkt 1a, 2, 3, 4 i 7 u.s.u.s. oraz z art. 98 ust. 3 u.s.u.s. stanowią wykroczenia jednochwilowe, tj. popełnione w jednym danym momencie⁷⁰³.

Ustawa systemowa jasno i precyzyjnie określa kto jest płatnikiem składek, dlatego kwestia ta nie budzi wątpliwości. Problematiczne jednak może okazać się co należy rozumieć przez zwrot, którym posłużył się ustawodawca w art. 98 ustawy systemowej, tj. „osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika”. Jak zaznacza S. Kowalski obowiązek „działania w imieniu płatnika składek może wynikać z istoty zajmowanego stanowiska, może też być dokonane (i przyjęte przez daną osobę) *per facta concludentia* (...). Podkreślić natomiast należy, że z czynności udzielenia pełnomocnictwa nie wynika obowiązek działania”⁷⁰⁴. D. Tokarczyk podkreśla, że „wykładnia funkcjonalna art. 98 u.s.u.s. wskazuje na potrzebę pociągnięcia do odpowiedzialności każdej osoby, która w zakresie ubezpieczeń społecznych działa

⁶⁹⁹ *Ibidem*.

⁷⁰⁰ S. Kowalski, *Wykroczenia związane z ...*, *op. cit.*, Legalis.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

⁷⁰² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2010 r., I KZP 4/10, Legalis nr 222068.

⁷⁰³ S. Kowalski, *Wykroczenia związane z ...*, *op. cit.*, Legalis.

⁷⁰⁴ *Ibidem*.

<<w imieniu>> płatnika na podstawie ustawowego obowiązku lub dobrowolnego upoważnienia⁷⁰⁵. W świetle jednak obecnie obowiązującego przepisu art. 98 taka wykładnia funkcjonalna prowadziłyby do rozszerzenia zakresu zastosowania normy sankcjonującej i zwiększałyby zakres penalizacji. (...) wykładnia rozszerzająca jest w prawie karnym, a także w prawie wykroczeń, niedozwolona. Uważam zatem, *de lege lata*, że osoby, które nie są obowiązane na podstawie przepisów ustawy do działania w imieniu płatnika, nie są podmiotami wykroczeń z art. 98. Aby zapewnić skuteczność komentowanego przepisu, konieczna jest ingerencja ustawodawcy i rozszerzenie kręgu osób mogących popełnić omawiane wykroczenie do wszystkich osób działających w imieniu płatnika⁷⁰⁶.

Stosowanie do treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2003 r., organy ZUS posiadają uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia ujawnione w obrębie swojego działania. SN dodał, że dokonywanie ustaleń w przedmiocie stwierdzenia znamion wykroczeń stypizowanych w art. 98 u.s.u.s. należy do obowiązków pracowników ZUS-u, zaś konsekwencją dokonania takich ustaleń powinno być sporządzenie wniosku o ukaranie i złożenie go we właściwym sądzie⁷⁰⁷.

5.3.3. Ryzyko nieprawidłowego działania systemu informatycznego ZUS

Jak wykazano powyżej, przepis art. 47a u.s.u.s. zawiera uregulowania dotyczące obowiązku płatnika składek do składania dokumentów ubezpieczeniowych, w tym deklaracji rozliczeniowych.

Obowiązkiem płatnika jest przekazywanie dokumentów ubezpieczeniowych w formie elektronicznej zgodnie z art. 47a ust. 1 i 2 u.s.u.s. W przypadku przekazania tychże pism wbrew wymogom ustawy systemowej, przyjmuje się fikcję prawną polegającą na uznaniu, iż płatnik składek nie dostarczył do ZUS żadnych

⁷⁰⁵ D. Tokarczyk, *Art. 98 ..., op. cit.*, LEX.

⁷⁰⁶ *Ibidem*.

⁷⁰⁷ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 30 września 2003 r., I KZP 24/03, Legalis nr 58821.

dokumentów. Niemniej jednak, należy wziąć pod uwagę przyczynę działania, a raczej zaniechania płatnika.

I tak w jednej ze spraw płatnik składek wystąpił do ZUS o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek. Następnie, Prezes ZUS decyzją odmówił płatnikowi prawa do zwolnienia z opłacania należności składkowych na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z uwagi na nieprzesłanie dokumentów rozliczeniowych. Płatnik składek wystosował wniosek w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy, w którym płatnik podniósł, że deklaracja nie została złożona wskutek błędu systemu informatycznego „PŁATNIK”. Płatnik opisał, iż „deklaracja została przekazana do wysyłki. Utworzono zestaw do wysyłki, jednak podczas procesu wysyłki nastąpiły trudne do ustalenia błędy. Program PŁATNIK nie mógł skutecznie połączyć się z platformą ZUS, by uzyskać status weryfikacji w ZUS. Przy ponownej weryfikacji, podczas wysyłki deklaracji rozliczeniowych za następny okres rozliczeniowy, automatycznie z systemu programu PŁATNIK nastąpiła ponownie wysyłka deklaracji za maj 2020 r. Skarżący podniósł, że do momentu otrzymania decyzji odmawiającej prawa do zwolnienia z opłacania należności za maj 2020 r. nie miał wiedzy, że nastąpiło nieprzekazanie w terminie do (...) czerwca 2020 r. deklaracji rozliczeniowych”⁷⁰⁸. Po rozpoznaniu ww. wniosku płatnika, ZUS zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. Organ wskazał, że dokumenty rozliczeniowe skarżący złożył po terminie, zatem nie przysługuje mu prawo do zwolnienia z opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy za maj 2020 r. Mając powyższe okoliczności na uwadze, WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 września 2021 r. uchylił zaskarżoną decyzję organu. WSA w Bydgoszczy wskazał, że organ naruszył przepisy z uwagi na brak należytego uzasadnienia decyzji. Co więcej „skarżący konsekwentnie wskazywał na błąd systemu informatycznego jako przyczynę braku złożenia w terminie dokumentów rozliczeniowych. W takiej sytuacji rolą organu w pierwszej kolejności było ustalenie, czy doszło do takiego błędu i z jakiego powodu. Ryzyko nieprawidłowego działania systemu informatycznego obciąża ZUS jako administratora, a nie płatników. Dlatego każdy przypadek

⁷⁰⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 września 2021 r., I SA/Bd 384/21, LEX nr 3241266.

nieprawidłowego działania systemu informatycznego zgłaszany przez płatnika powinien być wszechstronnie wyjaśniony przez Zakład. W zaskarżonej decyzji organ natomiast ograniczył się do zacytowania przepisów prawnych i stwierdzenia, że w przypadku błędu systemu skarżący mógł dostarczyć dokumenty do ZUS w formie papierowej. W tym względzie organ nie wyjaśnił jednak, czy - wobec wynikającego z art. 47a ust. 1 u.s.u.s. obowiązku składania dokumentów ubezpieczeniowych przez teletransmisję danych - skarżący mógł, bez ponoszenia negatywnych skutków, dostarczyć do ZUS dokumenty w takiej postaci, oraz na jakiej podstawie prawnej⁷⁰⁹. Wyrok ten należy przyjąć z aprobatą. Z przywołanego orzeczenia wynika istotne spostrzeżenie w kontekście art. 47a ust. 1 u.s.u.s. – to ZUS, a nie płatnik składek na ubezpieczenia społeczne, ponosi ryzyko nieprawidłowego działania systemu informatycznego organu. W konsekwencji, *de lege lata* należy każdorazowo zbadać czy istnieje możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych płatnikowi. Może się bowiem okazać, że płatnik składek należycie realizował swoje obowiązki, a błąd wynikał z nieprawidłowego działania programu ZUS.

W analogicznej sprawie wypowiedział się WSA w Łodzi w wyroku z dnia 29 kwietnia 2022 r.⁷¹⁰ Skarżący płatnik składek konsekwentnie zaznaczał, że przyczyną braku złożenia w terminie dokumentów rozliczeniowych był błąd systemu informatycznego. Zdaniem WSA w Łodzi: „W takiej sytuacji rolą organu w pierwszej kolejności było ustalenie, czy doszło do takiego błędu i z jakiego powodu. Ryzyko nieprawidłowego działania systemu informatycznego obciąża Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako administratora, a nie płatników. Dlatego każdy przypadek nieprawidłowego działania systemu informatycznego zgłaszany przez płatnika powinien być wszechstronnie wyjaśniony przez Zakład. Z akt sprawy nie wynika, aby organ administracji poczynił jakiegokolwiek ustalenia w tym zakresie. (...) Organ administracji nie wyjaśnił też, czy faktycznie wystąpił błąd systemu informatycznego, który uniemożliwił skarżącemu złożenie wymaganych dokumentów za jego pośrednictwem w terminie, a jeżeli wystąpił, to jakie środki podjęto, aby umożliwić płatnikom składek realizację tego obowiązku, czy skarżący faktycznie zgłaszał wystąpienie <<błądu krytycznego>>, który miał mu uniemożliwić złożenie

⁷⁰⁹ *Ibidem*.

⁷¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2022 r., III SA/Łd 144/22, LEX nr 3345317.

deklaracji rozliczeniowych drogą elektroniczną, czy został poinformowany o możliwości zwrócenia się do Zakładu o udzielenie upoważnienia w trybie art. 47a ust. 3 u.s.u.s. do przekazywania dokumentów w formie pisemnej według ustalonego wzoru albo w formie wydruku lub na informatycznych nośnikach danych, z oprogramowania, o którym mowa w art. 47a ust. 1 u.s.u.s. Wydane w rozpoznawanej sprawie decyzje nie zawierają zatem należytego uzasadnienia. Organ administracji uniemożliwił tym samym skarżącemu poznanie toku rozumowania i utrudnił możliwość polemiki z jego twierdzeniami, a następnie możliwość zweryfikowania tego stanowiska przez sąd administracyjny⁷¹¹. WSA w Łodzi podkreślił także, że do kompetencji sądu administracyjnego nie należy ustalanie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej za organ administracji, lecz jedynie ocena w przedmiocie właściwego dokonania subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji konkretnych przepisów prawa materialnego przez organ administracji⁷¹². Stosownie bowiem do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2021 r., treść odpowiedzi na skargę nie może zastępować czy uzupełniać zaskarżonej decyzji. Ponadto, nie należy utożsamiać odpowiedzi na skargę z uzupełnieniem istotnych braków decyzji, tj. brakujących ustaleń faktycznych czy ocen prawnych, które powinny znaleźć się w treści decyzji⁷¹³.

Z kolei WSA w Łodzi wskazał, że stosownie do treści art. 47a ust. 4 u.s.u.s. ZUS nie przyjmuje dokumentów przekazywanych w sposób niezgodny z wymogami określonymi w ust. 1 i 2. W konsekwencji oznacza to nieprzekazanie dokumentów w ogóle. Niemniej jednak, brak jednej deklaracji nie oznacza uniemożliwienia przyjęcia pozostałych poprawnych deklaracji rozliczeniowych złożonych przez stronę we właściwej formie⁷¹⁴.

W literaturze przedmiotu negatywnie ocenia się brak wskazania przez ustawodawcę sposobu informowania płatnika składek przez ZUS o fakcie nieprzyjęcia dokumentów⁷¹⁵. Należy w pełni zgodzić się z tym poglądem, bowiem taka sytuacja

⁷¹¹ *Ibidem*.

⁷¹² *Ibidem*.

⁷¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 października 2021 r., I SA/Gd 836/21, LEX nr 3246998.

⁷¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 czerwca 2021 r., III SA/Łd 168/21, LEX nr 3198118.

⁷¹⁵ M. Łabanowski, *Art. 47a [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 481.

świadczy o nierównomiernym rozłożeniu obowiązków po stronie ZUS i płatnika składek.

Płatnik składek powinien także uważnie zapoznawać się z podpisywanymi dokumentami, ponieważ pisemna akceptacja zapisów zawartych w formularzu deklaracji przez płatnika może mieć wpływ na jego odpowiedzialność. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2019 r. wskazał, że jeśli formularz deklaracji rozliczeniowej (ZUS DRA) zawiera pouczenie, zgodnie z którym deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, w konsekwencji płatnik poprzez podpisanie takiej deklaracji zyskuje świadomość, że w przypadku niewpłacenia w obowiązującym terminie składek lub wpłacenia ich w niepełnej wysokości, dokument ten będzie stanowił podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego⁷¹⁶.

5.3.4. Niedopełnienie obowiązku utworzenia profilu informacyjnego

Zgodnie z art. 47b ust. 1 u.s.u.s., płatnik składek jest zobowiązany założyć profil informacyjny w systemie teleinformatycznym ZUS w przewidzianym do tego terminie. Płatnik składek ubezpieczeniowych ma także obowiązek utrzymania aktywnego profilu informacyjnego w systemie teleinformatycznym ZUS w czasie rozliczeń z tytułu składek.

Jeśli jednak płatnik nie dopełni obowiązku założenia profilu informacyjnego przewidzianego w art. 47b ust. 1 u.s.u.s., wówczas zgodnie z art. 47b ust. 2 u.s.u.s. zrobi to za niego ZUS. Przepisy nie przewidują żadnych innych konsekwencji. Należy zatem uznać, iż *de lege lata* niezrealizowanie przez płatnika składek obowiązku założenia profilu informatycznego nie rodzi odpowiedzialności płatnika składek z tego tytułu.

W przypadku, gdyby obowiązek ten został obwarowany negatywnymi konsekwencjami prawnymi dla płatnika, przyczyniłoby się to najprawdopodobniej do zmotywowania płatników i zmniejszenia obciążenia pracowników ZUS. Rozwiązanie

⁷¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2019 r., V SA/Wa 955/19, LEX nr 3098749.

legislacyjne w obecnym kształcie może nie stanowić wystarczającej zachęty do szybkiej realizacji analizowanego obowiązku przez płatnika. Brak realizacji ustawowej powinności przez płatnika w ściśle określonym terminie może przyczynić się do utrudnienia komunikacji między ZUS i płatnikiem składek. Niedopełnienie obowiązku utworzenia profilu wywołuje powstanie nowego obowiązku w postaci przekazania do ZUS adresu elektronicznego. W ustawie systemowej nie określono jednak konsekwencji w sytuacji niepoinformowania Zakładu o adresie e-mail.

5.4. Postępowania karne z udziałem ZUS

V. Konarska-Wrzosek podkreśla dwutorowość oraz niekiedy dwuszczeblowość przewidzianych sankcji wynikające ze zróżnicowania prawnokarnych ocen czynów naruszających przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych; i tak status wykroczeń odpowiada czynom mniej groźnym, zaś status przestępstw odnosi się do zachowań cechujących się wyższym stopniem szkodliwości społecznej⁷¹⁷. Organom ZUS, na podstawie art. 66 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 17 § 3 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, które zostały ujawnione w zakresie działania Zakładu i w których wystąpił on z wnioskiem o ukaranie⁷¹⁸. ZUS w ramach powyższych uprawnień może między innymi złożyć wniosek o ukaranie sprawcy i występować przed sądem, pod warunkiem, że prokurator nie bierze udziału w postępowaniu (art. 18 k.p.w.)⁷¹⁹.

W tym zakresie należy przytoczyć trafny pogląd wyrażony w uzasadnieniu prawnym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., zgodnie z którym: „Przedmiotem osądu w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych są okoliczności istotne do ustalenia konkretnych i indywidualnych praw lub obowiązków ujawnionych i dochodzonych w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Oceniając w taki sposób czynności istotne z punktu widzenia praw lub obowiązków wynikających ze stosunków ubezpieczeń społecznych, Sąd Najwyższy i sądy powszechne posługują się

⁷¹⁷ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 39.

⁷¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 30 września 2003 r., I KZP 24/03, Legalis nr 58821.

⁷¹⁹ Zob. więcej: A. Kiełtyka, *Art. 18 [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, (red.) M. Rogalski, Warszawa 2022, LEX.

usprawiedliwioną <<dynamiczną>> wykładnią przepisów i zasad prawa ubezpieczeń społecznych, przyjmując, że istotne z punktu widzenia prawa ubezpieczeń społecznych czynności prawne, które w całości lub w części okazują się sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzają do obejścia prawa, nie powinny być akceptowane na gruncie systemowych, aksjologicznych i moralnych wartości oraz zasad prawa ubezpieczeń społecznych, ale mogą być zakwestionowane jako niezasługujące na ochronę prawa ubezpieczeń społecznych, gdyż sądy nie mogą i nie powinny być <<bezsilne>> wobec praktyk ewidentnie instrumentalnego nadużywania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych”⁷²⁰. Powyższy cytat odnosił się do konkretnego stanu faktycznego, w którym doszło do ustalenia w umowie rażąco wysokiego wynagrodzenia za pracę. Takie zachowanie polega na świadomym działaniu w celu bezpodstawnego osiągnięcia korzyści kosztem innych uczestników systemu ubezpieczeń społecznych⁷²¹.

Z praktycznego punktu widzenia, ZUS w ramach swoich kompetencji względem zachowań wyczerpujących znamiona przestępstw z art. 219 k.k. może rozpoznać czyny zabronione, złożyć zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, wziąć udział w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowaniu sądowym obok ubezpieczonego w charakterze strony⁷²². Jak wynika z literatury przedmiotu, Zakład zdobywa wiedzę o możliwości popełnienia przestępstwa na podstawie⁷²³:

- 1) anonimowych donosów,
- 2) zgłoszeń ze strony Państwowej Inspekcji Pracy,
- 3) danych przekazanych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej,
- 4) postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 41 ust. 11 oraz art. 50 ust. 2h u.s.u.s. oraz
- 5) kontroli płatników składek na ubezpieczenia społeczne.

W literaturze wskazuje się na liczne czyny wyczerpujące znamiona przestępstwa art. 219 k.k., które polegają w szczególności na zgłaszaniu pracowników wykonujących pracę zarobkową do ubezpieczeń bezpośrednio po wypadku przy pracy lub w drodze do pracy na podstawie antydatowanej umowy czy podpisywanie

⁷²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., I UK 302/13, LEX nr 1503234.

⁷²¹ *Ibidem*.

⁷²² J. Charchuła, A. Palowski, A. Małota-Woźny, A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 57.

⁷²³ *Ibidem*, s. 57-58.

i realizowanie umów zlecenia oraz następnie niszczenie ich w przypadku kontroli, w celu utworzenia nowej umowy i zgłoszenia ubezpieczonych w terminie ustawowym⁷²⁴.

W obszarze postępowań karnych z udziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych warto przytoczyć badanie ZUS, w wyniku którego dokonano analizy 2412 postępowań karnych, prowadzonych i prawomocnie zakończonych w okresie 2015 – 2017 r.⁷²⁵ W efekcie powyższych badań J. Urbanowicz wskazał na następującą statystykę poszczególnych czynów niezgodnych z prawem:

„Naruszenie praw z ubezpieczenia społecznego – łącznie 1108 spraw, w tym:

- samodzielna kwalifikacja z przepisu art. 218 § 1a k.k. – 258 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z oszustwem z art. 286 k.k. – 269 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z przywłaszczeniem mienia z art. 284 k.k. (zarówno w typie podstawowym jak i kwalifikowanym) – 571 spraw.

Niezgłoszenie danych do ubezpieczenia społecznego – łącznie 444 sprawy, w tym:

- samodzielna kwalifikacja z art. 219 k.k. – 17 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z oszustwem z art. 286 § 1 k.k. – 424 sprawy.

Falszerstwo dokumentów – łącznie 369 spraw, w tym:

- samodzielna kwalifikacja – 141 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z oszustwem z art. 286 § 1 k.k. – 222 sprawy.

Oszustwo – łącznie 1331 spraw, w tym:

- samodzielna kwalifikacja – 409 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z fałszerswtem – 222 sprawy,
- kwalifikacja zbiegowa z naruszeniem praw pracowniczych – 269 spraw,
- kwalifikacja zbiegowa z niezgłoszeniem danych do ubezpieczeń – 424 sprawy”⁷²⁶.

Dość częsta zdaje się być kwalifikacja z art. 284 k.k. stanowiącym o przywłaszczeniu mienia, podczas gdy zgodnie z poglądem SN, trudno mówić o normatywnej konstrukcji odpowiedzialności za przywłaszczenie w kontekście

⁷²⁴ *Ibidem*, s. 60.

⁷²⁵ J. Urbanowicz, *Wprowadzenie do tematyki analiz postępowań karnych z udziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 23-37.

⁷²⁶ *Ibidem*, s. 24.

składki ubezpieczeniowej⁷²⁷. Źródła dylematu i rozbieżności w tymże prawnokarnym zakwalifikowaniu doszukuje się między innymi w niejednorodnym charakterze składki na ubezpieczenia społeczne oraz stosunków prawnych zachodzących pomiędzy osobą podlegającą ubezpieczeniu społecznemu, płatnikiem składek ubezpieczeniowych i ZUS. Jak widać, w praktyce stawianie zarzutów popełnienia przestępstwa przywłaszczenia mienia z art. 284 k.k. bądź oszustwa z art. 286 k.k., z uwagi na niedopełnienie przez płatników obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w terminie, nie jest sytuacją jednostkową⁷²⁸.

Niemniej jednak, mając na względzie powyższe dane liczbowe, J. Urbanowicz podkreśla znikomą liczbę postępowań karnych z udziałem Zakładu, co może stanowić wyjaśnienie dla relatywnie małego dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa w tym zakresie⁷²⁹. Nadto: „(...) w oparciu o samą analizę ilościową, za nieuzasadnioną można uznać tezę, iż prowadzone postępowania karne stanowią nadmierną dolegliwość dla płatników składek”⁷³⁰. W praktyce można zauważyć różnorodny wynik analogicznych spraw w zależności od właściwości miejscowej organu⁷³¹. W wyniku przeprowadzonego badania akt spraw karnych J. Urbanowicz wskazuje, że podrabianymi dokumentami są przeważnie zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek, świadectwa pracy, świadectwa wykonywania pracy w warunkach szczególnych, dowody opłaty należności składekowych, zaświadczenia o kontynuacji nauki w celu uzyskania renty rodzinnej, umowy o pracę, dokumentacja medyczna, a także zaświadczenia o pobieraniu stałych świadczeń z ZUS⁷³².

W innym badaniu dotyczącym analogicznego okresu, tj. od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2017 r., w zakresie 265 rozstrzygniętych spraw, w których ZUS uprzednio zawiadomił o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z uwagi na zaistnienie możliwości popełnienia oszustwa wskazano, iż największą „popularnością” cieszą się sprawy wyłudzeń renty rodzinnej (177 spraw), kolejno

⁷²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2022 r., III KK 289/21, Legalis nr 2764580.

⁷²⁸ D. Wąsik, N. Wąsik, T. Kuczur, *Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność za wykroczenia w związku z niedopełnieniem obowiązku odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 4/2015, s. 34 i n.

⁷²⁹ J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 24.

⁷³⁰ *Ibidem*.

⁷³¹ *Ibidem*.

⁷³² *Ibidem*, s. 32.

wyłudzeń zasiłków chorobowych i macierzyńskich (51 spraw) oraz wyłudzeń zasiłków pogrzebowych (6 spraw)⁷³³.

5.5. Podsumowanie

W rozdziale omówiono odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków administracyjno-prawnych oraz sprawozdawczo-informacyjnych. Obecnie, w kontekście odpowiedzialności, zauważalna jest tendencja ustawodawcy do przykładania większej uwagi uregulowaniom podatkowym niż tym z zakresu należności z tytułu ubezpieczeń społecznych.

W ramach odpowiedzialności za brak realizacji obowiązków administracyjno-prawnych przeanalizowano odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenia stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy systemowej. Uwaga została zwrócona także na możliwość popełnienia wykroczeń określonych w art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p. przez płatnika składek będącego pracodawcą. Rozważania dotyczyły także odpowiedzialności płatnika składek w związku z popełnieniem przestępstwa niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego wynikającego z art. 219 k.k.

W części rozważań z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych przeanalizowano odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s. Wskazano również konsekwencję niedopełnienia przez płatnika składek obowiązku utworzenia profilu informacyjnego. Niezrealizowanie przez płatnika składek obowiązku założenia profilu informatycznego *de lege lata* nie rodzi odpowiedzialności płatnika składek z tego tytułu. Warto zatem zastanowić się nad postulatem *de lege ferenda* w przedmiocie obwarowania tego obowiązku sankcją w przypadku jego niewypełnienia.

Należy podkreślić zaakcentowaną przez J. Lachowskiego potrzebę nowelizacji przepisu art. 98 u.s.u.s. w szczególności poprzez przekształcenie

⁷³³ P. Makarzec, *Przestępstwo oszustwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 76.

wykroczenia w przestępstwo i zmianę merytorycznej treści przepisu. Uwaga ta jest słuszna, bowiem zaproponowana sankcja stanowi odpowiedź na postępującą inflację i jest bardziej dolegliwa.

Rozdział VI

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków finansowych

6.1. Wstęp

W niniejszym rozdziale zostanie podjęta próba przeanalizowania odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków o charakterze finansowym. Analiza dotyczyć będzie w szczególności odpowiedzialności płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. Ponadto, analizie zostanie poddana możliwość nałożenia na płatnika składek odpowiedzialności za przestępstwo z art. 218 § 1a k.k. oraz za przestępstwo z art. 284 k.k. W rozdziale zostaną także omówione kwestie, które mają jedynie pozornie poboczne znaczenie, lecz w rzeczywistości warto omówić je w kontekście odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie obowiązków o charakterze finansowym, tj. wpływ płynności finansowej na odpowiedzialność płatnika składek oraz zjawisko nierejestrowanego zatrudnienia i zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników. Przedmiotowy rozdział ukaże zróżnicowane poglądy przedstawiane w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu w zakresie kwalifikacji zachowania płatnika polegającego między innymi na niewuiszczeniu przez niego składki ubezpieczeniowej.

6.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s.

W literaturze przedmiotu jako sankcje w prawie zabezpieczenia społecznego wyróżnia się odsetki za zwłokę, dodatkową opłatę nakładaną przez ZUS, zwrot nienależnie pobranego świadczenia, odpowiedzialność cywilną w przypadku wyrządzenia szkody oraz pozbawienie prawa do świadczenia⁷³⁴. Zdaniem J. Jończyka do sankcji i odpowiedzialności nie zalicza się jednak możliwości ustalenia wyższej

⁷³⁴ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 73.

składki w ubezpieczeniu wypadkowym czy utraty prawa do świadczeń wypadkowych w razie kwalifikowanej winy pracownika, stanowiącej jedyną przyczynę wypadku⁷³⁵.

K. Ślebzak zaznacza, że „odpowiedzialność płatnika za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne może być postrzegana w związku z nieskładaniem deklaracji rozliczeniowej albo jej składaniem z błędną informacją co do wysokości składek, co może skutkować nadpłatą lub niedoborem przekazanych składek”⁷³⁶. K. Ślebzak podkreśla, że „Na kwestię odpowiedzialności płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne wpływają bardzo szerokie możliwości kontrolne organu rentowego. Można do nich zaliczyć badanie prawidłowości:

- 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS,
- 2) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacania tych świadczeń oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu,
- 3) opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe,
- 4) wystawiania zaświadczeń lub zgłaszania danych dla celów ubezpieczeń społecznych,
- 5) dokonywania oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek”⁷³⁷.

Stosownie do art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., płatnik składek lub osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika podlega karze grzywny do 5000 złotych w sytuacji, gdy nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie. Na pierwszy rzut oka przepis ten odnosi się *stricte* do obowiązku w postaci opłacania składek, tj. obowiązku o charakterze płatniczo-rozliczeniowym. Niemniej jednak, nie sposób pominąć wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. w rozdziale na temat odpowiedzialności za naruszenie obowiązków finansowych z uwagi na nierzadkie powiązanie czynności opłacania składek z ich finansowaniem. Z uwagi na powyższe, odpowiedzialność płatnika

⁷³⁵ *Ibidem*.

⁷³⁶ K. Ślebzak, *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) K. Ślebzak, Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 101.

⁷³⁷ *Ibidem*, s. 104.

składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. zostanie syntetycznie omówiona w tej części dysertacji.

Sprawcą wykroczenia, jak wynika z treści przywołanego przepisu, może być wyłącznie płatnik składek na ubezpieczenia społeczne lub osoba, która działa w jego imieniu. Odpowiedzialności za ten czyn zabroniony nie mogą zatem ponieść osoby, które tych cech nie posiadają. Wykroczenie, o którym mowa w art. 98 u.s.u.s. ma charakter indywidualny właściwy⁷³⁸. Ten czyn zabroniony można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie⁷³⁹.

Aktualna treść art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. stanowi o zaniechaniu wykonania ciężącego na płatniku obowiązku w przewidzianym do tego terminie. W zakresie analizy przepisu wskazać można różne stanowiska przedstawicieli doktryny w literaturze. Zgodnie z poglądem S. Kowalskiego zachowanie to dotyczy zarówno całkowitego, jak i częściowego zaniechania opłacenia składek, nieterminowego ich opłacenia bądź opłacenia ich w zaniżonej wysokości⁷⁴⁰. Zdaniem J. Unterschütz nie należy aprobować interpretacji, która „prowadziłaby do wniosku, że opłacenie jeden dzień po przekroczeniu terminu niesie ze sobą większy ładunek społecznej szkodliwości *in abstracto* niż opłacenie składki w terminie w symbolicznej wysokości. Stąd też należy uznać, że czynność sprawcza polega więc na całkowitym zaniechaniu opłacania składek, opłaceniu składki wprawdzie we właściwej wysokości, lecz po terminie oraz opłaceniu składki w zaniżonej wysokości zarówno w terminie płatności, jak i po jego upływie (Unterschütz, 2010, s. 249; Gudowska i Strusińska-Żukowska, 2014)”⁷⁴¹. J. Lachowski zaznacza natomiast, że znamiona art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. nie są wyczerpane, gdy sprawca w terminie uiszcza składki w niepełnej wysokości⁷⁴². Zdaniem tego Autora ustawodawca w analizowanym przepisie podkreśla terminowość realizowanego przez płatnika obowiązku, a nie wysokość regulowanych świadczeń publicznoprawnych.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że treść przepisu art. 98 ustawy systemowej uległa zmianom wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada

⁷³⁸ J. Lachowski, *Art. 98 ...*, *op. cit.*, s. 681.

⁷³⁹ *Ibidem*, s. 687.

⁷⁴⁰ S. Kowalski, *op. cit.*, Legalis.

⁷⁴¹ J. Unterschütz, *op. cit.*, s. 44.

⁷⁴² J. Lachowski, *Art. 98 ...*, *op. cit.*, s. 684.

2010 r.⁷⁴³ Obowiązujące przepisy art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 u.s.u.s. zostały uchylone z uwagi na sprzeczność z Konstytucją RP jako przewidujące wraz z art. 24 u.s.u.s. dwojakiego rodzaju odpowiedzialność, płatnika będącego osobą fizyczną, o charakterze represyjnym za ten sam czyn. W miejsce uchylonych przepisów dodano art. 98 ust. 1 pkt 1a i art. 98 ust. 3 u.s.u.s. z dotychczasową treścią norm prawnych, jednakże ustawodawca przewidział także mechanizm przeciwdziałający dublowaniu represji wobec tej samej osoby (art. 24 ust. 1b–1d u.s.u.s.).

Na płatniku ciąży obowiązek obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania i opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne. Terminy i sposób opłacania oraz wysokość składek na ubezpieczenia społeczne wynikają wprost z ustawy systemowej. Istnieją jednak niejednolite poglądy w zakresie kwalifikacji karnej nieopłacenia składek w terminie. Niekiedy czyn ten uznawany jest za zachowanie bezprawne, które w określonych sytuacjach może w tym samym czasie wypełniać znamiona różnych przestępstw i wykroczeń⁷⁴⁴.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 6 października 2022 r. w pełni podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 3 lutego 2022 r. (III K 289/21) zgodnie, z którym zachowanie płatnika składek będącego osobą fizyczną, realizujące znamiona wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., może też, w konkretnych okolicznościach, wypełnić znamiona przestępstwa z art. 218 § 1a k.k., w części dotyczącej złośliwego bądź uporczywego naruszania praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego⁷⁴⁵. Jak wyjaśnił SA w Szczecinie, „Pierwszy z cytowanych przepisów wskazuje na sprawstwo płatnika składek, który nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w przewidzianym terminie, ale jeżeli owo zachowanie ma charakter uporczywy lub złośliwy, to takie zachowanie należy oceniać już w kontekście naruszania praw pracownika wynikających z art. 218 § 1a k.k. Zawierając bowiem umowę z jednej strony pracownik zobowiązuje się wykonywać określone obowiązki, a z drugiej pracodawca między innymi wypłacać mu wynagrodzenie i odprowadzania składek”⁷⁴⁶.

⁷⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, Legalis nr 264251.

⁷⁴⁴ D. Wąsik, N. Wąsik, T. Kuczur, *op. cit.*, s. 41.

⁷⁴⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2022 r., III K 289/21, Legalis nr 2764580.

⁷⁴⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 października 2022 r., II AKa 204/22, LEX nr 3447222

Pogląd ten akcentowany jest również przez przedstawicieli doktryny prawa karnego. J. Lachowski zaznacza, że „Zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika może realizować znamiona nie tylko określone w art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., ale również przepisu art. 284 k.k. lub art. 119 § 1 k.w. (w zakresie przywłaszczenia), zwłaszcza gdy uwzględni się fakt, że część składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe finansowana jest ze środków ubezpieczonego, pozostających w dyspozycji płatnika. Wydaje się, że nieprzekazanie do ZUS części składki finansowanej przez ubezpieczonego i zadysponowanie nią na inne cele może realizować znamiona przywłaszczenia”⁷⁴⁷.

6.3. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 218 § 1a k.k.

D. Szeleszczuk wskazuje, że stosunek pracowniczego ubezpieczenia społecznego pomiędzy pracownikiem, pracodawcą i ZUS-em powstaje z mocy prawa w momencie zawarcia umowy o pracę, przy czym fakt zgłoszenia do ubezpieczenia lub opłacenia składki pozostaje irrelevantny w zakresie powstania ww. stosunku⁷⁴⁸. J. Jończyk jest zdania, że płatnik składek „wreszcie jest także podmiotem odpowiedzialności z tytułu naruszenia własnych obowiązków oraz uprawnień osób podlegających ubezpieczeniu i ubezpieczonych. Ogólnie można powiedzieć, że płatnik w relacji z ZUS jest współwykonawcą ubezpieczeń, ale wśród wykonawców ubezpieczeń jego podmiotowy status jest wyodrębniony”⁷⁴⁹. Powyższy cytat ukazuje, że odpowiedzialność płatnika jest efektem nie tylko naruszenia obowiązków, ale też uprawnień osób ubezpieczonych i podlegających ubezpieczeniu. W tym kontekście warto wspomnieć także o art. 218 § 1a k.k.

Jak statuuje art. 218 § 1a k.k., grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 podlega osoba, która wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie bądź uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego. J. Unterschütz w rozważaniach z zakresu odpowiedzialności karnej pracodawcy

⁷⁴⁷ J. Lachowski, *Art. 98...*, *op. cit.*, s. 691.

⁷⁴⁸ D. Szeleszczuk, *Art. 218 [w:] Kodeks karny. Komentarz*, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Warszawa 2021, Legalis.

⁷⁴⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, *op. cit.*, s. 45.

wskazuje na kształtowanie się prawa karnego socjalnego jako nowej dziedziny prawa, co uzasadnia przyrostem i charakterem czynów zabronionych w sferze ubezpieczeń społecznych⁷⁵⁰. Jednakże, w nawiązaniu do pracy autorstwa J. Unterschütz, A. Sobczyk zaznacza, że nie należy wymiennie stosować pojęcia „pracodawcy” z pojęciem „osoby wykonującej czynności z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”⁷⁵¹, w istocie bowiem ustawodawca w art. 218 k.k. posłużył się drugim z wymienionych sformułowań.

Analizowany przepis został umiejscowiony w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, zatytułowanego: „Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową”. Zatem, mając na względzie ww. technikę prawodawczą należy przyjąć, iż celem ustawodawcy była ochrona dobra w postaci praw pracownika⁷⁵². Z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę w Kodeksie karnym pojęciem „praw pracowniczych” w znaczeniu ogólnym uznać należy, że dyspozycja art. 218 § 1a k.k. zawiera rozmaite dopuszczalne prawa pracownika wynikające ze stosunku ubezpieczenia⁷⁵³. W literaturze przedmiotu wskazuje się na brak możliwości dokładnego ujęcia uprawnień ubezpieczonych przykładowo w formie zamkniętego katalogu, w konsekwencji analizowany przepis obejmuje systemem kar zachowania trudne do skonkretyzowania⁷⁵⁴. Ochrona prawnokarna z art. 218 § 1a k.k. dotyczy praw pracowniczych niezależnie od ich treści bądź charakteru⁷⁵⁵. Warunkiem koniecznym, aby móc mówić o realizacji znamion przestępstwa z art. 218 k.k., nie jest doprowadzenie po stronie pracownika do szkody o charakterze majątkowym lub niemajątkowym w wyniku naruszenia praw pracowniczych⁷⁵⁶.

Prawnokarna ochrona wynikająca z analizowanego art. 218 § 1a k.k. nie dotyczy szeroko rozumianego interesu publicznego, który mógłby doznać uszczerbku w postaci konieczności uiszczenia brakujących składek z budżetu państwa⁷⁵⁷. W tym miejscu warto podkreślić stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia

⁷⁵⁰ J. Unterschütz, *op. cit.*, s. 42.

⁷⁵¹ A. Sobczyk, *O organie pracodawcy (zakładu pracy) i płatnika składek na kanwie artykułu J. Unterschütz pt. Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych (PiZS 2020, nr 10)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2022, s. 24 i n.

⁷⁵² Tak też: J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 25.

⁷⁵³ K. Ślebzak, J. Kosonoga, *op. cit.*, s. 293.

⁷⁵⁴ D. Szeleszczuk, *op. cit.*, Legalis.

⁷⁵⁵ D. Wąsik, *Złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych członków personelu medycznego (art. 218 § 1a k.k.) – problematyka prawnokarna*, Prokuratura i Prawo 10-11/2020, s. 46.

⁷⁵⁶ *Ibidem*.

⁷⁵⁷ D. Szeleszczuk, *op. cit.*, Legalis.

25 marca 2003 r., zgodnie z którym: „Nie może być zatem skutecznie kwestionowany fakt, że w wypadku, gdy składka na ubezpieczenie społeczne nie została opłacona, dobro prawne Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a zarazem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który jest dysponentem Funduszu, zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone. Uzasadnione jest więc uznanie, że w postępowaniu karnym, którego przedmiotem jest czyn polegający na zaniechaniu odprowadzania przez pracodawcę - wbrew obowiązkowi wynikającemu z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) - składek na ubezpieczenie społeczne, status pokrzywdzonego przysługuje także Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych”⁷⁵⁸.

Jak wskazał Sąd Rejonowy w Wałbrzychu w wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r. „Można postawić tezę, że pracodawca odliczając od wypłacanego wynagrodzenia za pracę pracownikowi składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, których później nie odprowadza na rachunek ZUS, narusza prawo pracownika do wynagrodzenia za pracę, jednak w tej sytuacji interesy majątkowe pracownika żadnej szkody doznać nie mogą, gdyż odliczonej tytułem wynagrodzenia kwoty pracownik nie może otrzymać, lecz musi ona być przekazana na rachunek ZUS. Nigdy kwota nie odprowadzonej składki nie stanie się więc należnością pracownika, jest to bowiem zawsze należność ZUS i to Zakład Ubezpieczeń Społecznych ponosi szkodę z tytułu nieodprowadzenia składki przez pracodawcę, bowiem w razie zaistnienia podstaw do uzyskania świadczenia z ubezpieczenia, pracownik takowe uzyska”⁷⁵⁹.

Zdaniem J. Urbanowicza, sankcja z art. 218 § 1a k.k. powinna mieć zastosowanie względem płatników długotrwale i uporczywie zalegających z opłatą oraz gdy czynności egzekucyjne względem płatnika prowadzą do wniosku, że działanie w postaci nieopłacania należności jest działaniem z góry powziętym zamiarem⁷⁶⁰. W praktyce dostrzega się bowiem celowe przypadki nieodprowadzania należnych składek przez płatnika, co wynikać może ze znacznego ciężaru jaki stanowią te obciążenia w budżecie płatnika i kreowanej w ten sposób przez płatnika możliwości „kredytowania” działalności⁷⁶¹. Nietrudno bowiem sobie wyobrazić, że sankcja w wysokości kilku tysięcy złotych z uwagi na jej niską dolegliwość nie

⁷⁵⁸ Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 50/02, Legalis nr 56267.

⁷⁵⁹ Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu 26 stycznia 2017 r., II K 631/15, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.

⁷⁶⁰ J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 26-27.

⁷⁶¹ *Ibidem*, s. 35.

stanowi dużego obciążenia dla przedsiębiorcy, który popełniając wykroczenie, utrudnia sobie możliwość powstania zaległości składkowych w wysokości setek tysięcy bądź milionów złotych.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 2020 r. słusznie podkreślił fundamentalne różnice pomiędzy podatkami i składkami ubezpieczeniowymi - „O ile cechą właściwą podatkowi jest ich nieekwiwalentność, a ich funkcją jest zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze ubezpieczeniowym i - co do zasady - ekwiwalentnym, i jako takie podlegają szczególnej ochronie. Składki na ubezpieczenia społeczne decydują bowiem o kondycji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, przekładającej się na sytuację finansową ubezpieczonych (w szczególności na wypadek starości lub utraty zdolności do zatrudnienia), w tym tych, którzy składki w części finansują nie będąc ich płatnikami (art. 16 w związku z art. 4 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych)”⁷⁶². Dlatego też naruszenie obowiązków o charakterze finansowym i płatniczo-rozliczeniowym przez płatnika składek polegających na częściowym bądź całościowym finansowaniu i opłacaniu przez niego składek nie pozostaje bez wpływu na finansowy zasób FUS.

6.4. Odpowiedzialność płatnika składek za przestępstwo z art. 284 k.k.

W dysertacji wykazano ścisły związek obowiązków finansowych płatnika składek z nałożonym na niego ekonomicznym ciężarem finansowania składek. Niekiedy jednak w obrębie ich finansowania przez płatnika zachodzą uchybienia. Przykładowo ZUS nierzadko doszukuje się odpowiedzialności karnej płatnika na podstawie art. 284 k.k., zgodnie z którym karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega ten, kto przywłaszcza sobie cudzą rzecz ruchomą bądź prawo majątkowe⁷⁶³. Kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 przewidziana jest w sytuacji przywłaszczenia sobie powierzonej rzeczy ruchomej⁷⁶⁴. Jednak sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku

⁷⁶² Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 lutego 2020 r., II UK 264/18, Legalis nr 2592009.

⁷⁶³ Art. 284 § 1 k.k.

⁷⁶⁴ Art. 284 § 2 k.k.

w przypadku mniejszej wagi bądź przywłaszczenia rzeczy znalezionej⁷⁶⁵. Ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego, jeśli przywłaszczenie nastąpiło na szkodę osoby najbliższej⁷⁶⁶.

Stanowiska odnośnie stosowania art. 284 k.k. do należności składkowych uzewnętrzniane w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie nie są jednolite. K. Ślęzak i J. Kosonoga zajmują stanowisko, zgodnie z którym: „Zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika może także realizować znamiona przywłaszczenia (art. 284 § 1 k.k. lub art. 119 § 1 k.w.), albowiem część składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe finansowana jest ze środków ubezpieczonego, pozostających w dyspozycji płatnika. Nie można podzielić poglądu, iż w takiej sytuacji dochodzi do sprzeniewierzenia (art. 284 § 2 k.k.), gdyż sprawca nie wchodzi w posiadanie środków w wyniku powierzenia”⁷⁶⁷. R. Zawłocki z kolei wskazuje, że: „(...) podejmowane przez ZUS próby wywoływania procesu karnego przeciwko płatnikom w oparciu o przepisy art. 284 k.k. zasadniczo muszą pozostać procesowo nieskuteczne”⁷⁶⁸. Autor ten jest zdania, iż zachowanie polegające na nieuiszczeniu składki przez płatnika nie wypełnia ustawowych znamion przestępstwa przeciwko mieniu, ani tym bardziej przywłaszczenia z art. 284 k.k.⁷⁶⁹ W literaturze przedmiotu prezentuje się także stanowiska rozgraniczające ocenę, zgodnie z którymi w zależności od konkretnej sytuacji „odpowiedzialność karna sprawcy może też sprowadzać się do zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 284 § 2 k.k. W takim wypadku wymagane jest ustalenie, że sprawca od początku istnienia obowiązku pozorował swoje działania, np. odprowadzał niepełną kwotę należności, pozostałą zaś faktycznie przywłaszczał i wydatkował środki na inne cele. Istotne jest ustalenie, czy są to cele prywatne, czy też opłacenie innych zobowiązań publicznoprawnych (np. podatkowych) kosztem zobowiązania składkowego. W tym drugim przypadku trudno mówić o przywłaszczeniu”⁷⁷⁰.

⁷⁶⁵ Art. 284 § 3 k.k.

⁷⁶⁶ Art. 284 § 4 k.k.

⁷⁶⁷ K. Ślęzak, J. Kosonoga, *op. cit.*, s. 294.

⁷⁶⁸ R. Zawłocki, *Przestępne przywłaszczenie składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika (podstawy i problemy normatywne)* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 101.

⁷⁶⁹ *Ibidem*, s. 93-102.

⁷⁷⁰ D. Wąsik, N. Wąsik, T. Kuczur, *op. cit.*, s. 42.

W orzecznictwie podkreśla się, że by móc przypisać sprawcy popełnienie przestępstwa z art. 284 § 2 k.k. niezbędnym jest ustalenie spełnienia znamion strony podmiotowej czynu. Powyższe dotyczy zamiaru sprawcy, który już w momencie naliczania pracownikowi wynagrodzenia zamierzał dokonać wyłącznie pozornego potrącenia należności, których nie planował odprowadzić do ZUS, a przywłaszczyć sobie⁷⁷¹. Przywłaszczenie stanowi przestępstwo kierunkowe, ponieważ warunkiem odpowiedzialności jest działanie bądź zaniechanie sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej⁷⁷².

Sądy powołują się także na poglądy przedstawicieli doktryny: „W literaturze wskazano, że <<nieopłacanie składek na ubezpieczenie społeczne nie może stanowić przestępstwa przywłaszczenia z art. 284 § 1 lub § 2 KK ewentualnie wykroczenie z art. 119 § 1 KW w odniesieniu do składki finansowanej ze środków ubezpieczonego, np. pracownika (por. np. K. Ślebzak, J. Kosonoga, Odpowiedzialność płatnika składek, s. 294 i cyt. tam piśmiennictwo). Przywłaszczyć można tylko cudzą rzecz lub prawo majątkowe, a składka na ubezpieczenie społeczne nie jest ani rzeczą, ani prawem majątkowym. Nie można przywłaszczyć też pieniędzy posiadanych przez płatnika, które ten powinien uiścić tytułem składki, bo przecież te, nieprzekazywane wbrew ustawowemu obowiązkowi na rachunek będący w dyspozycji ZUS, nie stają się własnością innej osoby niż płatnik z tego tylko powodu, że na ów rachunek nie są przekazywane. Pracownik, podmiot świadczący usługi, czy inne osoby otrzymujące zapłatę za świadczoną pracę, stają się właścicielami pieniędzy tym tytułem im wypłaconych z chwilą uznania ich rachunku bankowego tudzież przekazania im pieniędzy do ręki w ramach spełnienia świadczenia wypłaty wynagrodzenia przez zatrudniającego. Od tej dopiero chwili wypłacone im pieniądze mogą zostać przywłaszczone na ich szkodę przez inne osoby. W odniesieniu do części składki finansowanej przez ubezpieczonego ustawodawca nie przewiduje innej chwili przeniesienia własności części przychodu ubezpieczonego, którą należy obliczyć, potrącić i przekazać do ZUS. Wierzytelność pracownika z tytułu wynagrodzenia za pracę na mocy przepisów ustawy systemowej obciążona jest wierzytelnością ZUS (o charakterze publicznoprawnym) i w związku z tym pracodawca, który zgodnie z prawem ubezpieczeń społecznych dokonuje obliczenia, potrącenia składki

⁷⁷¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 5 września 2013 r., II Ka 322/13, Legalis.

⁷⁷² *Ibidem*.

i przekazuje ją do ZUS, aby zasilić Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, w tej części, w jakiej to czyni, zostaje zwolniony z długu wobec pracownika (por. uchw. SN z 7.8.2001 r., III ZP 13/01, OSNP 2002, nr 2, poz. 35). Zaniechanie przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu wypłacenia pracownikowi w terminie wynagrodzenia za pracę stanowi wykroczenie z art. 282 § 1 pkt 1 KP (por. S. Kowalski, Wykroczenia, s. 63–67), a niekiedy przestępstwo naruszenia prawa pracownika wynikającego ze stosunku pracy – prawa do wynagrodzenia za pracę, jeżeli zachowanie to charakteryzuje uporczywość lub złośliwość, natomiast w żadnym razie nie stanowi przywłaszczenia środków należnych pracownikowi. Termin wypłaty wynagrodzenia za pracę nie powoduje wyodrębnienia w majątku pracodawcy jakiegś jego części, której własność z tym dniem *ex lege* przechodzi na pracownika. Część składki na pracownicze ubezpieczenia społeczne finansowana przez ubezpieczonego stanowi część wynagrodzenia za pracę, które jednakże nie jest pracownikowi wypłacane, lecz jest przekazywane na rachunek bankowy będący w dyspozycji ZUS jako część składek na ubezpieczenia społeczne. Nieopłacenie składki z pewnością nie stanowi przywłaszczenia części prawa do wynagrodzenia za pracę. Wszak zachowanie sprawcy, który nie przekazuje odpowiednich środków na rachunek ZUS, polega tylko na niewykonaniu ciążącego na nim obowiązku o charakterze publicznoprawnym, a nie stanowi rozporządzenia częścią wynagrodzenia pracownika>> – tak Kowalski w Komentarzu 2019 do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”⁷⁷³.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Okręgowego w Siedlcach zawartym w wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r., zachowanie polegające na zaniechaniu odprowadzania stosownych składek do ZUS nie odpowiada normatywnej konstrukcji odpowiedzialności za przywłaszczenie, tak samo względem relacji płatnik – ZUS, jak i stosunku pracownik – płatnik składki. Aby przesądzić czy konkretne prawo majątkowe może stanowić przedmiot przywłaszczenia należy zweryfikować czy charakter danego prawa umożliwia postępowanie z nim jak właściciel. Jednakże składka na ubezpieczenie społeczne, jako prawo majątkowe, takiego charakteru nie posiada⁷⁷⁴. Jak wskazał SO w Siedlcach, w sytuacji gdy realizacja znamion wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. ma charakter uporczywy bądź złośliwy, wówczas takie zachowanie może być oceniane w kontekście wypełnienia znamion

⁷⁷³ Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie w wyroku z dnia 5 lutego 2021 r., VII Ka 43/21, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.

⁷⁷⁴ Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 28 czerwca 2022 r., II Ka 223/22, Legalis nr 2713530.

przestępstwa z art. 218 § 1a k.k. Analogicznie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 lutego 2022 r. zaznaczając, iż zachowanie płatnika składek na ubezpieczenia społeczne będącego osobą fizyczną, realizujące znamiona wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s. może też, w konkretnych okolicznościach, wypełnić znamiona przestępstwa z art. 218 § 1 k.k. (obecnie art. 218 § 1a k.k.)⁷⁷⁵. SN odniósł się do części art. 218 k.k. stanowiącej o złośliwym lub uporczywym naruszeniu praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego.

6.5. Wpływ płynności finansowej na odpowiedzialność płatnika składek

Płynność finansowa ma ogromny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce, ponieważ świadczy ona między innymi o wiarygodności na rynku⁷⁷⁶. Tym samym, płynność finansowa jest istotnym elementem działalności płatnika składek, który jest jednocześnie przedsiębiorcą. Pojęcie to może być jednak różnie rozumiane. W literaturze wyróżnia się płynność finansową w aspekcie majątkowym, aspekcie majątkowo-kapitałowym oraz w aspekcie przepływów pieniężnych⁷⁷⁷. A. Kusak podkreśla, że „Przedsiębiorstwo w różnym stopniu jest w stanie dochowywać ustalonych terminów płatności wobec dostawców, ZUS-u, banków i innych wierzycieli. W im większym stopniu jest zdolne regulować swoje zobowiązania, tym wyższy stopień jego płynności finansowej. Zbyt wysoki stopień płynności finansowej określa się mianem nadpłynności. Zbyt niski stopień płynności finansowej może spowodować utratę płynności”⁷⁷⁸. W literaturze podkreśla się, że prowadzenie działalności gospodarczej nieuchronnie łączy się także z działaniem w okolicznościach ryzyka. Samo pojęcie ryzyka stanowi obszerny termin, w ramach którego istnieje wiele kategorii⁷⁷⁹. Jak zaznacza M. Thlon, „Umiejętność zarządzania ryzykiem operacyjnym stała się w ostatnich latach kluczowym kryterium

⁷⁷⁵ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 3 lutego 2022 r., III KK 289/21, Legalis nr 2764580.

⁷⁷⁶ A. Kuciński, M. Byczkowska, *Płynność finansowa przedsiębiorstwa w ujęciu statycznym oraz dynamicznym na przykładzie wybranych przedsiębiorstw przemysłu metalowego notowanych na GPW w Warszawie*, *Przedsiębiorstwo & Finanse* 1/2017, s. 59-60.

⁷⁷⁷ A. Kusak, *Płynność finansowa. Analiza i sterowanie*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 9-11.

⁷⁷⁸ *Ibidem*, s. 12-13.

⁷⁷⁹ M. Thlon, *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 902/2013, s. 33-34.

decydującym o konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstw na rynku i o ich zdolności rozwoju”⁷⁸⁰.

Pozostając w sferze odpowiedzialności i kwestii finansowych płatnika składek na ubezpieczenia społeczne należy wskazać, że niezrealizowanie obowiązku w postaci finansowania składek na ubezpieczenia społeczne jest często efektem braku możliwości poniesienia takiego ciężaru ekonomicznego przez płatnika składek. Warto wskazać na ocenę tego zjawiska przez sądy, i tak między innymi Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. zaznaczył, że zasadniczo „problemy z płynnością finansową firmy są bez znaczenia dla realizacji wynikającego z ustawy obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne (dobrowolne ubezpieczenie chorobowe)”⁷⁸¹. Przedsiębiorca powinien być świadomy ryzyka w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej i powinien zabezpieczyć środki finansowe w celu opłacenia należnych składek. Zgodnie ze stanowiskiem SA w Łodzi, ubezpieczona powinna być jednocześnie świadoma, że brak terminowego opłacenia składek będzie jednoznaczny z ustaniem dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego⁷⁸².

Nieco odmienne stanowisko zajął jednak Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z dnia 29 listopada 2018 r., w którym podkreślił, że należy oceniać obrót gospodarczy z perspektywy zdarzeń, które mają wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorcy. Jeśli „problemy z płatnościami należności są związane nierozzerwalnie z kłopotami finansowymi obwinionego, wynikającymi z niewywiązania się z umowy przez jednego z kontrahentów, to stopień zawinienia obwinionego jest w takiej sytuacji zdecydowanie umniejszony”⁷⁸³. Podobnie uznał Sąd Okręgowy w Poznaniu w wyroku z dnia 15 stycznia 2018 r.: „Kształtując wymiar kary w tego rodzaju sprawach, nie można stawiać na jednej płaszczyźnie zachowań osób, które z premedytacją i wyrachowaniem oszczędzają na niepłaceniu składek na ZUS, a obwinionego, jako przedsiębiorcy znajdującego się w złej sytuacji gospodarczej starającego się nieporadnie spłacić zaległe zobowiązanie”⁷⁸⁴. Orzeczenie kary w granicach ustawowego zagrożenia, lecz nieuwzględniającej sposobu

⁷⁸⁰ *Ibidem*, s. 17-36.

⁷⁸¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 stycznia 2018 r., III AUa 449/17, OSAŁdz 3/2018, poz. 95.

⁷⁸² *Ibidem*.

⁷⁸³ Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 29 listopada 2018 r., VII Ka 1060/18, LEX nr 2622627.

⁷⁸⁴ Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2018 r., IV Ka 1247/17, LEX nr 2437531.

okoliczności popełnienia przestępstwa i osobowości sprawcy świadczyłyby o zastosowaniu kary rażąco niewspółmiernej⁷⁸⁵.

Trudności w zakresie płynności finansowej płatnika składek będącego przedsiębiorcą *de lege lata* nie zawsze pozostają irrelewantne z perspektywy obowiązku sfinansowania, jak i opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne. Istotne są okoliczności, które obiektywnie uniemożliwiały bądź utrudniały spłatę należności publicznoprawnych względem ZUS. W zależności od konkretnego stanu faktycznego, fakty te mogą mieć wpływ na odpowiedzialność płatnika składek.

6.6. Zjawisko nierejestrowanego zatrudnienia i zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników

Skutek w postaci obowiązku opłacenia składek w całości ze środków własnych, tj. sfinansowania ich przez płatnika składek, ma miejsce w przypadku stwierdzenia nielegalnego zatrudnienia bądź zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników. Co prawda zatrudnienia sprzecznego z prawem nie sposób przyporządkować do jednego z naruszeń obowiązków finansowych, niemniej jednak, dwie wyżej przywołane sytuacje z całą pewnością przyczyniają się do zaistnienia odpowiedzialności finansowej płatnika.

Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1e u.s.u.s. ciężar finansowy składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe od wynagrodzenia z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz od części nieujawnionego wynagrodzenia nie obciążają ubezpieczonego, a płatnika. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przez nielegalne zatrudnienie rozumie się zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków. Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17 marca 2017 r. podkreślił, że „O ważności zaś stosunku pracy świadczy to, czy oświadczenia woli zawarte w umowie o pracę łączącej strony nie zawierają wad, które powodowałyby ich nieważność bądź bezskuteczność. Ubezpieczenie społeczne nie może bowiem istnieć bez stosunku pracy. Powstanie, zaś stosunku ubezpieczeniowego może odnosić się

⁷⁸⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 1985 r., V KRN 178/85, LEX nr 20053.

wyłącznie do ważnego/legalnego stosunku pracy, a więc takiego, który stanowi wyraz woli obu stron realizowania celów, którym umowa ma służyć⁷⁸⁶.

Tzw. „szara strefa” w zatrudnieniu przyczynia się do obniżenia dochodów państwa, zasobów pieniężnych ZUS, jak i systemu ochrony zdrowia, a nadto zwiększa wydatki na opiekę społeczną⁷⁸⁷. Należy wskazać, że jest to zjawisko dość częste. Zgodnie bowiem ze sprawozdaniem Państwowej Inspekcji Pracy z 2021 r. nielegalne zatrudnienie bądź inną nielegalną pracę zarobkową rozpoznano w trakcie 4,6 tys. kontroli, tj. w ramach 33,4% ogółu przeprowadzonych kontroli, zaś w 2020 r. w 4 tys. kontroli, tj. 35% ogółu przeprowadzonych kontroli, a w 2019 r. podczas 5,6 tys. kontroli, tj. 31% ogółu przeprowadzonych kontroli. Co więcej – nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową zaobserwowano w sytuacji blisko 10 tys. osób, co stanowi 12,4% osób objętych sprawdzeniem, w 2020 r. w stosunku do 8,7 tys. osób, tj. 13% weryfikowanych osób, a w 2019 r. względem 12,5 tys. osób, tj. 11% wszystkich kontrolowanych⁷⁸⁸. Rozwiązanie przewidziane w art. 16 ust. 1e u.s.u.s. może częściowo przeciwdziałać zjawisku nierejestrowanego zatrudnienia, jak i zaniżeniu podstawy wymiaru składek pracowników.

6.7. Podsumowanie

W ramach odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków finansowych przeanalizowano odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., zgodnie z którym płatnik składek bądź osoba obowiązana do działania w jego imieniu podlega karze grzywny do 5000 złotych w przypadku, gdy nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie. Przepis ten odnosi się *stricte* do obowiązku w postaci opłacania składek, tj. obowiązku o charakterze płatniczo-rozliczeniowym, jednak znalazł się w rozdziale na temat odpowiedzialności za

⁷⁸⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 marca 2017 r., III AUa 1819/16, Legalis nr 1999360.

⁷⁸⁷ E. Hofmańska, *Zapobieganie zjawisku pracy nierejestrowanej i jego zwalczanie*, Monitor Prawa Pracy 10/2009, s. 513.

⁷⁸⁸ Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z 2021 r., <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/269141/Sprawozdanie%20z%20dzialalnosci%20Panstwowej%20Inspekcji%20Pracy%20-%202021.pdf>, s. 128.

naruszenie obowiązków finansowych z uwagi na nierzadkie powiązanie czynności opłacania składek z ich finansowaniem. Obowiązki o charakterze finansowym istnieją w korelacji z obowiązkami płatniczo-rozliczeniowym, co nie pozostaje bez wpływu na kwestię odpowiedzialności płatnika. Analizie poddana została również możliwość nałożenia na płatnika składek odpowiedzialności za przestępstwo z art. 218 § 1a k.k. oraz za przestępstwo z art. 284 k.k. W rozdziale zawarto także rozważania z zakresu wpływu płynności finansowej na odpowiedzialność płatnika składek oraz zjawiska nierejestrowanego zatrudnienia i zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników. Dokonana analiza wykazała istnienie zróżnicowanych poglądów przedstawianych w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu w zakresie kwalifikacji zachowania płatnika polegającego między innymi na nieuiszczeniu przez niego składki ubezpieczeniowej. Zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika składek ubezpieczeniowych może bowiem wypełniać zarówno znamiona z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., jak i przepisu art. 284 k.k.

Rozdział VII

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych

7.1. Wstęp

W niniejszym rozdziale poruszona zostanie kwestia odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Analiza dotyczyć będzie odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s., który odnosi się do nierealizowania obowiązku w postaci prowadzenia dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz odpowiedzialności za wykroczenie stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. stanowiącym o niedopełnieniu obowiązku przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie. W rozdziale analizie zostaną poddane także zagadnienia z pozoru poboczne, lecz nie pozostające bez wpływu na odpowiedzialność i konsekwencje wynikające z naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. W tym zakresie rozważania odniosą się w szczególności do problematyki ograniczenia podstawy wymiaru składek, opłacenia nienależnych składek, odsetek i opłaty dodatkowej, terminu przedawnienia należności z tytułu składek, kwestionowania zadeklarowanej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz czasowych i trwałych sposobów na wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika składek.

7.2. Odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.u.s.

Na wstępie warto zaznaczyć, iż ogólne uwagi poczynione w podrozdziałach dysertacji na temat odpowiedzialności za wykroczenia stypizowane w art. 98 ust. 1 mają co do zasady zastosowanie względem art. 98 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.u.s. Między innymi, wykroczenie z art. 98 ustawy systemowej ma charakter indywidualny

właściwy, a jego sprawcą może być wyłącznie płatnik lub osoba działająca w jego imieniu⁷⁸⁹. Celem ustawodawcy jest motywowanie do realizacji ustawowych obowiązków tych osób.

Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne bądź osoby działającej w jego imieniu za naruszenie obowiązków o charakterze płatniczo-rozliczeniowym przewidziana została między innymi w art. 98 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.u.s. Stosownie do treści analizowanego art. 98 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s., karze grzywny do 5000 złotych podlega ten, kto jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika nie prowadzi dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Zdaniem J. Lachowskiego art. 98 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s. przewiduje wyłącznie penalizację zaniechania prowadzenia dokumentacji w zakresie obliczania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a także związanej z wypłatą świadczeń. Niemniej jednak, przepis ten nie może stanowić podstawy do pociągania do odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych albo osoby obowiązanej do działania w jego imieniu w sytuacji prowadzenia nierzetelnej, w tym niezupełnej dokumentacji⁷⁹⁰.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. zajął stanowisko w kontekście art. 98 ust. 1 pkt 5 i 6 u.s.u.s., zgodnie z którym ustawa systemowa przewiduje sankcję grzywny w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w raportach rozliczeniowych, a także innych dokumentach zgłoszeniowych i rozliczeniowych. SA w Gdańsku uznał jednak za niedopuszczalne odmawianie uwzględnienia do stażu pracy określonych okresów składkowych z uwagi na nieprawidłowości w dokumentacji, pod warunkiem istnienia możliwości ustalenia takich okresów w oparciu o dokumentację bądź w wyniku jej weryfikacji⁷⁹¹.

Zgodnie zaś z art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s., karze grzywny do 5000 złotych podlega ten, kto jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika nie dopełnia obowiązku przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie. Zabronione zachowanie określone w ww. przepisie odnosi się do zaniechania przesłania deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych w przewidzianymi przepisami

⁷⁸⁹ J. Lachowski, *Art. 98 ...*, *op. cit.*, s. 681.

⁷⁹⁰ *Ibidem.*, s. 685.

⁷⁹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 lutego 2012 r., III AUz 1235/11, Legalis nr 547945.

terminie⁷⁹². Jak zaznacza V. Konarska-Wrzosek, posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „przesyłania” imiennych raportów miesięcznych w terminie w art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s., a nie „przesłania” oznacza, że dopiero powtarzalność zachowań świadczy o wykroczeniu⁷⁹³. Jak słusznie wskazuje V. Konarska-Wrzosek, ustawowo określone zachowania prowadzą nie tylko do odpowiedzialności wykroczeniowej sprawcy, ale również przyczyniają się do dezorganizacji pracy ZUS i sprawiają, że Centralny Rejestr Ubezpieczonych, jak i Centralny Rejestr Płatników Składek stają się rejestrami niekompletnymi⁷⁹⁴. Do znamion wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. nie należy utrzymywanie stanu niezgodnego z prawem, ponieważ za czas popełnienia tego wykroczenia należy uznać moment początkowy sytuacji, w której zobowiązany nie ma już możliwości zrealizowania ciężącego na nim obowiązku przesłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych⁷⁹⁵. W konsekwencji, wykroczenie stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. nie jest wykroczeniem trwałym.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2015 r.⁷⁹⁶ regulacja z art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. stanowi realną dolegliwość względem płatnika składek ubezpieczeniowych w zakresie przewidzianych ustawowo sankcji za niezłożenie deklaracji w terminie. Jednak analizując art. 48 w zw. z art. 48 ustawy systemowej SA w Białymstoku wskazał dodatkowo, że „nie jest wykluczona sytuacja, w której płatnik składek uiszcza w terminie składki w wysokości wyższej niż wynikające z podstawy wymiaru składek wskazanej w zgłoszeniu czy deklaracji rozliczeniowej złożonej za poprzedni miesiąc, zaś nie złoży deklaracji, w której wskaże wyższą podstawę wymiaru składek i w razie nieziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego, wystąpi o zwrot nadpłaty składek. Możliwość zaistnienia takiej sytuacji nie uzasadnia jednak stosowania przez organ rentowy nieznajdującej oparcia w przepisach prawa sankcji w postaci przyjęcia minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w sytuacji gdy płatnik składek uiszczył składki w wyższej wysokości

⁷⁹² J. Lachowski, *Art. 98 ...*, *op. cit.*, s. 685.

⁷⁹³ V. Konarska-Wrzosek, *op. cit.*, s. 47.

⁷⁹⁴ *Ibidem*, s. 43.

⁷⁹⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2010 r., I KZP 4/10, *Legalis* nr 222068.

⁷⁹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2015 r., III AUa 576/15, *Legalis* nr 1399031.

w terminie, zaś po terminie złożył deklarację wskazującą wyższą podstawę wymiaru, od której składki te uiscił⁷⁹⁷.

W ramach postulatów *de lege ferenda* należy raz jeszcze przywołać sygnalizowane już poglądy J. Lachowskiego⁷⁹⁸ i S. Kowalskiego⁷⁹⁹, którzy negatywnie oceniają zagrożenie karą grzywny z art. 98 u.s.u.s. z uwagi na jej coraz to mniejszą dolegliwość⁸⁰⁰.

7.3. Ograniczenie podstawy wymiaru składek

Z art. 19 ust. 1 u.s.u.s. wynika roczne ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zasadniczo podstawa ta w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Po przekroczeniu przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek, powstaje obowiązek płatnika składek do zaprzestania obliczania i przekazywania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Jak już wskazano, w 2023 r. kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wyniosła 208.050,00 zł⁸⁰¹. Natomiast, jeśli co najmniej dwóch płatników składek jest zobowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wówczas ubezpieczony powinien poinformować wszystkich płatników składek o przekroczeniu kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Za skutki błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe odpowiada ubezpieczony. Mowa tutaj o przekazaniu płatnikowi informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Odpowiedzialność z tytułu takiego błędnego zawiadomienia powodującego nieopłacenie należnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przypisana jest nie płatnikowi, a ubezpieczonemu. Jak zaznacza A. Radziśław, jeśli płatnik w oparciu

⁷⁹⁷ *Ibidem*.

⁷⁹⁸ J. Lachowski, *O potrzebie nowelizacji przepisu ...*, *op. cit.*, s. 34.

⁷⁹⁹ S. Kowalski, *Wykroczenie zakłócania kontroli ...*, *op. cit.*, s. 62.

⁸⁰⁰ Zob. J. Wantoch-Rekowski, M. Wilmanowicz, *op. cit.*, s. 9-22.

⁸⁰¹ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2022 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2023 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, M.P. z 2022 r., poz. 1014.

o otrzymane oświadczenie ubezpieczonego, zaprzestanie opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wówczas ZUS może dochodzić zadłużenia bezpośrednio od ubezpieczonego⁸⁰². Niemniej jednak, odpowiedzialności ubezpieczonego nie rodzi brak przekazania przez ubezpieczonego informacji w ogóle. Konsekwencją takiego zachowania jest dokonanie nadpłaty składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez płatnika⁸⁰³. J. Wantoch-Rekowski zastanawiając się nad *ratio legis* przepisu, słusznie stwierdza, że brak takiego limitu przyczyniłby się do wypłacania wyższych świadczeń osobom uzyskującym najwyższe wynagrodzenia⁸⁰⁴. Podobnego zdania jest M. Krajewski, który jako konsekwencję ewentualnego zniesienia limitu wskazuje wyższy stopień odpowiadania wysokości świadczeń w stosunku do wysokości osiąganych dochodów⁸⁰⁵.

7.4. Opłacenie nienależnych składek

Zasady postępowania w przypadku opłacenia nienależnych składek zostały określone przez ustawodawcę w art. 24 ust. 6a-7 ustawy systemowej. W myśl art. 24 ust. 6a u.s.u.s., nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez ZUS z urzędu na rzecz zaległych bądź bieżących składek, a w przypadku ich braku - na poczet przyszłych składek. Sytuacja ta nie będzie miała miejsca, gdy płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 6c, 8 i 8d u.s.u.s. Postępowanie w przypadku zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne zostało uregulowane w ustawie systemowej w sposób autonomiczny⁸⁰⁶. W konsekwencji, do nienależnie opłaconych świadczeń nie mają zastosowania przepisy innych gałęzi prawa, tj. prawa podatkowego czy prawa cywilnego. Między innymi nie należy utożsamiać „nienależnie opłaconych składek” z „nadpłatą” z art. 72

⁸⁰² A. Radziśław, *Art. 19 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 220.

⁸⁰³ *Ibidem*.

⁸⁰⁴ J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne*, *op. cit.*, s. 161.

⁸⁰⁵ M. Krajewski, *Limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe - na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 1/18*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 5/2019, s. 39.

⁸⁰⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 2014 r., III AUa 750/13, LEX nr 1415797.

§ 1 pkt 1 i 4 oraz § 2 i art. 73 Ordynacji podatkowej, ani stosować przepisu art. 410 k.c. do żądania zwrotu nienależnie pobranej składki na ubezpieczenie emerytalne⁸⁰⁷.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 26 maja 2010 r.⁸⁰⁸ nienależnie opłacona składka nie stanowi obowiązkowego świadczenia w ramach stosunku ubezpieczenia społecznego, tj. składki ustalonej na podstawie art. 15–32 u.s.u.s. Jednak ustawa systemowa nie zawiera definicji „nienależnie opłaconej składki”⁸⁰⁹. M. Łabanowski wskazuje, że przez nienależnie opłacone składki „należy rozumieć zarówno nienależne świadczenie, czyli świadczenie uiszczone przez płatnika składek bez podstawy prawnej, jak i świadczenie spełnione w wysokości wyższej niż należna, tzw. nadpłatę⁸¹⁰”.

Zgodnie z art. 24 ust. 6b-6e u.s.u.s., płatnik składek jest powiadamiany przez ZUS o kwocie nienależnie opłaconych składek, które mogą zostać zwrócone pod warunkiem, że kwota nienależnie opłaconych składek jest większa niż dziesięciokrotność kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Płatnik składek ma prawo do złożenia wniosku o zwrot nienależnie opłaconych składek, który co do zasady następuje w formie bezgotówkowej na rachunek bankowy płatnika składek zewidencjonowany na koncie płatnika składek w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku. Jeśli ww. składki nie zostaną zwrócone w ustawowym terminie podlegają wówczas oprocentowaniu w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych. Regulacje Ordynacji podatkowej z zakresu zwrotu nadpłaty będą miały jednak zastosowanie do zwrotnego przekazania nienależnie opłaconych należności płatnikowi przez ZUS na podstawie art. 77b § 1 o.p. w zw. z art. 31 u.s.u.s.⁸¹¹ Stosownie do treści art. 77b § 2 o.p. za dzień zwrotu nadpłaty uznaje się dzień:

- 1) obciążenia rachunku bankowego ZUS na podstawie polecenia przelewu,
- 2) nadania przekazu pocztowego bądź

⁸⁰⁷ *Ibidem*.

⁸⁰⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08, Legalis nr 222727.

⁸⁰⁹ Tak też: Ł. Prasolek, *Art. 24 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

⁸¹⁰ M. Łabanowski (w:) *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, s. 203 [cyt. za:] M. Bartoszevska, *Art. 24 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, Wolters Kluwer, s. 257.

⁸¹¹ Ł. Prasolek, *Art. 24 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

- 3) wypłacenia kwoty nienależnie opłaconych składek przez ZUS lub pozostawienia jej do dyspozycji płatnika w kasie.

7.5. Odsetki i opłata dodatkowa

7.5.1. Wprowadzenie

Z tytułu nierealizowania lub nieterminowego wykonania obowiązku opłacania składek bądź uiszczenia ich w niepełnej wysokości przewidziana jest odpowiedzialność prawna względem płatnika. Konsekwencje wiążą się z odsetkami za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej lub opłatą dodatkową. Formą sankcji za nieprawidłową realizację zobowiązań składkowych są również koszty egzekucyjne⁸¹². Odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne i opłata dodatkowa są całkowicie finansowane z własnych środków przez płatnika składek. Dlatego też odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne może przybrać wymiar finansowy, choć związane jest to bezpośrednio z brakiem lub nieprawidłową realizacją obowiązków o charakterze płatniczo-rozliczeniowym.

7.5.2. Odsetki od nieopłaconych składek

Zdaniem R. Pacuda, brak realizacji obowiązku w postaci finansowania odpowiedniej części składki powoduje powstanie następstw zarówno w ramach stosunku podstawowego, jak i pochodnego między płatnikiem a ubezpieczonym⁸¹³. Przez pierwszy z nich należy rozumieć relację, która stanowi podstawę finansowania połowy składki emerytalnej i jej przedmiotem jest zagwarantowanie środków w celu ochrony ubezpieczonego. Z kolei stosunek pochodny, zwany również kauzalnym, odnosi się do relacji ukształtowanej następczo przez prawo ubezpieczeń społecznych⁸¹⁴. Odpowiedzialność po stronie płatnika może przybrać charakter odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu braku przekazania składki w ramach

⁸¹² R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, op. cit., s. 82.

⁸¹³ *Ibidem*, s. 75.

⁸¹⁴ *Ibidem*.

podstawowej więzi płatnika i ubezpieczonego. Dodatkowo, w sprawie w przedmiocie zaległych składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczony może wystąpić po stronie ZUS przeciwko płatnikowi⁸¹⁵.

Odsetki za zwłokę nie są żadnym *novum* na gruncie polskiego porządku prawnego prawa ubezpieczeń społecznych. Już między innymi w art. 108 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych⁸¹⁶ przewidziano odsetki za zwłokę w określonej wysokości w przypadku nie wpłacenia ich przez pracodawcę w przepisany terminie. Z kolei art. 32 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych regulował obowiązek pobierania odsetek za zwłokę na zasadach i w wysokości określonych przepisami o zobowiązaniach podatkowych od nieopłaconych w terminie składek pracowników. Ze względu na narastający problem nieściągalności składek ubezpieczeniowych w ustawie tej zaostrzono i rozszerzono zakres przepisów o charakterze prewencyjnym, mających przeciwdziałać temu zjawisku⁸¹⁷. Jednak zdaniem W. Sanetry, dopiero w obecnie obowiązującej ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zauważyć można bardziej rygorystyczne podejście do ściągłości składek⁸¹⁸.

Odsetki od nieopłaconych składek zostały uregulowane w art. 23 ustawy systemowej. W przypadku nieopłacenia w terminie składek od płatnika składek należne są odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa z wyłączeniem art. 56a o.p. regulującego obniżoną stawkę odsetek za zwłokę. W ustawie systemowej wyliczono sytuacje, w których nie nalicza się odsetek za zwłokę od nieopłaconych w terminie składek, tj. gdy:

- 1) wysokość nie przekraczałyby 1% kwoty minimalnego wynagrodzenia,
- 2) nieopłacenie składek w terminie związane jest z przyczynami leżącymi po stronie ZUS, wówczas odsetek za zwłokę nie nalicza się od dnia, w którym składki stały się wymagalne, do dnia ich opłacenia⁸¹⁹,

⁸¹⁵ *Ibidem*.

⁸¹⁶ Dz. U. z 1927 r. nr 106 poz. 911.

⁸¹⁷ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 25.

⁸¹⁸ *Ibidem*.

⁸¹⁹ W takiej sytuacji płatnik składek zostaje poinformowany przez ZUS o kwocie nieopłaconych w terminie składek oraz o obowiązku ich opłacenia bez odsetek za zwłokę w terminie 14 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia. Niemniej jednak, w przypadku ich nieuregulowania w ww. terminie

- 3) nieopłacenie składek w terminie to efekt błędnego zawiadomienia przez ZUS o stanie rozliczeń,
- 4) nieopłacenie składek w terminie stanowi konsekwencję zachowania się płatnika składek w danym okresie rozliczeniowym zgodnie z utrwaloną praktyką interpretacyjną ZUS, z uwzględnieniem art. 34 ust. 15 ustawy z dnia 6 marca 2018 r.⁸²⁰ - Prawo przedsiębiorców,
- 5) nieopłacenie nastąpiło w związku z zastosowaniem się przez płatnika składek do pisma ZUS w jego indywidualnej sprawie,
- 6) nieopłacenie wynika z zachowania się zgodnie z utrwaloną praktyką interpretacyjną Zakładu, która następnie uległa zmianie.

Przez utrwaloną praktykę interpretacyjną, o której mowa w ww. pkt 4 i 6, rozumie się wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych przez ZUS w identycznych stanach faktycznych bądź w odniesieniu do jednakowych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym. Możliwość ochrony wynika z zastosowania się do utrwalonej praktyki ZUS, co jest związane z zasadami ochrony, stabilności oraz mocy wiążącej utrwalonej praktyki interpretacyjnej wyróżnionymi przez T. Brzezickiego, M. Nogę i J. Wantoch-Rekowskiego⁸²¹. Przepisy art. 23 ust. 1 i 2 u.s.u.s. nie mają jednak zastosowania do składek opłacanych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wyegzekwowane odsetki za zwłokę oraz opłata prolongacyjna od składek, o których mowa w art. 22 ust. 3 ustawy systemowej, są proporcjonalnie do wysokości składek, odprowadzane do otwartego funduszu

14 dni, nalicza się odsetki za zwłokę za okres od dnia, w którym składki stały się wymagalne, do dnia ich opłacenia.

⁸²⁰ Zgodnie z art. 34 ust. 5 u.p.p. – „Właściwy organ i właściwa państwowa jednostka organizacyjna niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ albo państwowej jednostki organizacyjnej, interpretacje indywidualne, po usunięciu danych identyfikujących przedsiębiorcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji indywidualnej. W przypadku uchylecia albo stwierdzenia nieważności interpretacji indywidualnej właściwy organ albo właściwa państwowa jednostka organizacyjna niezwłocznie usuwa interpretację indywidualną z Biuletynu Informacji Publicznej, z zamieszczeniem adnotacji o przyczynie usunięcia. W przypadku zmiany interpretacji indywidualnej właściwy organ albo właściwa państwowa jednostka organizacyjna niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej zmienioną interpretację indywidualną, z zamieszczeniem adnotacji o przyczynie zmiany.”

⁸²¹ T. Brzezicki, M. Noga, J. Wantoch-Rekowski, *Wydawanie decyzji interpretacyjnych przedsiębiorcom przez ZUS*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021, s. 26-37.

emerytalnego oraz ewidencjonowane na subkoncie, o którym mowa w art. 40a u.s.u.s.⁸²²

Odsetki tytułem nieterminowego opłacania składek należne są z mocy prawa⁸²³. Płatnik składek zobowiązany jest do naliczenia i zapłacenia odsetek za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej. W zakresie odsetek od nieopłaconych składek należy odnieść się również do szczegółowych zasad naliczania odsetek wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁸²⁴. Zgodnie z § 2 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, odsetki za zwłokę są naliczane według wzoru:

$$\frac{Kz \times L \times O}{365} = O_n = O_{pz}$$

podczas, gdy użyte we wzorze symbole i liczby oznaczają:

Kz - kwotę zaległości,

L - liczbę dni zwłoki,

O - stawkę odsetek za zwłokę w stosunku rocznym,

365 - liczbę dni w roku,

O_n - kwotę odsetek,

O_{pz} - kwotę odsetek po zaokrągleniu.

Z § 2b rozporządzenia wynika także wzór obliczania odsetek za zwłokę z zastosowaniem podwyższonej stawki odsetek za zwłokę.

⁸²² Stosownie do treści art. 40a ust. 1 u.s.u.s. „W ramach konta ubezpieczonego Zakład prowadzi subkonto, na którym ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek, o których mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2, wraz z wyegzekwowanymi od tych składek odsetkami za zwłokę i opłatą prolongacyjną, o których mowa w art. 23 ust. 2, oraz kwotę środków odpowiadających wartości umorzonych przez otwarty fundusz emerytalny jednostek rozrachunkowych po poinformowaniu przez Zakład otwartego funduszu emerytalnego o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny FUS, o którym mowa w art. 55 ust. 1 pkt 1, w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwane dalej <<subkontem>>”

⁸²³ D. Karkowska, *Odpowiedzialność płatnika składek* [w:] D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika op. cit.*, s. 187.

⁸²⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 703.

Od „przepisów o odpowiednim stosowaniu przepisów trzeba odróżnić przepisy o stosowaniu przepisów wprost, skoro czyni to sam prawodawca, używając dla każdego z tych rodzajów odmiennych sformułowań”⁸²⁵. Słusznie podkreśla też M. Bartoszevska za M. Łabanowskim, że konstrukcja art. 23 ust. 1 ustawy systemowej odnosi się do „odpowiedniego stosowania”. W konsekwencji jest to równoznaczne ze zróżnicowanym stosowaniem ustawy i rozporządzenia, bowiem z uwagi na zachodzące różnice w ustawie systemowej i wyżej wymienionymi aktami prawnymi, niektóre przepisy nie będą miały zastosowania⁸²⁶.

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, wykładnia art. 23 ust. 1 u.s.u.s. pozwala sformułować wniosek, że obowiązek naliczenia odsetek za zwłokę nie jest uzależniony od okoliczności powstania zaległości składkowej, woli stron stosunku ubezpieczeniowego albo winy lub wiedzy płatnika czy organu rentowego. Termin „odsetek za zwłokę” zarówno w prawie podatkowym i prawie ubezpieczeń społecznych jest związany z sytuacją nieterminowego uiszczenia należności. Z kolei akcesoryjność odsetek względem należności składkowej oznacza, że nie mogą one powstać, jeśli nie istnieje należność główna. Decyzja stwierdzająca istnienie odsetek ma wyłącznie charakter deklaratoryjny⁸²⁷. Przyczyna powstania zaległości jest irrelevantna z perspektywy powstania stanu zwłoki.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2021 r. „obowiązek płacenia odsetek może wynikać tylko z ustawy, decyzji właściwego organu albo czynności prawnej. Odsetki, jako świadczenie uboczne wobec świadczenia głównego, są wynagrodzeniem za korzystanie z cudzego kapitału (funkcja kompensacyjna, odszkodowawcza). Jako świadczenie uboczne są ściśle z nim związane w ten sposób, że dzielą jego los. Pojęcie odsetek za zwłokę ustawodawca wiąże w prawie podatkowym z sytuacją, kiedy podatnik lub inny podmiot zobowiązany do świadczenia podatku (należności) nie uiszcza go w terminie płatności. Takie opóźnienie w spłacie podatku ustawodawca nazywa zwłoką (wyrok Sądu

⁸²⁵ W. Patryas, *Przepisy o odpowiednim stosowaniu przepisów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 3/2022, s. 17.

⁸²⁶ M. Łabanowski [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, s. 193 [cyt. za:] M. Bartoszevska, *Art. 23 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 238.

⁸²⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 27 października 2020 r., III AUa 918/18, LEX nr 3418538; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17 września 2020 r., III AUa 745/18, LEX nr 3069613.

Najwyższego z 22 lipca 2008 r., II UK 353/07, LEX nr 500224). Odsetki są w prawie podatkowym konsekwencją zaistnienia zaległości podatkowej i dopóki ona istnieje, dopóty istnieją również odsetki od niej. Odsetki oblicza się przy zastosowaniu określonej stopy procentowej w stosunku do wielkości kapitału oraz do czasu korzystania z niego (...)”⁸²⁸.

7.5.3. Opłata dodatkowa

U. Kalina-Prasznic zaznacza, że względem płatnika składek ubezpieczeniowych naruszającego obowiązki ustawowe zastosowanie mogą mieć także sankcje o naturze administracyjnej⁸²⁹. I tak w sytuacji niewywiązania się przez płatnika składek na ubezpieczenia społeczne z obowiązku płatniczo-rozliczeniowego, tj. nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, ZUS posiada uprawnienie do nałożenia na płatnika składek opłaty dodatkowej. Z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę” uznać należy, że opłata dodatkowa nie ma charakteru obligatoryjnego. Wspomniana swoboda organu w zakresie podjęcia decyzji o nałożeniu opłaty dodatkowej skłania do przyjęcia, że ustawodawca w celu uregulowania instytucji opłaty dodatkowej, posłużył się konstrukcją uznania administracyjnego. Jak słusznie podkreśla K. Ślebzak chociaż analizowana opłata nie spełnia prawodawczych standardów prawa karnego ze względu na pozostawienie jej wymierzenia w zależności od przekonań ZUS, jest to jednak swoista uciążliwość ekonomiczno-finansowa, której należy przypisać cechy sankcji karnej⁸³⁰.

Opłata dodatkowa nie stanowi legislacyjnego *novum* na gruncie obowiązującej ustawy systemowej. Jak wskazuje Ł. Prasolek, instytucja ta była uregulowana w ustawie z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁸³¹ i stanowiła rekompensatę składek utraconych w wyniku zaniechania zgłoszenia do ubezpieczenia bądź niemożności zdobycia u pracodawcy bezpośrednich dokumentów lub danych

⁸²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2021 r., III FSK 220/21, LEX nr 3349847.

⁸²⁹ U. Kalina-Prasznic, *op. cit.*, s. 202.

⁸³⁰ Zob. K. Ślebzak, *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, PiP 1/2007, s. 88-99.

⁸³¹ Dz. U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

dotyczących zatrudnienia i wysokości zarobków⁸³². K. Ślebzak podkreśla, że wprowadzenie opłaty dodatkowej w okresie powojennym stanowiło konsekwencję rosnącej atrakcyjności administracyjnych kar pieniężnych jako swoistej formy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych⁸³³. Za cel kary administracyjnej należy wskazać wprowadzenie norm sankcjonujących, które mają przyczynić się do zapewnienia wykonania obowiązków bez konieczności wszczynania postępowania egzekucyjnego⁸³⁴. Opłata dodatkowa stanowi kategorię kary pieniężnej akcentującej odpowiedzialność penalną, istniejącą obok odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia⁸³⁵.

Aktualne uregulowania dotyczące opłaty dodatkowej znajdują się w art. 24 ustawy systemowej⁸³⁶. Stosownie do treści przepisu art. 24 ust. 1a ustawy systemowej w przypadku nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości ZUS może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek. Od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83 u.s.u.s. Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1b u.s.u.s., wymierzenie opłaty dodatkowej za ten sam czyn nie ma zastosowania względem płatnika składek będącego osobą fizyczną, skazanego prawomocnym wyrokiem za nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości.

W przypadku wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo bądź wykroczenie w przedmiocie nieopłacenia składek bądź opłacenia ich w zaniżonej wysokości postępowania o wymierzenie opłaty dodatkowej płatnikowi składek będącemu osobą fizyczną za ten sam czyn nie wszczyna się, a wszczęte zawiesza się

⁸³² Ł. Prasolek, *Art. 24 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

⁸³³ K. Ślebzak, *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, op. cit.*, s. 88-99.

⁸³⁴ Zob. T. Brzezicki, M. Wilmanowicz-Słupczewska, *Administrative fines as public tributes in constitutional terms [w:] Poland in good constitution? Contemporary issues of constitutional law in Poland in the European context*, (red.) M. Löhnig, M. Serowaniec, J. Wantoch-Rekowski, A. Moszyńska, Böhlau, Wiedeń 2023, s. 177-190.

⁸³⁵ K. Ślebzak, *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, op. cit.*, s. 88-99.

⁸³⁶ Opłata dodatkowa była przewidziana też m.in. w art. 47 ust. 10c-10g u.s.u.s., który został uchylony z dniem 13 czerwca 2017 r. przez art. 1 pkt 10 lit. h ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1027). Jednak jak zauważa K. Ślebzak opłaty z art. 24 i art. 47 u.s.u.s. miały zarówno cechy wspólne, jak i rozłączne, zob. K. Ślebzak, *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, op. cit.*, s. 88-99.

aż do dnia zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo bądź wykroczenie. W sytuacji prawomocnego skazania płatnika będącego osobą fizyczną za przestępstwo lub wykroczenie polegające na nieopłaceniu składek bądź opłaceniu ich w zaniżonej wysokości:

- 1) wszczęte postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty za ten sam czyn umarza się z urzędu,
- 2) decyzję o wymierzeniu dodatkowej opłaty za ten sam czyn uchyla się z urzędu, a pobraną opłatę zwraca się, niezwłocznie wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego od dnia pobrania dodatkowej opłaty.

Nieopłacone w terminie tzw. należności z tytułu składek, tj. składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i opłata dodatkowa, podlegają potrąceniu ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych wypłacanych przez ZUS bądź ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

Odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne oraz dodatkowa opłata finansowane są w całości z własnych środków przez płatnika składek (art. 24 ust. 9 u.s.u.s.).

7.6. Termin przedawnienia należności z tytułu składek

Przedawnienie należności z tytułu składek to zagadnienie istotne z perspektywy odpowiedzialności. Zasadniczo podniesienie zarzutu przedawnienia może spowodować uniknięcie odpowiedzialności względem ZUS przez płatnika składek. Przedawnienie stanowi instytucję prawną obecną w dyskursie prawniczym. A. Szpunar wskazuje na motywy legislacyjne wprowadzania ustawowych terminów przedawnienia i są to w szczególności „zagwarantowanie stałości prawa i bezpieczeństwa obrotu, konieczność ochrony istniejącej już dłuższy czas sytuacji faktycznej, wyłączenie stanu niepewności i napięcia w stosunkach prawnych, skłonienie osób uprawnionych do terminowego dochodzenia swych roszczeń,

usunięcie trudności powstających w razie rozpatrywania przez sąd spraw sprzed wielu lat itd.”⁸³⁷

Aktualnie termin przedawnienia należności z tytułu składek wynosi zasadniczo 5 lat. Termin ten liczony jest od dnia wymagalności, z tym że przedawnieniu nie ulegają należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem. Niemniej jednak po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia, zagadnienie przedawnienia jest istotne zatem w kontekście odpowiedzialności płatnika.

Bieg terminu przedawnienia podlega zawieszeniu. Po pierwsze, bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy w przedmiocie odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenia należności na raty, do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek bądź ostatniej raty. Po drugie, może to mieć miejsce od pierwszego dnia miesiąca, w którym nastąpiło rozpoczęcie potrąceń ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych wypłacanych przez ZUS lub podjęcie pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do ostatniego dnia miesiąca, w którym zakończono potrącenia, bądź do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego. Przerwanie biegu terminu przedawnienia ma miejsce także w sytuacji ogłoszenia upadłości. Po tym przerwaniu, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo, licząc od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia w przedmiocie ukończenia postępowania upadłościowego lub jego umorzenia.

Warto także wskazać, że od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. obowiązywał dłuższy, tj. 10-letni okres przedawnienia względem należności z tytułu składek. Termin ten został jednak skrócony o połowę na mocy art. 11 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców⁸³⁸. Wprowadzane ww. ustawą zmiany były związane z realizacją Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011 oraz podyktowane stworzeniem „przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorczości,

⁸³⁷ A. Szpunar, *Z problematyki przedawnienia roszczeń majątkowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 3/1974, s. 283.

⁸³⁸ Dz. U. z 2011 r. nr 232, poz. 1378.

innowacyjności i inwestycji”⁸³⁹. Cel ten miał zostać osiągnięty między innymi poprzez redukcję ograniczeń prawnych. Niemniej jednak zaznaczyć należy, że analizowana zmiana terminu przedawnienia była ściśle związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. wydanym w odpowiedzi na pytanie prawne czy art. 24 ust. 7 u.s.u.s. jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP⁸⁴⁰. TK wykazał istniejące zróżnicowanie sytuacji prawnej ZUS i płatników (ubezpieczonych) z uwagi na obowiązujący pięcioletni termin dochodzenia roszczeń wobec ZUS i 10-letni termin przedawnienia roszczeń ZUS względem płatników składek. W konsekwencji TK orzekł o niekonstytucyjności terminu dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek przez ubezpieczonego (płatnika)⁸⁴¹.

Na temat zasad przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne niejednokrotnie wypowiadał się również Sąd Najwyższy. Zgodnie z orzecnictwem „przedawnienie należności składkowych należy oceniać według stanu prawnego, który obowiązywał w dniu upływu terminu przedawnienia, uwzględniając zdarzenia powodujące nierozpoczęcie, zawieszenie lub przerwanie biegu tego terminu, a także podjęte działania mające wpływ na wydłużenie terminu wymagalności należności”⁸⁴². Jak z kolei wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 31 maja 2023 r. „wybór odpowiedniego terminu przedawnienia pięcioletniego (liczonego od dnia 1 stycznia 2012 r.) lub dziesięcioletniego (liczonego od daty wymagalności składki) - zależy od tego, który z nich upłynie wcześniej i jest korzystniejszy dla zobowiązanego”⁸⁴³. W praktyce oznacza to obowiązek organu pochylenia się nad zmieniającymi się unormowaniami z zakresu terminu przedawnienia dochodzonych należności w ramach ustaleń dotyczących wymagalności dochodzonych składek. Rozstrzygnięcie wniosku w przedmiocie umorzenia należności jest możliwe w oparciu o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny. Organ rozpoznając sprawę powinien ustalić daty wymagalności poszczególnych należności tytułem składek na ubezpieczenia

⁸³⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o redukcji niektórych obowiązków dla obywateli i przedsiębiorców, druk nr 4461, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20112321378> (ostatni dostęp: 10.05.2023 r.).

⁸⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 4/2010, poz. 35.

⁸⁴¹ *Ibidem*.

⁸⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 2022 r., II USKP 17/22, LEX nr 3537845; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2022 r., II USKP 243/21, LEX nr 3518476.

⁸⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 31 maja 2023 r., I SA/Bk 134/23, LEX nr 3592685.

społeczne, obliczyć termin przedawnienia każdej z nich, ustalić, które składki wygasły, a także wyjaśnić oraz udokumentować okoliczności przerywające lub zawieszające bieg terminu przedawnienia⁸⁴⁴. W judykaturze podkreśla się, że „Zbiorcze przedstawienie ram czasowych w odniesieniu do wszystkich zaległości nie jest wystarczające, skoro każda z należności ma odrębny termin wymagalności, a zatem i odrębny początek biegu terminu przedawnienia”⁸⁴⁵. Dlatego też tak istotnym jest dokonanie szczegółowych ustaleń przez organu w toku rozpoznawanej sprawy.

7.7. Kwestionowanie zadeklarowanej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne

Odpowiedzialność płatnika składek za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych *de lege lata* może powstać w szczególności z uwagi na rażący charakter podwyższenia wymiaru zadeklarowanych składek na ubezpieczenia społeczne w celu uzyskania zawyżonych świadczeń. Między innymi Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 lutego 2023 r. zaaprobował jednoznaczne stanowisko ZUS zawarte w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym „zabiegi skierowane na uzyskanie zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego w związku z deklarowaniem i opłaceniem wysokich składek przed okresami zamierzonego lub definitywnego korzystania z długookresowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego (...) pozostają w widocznej *prima facie* sprzeczności z zasadami współzycia społecznego (art. 58 § 3 k.c. w zw. z art. 300 k.p.) oraz z zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych w solidarnym systemie ubezpieczeń społecznych (art. 2a ustawy systemowej), z którego przysługują proporcjonalne świadczenia do wymaganego okresu oraz wysokości opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2017 r., I UK 259/16)”⁸⁴⁶. Analogiczne stanowisko zajęto także w innych wyrokach⁸⁴⁷. SN w wyroku z dnia 5 września 2018 r. zaznaczył, że

⁸⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 listopada 2022 r., III SA/GI 374/22, LEX nr 3436534.

⁸⁴⁵ *Ibidem*; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1046/20.

⁸⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r. III USKP 69/22, LEX nr 3515640.

⁸⁴⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2017 r., I UK 259/16, LEX nr 2349417; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2021 r., II USKP 21/21, LEX nr 3119631; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2020 r., I UK 370/18, LEX nr 3221470; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września

jeśli z okoliczności sprawy wynikać może intencjonalny bądź manipulacyjny zamiar uzyskania świadczeń ubezpieczeniowych w sposób sprzeczny z prawem lub zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych, wówczas organ ubezpieczeń społecznych posiada uprawnienie do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Zgodnie z przywołanym wyrokiem, ZUS może również korygować zawyżone podstawy wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym w celu zapobieżenia nabywania nienależnych lub zawyżonych świadczeń⁸⁴⁸.

Niemniej jednak można wyróżnić także poglądy pozostające w kontrze do wyżej przywołanych⁸⁴⁹. W tym zakresie na uwagę zasługuje w szczególności uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, w której przesądzono iż „Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...)”. Uchwała ta spotkała się z różnymi opiniami⁸⁵⁰. Przywołana teza uchwały zyskała aprobatę Trybunału Konstytucyjnego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., w którym wskazano, że „Obowiązujące prawo odnosi się do realnego przychodu pracownika oraz do deklarowanego, nie zaś realnego, przychodu przedsiębiorcy. Podmioty te różnią się zatem w tym zakresie znacząco. Ustawodawca nie ustanowił mechanizmu konfrontowania rzeczywistego przychodu przedsiębiorcy z przychodem przezeń deklarowanym (w określonych granicach), pozostawiając mu wybór zadeklarowania, do celów ubezpieczeniowych: faktycznego przychodu, przychodu minimalnego,

2020 r., II UK 353/18, LEX nr 3106218; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2018 r., II UK 413/17, LEX nr 2609126; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2018 r., II UK 302/17, LEX nr 2583085.

⁸⁴⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2018 r. I UK 208/17, LEX nr 2541912.

⁸⁴⁹ Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2020 r., III AUa 1929/19, LEX nr 3033463; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2022 r., III AUa 435/20, LEX nr 3308390.

⁸⁵⁰ Zob. np. glosy autorstwa: R. Pacud, *Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą - podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne - dopuszczalność kontroli przez organ rentowy wysokości zadeklarowanej składki. Glosa do uchwały SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10*, OSP 11/2011, s. 118; M. Łaga, *Możliwość kwestionowania prawidłowości i rzetelności zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przez osobę ubezpieczoną z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Glosa do uchwały SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 3-4/2010, s. 189-196.

mimo wyższych przychodów faktycznych (płacąc niskie składki na wszystkie ubezpieczenia, przedsiębiorca taki otrzymuje niskie świadczenia), albo przychodu przewyższającego jego przychody faktyczne (przedsiębiorca taki zapewnia sobie wysokie świadczenia, ale za cenę uiszczania odpowiednio wysokich składek na wszystkie ubezpieczenia). W tych okolicznościach, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie sytuacji pracowników i przedsiębiorców, w aspekcie możliwości weryfikacji przez ZUS podstaw wymiaru składek, nie narusza zasady równości”⁸⁵¹. Powyższe rozważania wykazują kontrowersyjność zagadnienia i aktualność dyskusji w przedmiocie kwestionowania przez ZUS podstawy wymiaru składek.

Jednym z najnowszych wyroków w tym zakresie jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., zgodnie z którym „W świetle obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10) ZUS nie może kwestionować kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Tym samym w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do kwestionowania przez ZUS podstawy wymiaru zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa”⁸⁵². Wyrok ten został poparty szeroką i trafną argumentacją. SN wskazał między innymi, że „wynikające z art. 18 ust. 8 u.s.u.s. uprawnienie do zadeklarowania kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składek w perspektywie filozoficzno-prawnej nie jest wolnością, lecz prawem. (...) Przyjęcie więc, a następnie utrzymanie w mocy pomimo pojawiających się zastrzeżeń, analizowanego rozwiązania prawnego przez ustawodawcę, wiążącego się z wykreowaniem po stronie jednostek określonego prawa, było jego wyborem. Podjęcie zaś określonej decyzji prawodawczej i wyrażenie jej w postaci jednoznacznego przepisu prawnego nie może prowadzić do uznania, iż sąd uprawniony jest do jej modyfikacji w drodze wykładni pozajęzykowej, w szczególności, że wiązałyby się to z ograniczeniem praw jednostki, a równocześnie poszerzeniem imperium organów władzy publicznej”⁸⁵³.

⁸⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., P 9/15, OTK-A 2017/78.

⁸⁵² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23, LEX nr 3501383.

⁸⁵³ *Ibidem*.

7.8. Odpowiedzialność pracodawcy stanowiącego część osoby prawnej i skutki podatkowe zapłaty zaległych składek przez płatnika

W kontekście odpowiedzialności płatniczo-rozliczeniowej za zobowiązania wobec pracowników w wypadku, gdy pracodawca jest częścią osoby prawnej, wypowiedział się m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 maja 2016 r. Jeżeli „pracodawca jest częścią osoby prawnej, za zobowiązania wobec pracowników ta osoba prawna ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem”⁸⁵⁴. SN zaznaczył, że wyodrębnienie organizacyjne i finansowe pracodawcy wewnętrznego to czynność o charakterze wewnątrzorganizacyjnym tejże osoby prawnej, która pozostaje bez wpływu na jej odpowiedzialność majątkową względem pracowników. W orzecnictwie SN z zakresu indywidualnego prawa pracy akcentuje się organizacyjną, a nie majątkową koncepcję pracodawcy⁸⁵⁵. Stosownie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2022 r., ZUS ma prawo do zobowiązania osoby prawnej do zapłaty należności z tytułu nieopłaconych składek powstałych u płatnika składek, który stanowi jego jednostkę organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, jeżeli zadłużenie powstało z uprzednio wydanych przez organ rentowy decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu osób wykonujących czynności na rzecz tej jednostki organizacyjnej⁸⁵⁶. Powyższe orzeczenia ukazują, że posiadanie statusu płatnika przez wyodrębnioną w ramach osoby prawnej jednostkę organizacyjną nie przenosi na tę jednostkę odpowiedzialności osoby prawnej za zobowiązania składkowe jednostki, która jako płatnik składek istnieje w obrębie tej osoby.

Warto również wskazać na liczne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w kontekście skutków podatkowych opłacenia przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenie społeczne (i ubezpieczenie zdrowotne) oraz ich wpływu na obowiązek płatnika na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych⁸⁵⁷. Wskazuje się, że zgodnie z aktualnymi przepisami z zakresu zasad

⁸⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2016 r., II PK 100/15, LEX nr 2056868; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2020 r., I PK 80/19, LEX nr 3080309.

⁸⁵⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/06, OSNP 2007/17-18/244.

⁸⁵⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2022 r., II USKP 190/21, OSNP 2023/4/45.

⁸⁵⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r., II FSK 3078/19, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2022 r., II FSK 1037/19, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2021 r., II FSK 3006/20, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2019 r., II FSK 2971/17, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2019 r., II FSK 1311/17, CBOSA; wyrok

opłacania składek na ubezpieczenie społeczne nie istnieje możliwość przeniesienia odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za nienależyte wywiązywanie się z nałożonych na płatnika obowiązków na osoby ubezpieczone. Dlatego też późniejsza zapłata składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika zasadniczo nie jest uznawana za świadczenie dokonane za ubezpieczonych. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych nie może *de lege lata* zostać przeniesiona na ubezpieczonego. Obowiązki płatnika zostały wskazane w art. 46 ust. 1 u.s.u.s., w myśl którego płatnik składek ma obowiązek obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Zatem uregulowanie zaległych składek na ubezpieczenie społeczne jest ściśle związane z ciężącym na płatniku obowiązkiem płatniczo-rozliczeniowym. Zapłata tych świadczeń publicznoprawnych po terminie nie przyczynia się bowiem do przysporzenia majątkowego i tym samym nie powoduje powstania przychodu po stronie obecnych lub byłych pracowników bądź obecnych lub byłych zleceniobiorców. Mimo tak jednolitej i ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym samym czasie wydawane były indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego popierające stanowisko przeciwne⁸⁵⁸. Opisana zaistniała rozbieżność pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych a praktyką interpretacyjną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej doprowadziła do wydania przez Ministra Finansów interpretacji ogólnej nr DD3.8203.1.2023 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie konsekwencji podatkowych zapłaty przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne⁸⁵⁹. Minister Finansów opowiedział się za stanowiskiem reprezentowanym przez sądownictwo administracyjne wskazując, że zapłacenie przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek zdrowotnych dotyczących pracowników, zleceniobiorców, byłych pracowników lub byłych zleceniobiorców nie przyczynia się po stronie tych podatników do powstania przychodu w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2019 r., II FSK 972/17, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r., II FSK 864/17, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2015 r., II FSK 1891/13, CBOSA.

⁸⁵⁸ Przykładowo: Interpretacja indywidualna z dnia 22 lutego 2022 r., 0114-KDIP3-2.4011.1111.2021.2.JM, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA; Interpretacja indywidualna z dnia 14 września 2021 r., 0113-KDIPT2-3.4011.508.2021.3.MS, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA.

⁸⁵⁹ Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 42.

o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zapłata przez płatnika tych zaległych świadczeń publicznoprawnych składek nie stanowi przysporzenia majątkowego zwiększającego majątek podatnika i nie może być uznana za nieodpłatne świadczenie na rzecz podatnika. Czynność ta jest neutralna podatkowo dla podatnika, zatem nie kreuje po stronie płatnika składek ubezpieczeniowych powstania statusu płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych ani obowiązku informacyjnego⁸⁶⁰.

Pozostając w sferze orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie ze stanowiskiem NSA „fakt późniejszego wpłacenia składek (późniejszego wywiązania się z opisanego obowiązku prawnego) nie zmienia charakteru prawnej wpłaty. Pozostaje ona nadal składką na ubezpieczenia społeczne. Stosownie natomiast do art. 26 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f., składki na ubezpieczenie społeczne odliczane są od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych”⁸⁶¹. W niedalekiej przeszłości składka na ubezpieczenia społeczne bywała także nazywana: „swoistym podatkiem od funduszu płac płaconym przez pracodawców”⁸⁶².

Odbiegając od kwestii podatkowych, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2022 r., II USKP 211/21 stwierdzono, że ani deklaracje rozliczeniowe, ani ustalony w oparciu o te deklaracje stan konta płatnika nie tworzą obowiązku ubezpieczenia i nie przesądzają o wysokości składek, odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych, kosztów upomnienia czy opłaty dodatkowej, wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.u.s. O tytule obowiązku ubezpieczenia oraz o wysokości wspomnianych należności z tytułu składek rozstrzygają: „*ex lege* przepisy zawarte w rozdziale 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a wydana w tym przedmiocie decyzja organu rentowego ma jedynie charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Tym

⁸⁶⁰ Minister Finansów nadto wskazał, że: „Konsekwencją przyjęcia, że zapłacenie przez płatnika składek zaległych składek sus dotyczących pracowników, zleceniobiorców, byłych pracowników lub zleceniobiorców nie powoduje po stronie tych podatników powstania przychodu w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy PIT, jest to, że koszty poniesione na ich opłacenie, nie mogą po stronie płatnika tych składek, zostać uznane za koszty uzyskania przychodów, w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy PIT, w części w jakiej powinny być one sfinansowane z dochodu podatnika (pracownika, zleceniobiorcy, byłego pracownika lub zleceniobiorcy). Tożsama zasada dotyczyć będzie zapłaconych ze środków płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Analogicznie, przedmiotowy wydatek płatnika składek będącego podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych poniesiony tytułem zapłaty zaległych składek sus lub zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne nie będzie stanowił kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy CIT, w części, w jakiej składki te powinny być sfinansowane przez pracownika lub zleceniobiorcę, względnie byłego pracownika lub byłego zleceniobiorcę”.

⁸⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2021 r., II FSK 731/21, LEX nr 3258156.

⁸⁶² M. Weralski, *op. cit.*, s. 325.

bardziej więc stan konta płatnika wynikający z rozliczenia dokonywanych wpłat nie może prawotwórczo przesądzać o nadpłacie lub niedopłacie należności składkowych powstałych na skutek zadeklarowania i opłacenia nienależnych (z braku obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym) lub zaniżonych albo zawyżonych składek”⁸⁶³.

Z kolei w wyroku z dnia 23 września 2021 r., Sąd Apelacyjny w Szczecinie zajął stanowisko, zgodnie z którym ustalenie salda rachunku i określenie wysokości zadłużenia ma wyłącznie walor porządkujący i tym samym nie przyczynia się do powstania zobowiązania płatnika⁸⁶⁴.

W kontekście odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych wypowiedział się m.in. SA w Szczecinie w wyroku z dnia 6 czerwca 2019 r. SA w Szczecinie podkreślił, iż art. 46 u.s.u.s. nakłada na płatnika składek szereg obowiązków o charakterze płatniczo-rozliczeniowym i ma charakter bezwzględny. W sytuacji, gdy organ rentowy wskutek przeprowadzonego postępowania kontrolnego dokonał ustaleń, zgodnie z którymi płatnik nie opłacił prawidłowo składek ubezpieczeniowych za ubezpieczonych, wówczas na płatniku spoczywa ciężar wykazania opłacenia składek w całości bądź w części w toku postępowania odwoławczego przed sądem ubezpieczeń społecznych. Nadto, w wyroku przesądzono o braku możliwości stosowania przez organ rentowy ulg w stosunku do płatnika składek, jeśli doszło do naruszenia przepisów przy poborze składek na ubezpieczenie społeczne⁸⁶⁵.

⁸⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2022 r., II USKP 211/21, LEX nr 3421855.

⁸⁶⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 września 2021 r., III AUa 190/21, LEX nr 3332665.

⁸⁶⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., III AUa 50/19, LEX nr 2923465.

7.9. Czasowe i trwale wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika

7.9.1. Wprowadzenie

Odpowiedzialność płatnika składek ubezpieczeniowych z tytułu naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych doznaje pewnych modyfikacji w postaci możliwości skorzystania z dobrodziejstwa istniejących rozwiązań prawnych. Możemy wyróżnić w tym zakresie czasowe i trwale wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika. Umorzenie skutkuje zwolnieniem z obowiązku opłacenia dłużnych kwot jest zatem przykładem trwałego wstrzymania dochodzenia zadłużenia przez wierzyciela. Do czasowych instytucji pozwalających na wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS należy zaś zaliczyć odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty. Ma to miejsce na mocy porozumienia lub decyzji organu. W przypadku braku realizacji postanowień ww. dokumentów, tj. braku uregulowania zaległości w wyznaczonych terminach rat bądź w odroczonej dacie płatności, należności stają się natychmiast wymagalne. Dlatego zastosowanie ulgi ma charakter czasowej pomocy dla zobowiązanego, który wykazał przesłanki jej zastosowania. Niemniej jednak, ulgi nie powodują zniesienia odpowiedzialności, lecz wyłącznie czasowo zmieniają terminy wymagalności.

Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 4 lipca 2022 r., rozłożenie niezapłaconych w terminie składek ubezpieczeniowych na raty i określenie nowych terminów płatności nie wpływa na fakt, że zaległość istnieje⁸⁶⁶. Zdaniem SA, należności z tytułu składek ubezpieczeniowych stają się wymagalne w dacie obowiązku ich wyliczenia i zapłaty. Brak zapłaty oznacza zaś powstanie zaległości składkowych z mocy samego prawa, tj. na podstawie art. 51 § 1 o.p. w zw. z art. 31 u.s.u.s. Stosownie do przepisu art. 29 ust. 1 u.s.u.s. ze względów gospodarczych bądź innych względów zasługujących na uwzględnienie, ZUS ma prawo na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należności na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Rozłożenie na raty zaległości stanowi wyłącznie przejaw

⁸⁶⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 lipca 2022 r., III AUa 2494/20, LEX nr 3435696.

dobrej woli wierzyciela, który zgadza się na uregulowanie zaległości w określonych kwotach i terminach⁸⁶⁷.

7.9.2. Umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne

Umorzenie zaległości składkowych nie pozostaje bez wpływu na odpowiedzialność płatnika składek, ponieważ w praktyce oznacza brak ich dochodzenia przez ZUS. Jest to zatem instytucja o najdalej idących skutkach prawnych⁸⁶⁸. Stosownie do wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 października 2007 r., umorzenie zaległości składkowych stanowi formę prawną skutkującą zwolnieniem z obowiązku opłacenia tychże należności⁸⁶⁹. Zdaniem WSA, zasadą jest opłacanie składek przez płatników, zatem umorzenie zadłużenia z tytułu składek ma charakter instytucji nadzwyczajnej⁸⁷⁰. Instytucja ta jest zatem wyjątkiem od zasady opłacania składek przez płatników. Analogicznie zaznacza J. Strusińska-Żukowska „umorzenie zaległości składkowych to forma prawna prowadząca do zwolnienia z obowiązku ich opłacenia, która może zaistnieć jedynie w ściśle określonych przypadkach, których granice wyznaczają ustawowe przesłanki całkowitej nieściągalności bądź ważny interes osoby zobowiązanej do ich opłacenia”⁸⁷¹.

Opłacenie należności z uwagi na różne, niekiedy trudne do przewidzenia okoliczności może być utrudnione. *De lege lata* istnieje możliwość umorzenia należności z tytułu składek przy zaistnieniu konkretnych przesłanek. J. Wantoch-Rekowski podkreśla, że zagadnienie umarzania należności wynika z ustawy systemowej i ustaw pozaubezpieczeniowych⁸⁷². Na kanwie rozważań na temat umorzenia składek, M. Pogonowski zaznacza, iż cechą charakterystyczną aktów

⁸⁶⁷ *Ibidem*.

⁸⁶⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2023 r., I GSK 1697/22, Legalis nr 2893384.

⁸⁶⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2007 r., V SA/Wa 1291/07, Legalis nr 272875.

⁸⁷⁰ *Ibidem*.

⁸⁷¹ J. Strusińska-Żukowska, *Art. 28 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, Legalis.

⁸⁷² J. Wantoch-Rekowski, *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2004, s. 33.

prawnych regulujących sferę umorzeń jest ich wyjątkowo zwarte (tj. krótkie) ujęcie⁸⁷³.

W zakresie ustawy systemowej warto wskazać na art. 28 u.s.u.s. odnoszący się do umorzenia należności składkowych. Zasadniczo, należności z tytułu składek mogą być umarzone przez ZUS w całości lub w części. Należności z tytułu składek mogą być co do zasady umarzone wyłącznie, gdy są całkowicie nieściągalne. Jednak w uzasadnionych przypadkach należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być umarzone pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Z całkowitą nieściągalnością, stosownie do art. 28 ust. 3 u.s.u.s., mamy do czynienia, gdy:

- 1) dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i równocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie,
- 2) sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z uwagi na zajście przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe,
- 3) nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa,
- 4) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym,
- 5) wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym,
- 6) nie nastąpiło zaspokojenie należności w umorzonym postępowaniu upadłościowym,

⁸⁷³ M. Pogonowski, *Charakter prawny umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne – aspekty ekonomiczne i społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) K. Ślebza, Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 122-123.

- 7) ogłoszono upadłość, o której mowa w części III w tytule V ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe,
- 8) naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję,
- 9) jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Skutkiem umorzenia składek jest umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i opłaty dodatkowej. W sytuacji wyrejestrowania płatnika składek oraz ubezpieczonych, umorzeniu z mocy prawa ulegają należności z tytułu składek pod warunkiem, że ich wysokość nie przekracza wysokości dziesięciokrotności kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadku śmierci dłużnika, umorzeniu z mocy prawa ulegają należności z tytułu składek, jeżeli ich wysokość nie przekracza wysokości 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym datę zgonu dłużnika. Przepis art. 28 ust. 3 pkt 4b u.s.u.s. nie ma zastosowania do składek w części finansowanej przez ubezpieczonego, chyba że jest on jednocześnie płatnikiem składek. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której płatnik nie posiada środków finansowych służących spłacie należności tytułem składek ubezpieczeniowych bez istotnego uszczerbku dla swojej sytuacji finansowej oraz możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. W analogicznej sprawie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 21 maja 2013 r. orzekł, że „Odmawiając w przedmiotowych okolicznościach faktycznych umorzenia, ZUS winien co najmniej jasno i jednoznacznie (a nie twierdzić, że brak dostatecznych przesłanek) przeanalizować możliwości finansowe strony jak i konsekwencje jakie pociągnie za sobą brak umorzenia”⁸⁷⁴.

Niemniej jednak, na mocy art. 30 u.s.u.s. istnieje wyłączenie możliwości umorzenia należności w przypadku składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami. Jak zaznaczył WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 grudnia 2022 r., przepis ten odnosi się wyłącznie do składek finansowanych przez

⁸⁷⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2013 r., I SA/Gl 1363/12, LEX nr 1798243.

ubezpieczonych niebędących płatnikami składek i jako taki musi być interpretowany w sposób ścisły⁸⁷⁵.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne⁸⁷⁶, ZUS ma prawo do umorzenia należności z tytułu składek, jeśli zobowiązany⁸⁷⁷ wykaże, że z uwagi na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie ma możliwości opłacić tych należności, bowiem pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny. W rozporządzeniu zawarto katalog otwarty przyczyn uzasadniających umorzenie tychże należności publicznoprawnych. I tak może mieć to miejsce przykładowo w sytuacji:

- 1) kiedy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych,
- 2) poniesienia strat materialnych w konsekwencji klęski żywiołowej bądź innego nadzwyczajnego zdarzenia sprawiających, że opłacenie należności tytułem składek ubezpieczeniowych mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności lub
- 3) przewlekłej choroby zobowiązanego bądź konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Przykładowe przesłanki, które mogą uzasadniać umorzenie składek są *de lege lata* nierozdzielnie związane z sytuacją finansową zobowiązanego, tj. płatnika składek, jego następcy prawnego bądź osoby trzeciej. M. Pogonowski zauważa, iż tytuł przywołanego rozporządzenia jest sprzeczny z jego treścią. Rozporządzenie bowiem, wbrew nadanej nazwie, nie dyktuje zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a jedynie zawiera przykładowe sytuacje, w których jest to możliwe⁸⁷⁸. Autor ten pisze, że „Umorzenie w kategoriach

⁸⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 grudnia 2022 r., III SA/Łd 622/22, LEX nr 3453015.

⁸⁷⁶ Dz. U. z 2003 r. nr 141, poz. 1365.

⁸⁷⁷ Przez „zobowiązanego” należy stosownie do § 2 analizowanego rozporządzenia rozumieć „płatnika składek zobowiązanego do opłacenia należności z tytułu składek, następcę prawnego płatnika składek, któremu Zakład wydał decyzję o zakresie odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu tych składek, albo osobę trzecią, na którą decyzją Zakładu przeniesiona została odpowiedzialność za zobowiązania płatnika składek z tytułu tych składek”.

⁸⁷⁸ M. Pogonowski, *op. cit.*, s. 122.

ekonomicznych ma charakter dwuwymiarowy. Dla wierzyciela oznacza całkowitą lub częściową rezygnację ze ściągania określonych należności pieniężnych, natomiast dla zobowiązanego oznacza przysporzenie konkretnych, wymiernych korzyści finansowych lub majątkowych. W kategoriach prawnych będzie to systemowa forma dobrowolnej rezygnacji wierzyciela z całości lub części przysługującego mu świadczenia. Rezygnację może przeprowadzić ten, komu dana należność przypada, bądź ten, kto odpowiada za działalność (szczególnie finansowo) osoby lub podmiotu będącego wierzycielem, a także ten, kto taką odpowiedzialność ma zamiar przyjąć. W tym znaczeniu państwo jako przymusowa organizacja wyposażona w atrybuty władzy ma prawo do podjęcia decyzji o umorzeniu należności przypadających bezpośrednio państwu bądź podmiotowi, za który ponosi lub ponosić będzie w przyszłości odpowiedzialność⁸⁷⁹.

Pierwszą z przesłanek umorzenia jest sytuacja, w której opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. Warunek ten pośrednio zatem nawiązuje do ciążącego na płatniku składek obowiązku sfinansowania składki na ubezpieczenia. Umorzenie należności składowych nie przyczyni się jednak do powstania odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych ani finansowych. Podczas rozpatrywania wniosku o umorzenie zaległości, ani organ ani Sąd I instancji nie analizują przyczyn, które doprowadziły do zadłużenia na koncie podmiotu wnioskującego⁸⁸⁰. ZUS ma prawo umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek pod warunkiem wykazania przez zobowiązanego, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to dla niego i jego rodziny zbyt ciężkie skutki.

Dodatkowo, podstawą umorzenia należności z tytułu składek może być wyżej wspomniana przesłanka umorzenia w postaci choroby zobowiązanego bądź członka jego rodziny. Niemniej jednak, jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 29 września 2021 r., należy wykazać dwa elementy, które muszą być spełnione łącznie, tj.:

- 1) choroba zobowiązanego lub członka jego rodziny musi być przewlekła i

⁸⁷⁹ *Ibidem*, s. 124.

⁸⁸⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2023 r., I GSK 454/22, Legalis nr 2881436.

- 2) choroba musi uniemożliwiać pozyskiwanie dochodu w celu spłaty zobowiązań⁸⁸¹.

Stan ten musi być także trwały w przewidywalnej perspektywie czasowej, dlatego w pełni zasadnym jest odniesienie się do przyszłych, potencjalnych możliwości zarobkowych ubezpieczonego, w szczególności z uwagi na istnienie interesu społecznego uzasadniającego potrzebę wyegzekwowania wszystkich należności publicznoprawnych⁸⁸².

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁸⁸³ z wnioskiem o umorzenie należności, o których mowa w art. 1 ust. 1 tejże ustawy, może również wystąpić spadkobierca lub osoba trzecia, jeżeli w zakresie tych zobowiązań ZUS wydał decyzję o ich odpowiedzialności. Z art. 1 ust. 1 ww. ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność wynika zakres umorzenia nieopłaconych składek. Nieopłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności⁸⁸⁴ za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. oraz należne od nich odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, koszty upomnienia, opłaty dodatkowe, jak i koszty egzekucyjne naliczone przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego umarza się na wniosek osoby podlegającej w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ww. ubezpieczeniom:

- 1) która przed dniem 1 września 2012 r. zakończyła prowadzenie pozarolniczej działalności i nie prowadzi jej już w dniu wydania decyzji określającej warunki umorzenia,
- 2) innej niż wymieniona powyżej w pkt 1.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 października 2016 r. decyzja, o której mowa w art. 1 ust. 8 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące

⁸⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2021 r., I GSK 345/21, Legalis nr 2630996.

⁸⁸² *Ibidem*.

⁸⁸³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1551 ze zm.

⁸⁸⁴ W rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

pozarolniczą działalność gospodarczą, powinna składać się z dwóch elementów. Decyzja ta powinna określać warunki umorzenia ustanowione w ust. 10-12 oraz zawierać ustalenia w zakresie kwot należności podlegających umorzeniu⁸⁸⁵. SN za warunek umorzenia należności składkowych (w kwotach ustalonych w decyzji określającej warunki umorzenia) wskazuje nieposiadanie, na dzień wydania decyzji o umorzeniu, składek niepodlegających umorzeniu oraz pozostałych należności powstałych w konsekwencji ich nieopłacenia⁸⁸⁶. Przesłanka nieposiadania zadłużenia z tytułu niepodlegających umorzeniu składek jest spełniona po ich opłaceniu⁸⁸⁷. W rozważaniach sądów i przedstawicieli doktryny na temat regulacji ustawy niejednokrotnie zauważyć można posługiwanie się określeniem „abolicja” w kontekście umorzenia tych świadczeń publicznoprawnych⁸⁸⁸.

7.9.3. Odroczenie terminu płatności składek i rozłożenie należności na raty

W kontekście odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie obowiązków o charakterze płatniczo-rozliczeniowym warto przeanalizować również przewidziane w ustawie systemowej instytucje odroczenia terminu płatności składek i rozłożenia należności z tytułu składek na raty.

Stosownie do treści art. 29 ust. 1 u.s.u.s., ZUS może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty. Jednak musi mieć to uzasadnienie we względach gospodarczych bądź innych przyczynach zasługujących na uwzględnienie. ZUS powinien uwzględnić możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Nalicza się jednak opłatę prolongacyjną na zasadach i w wysokości przewidzianej w ustawie - Ordynacja podatkowa. Sposób naliczania opłaty prolongacyjnej wynika z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę

⁸⁸⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, Legalis nr 1564915.

⁸⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 maja 2022 r., III USKP 124/21, Legalis nr 2841959.

⁸⁸⁸ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 maja 2022 r., III USKP 124/21, Legalis nr 2841959; M. Pogonowski, *op. cit.*, s. 123.

oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁸⁸⁹.

Opłata prolongacyjna jest naliczana według wzoru:

$$\frac{K \times L \times S}{365} = OP = OPpz$$

gdzie poszczególne symbole i liczby oznaczają:

- 1) K – kwotę odroczonego lub rozłożonego na raty podatku, odroczonej lub rozłożonej na raty zaległości podatkowej,
- 2) L – liczbę dni, na które odroczone termin płatności podatku lub zapłatę zaległości podatkowej bądź rozłożono na raty zapłatę podatku lub zaległości podatkowej,
- 3) S – stawkę opłaty prolongacyjnej,
- 4) 365 – liczbę dni w roku,
- 5) OP – kwotę opłaty prolongacyjnej,
- 6) OPpz – kwotę opłaty prolongacyjnej po zaokrągleniu.

Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek, jak i rozłożenie należności na raty ma miejsce w drodze zawarcia umowy. Od składek rozłożonych na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku w przedmiocie udzielenia tychże ulg. Jeśli dłużnikowi nie uda się terminowo spłacić ustalonych przez ZUS rat, następuje stan natychmiastowej wymagalności względem pozostałej kwoty wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej.

W sytuacji odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek bądź rozłożenia należności na raty uznaje się, że płatnik składek nie posiada zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek pod warunkiem, że:

- 1) opłaca należności z tytułu składek w terminach i w wysokości ustalonych w umowie z ZUS oraz

⁸⁸⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 703.

- 2) nie posiada zadłużenia z tytułu należności z tytułu składek, nieobjętych tą umową.

Kwestią sporną, która jest przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu jest w szczególności ustalenie, czy rozłożenie zaległych składek na raty przyczynia się do wydłużenia ustawowego terminu ich zapłaty, tj. do dnia określonego w umowie o rozłożenie na raty⁸⁹⁰. Zgodnie z orzecznictwem, wykładnia systemowa art. 29 u.s.u.s. prowadzi do uznania, iż skoro ustawodawca dopuścił spłatę zaległości z tytułu składek w terminach ustalonych przez ZUS w umowie ratalnej, to w konsekwencji kwota zaległości staje się wymagalna dopiero w momencie, gdy dłużnik nie spłaci rat w terminach ustalonych przez ZUS⁸⁹¹. Pogląd ten należy uznać za w pełni słuszny, bowiem odmienne rozumienie byłoby niejako sprzeczne z istotą przepisu i celem ustawodawcy.

Jak wskazał SN w wyroku z dnia 23 czerwca 2022 r., zawarcie układu ratalnego, jak i wywiązywanie się płatnika z obowiązku terminowej spłaty rat, skutkuje uwolnieniem w tym okresie członka zarządu z ciężącej na nim odpowiedzialności za zaległe składki⁸⁹². Natomiast reaktywacja odpowiedzialności ma miejsce w sytuacji braku spłaty wymaganych rat⁸⁹³. Zgodnie zaś ze stanowiskiem SA w Katowicach zawartym w wyroku z dnia 4 lipca 2022 r., decyzja przypisująca wspólnikom spółki jawnej odpowiedzialność za dług spółki ma charakter deklaratoryjny⁸⁹⁴. Realizacja układu ratalnego nie jest przeszkodą do wydania deklaratoryjnej decyzji o odpowiedzialności wspólników spółki jawnej za zobowiązania spółki⁸⁹⁵. Zawarcie układu ratalnego w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.s.u.s. powoduje, że w stosunku do spółki nie może toczyć się egzekucja, w konsekwencji aktualizacji nie podlega akcesoryjna, wtórna i niesamoistna odpowiedzialność członka zarządu za zobowiązania spółki⁸⁹⁶. Jest to zatem instytucja niepozostająca bez wpływu na kwestię odpowiedzialności.

⁸⁹⁰ J. Wantoch-Rekowski, R. Kwaśniewski, M. Wilmanowicz-Słupczewska, *The deadlines for paying social security contributions*, Kwartalnik Prawo-Finansowy 4/2018, s. 7-21.

⁸⁹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 13 lutego 2019 r., III AUa 696/18, LEX nr 2669414; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2018 r., V SA/Wa 480/17, LEX nr 2469250.

⁸⁹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2022 r., I USKP 107/21, LEX nr 3419121.

⁸⁹³ *Ibidem*.

⁸⁹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 lipca 2022 r., III AUa 2494/20, LEX nr 3435696.

⁸⁹⁵ *Ibidem*.

⁸⁹⁶ *Ibidem*.

7.10. Zasada *ne bis in idem*

Mimo tego, że zasada *ne bis in idem*, znana jest prawu od dawnych czasów, zauważalne są jednak trudności interpretacyjne przy jej stosowaniu, nie tylko w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych⁸⁹⁷.

W literaturze przedmiotu często wskazuje się na podobny zakres regulacji art. 98 u.s.u.s. i art. 218 § 1a k.k., a niekiedy także przepisu art. 24 u.s.u.s.⁸⁹⁸ W tym miejscu nie sposób przeoczyć wyroku z dnia 18 listopada 2010 r.⁸⁹⁹, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny⁹⁰⁰ oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹⁰¹ przez to, że dopuszczały względem tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, były niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu⁹⁰² oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.⁹⁰³ Niezgodność z ww. regulacjami prawnymi została także przesądzona przez TK wobec dotychczasowej treści art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z uwagi na dopuszczenie w stosunku do tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tejże ustawy. TK zaznaczył, że co prawda przepisy prawne nie budziły wątpliwości konstytucyjnych pod warunkiem, że byłyby oceniane pojedynczo, bez związku z aspektem normatywnym. Z uwagi jednak na utworzenie przez nie łącznie mechanizmu prawnego, który potencjalnie mógłby wywołać skutki niekonstytucyjne, *eo ipso* utraciły one moc obowiązującą w dotychczasowej treści. W wyniku

⁸⁹⁷ D. Czudek, *Ne bis in idem in the tax process*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(7)/2019, s. 109.

⁸⁹⁸ J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 26.

⁸⁹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, Legalis nr 264251.

⁹⁰⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁹⁰¹ Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 i nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. nr 105, poz. 668.

⁹⁰² Dz. U. z 2003 r. nr 42, poz. 364.

⁹⁰³ Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

powyższego orzeczenia, wprowadzono analogiczne przepisy do uprzednio obowiązujących z tą różnicą, że dodano klauzulę o niemożności zbiegu sankcji⁹⁰⁴.

Przedstawiciele doktryny prawa karnego pozytywnie oceniają przywołane rozstrzygnięcie TK z 18 listopada 2010 r. i jednocześnie wskazują: „Jeżeli przyjąć bowiem, że zasada ta wiąże w całym szeroko pojętym prawie represyjnym, to należy uznać, że w gruncie rzeczy nie ma jakościowej różnicy między odpowiedzialnością karną i administracyjną, a przynajmniej tymi jej przypadkami, w których zastosowanie sankcji administracyjnej wiąże się (lub może się wiązać) z ustalaniem podmiotowej zarzucalności czynu, a zatem z tym, co na gruncie prawa karnego nazywane jest winą”⁹⁰⁵.

W literaturze przedmiotu często podkreśla się także problem z zakresu subsumpcji konkretnego stanu faktycznego i w konsekwencji doboru odpowiedniej sankcji – tj. czy niepłacenie składek będzie stanowiło wykroczenie z art. 98 u.s.u.s. czy może występek z art. 218 § 1a k.k.⁹⁰⁶ Słusznie podkreśla się brak racjonalności ustawodawcy poprzez niewskazanie precyzyjnych reguł interpretacyjnych w tym zakresie⁹⁰⁷. J. Urbanowicz proponuje stosować art. 24 u.s.u.s. wobec płatników, którzy regulują należności, lecz posługują się tzw. mechanizmem „optymalizacji składkowej”, zaś sankcję z art. 218 § 1a k.k. stosować względem płatników długookresowo i uporczywie zwlekających z opłatą bez woli opłacenia należności, a z kolei art. 98 powinien mieć zastosowanie wobec samofinansujących siebie, indywidualnych płatników składek na ubezpieczenia społeczne⁹⁰⁸. W literaturze wskazuje się na pełnienie funkcji pomocniczego środka represji przez kary administracyjne względem środków o charakterze penalnym⁹⁰⁹. Różnice pomiędzy sankcją administracyjną a karą kryminalną zasadniczo ulegają rozmyciu przy założeniu, że prewencja to kształtowanie pożądanych przez państwo zachowań i postaw sprawcy lub ogółu obywateli⁹¹⁰.

⁹⁰⁴ J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 26.

⁹⁰⁵ M. Mozgawa, M. Kulik, *op. cit.*, s. 36-37.

⁹⁰⁶ J. Urbanowicz, *op. cit.*, s. 26.

⁹⁰⁷ *Ibidem*.

⁹⁰⁸ *Ibidem*, s. 27.

⁹⁰⁹ Zob. M. Mozgawa, M. Kulik, *op. cit.*, s. 39.

⁹¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

7.11. Pozostałe aspekty odpowiedzialności

W kontekście naruszenia obowiązków płatnika, m.in. o charakterze płatniczo-rozliczeniowym, na uwagę zasługuje praca autorstwa D. Wajdy, pt. „Cywilnoprawna odpowiedzialność płatnika składek wobec ubezpieczonego za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych”⁹¹¹. Zgodnie z poglądem tego Autora, w aktualnym stanie prawnym „istnieją odpowiednie podstawy normatywne, które pozwalają pociągnąć płatnika do odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę, którą ubezpieczony poniósł w następstwie nieprawidłowego wykonywania zadań publicznych przez płatnika. W płaszczyźnie stosunku ubezpieczenia społecznego płatnik odpowiada względem ubezpieczonego wedle reguł typowych dla reżimu odpowiedzialności deliktowej, co jest konsekwencją publicznoprawnego charakteru stosunku ubezpieczenia społecznego. Natomiast na zasadach *ex contractu* płatnik może ponosić względem ubezpieczonego odpowiedzialność tylko w ramach innego stosunku prawnego łączącego te dwa podmioty”⁹¹². Niemniej jednak, zdaniem D. Wajdy obowiązujące obecnie regulacje prawne nie charakteryzują się kompleksowością i spójnością, z czym trudno się nie zgodzić.

W tym miejscu warto także wyłącznie zasygnalizować istnienie orzeczeń oraz poglądów przedstawicieli doktryny w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej. W. Sanetra zwraca uwagę na ciekawy aspekt składki na ubezpieczenia społeczne. Nie należy bowiem analizować składki wyłącznie z perspektywy ubezpieczonego. Składka ta pełni funkcję ochronną dla pracodawcy występującego w roli płatnika. Ubezpieczenie stanowi w pewnym stopniu ograniczenie konsekwencji ryzyka i odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy. Powyższe, zdaniem W. Sanetry, stanowi wyczerpujące uzasadnienie dla ponoszenia przez pracodawcę ciężaru składki ubezpieczeniowej⁹¹³.

Z drugiej strony, T. Bińczycka-Majewska formułuje postulat *de lege ferenda* w postaci unormowania w obowiązujących przepisach ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności przez państwo (Skarb Państwa) z tytułu odpowiedzialności za działania ZUS jako państwowej osoby prawnej⁹¹⁴.

⁹¹¹ D. Wajda, *Cywilnoprawna odpowiedzialność ...*, *op. cit.*, s. 23.

⁹¹² *Ibidem*, s. 23.

⁹¹³ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 11.

⁹¹⁴ T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych*, *op. cit.*, s. 64.

W nawiązaniu do art. 125a u.e.r. Ł. Prasolek zaznacza, że „pewnym mankamentem komentowanej regulacji jest brak odpowiednich przepisów, na podstawie których niesolidny płatnik mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków z powyższego obszaru. Podkreśla się jednak słusznie, że w przypadku umownych stosunków łączących strony stosunków ubezpieczeniowych otwarta zostaje droga ochrony procesowej na podstawie odpowiedzialności cywilnoprawnej opartej na art. 471 k.c. w zw. z art. 125 lub 125a u.e.r. (por. K. Antonów, *Sprawy*, s. 71–72)”⁹¹⁵. Ł. Prasolek zwraca w szczególności uwagę na treść art. 97 ust. 1 pkt 2 uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁹¹⁶. Z ww. przepisu *expressis verbis* wynikała odpowiedzialność cywilnoprawna pracodawcy w sytuacji, gdy w wyniku niedopełnienia bądź nienależytego dopełnienia przez pracodawcę obowiązków wynikających z art. 96 ust. 1 i 2 tejże ustawy, pracownik lub pozostali po nim członkowie rodziny ponieśli szkodę.

7.12. Podsumowanie

W rozdziale dokonano analizy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych jest związana z nałożonymi na płatnika powinnościami, tj. obowiązkiem obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania i opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne.

Rozważania dotyczyły odpowiedzialności płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s., która może wystąpić w przypadku nierealizowania obowiązku w postaci prowadzenia dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz odpowiedzialności za wykroczenie stypizowane w art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. pojawiającej się w sytuacji

⁹¹⁵ Ł. Prasolek, *Art. 125a [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, op. cit.*, Legalis.

⁹¹⁶ *Ibidem*.

niedopełnienia obowiązku przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie.

W rozdziale analizie poddane zostały również zagadnienia z pozoru poboczne, lecz nie pozostające bez wpływu na odpowiedzialność i konsekwencje wynikające z naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Dotyczyły one między innymi problematyki ograniczenia podstawy wymiaru składek, opłacenia nienależnych składek, odsetek i opłaty dodatkowej, terminu przedawnienia należności z tytułu składek, kwestionowania zadeklarowanej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz czasowych i trwałych sposobów na wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika składek. Wykazano, że to na ubezpieczonego, a nie płatnika składek, nakładana jest odpowiedzialność w przypadku przekazania płatnikowi przez ubezpieczonego informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w przedmiocie przekroczenia przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Natomiast zasadniczo bez wpływu na odpowiedzialność po stronie płatnika składek pozostaje opłacenie składek nienależnych. Składki takie są co do zasady zaliczane przez ZUS z urzędu na rzecz zaległych bądź bieżących składek, a w przypadku ich braku - na poczet przyszłych składek, chyba, że płatnik złoży wniosek o ich zwrot.

Zaznaczyć warto, że brak realizacji obowiązków płatniczo-rozliczeniowych przez płatnika przyczynia się do nałożenia na niego dodatkowych, określonych obciążeń finansowych. Niewykonanie przez płatnika podstawowych obowiązków wywołuje powstanie kolejnych. Ma to m.in. miejsce w przypadku braku terminowej zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne. W takiej sytuacji płatnik składek zobowiązany jest zarówno do uregulowania zaległej kwoty, jak i zapłaty należności tytułem naliczonych odsetek. Przy czym, zgodnie z orzecnictwem, obowiązek naliczenia odsetek za zwłokę nie jest zależny od okoliczności powstania zaległości składkowej, woli stron stosunku ubezpieczeniowego czy winy lub wiedzy płatnika bądź organu rentowego

W rozdziale odniesiono się również do skutków podatkowych zapłaty zaległych składek przez płatnika. Zagadnienie to stanowiło przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych oraz indywidualnych interpretacji podatkowych. Wyżej wymienione zawierały sprzeczne stanowiska na temat skutków zapłaty zaległych

składek. W związku z tym, wydana została interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie konsekwencji podatkowych zapłaty przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Minister Finansów opowiedział się za poglądem reprezentowanym przez sądownictwo administracyjne, zgodnie z którym zapłacenie przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek zdrowotnych dotyczących pracowników, zleceniobiorców, byłych pracowników lub byłych zleceniobiorców nie przyczynia się po stronie tych podatników do powstania przychodu w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Opłacenie należności z uwagi na różne okoliczności może być utrudnione. *De lege lata* istnieje możliwość umorzenia należności z tytułu składek przy zaistnieniu konkretnych przesłanek. W rozdziale nawiązano również do odroczenia płatności składek i rozłożenia należności na raty.

W toku rozważań odniesiono się również do zasady *ne bis in idem*. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, często pojawia się trudność z zakresu subsumpcji konkretnego stanu faktycznego i przyporządkowania właściwej sankcji. Zauważalne są niejednolite poglądy w obrębie kwalifikacji karnej nieopłacenia składek w terminie, tj. czy nieopłacenie składek stanowi wykroczenie z art. 98 u.s.u.s. czy występki z art. 218 § 1a k.k. W tym kontekście zauważa się brak racjonalności ustawodawcy uwypuklony przez brak wskazania konkretnych zasad interpretacyjnych.

W literaturze przedmiotu uwaga poświęcana jest również cywilnoprawnej odpowiedzialności płatnika składek wobec ubezpieczonego. Z tej perspektywy także podkreśla się brak spójności i kompleksowości uregulowań z zakresu odpowiedzialności cywilnoprawnej płatnika. Ciekawym postulatem jest propozycja autorstwa T. Bińczyckiej-Majewskiej o unormowaniu ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności przez państwo (Skarb Państwa) z tytułu odpowiedzialności za działania ZUS.

Rozdział VIII

Odpowiedzialność osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne

8.1. Wstęp

W aktualnym stanie prawnym w ustawie systemowej znajdują się odesłania do odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek. Z Ordynacji podatkowej wynikają zaś między innymi „ogólne reguły odpowiedzialności poszczególnych kategorii podmiotów”⁹¹⁷. J. Wantoch-Rekowski określa dwojakie stosowanie Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne⁹¹⁸:

- 1) gdy ustawodawca zawarł odesłanie wyrażone *expressis verbis* do określonego przepisu ustawy podatkowej w nawiązaniu do konkretnej instytucji z zakresu należności z tytułu składek oraz
- 2) w obrębie art. 31 u.s.u.s.

Zgodnie z definicją ustawową przez wspomniane należności z tytułu składek należy rozumieć składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i opłatę dodatkową⁹¹⁹. Z enumeratywnego wyliczenia zawartego przez ustawodawcę w art. 31 ustawy systemowej wynika, iż wskazane tam odesłania do instytucji uregulowanych w Ordynacji podatkowej stanowią katalog zamknięty⁹²⁰. Analizowane rozwiązanie legislacyjne spotyka się ze zróżnicowaną oceną w literaturze przedmiotu. P. Majka zaznacza, że obecnie nie istnieje potrzeba utworzenia, w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, odrębnych uregulowań z zakresu odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek⁹²¹. Podobny pogląd wyraża J. Wantoch-Rekowski wskazując, że odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej

⁹¹⁷ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2017, s. 455.

⁹¹⁸ J. Wantoch-Rekowski, *O stosowaniu Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, (red.) J. Głuchowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 537.

⁹¹⁹ Art. 24 ust. 2 u.s.u.s.

⁹²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2015 r., I UK 391/14, OSNP 7/2017, poz. 85.

⁹²¹ P. Majka, *Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne –wybrane problemy orzecznicze*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(5)/2017, s. 45.

pozwała uniknąć powtarzania identycznych regulacji w Ordynacji podatkowej i ustawie systemowej, jednak zauważa, że nie jest to rozwiązanie idealne, co wynika z różnic dzielących podatki i składki na ubezpieczenia społeczne⁹²². W. Morawski również podkreśla istniejące na tym polu trudności interpretacyjne związane w szczególności z niemożliwością prostego przeniesienia „siatki pojęciowej” funkcjonującej w ramach Ordynacji podatkowej do ustawy systemowej⁹²³. Tożsame stanowisko zajmuje I. Jędrasik-Jankowska⁹²⁴. Przy czym, uwagi na temat rozbieżności zachodzących pomiędzy pojęciami „podatnika”, „płatnika podatków” i „inkasenta” oraz „płatnika składek” zostały poczynione już w rozdziale pierwszym pracy, tj. w części 1.3.3. „Płatnik składek a płatnik podatków”.

Odpowiedzialność osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne uregulowana została poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących odpowiedzialności podatkowej osób trzecich na mocy art. 31 u.s.u.s. Przepis art. 31 u.s.u.s. został przewidziany już w pierwotnej wersji ustawy systemowej. O odpowiedzialności stanowią przepisy tj.: art. 107 § 1, 1a, § 2 pkt 2 i 4 i § 3, art. 108 § 1, 3 i 4, art. 110 § 1, § 2 pkt 2 i § 3, art. 111 § 1-4 i § 5 pkt 1, art. 112 § 1-5, art. 112b-114, art. 115-117, art. 117d oraz art. 118 § 1 o.p. Jak zaznacza W. Morawski wyliczone „w art. 31 u.s.u.s. przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie tylko do należności z tytułu składek - aby zastosować przepisy o.p., musi najpierw powstać należność z tytułu składek. Przepisów Ordynacji podatkowej nie stosujemy więc do zagadnień dotyczących np. kwestii podlegania ubezpieczeniom społecznym czy ustalania podmiotu zobowiązanego do zapłaty składek. Pogląd ten potwierdza zastosowanie wykładni systemowej - art. 31 znajduje się w rozdziale 3 ustawy - <<Zasady ustalania stawek na ubezpieczenia społeczne>>”⁹²⁵. Stanowisko to należy podzielić.

SN w uchwale z dnia 5 sierpnia 2008 r. zauważa pewne podobieństwo prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych, które jednak zmniejsza się wraz z postępem ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych⁹²⁶. Zdaniem SN wspomniane

⁹²² J. Wantoch-Rekowski, *O stosowaniu Ordynacji podatkowej do należności...*, *op. cit.*, s. 537.

⁹²³ W. Morawski, *Art. 31 ...*, *op. cit.*, s. 288.

⁹²⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, *op. cit.*, s. 72.

⁹²⁵ W. Morawski, *Art. 31 ...*, *op. cit.*, LEX.

⁹²⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., I UZP 3/08, OSNP 2009/3-4/48.

podobieństwo zapewne miało decydujący wpływ na zamieszczenie w ustawie systemowej odesłania do odpowiedniego stosowania niektórych przepisów Ordynacji podatkowej. Istniejące jednak różnice między prawem podatkowym a prawem ubezpieczeń społecznych są spore i powodują trudności w zakresie stosowania (nawet odpowiedniego) norm⁹²⁷. J. Wantoch-Rekowski wskazuje m. in. na tzw. „kaskadowość odesłań” do odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej do należności ZUS, która także przyczynia się do powstania problemów interpretacyjnych⁹²⁸.

8.2. Podstawowe pojęcia związane z odpowiedzialnością osób trzecich

Z. Ofiarski słusznie podkreśla, że „Osoba trzecia nie jest dłużnikiem równorzędnym z podatnikiem, ponieważ pojawia się dopiero w trakcie kształtowania prawnego stosunku zobowiązania podatkowego”⁹²⁹. Szerzej o odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe piszą m.in. także B. Brzeziński i A. Olesińska⁹³⁰. W Ordynacji podatkowej znajduje się podstawa do nałożenia odpowiedzialności nie tylko na podatnika, ale również na inne osoby, tzw. „osoby trzecie”⁹³¹. W kontekście prawa ubezpieczeń społecznych I. Jędrasik-Jankowska określa osoby trzecie mianem „osób obcych”, które nie są stronami stosunku prawnego związanego z obowiązkiem obliczenia i odprowadzenia składki na ubezpieczenia społeczne⁹³². Z kolei W. Sobczak przyrównuje osoby trzecie do „żyrantów”⁹³³. Na gruncie Ordynacji podatkowej to podatnik jest stroną stosunku podatkowoprawnego, zatem odpowiednie stosowanie przepisów odnosi się do płatnika składek na

⁹²⁷ *Ibidem*.

⁹²⁸ J. Wantoch-Rekowski, *O stosowaniu Ordynacji podatkowej do należności ...*, *op. cit.*, s. 541.

⁹²⁹ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 269.

⁹³⁰ Zob. np. B. Brzeziński, A. Olesińska, *Zagadnienie odpowiedzialności w prawie podatkowym* [w:] *Odpowiedzialność i sankcje w prawie podatkowym*, (red.) B. Brzeziński, A. Olesińska, J. Pustuł, TNOiK, Toruń 2017; A. Olesińska, *Odpowiedzialność osób trzecich w Ordynacji podatkowej* [w:] *Ordynacja podatkowa* (red.) B. Brzeziński, C. Kosikowski, Studia, Łódź–Toruń 1999; A. Olesińska, *Zagadnienie modelu odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe*, *Państwo i Prawo* 1/1999; 161; A. Olesińska, E. Prejs, *Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe po nowelizacji ordynacji podatkowej*, *Przegląd Podatkowy* 3/2016, s. 25-31 i inne.

⁹³¹ Tak: B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, *op. cit.*, s. 451; A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe*, TNOiK, Toruń 2012, s. 103.

⁹³² I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, *op. cit.*, s. 71.

⁹³³ W. Sobczak, *Odpowiedzialność osób trzecich*, *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych* 6/2000, dodatek [cyt. za:] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ...*, *op. cit.*, s. 71.

ubezpieczenia społeczne, który analogicznie stanowi stronę stosunku ubezpieczeniowego⁹³⁴.

Zgodnie ze stanowiskiem R. Dowgiera, „Analiza uregulowań Ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że obok związków o charakterze ekonomicznym, odpowiedzialność osób trzecich może być też uzasadniona więzami rodzinnymi czy organizacyjnymi, a także wyjątkowo – wcześniej nawiązanym stosunkiem cywilnoprawnym (gwarant, poręczyciel)”⁹³⁵. Odpowiedzialność osób trzecich stanowi wyjątkową instytucję, w konsekwencji „przesłanki i zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności osób trzecich nie są na tyle szerokie, aby umożliwić orzeczenie o ich odpowiedzialności w każdym przypadku, gdy wyegzekwowanie należności od podatnika jest niemożliwe lub napotyka przeszkody”⁹³⁶. B. Brzeziński podkreśla: „Mimo, że prawo podatkowe formułuje szereg szczegółowych przesłanek odpowiedzialności osób trzecich (np. nabycie majątku od podatnika, stałe współdziałanie z podatnikiem etc.), to nie działania wyczerpujące te przesłanki są podstawą normatywną odpowiedzialności, ale w każdym wypadku będzie to stan polegający na niezaspokojeniu podmiotu uprawnionego z tytułu podatku na skutek niewypełnienia przez podatnika obowiązku zapłacenia podatku”⁹³⁷. Zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej odpowiedzialność osób trzecich za zaległości z tytułu składek stanowi instrument pomocniczy ZUS przy realizacji zadania gromadzenia środków w celu sfinansowania odpowiednich świadczeń przysługujących uprawnionym⁹³⁸.

Zgodnie z brzmieniem art. 107 § 1 i § 1a o.p., w sytuacjach i w zakresie przewidzianych w rozdziale piętnastym Ordynacji podatkowej zatytułowanym „Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich”, za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie wraz z podatnikiem również osoby trzecie. Co więcej, ww. osoby trzecie odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z następcą prawnym podatnika za przejęte przez niego zaległości podatkowe. Z kolei z art. 107 § 2 pkt 2, pkt 4 i § 3 o.p. wynika, że zasadniczo osoby trzecie odpowiadają

⁹³⁴ Zob. rozważania poczynione w rozdziale pierwszym pracy w części 1.3.3. „Płatnik składek a płatnik podatków” oraz w części 1.5.2. „Stosunek ubezpieczeniowoprawny jako stosunek prawny”.

⁹³⁵ R. Dowgier, *Art. 107 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) L. Etel, 2023, LEX.

⁹³⁶ A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe*, *op. cit.*, s. 104.

⁹³⁷ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, *op. cit.*, s. 451.

⁹³⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, *op. cit.*, s. 71.

również za odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych i koszty postępowania egzekucyjnego. Ogłoszenie upadłości podatnika bądź jego następcy prawnego nie odnosi żadnego wpływu na naliczanie odsetek za zwłokę względem osoby trzeciej.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lutego 2023 r. wskazał, że „odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe (odpowiednio składkowe) występuje w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania podatkowego (składkowego) przez podatnika (płatnika składek), jest więc instytucją prawa wiążącą skutki istnienia zobowiązania podatkowego (składkowego) z podmiotem innym niż podatnik (płatnik składek). Odpowiedzialność ta jest uzależniona od istnienia zobowiązania podatkowego (składkowego) podatnika (płatnika składek), co powoduje, że ma ona charakter akcesoryjny, następczy i gwarancyjny, gdyż nie może powstać bez uprzedniego zaistnienia obowiązku podatkowego (składkowego) po stronie pierwotnego dłużnika. Jest to także odpowiedzialność subsydiarna (posiłkowa), gdyż wierzyciel podatkowy (składkowy) nie ma swobody w kolejności zgłaszania roszczenia do podatnika (płatnika składek) lub osoby trzeciej, lecz w pierwszej kolejności musi dochodzić należności od podatnika lub płatnika składek”⁹³⁹. Z poglądem tym należy się zgodzić. Nadto, SN podkreślił także, że odpowiedzialność ta ma na celu rozszerzenie kręgu podmiotów, od których wierzyciel składkowy ma prawo dochodzić zaspokojenia należności, lecz nie pociąga za sobą skutku w postaci uwolnienia dłużnika od cięższej na nim odpowiedzialności⁹⁴⁰.

Przedmiotem odpowiedzialności osób trzecich są zaległości składkowe płatnika, tj. zobowiązania, których termin płatności upłynął (art. 51 § 1 o.p. w związku z art. 31 u.s.u.s.)⁹⁴¹. Z reguły osoby trzecie odpowiadają także za odsetki za zwłokę od zaległości i koszty postępowania egzekucyjnego. Odsetki i koszty postępowania egzekucyjnego obciążają zatem osobę trzecią niezależnie od czasu ich powstania⁹⁴². Powinność zapłaty przez osobę trzecią odsetek od zaległości składkowych i kosztów egzekucyjnych wynika *expressis verbis* z art. 107 § 2 pkt 2 i 4 o.p. Interpretacja tego przepisu z perspektywy zasady subsydiarnej odpowiedzialności osób trzecich względem odpowiedzialności płatnika składek nakazuje uwzględnienie, że

⁹³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III USKP 74/22, LEX nr 3553370.

⁹⁴⁰ *Ibidem*.

⁹⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 23/15, LEX nr 1999816.

⁹⁴² *Ibidem*.

zobowiązanie osoby trzeciej jest równe zobowiązaniu płatnika składek na ubezpieczenia społeczne⁹⁴³.

Analogicznie wskazują sądy administracyjne w kontekście stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności podatkowych⁹⁴⁴. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r., odpowiedzialność podatkowa osoby trzeciej ma charakter solidarny oraz subsydialny⁹⁴⁵. W konsekwencji, spełnienie świadczenia przez osobę trzecią powoduje efektywne wygaśnięcie zobowiązania podatkowego ciążącego na podatniku jako dłużniku głównym. Charakter posiłkowy (tj. subsydiarny) odpowiedzialności osoby trzeciej oznacza w praktyce, że organ podatkowy może z niej skorzystać niejako w dalszej kolejności, gdy egzekucja prowadzona z majątku dłużnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna⁹⁴⁶. Nadto, jak zaznacza R. Dowgier, odpowiedzialność osób trzecich ma charakter osobisty, ponieważ osoby trzecie odpowiadają z tytułu należności podatnika całym swoim majątkiem⁹⁴⁷. Odpowiedzialność osobista, tj. z całego majątku, doznaje jednak pewnych ograniczeń (art. 110 § 1 o.p., art. 111 § 5 o.p.)⁹⁴⁸. Uwaga R. Dowgiera, choć dokonana w kontekście prawa podatkowego, ma również zastosowanie do należności z tytułu ubezpieczeń społecznych ze względu na odpowiednie stosowanie ww. przepisów na mocy art. 31 u.s.u.s. W konsekwencji, zgodnie z art. 110 § 1 o.p., rozwiedziony małżonek podatnika (płatnika składek) odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z byłym małżonkiem za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań podatkowych (należności z tytułu składek) powstałych w czasie trwania wspólności majątkowej, jednakże tylko do wysokości wartości przypadającego mu udziału w majątku wspólnym. Z kolei, na mocy art. 111 § 5 o.p., członek rodziny podatnika (płatnika składek) odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem (płatnikiem składek) prowadzącym działalność gospodarczą za zaległości podatkowe (należności z tytułu składek) wynikające z tej działalności

⁹⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 23/15, LEX nr 1999816.

⁹⁴⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2019 r., II FSK 2892/17, LEX nr 2704629; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 stycznia 2015 r., I SA/Gd 1347/14, LEX nr 1667426; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2007 r., III SA/Wa 275/07, LEX nr 328149.

⁹⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r., III SA/Gl 638/17, LEX nr 2399067.

⁹⁴⁶ *Ibidem*.

⁹⁴⁷ R. Dowgier, *Art. 107 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zsk. Komentarz aktualizowany, op. cit., LEX.*

⁹⁴⁸ *Ibidem*.

i powstałe w okresie, w którym stale współdziałał z podatnikiem (płatnikiem składek) w jej wykonywaniu, osiągając korzyści z prowadzonej przez niego działalności – jednak odpowiedzialność ta jest ograniczona do wysokości uzyskanych korzyści.

Na podstawie art. 123 u.s.u.s. postępowanie z zakresu odpowiedzialności osoby trzeciej dotyczącej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne odbywa się w oparciu o uregulowania Kodeksu postępowania administracyjnego⁹⁴⁹.

Zamknięty katalog „osób trzecich” *de lege lata* wynika z art. 110-117e Ordynacji podatkowej⁹⁵⁰. Nie istnieje możliwość poszerzania ww. katalogu w drodze stosowania innych aktów prawnych⁹⁵¹. W kontekście odpowiedzialności osób trzecich, z Ordynacji podatkowej wynika między innymi:

- 1) odpowiedzialność rozwiedzionego małżonka (art. 110 § 1, § 2 pkt 2 i § 3 o.p.),
- 2) odpowiedzialność członka rodziny (art. 111 § 1-4 i § 5 pkt 1 o.p.),
- 3) odpowiedzialność nabywcy przedsiębiorstwa (art. 112 § 1-5 o.p.),
- 4) odpowiedzialność jednoosobowej spółki kapitałowej (art. 112b o.p.),
- 5) odpowiedzialność właściciela rzeczy używanej do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 114 o.p.),
- 6) odpowiedzialność wspólników spółki osobowej (art. 115 o.p.),
- 7) odpowiedzialność członków zarządu spółki kapitałowej (art. 116 o.p.),
- 8) odpowiedzialność za zaległości podatkowe innej osoby prawnej (art. 116a o.p.),
- 9) odpowiedzialność likwidatorów za zaległości podatkowe (art. 116b o.p.),
- 10) odpowiedzialność zarządcy sukcesyjnego (art. 117d o.p.) oraz
- 11) zakres odpowiedzialności fundacji rodzinnej (art. 117e o.p.).

⁹⁴⁹ Tak: W. Morawski, *Art. 31 ..., op. cit.*, s. 368; P. Majka, *Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – wybrane problemy orzecznicze, op. cit.*, s. 31.

⁹⁵⁰ Z dniem 22 maja 2023 r. rozszerzono zamknięty katalog osób trzecich o fundację rodzinną na mocy art. 135 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 326 ze zm.) poprzez dodanie wyrazów „art. 117e,” w art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych po wyrazach „art. 117d,”. Praktyczny wymiar tej zmiany w kontekście odpowiedzialności osób trzecich urzeczywistnia się w rozszerzeniu zamkniętego katalogu osób trzecich o fundację rodzinną. Zgodnie z art. 117e o.p., fundacja rodzinna odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie wraz z fundatorem z tytułu zaległości podatkowych (odpowiednio składkowych) tego fundatora, powstałych przed ustanowieniem fundacji rodzinnej. Zakres odpowiedzialności fundacji rodzinnej został ograniczony do wartości majątku wniesionego do fundacji rodzinnej przez fundatora..

⁹⁵¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., II UZP 6/08, OSNP 2009/7-8/102.

W przedmiotowym rozdziale szerszej analizie zostaną poddane wyłącznie wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności osób trzecich z uwagi na obszerność problematyki.

8.3. Decyzja o odpowiedzialności osoby trzeciej

Zgodnie z art. 108 § 1, 3 i 4 o.p., organ podatkowy orzeka o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej w drodze decyzji. W przypadku wystawienia tytułu wykonawczego w oparciu o deklarację, na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przed orzeczeniem o odpowiedzialności osoby trzeciej nie istnieje wymóg uprzedniego wydania decyzji, o której mowa w art. 108 § 2 pkt 2 o.p. Wszczęcie egzekucji zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej może mieć miejsce dopiero w momencie, gdy egzekucja z majątku podatnika była w całości bądź w części bezskuteczna, odstąpiono od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych lub nie przystąpiono do egzekucji administracyjnej w konsekwencji uprawdopodobnienia przez organ egzekucyjny braku możliwości uzyskania w toku egzekucji administracyjnej kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

W tym kontekście, SN w wyroku z dnia 23 października 2006 r. trafnie odniósł się najpierw do dwóch sposobów powstawania zobowiązań podatkowych w polskim systemie prawa podatkowego⁹⁵². Sposoby powstania zobowiązania podatkowego wynikają z art. 21 § 1 pkt 1 i 2 o.p. Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem:

- 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania lub
- 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Jak zaznacza L. Etel, pierwszy sposób odnosi się do automatycznego powstania zobowiązania, względem którego wola i zamiar podatnika pozostają

⁹⁵² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r., I UK 126/06, OSNP 2007/21-22/331.

indyferentne⁹⁵³. Zobowiązanie powstaje przeważnie w efekcie nałożenia na podatnika obowiązku samoobliczania podatku i z uwagi na zaistnienie stanu faktycznego, określonego w ustawach regulujących poszczególne podatki⁹⁵⁴. Zaistnienie stanu faktycznego, z którym prawodawca wiąże zaistnienie zobowiązania stanowi wyłączną przesłankę decydującą o ich powstaniu⁹⁵⁵. Zobowiązania te powstają często na skutek nałożenia na podatnika obowiązku samoobliczania podatku. Drugi sposób odnosi się do doręczenia decyzji wymiarowej organu podatkowego, ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. L. Etel podkreśla, że powstanie tego zobowiązania jest trwale związane z procesem wymiaru zobowiązania, wydaniem i doręzeniem decyzji. W porównaniu do zobowiązań powstających *ex lege*, drugi rodzaj zobowiązań znacznie bardziej angażuje organy podatkowe, przez co są bardziej kosztowne w realizacji, lecz mniej ryzykowne dla podatnika⁹⁵⁶.

SN w wyroku z dnia 23 października 2006 r. zaznaczył, że należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowią efekt zobowiązania powstającego z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym przepisy prawa ubezpieczeń społecznych wiążą powstanie takiego zobowiązania⁹⁵⁷. W konsekwencji, obowiązek samoobliczenia i opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne powstaje *ex lege* za każdy okres ubezpieczenia, tj. miesiąc kalendarzowy, zaś decyzja ZUS ustalająca wysokość zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne bądź zaległości z uwagi na nieopłacone w terminie zobowiązania składkowe ma charakter deklaratoryjny. Jednak SN podkreślił, że nie uzasadnia to poglądu, zgodnie z którym decyzja nakładająca na osoby trzecie odpowiedzialność za zobowiązania składkowe wynikające z decyzji wymiarowej (skierowanej do podatnika) także odnosi taki skutek, tj. decyzja o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie jest jednakowa względem decyzji wymierzającej podatek podatnikowi. Odpowiedzialność osoby trzeciej konkretyzuje się dopiero w momencie wydania i doręczenia decyzji, zatem decyzja ta ma charakter konstytutywny⁹⁵⁸. SN w wyroku z dnia 19 stycznia 2016 r. stwierdził podobnie, że na podstawie art. 108 § 1 o.p. w związku art. 31 u.s.u.s.,

⁹⁵³ L. Etel, *Art. 21 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) L. Etel, 2023, LEX.

⁹⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r., I UK 126/06, OSNP 2007/21-22/331.

⁹⁵⁵ L. Etel, *Art. 21 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany, op. cit.*, LEX.

⁹⁵⁶ *Ibidem*.

⁹⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r., I UK 126/06, OSNP 2007/21-22/331.

⁹⁵⁸ *Ibidem*.

odpowiedzialność osób trzecich za zaległości składkowe nie powstaje z mocy prawa, bowiem wymaga wydania przez organ składkowy konstytutywnej decyzji w tym przedmiocie⁹⁵⁹.

W tym kontekście warto również wskazać na wątpliwości interpretacyjne związane z terminem przedawnienia. Stosownie do aktualnej treści art. 24 ust. 4 u.s.u.s.⁹⁶⁰, należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 5-6 u.s.u.s. Przywołany przepis odnosi się w sposób ogólny do terminu przedawnienia należności z tytułu składek. Zgodnie z art. 24 ust. 5d u.s.u.s., przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja została wydana. Niemniej jednak, nie są to wszystkie uregulowania z zakresu terminu przedawnienia i odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek, które należy przytoczyć. Bowiem z aktualnej treści art. 31 u.s.u.s. wynika m.in. odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 118 § 1 o.p., zgodnie z którym nie można wydać decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, jeśli od końca roku kalendarzowego, w którym powstała zaległość podatkowa, upłynęło 5 lat, a w sytuacji, o której mowa:

- 1) w art. 117b § 1 - jeśli od końca roku kalendarzowego, w którym miała miejsce dostawa towarów, upłynęły 3 lata,
- 2) w art. 117c - jeśli od końca roku kalendarzowego, w którym upływa 6-miesięczny okres od dnia zarejestrowania podatnika jako podatnika VAT czynnego, upłynęły 3 lata.

W zależności od stanu prawnego konkretnej sprawy zastosowanie może mieć również art. 118 § 2 o.p. Obecnie przepis ten stanowi o przedawnieniu zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, które

⁹⁵⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 23/15, LEX nr 1999816.

⁹⁶⁰ Jak wykazano w części 7.6 rozprawy „Termin przedawnienia należności z tytułu składek”, przepis art. 24 ust. 4 u.s.u.s. został zmieniony ustawą z 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2074). Zgodnie z tym przepisem, obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się one wymagalne. Następnie, z dniem 1 stycznia 2012 r. został zmieniony przepis art. 24 ust. 4 u.s.u.s., przez określenie 5-letniego terminu przedawnienia należności z tytułu składek. Zmiana ta została dokonana na mocy art. 11 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378).

następuje po upływie 3 lat od końca roku kalendarzowego, w którym została doręczona decyzja o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej⁹⁶¹. Odpowiedniemu stosowaniu podlegają przepisy art. 70 § 2 pkt 1, § 3 i 4 o.p. Przepisy te stanowią o przerwaniu i zawieszeniu biegu terminu przedawnienia.

Zauważalne są niejednolite uregulowania z zakresu terminu przedawnienia w kontekście odpowiedzialności osób trzecich w Ordynacji podatkowej i ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. NSA m.in. w wyrokach z dnia 12 maja 2010 r. oraz z dnia 30 lipca 2020 r. wskazał, że art. 24 ust. 5d u.s.u.s. oraz art. 118 § 2 zdanie pierwsze o.p. regulują identyczne zagadnienie w odmienny sposób i w stosunku do różnych zobowiązań⁹⁶². Zdaniem NSA, są to dwa różne uregulowania, zawierające dwa różne terminy przedawnienia oraz początek biegu terminu. Z uwagi na powyższe, zgodnie ze stanowiskiem NSA, „odpowiednie” stosowanie art. 118 o.p. do należności z tytułu składek może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji braku istnienia odpowiedniej regulacji prawnej w ustawie systemowej. Wobec powyższego w zakresie objętym dyspozycją § 2 tego artykułu odpowiednie zastosowanie będzie miało tylko zdanie drugie odnośnie przerwania biegu przedawnienia. Natomiast art. 24 ust. 5d u.s.u.s. ma zastosowanie w zakresie terminu przedawnienia i jego biegu⁹⁶³.

WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. wskazał, że przepisy u.s.u.s. nie zawierają uregulowań z zakresu przerwania, czy zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej, albowiem w tym zakresie nie mają zastosowania art. 24 ust. 5a i ust. 5b, ani art. 24 ust. 5c tej ustawy, ponieważ odnoszą się do zobowiązań płatnika składek, a nie osoby trzeciej⁹⁶⁴. Zdaniem WSA w Bydgoszczy, odpowiednie stosowanie art. 118 o.p. do należności z tytułu składek jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji braku odpowiedniej regulacji prawnej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na powyższe w zakresie objętym dyspozycją art.

⁹⁶¹ Ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. Poz. 1027) zmieniono treść art. 31 u.s.u.s. poprzez zawężenie odpowiedniego stosowania art. 118 o.p. do należności z tytułu składek wyłącznie do treści art. 118 § 1 o.p. Przy czym, nie jest to jedyna zmiana w tym zakresie, odpowiednie stosowanie przepisu art. 118 o.p. ulegało modyfikacjom na przestrzeni lat.

⁹⁶² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r., II FSK 8/09, LEX nr 596614; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., I GSK 860/20, LEX nr 3047636.

⁹⁶³ *Ibidem*.

⁹⁶⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2020 r., LEX nr 2924639.

118 § 2 o.p. odpowiednie zastosowanie ma tylko zdanie drugie dotyczące przerwania biegu przedawnienia. Jeśli chodzi o termin przedawnienia i jego bieg zastosowanie ma art. 24 ust. 5d u.s.u.s.⁹⁶⁵.

Kwestia przedawnienia należności z tytułu składek jest istotna m.in. z perspektywy umorzenia tych należności publicznoprawnych. Samo złożenie wniosku o umorzenie zaległości nie jest równoznaczne z rozstrzygnięciem o istnieniu zaległości, ani o ich wysokości, ponieważ to organ jest zobowiązany do samodzielnej weryfikacji w toku postępowania w zakresie umorzenia, czy zaległości w należnych wpłatach mają w ogóle miejsce⁹⁶⁶. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 5 stycznia 2022 r., kontrola przedawnienia składek mieści się w ramach sprawy administracyjnej z zakresu umorzenia należności z tytułu składek rozpoznawanej na podstawie art. 28 ust. 3 u.s.u.s., a także § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, bowiem wyłącznie istnienie należności z tytułu składek umożliwia merytoryczną ocenę przesłanek umorzenia⁹⁶⁷. W sytuacji przedawnienia tychże należności postępowanie staje się bezprzedmiotowe, a w konsekwencji postępowanie powinno zostać umorzone na mocy art. 105 § 1 k.p.a.

Jak zaznacza J. Wantoch-Rekowski sądowa kontrola decyzji podatkowych dokonywana jest przez sądy administracyjne, zaś decyzji składkowych zasadniczo przez sądy powszechne. Przyczynia się to do różnej interpretacji przesłanek odpowiedzialności osób trzecich⁹⁶⁸.

Brak kompatybilności przepisów Ordynacji podatkowej z uregulowaniami ustawy systemowej zauważają M. Charkiewicz i M. Chilimoniuk, którzy zastanawiają się nad aktualnym stanem uregulowań, tj. czy i które przepisy regulują obecnie zagadnienie zawieszenia, jak i przerwania biegu przedawnienia należności wynikających z decyzji o odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania z tytułu składek⁹⁶⁹. M. Charkiewicz i M. Chilimoniuk proponują rozwiązanie

⁹⁶⁵ *Ibidem*.

⁹⁶⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2023 r. III SA/Łd 836/22, LEX nr 3518718.

⁹⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2022 r., I GSK 868/21, LEX nr 3335997.

⁹⁶⁸ J. Wantoch-Rekowski, *O stosowaniu Ordynacji podatkowej do należności ...*, *op. cit.*, s. 541.

⁹⁶⁹ M. Charkiewicz, M. Chilimoniuk, *Aspekty prawne związane z przedawnieniem zobowiązań wynikających z decyzji o przeniesieniu na członków zarządu odpowiedzialności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 12/2022, s. 12.

polegające na harmonizacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z Ordynacją podatkową między innymi w obrębie biegu terminu przedawnienia, jego zawieszenia i przerwania oraz możliwości egzekucji świadczeń⁹⁷⁰. Jeśli jednak nie zostaną wprowadzone żadne zmiany, wówczas zapewne niejednokrotnie powtórzą się sytuacje, gdy „prawomocne decyzje dotyczące składek na szeroko rozumiane ubezpieczenia społeczne, często o wielomilionowej wartości, nie zawsze będą możliwe do wyegzekwowania”⁹⁷¹.

Warto również w tym miejscu pokrótce odnieść się do kwestii ewentualnych roszczeń regresowych w kontekście odpowiedzialności osób trzecich. Zgodnie z art. 91 o.p. do odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dla zobowiązań cywilnoprawnych. Stosownie zaś do treści art. 366 § 1 k.c., kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r.⁹⁷², skorzystanie z uprawnienia, jakie daje art. 91 o.p. w zw. z art. 366 § 1 k.c., jest możliwe dopiero po powstaniu zobowiązania podatkowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 października 2010 r.⁹⁷³, przywołane przepisy oznaczają, że organy podatkowe posiadają uprawnienie w zakresie wyboru osoby, w stosunku do której prowadzone jest postępowanie w zakresie orzeczenia odpowiedzialności za zobowiązania innego podmiotu. Organ podatkowy jest zobowiązany do ustalenia kręgu osób mogących ponosić taką odpowiedzialność oraz wszczęcia postępowania w przedmiocie orzeczenia odpowiedzialności przeciwko wszystkim tym osobom. Jak wynika z przywołanej treści przepisu, organy podatkowe nie mają obowiązku podmiotowego różnicowania odpowiedzialności zależnie od podziału obowiązków między członkami zarządu oraz stopnia czynnego uczestnictwa konkretnej osoby w zarządzaniu osobą prawną. WSA w Olsztynie podkreślił również, że regres w przypadku zapłaty cudzego długu publicznoprawnego, realizowany może być wyłącznie w drodze powództwa

⁹⁷⁰ *Ibidem*, s. 9-14.

⁹⁷¹ *Ibidem*, s. 14.

⁹⁷² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., I GSK 923/09, LEX nr 604136.

⁹⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 października 2010 r., I SA/Ol 584/10, LEX nr 749599.

cywilnoprawnego. Generalnym warunkiem odpowiedzialności osoby trzeciej za cudzy dług podatkowy jest jednak wydanie w tej materii decyzji przez organy podatkowe w trybie art. 108 § 1 w powiązaniu z art. 116 § 1 o.p., zatem powództwo takie może jednak okazać się bezskuteczne, gdy taka decyzja nie istnieje w obrocie prawnym⁹⁷⁴.

Z uwagi na powyższe rozważania, zasadnym wydaje się wprowadzenie zmodyfikowanych uregulowań w zakresie instytucji przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kontekście odpowiedzialności osób trzecich. Jednym z rozwiązań mogłoby być zawarcie odpowiednich uregulowań, obecnie znajdujących się w Ordynacji podatkowej, *explicite* w ustawie systemowej. Pozwoliłoby to na klarowne i jednolite uregulowanie zagadnień aktualnie przysparzających problemów interpretacyjnych w jednym akcie prawnym. O zasadności postulatu *de lege ferenda* w postaci zamieszczenia uregulowań z zakresu odpowiedzialności osób trzecich wprost w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych świadczą licznie pojawiające się wątpliwości interpretacyjne podkreślane w orzecznictwie oraz obawa przed zupełnie innym rozstrzygnięciem podobnej sprawy przez sądy administracyjne i sądy powszechne z zakresu należności podatkowych i należności z tytułu ubezpieczeń⁹⁷⁵. Celowość proponowanej zmiany jest także uzasadniona działaniem ustawodawcy, który zmienia istotne przepisy z zakresu terminu przedawnienia i odsyła do odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej, bez zawarcia odpowiednich przepisów przejściowych⁹⁷⁶.

⁹⁷⁴ *Ibidem*.

⁹⁷⁵ O różnicach w rozstrzygnięciach sądów powszechnych i wyrokach sądów administracyjnych, jak i rozdziwkiem w obrębie orzecznictwa poszczególnych sądów pisze m.in. P. Majka, *Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne –wybrane problemy orzecznicze*, *op. cit.*, s. 27-46.

⁹⁷⁶ Jak wskazał WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r., I SA/Bd 751/19, LEX nr 2924639, ustawa z 18 grudnia 2002 r. nie zawierała przepisów przejściowych w zakresie stosowania znowelizowanego art. 24 ust. 4 u.s.u.s. do należności z tytułu składek wymagalnych i nieprzedawnionych przed dniem 1 stycznia 2003 r. dlatego sądy postępowały zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

8.4. Odpowiedzialność rozwiedzionego małżonka płatnika składek

W myśl art. 110 § 1, § 2 pkt 2 i § 3 o.p., rozwiedziony małżonek podatnika odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z byłym małżonkiem za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w czasie trwania wspólności majątkowej, jednakże tylko do wysokości wartości przypadającego mu udziału w majątku wspólnym. Jednak odpowiedzialność ta nie obejmuje odsetek za zwłokę oraz kosztów egzekucyjnych powstałych po dniu uprawomocnienia się orzeczenia o rozwodzie. Powyższe zasady mają zastosowanie także w przypadku unieważnienia małżeństwa oraz separacji.

R. Dowgier określa art. 110 o.p. mianem swoistego „dopełnienia zasad odpowiedzialności osób pozostających w związku małżeńskim za zobowiązania podatkowe”⁹⁷⁷. Z art. 29 o.p. wynika zakres odpowiedzialności podatnika pozostającego w związku małżeńskim. Zgodnie z ww. przepisem, odpowiedzialność osób pozostających w związku małżeńskim obejmuje majątek odrębny podatnika oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka. Przepis art. 29 § 1 o.p. nawiązuje do art. 26 o.p., zgodnie z którym z tytułu podatków wynikających ze zobowiązań podatkowych podatnik odpowiada całym swoim majątkiem. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że odpowiedzialność podatkowa byłego małżonka podatnika ma charakter osobisty⁹⁷⁸ i solidarny⁹⁷⁹. Ordynacja podatkowa przewiduje szerszą odpowiedzialność za długi małżonka niż Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁹⁸⁰. Z. Ofiarski podkreśla czasowe ograniczenie odpowiedzialności podatkowej rozwiedzionego małżonka z uwagi na odniesienie odpowiedzialności jedynie do okresu istnienia wspólności majątkowej między małżonkami⁹⁸¹. Stosownie do treści art. 29 § 2 o.p., skutki prawne ograniczenia, zniesienia, wyłączenia bądź ustania wspólności majątkowej nie odnoszą się do zobowiązań podatkowych powstałych przed dniem:

⁹⁷⁷ R. Dowgier, *Art. 110 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) L. Etel, 2023, LEX.

⁹⁷⁸ Tak: A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe, op. cit.*, s. 108; W. Morawski, *Art. 31 ..., op. cit.*, s. 378; L. Etel, *Art. 29 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) L. Etel, 2023, LEX.

⁹⁷⁹ A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe, op. cit.*, s. 108.

⁹⁸⁰ Zob. I. Woch-Barańska, *Podatkowe ryzyko małżonka przedsiębiorcy – wybrane zagadnienia*, *Toruński Rocznik Podatkowy* 2016, s. 1-17.

⁹⁸¹ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne, op. cit.*, s. 276.

- 1) zawarcia umowy o ograniczeniu lub wyłączeniu ustawowej wspólności majątkowej,
- 2) zniesienia wspólności majątkowej prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 3) ustania wspólności majątkowej w przypadku ubezwłasnowolnienia małżonka,
- 4) uprawomocnienia się orzeczenia sądu o separacji.

Zgodnie z uzasadnieniem prawnym wyroku SN z dnia 22 maja 2012 r. z uwagi na treść art. 29 § 1 o.p. w związku z art. 31 u.s.u.s., odpowiedzialność majątkiem wspólnym odnosi się wyłącznie do tych zobowiązań składkowych, które powstały w czasie trwania wspólności ustawowej, a stanowisko przeciwne, tj. dopuszczające możliwość zaspokojenia z tego majątku zobowiązań składkowych powstałych przed zawarciem małżeństwa narusza wskazane w wyroku przepisy prawa materialnego⁹⁸². W przywołanym wyroku z 22 maja 2012 r. SN odniósł się również do wykładni historycznej⁹⁸³, tj. przepisu art. 41 ustawy o zobowiązaniach podatkowych⁹⁸⁴, który ustanawiał solidarną odpowiedzialność podatnika i jego małżonka, lecz wyłącznie z tytułu zaległości powstałych w okresie trwania związku małżeńskiego, które podlegały zaspokojeniu z majątku wspólnego. Na podstawie ww. przepisu wyłączono odpowiedzialność majątkiem wspólnym za zaległości jednego z małżonków z tytułu zobowiązań powstałych przed wspólnością ustawową. Zdaniem SN, chociaż Ordynacja podatkowa zmieniła zasady odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe małżonka, wprowadzając odpowiedzialność podatnika za te zobowiązania majątkiem wspólnym w zamian za solidarną odpowiedzialność jego małżonka, „to nie ma podstaw, by twierdzić, że w aktualnie obowiązujących regulacjach możliwość zaspokojenia z majątku wspólnego ukształtowana została szerzej niż uprzednio, czyli że dotyczy innych zobowiązań od powstałych w czasie trwania wspólności ustawowej”⁹⁸⁵.

⁹⁸² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., II UK 339/11, OSNP 2013/7-8/97.

⁹⁸³ Jak wskazał SN: „Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych w związku z § 1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz określenia właściwości organów podatkowych w zakresie umarzania zaległości podatkowych (Dz. U. Nr 6, poz. 10 ze zm.) do należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne miały zastosowanie przepisy art. 14-17, 20, 21, 23-29 i art. 30 ust. 4 oraz art. 40-49 ustawy”.

⁹⁸⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.).

⁹⁸⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., II UK 339/11, OSNP 2013/7-8/97.

SN w wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r. wskazał, że zawarcie przez małżonków umowy majątkowej wyłączającej współwłasność małżeńską to odstępstwo prawne od zasady wspólności ustawowej. SN podkreślił, że „Ordynacja podatkowa nie zawiera dodatkowego warunku, analogicznego do tego z art. 471 k.r.o., iż do skuteczności umownego wyłączenia wspólności małżeńskiej jest poinformowanie organu rentowego o zawartej umowie i jej rodzaju. W doktrynie prezentowany jest pogląd (...) że skoro art. 29 Ordynacji podatkowej stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 26 tej ustawy, zgodnie z którym podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za wynikające ze zobowiązań podatkowych podatki, to jako unormowanie szczegółowe trzeba go wyklądać ściśle, a nie rozszerzająco (por. M. Budziarek, *Ordynacja podatkowa, Komentarz pod redakcją H. Dzwonkowskiego*, Wydanie 4, Warszawa 2013, str. 288; A. Mariański, *Odpowiedzialność małżonka i rozwiedzionego małżonka podatnika (płatnika, inkasenta) za zobowiązania podatkowe na gruncie ordynacji podatkowej*, *Palestra*, 2000 nr 2-3, str. 16-31 oraz A. Mariański, *Odpowiedzialność małżonka za zobowiązania podatkowe*, *Monitor Podatkowy* 2003 nr 2, str. 34)”. To nie świadomość organu rentowego w zakresie istnienia takich wyłączeń, lecz faktyczny termin ich dokonania przeważa o zakresie odpowiedzialności współmałżonka za zobowiązania podatkowe małżonka⁹⁸⁶. Ma to zastosowanie w stosunku do płatnika składek.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 lipca 2020 r., odpowiedzialność za zaległości składkowe małżonka, w obrębie majątku wspólnego, wynika z uregulowań art. 29 w zw. z art. 26 o.p. i jest identyczna jak płatnika⁹⁸⁷. Sąd ubezpieczeń społecznych ma obowiązek uwzględnić przedawnienie jako okoliczność istniejącą obiektywnie z urzędu⁹⁸⁸.

⁹⁸⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., II UK 364/16, LEX nr 2107097.

⁹⁸⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 lipca 2020 r., III AUa 489/19, LEX nr 3228378.

⁹⁸⁸ *Ibidem*.

8.5. Odpowiedzialność członka rodziny płatnika składek

Odpowiednie stosowanie do należności z tytułu składek znajduje także art. 111 § 1-4 i § 5 pkt 1 o.p. Zgodnie z ww. przepisem, członek rodziny podatnika odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie wraz z podatnikiem prowadzącym działalność gospodarczą za zaległości podatkowe wynikające z tej działalności i powstałe w czasie, w którym stale współdziałał z podatnikiem w jej wykonywaniu, osiągając korzyści z prowadzonej przez niego działalności. Odnosi się to także do małżonków, którzy zawarli umowę o ograniczeniu lub wyłączeniu wspólności majątkowej, których wspólność majątkowa została zniesiona przez sąd, oraz małżonków pozostających w separacji. Odpowiedzialność ograniczona jest do wysokości uzyskanych korzyści. Stałe współdziałanie to „stan faktyczny, który nie został ujęty w ramy prawne umowy z tytułu której wypłacone jest wynagrodzenie”⁹⁸⁹. Jednak musi być to współdziałanie stabilne i stałe, a nie incydentalne⁹⁹⁰.

SN w wyroku z dnia 5 lutego 2009 r. wskazał, że należy odróżnić przesłanki decydujące o ubezpieczeniu społecznym od przesłanek powodujących przeniesienie odpowiedzialności za dług publicznoprawny względem ZUS, na członka rodziny⁹⁹¹. SN wyróżnił również odrębne pojęcia funkcjonujące na gruncie ustawy systemowej, tj. „osoba współpracująca” i „osoba współdziałająca” przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Określenia te pokrywają się jedynie w zakresie osiągania korzyści ze współpracy w działalności prowadzonej przez innego członka rodziny. Zdaniem SN, należy także wskazać różne skutki zawarcia umowy o pracę. Z jednej strony, w zakresie ubezpieczenia społecznego zawarcie takiej umowy między współpracującymi członkami rodziny ma niewielkie znaczenie. Z drugiej strony, zawarcie umowy o pracę jest istotne w obrębie odpowiedzialności osoby trzeciej za dług publicznoprawny ciążyący na osobie prowadzącej działalność. Taka sytuacja oznacza bowiem, że działalność nie jest już prowadzona na wspólny rachunek, a na koszt i ryzyko przedsiębiorcy, w związku z tym pracownik nie ponosi odpowiedzialności za jego zobowiązania⁹⁹².

⁹⁸⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17 września 2015 r., III AUa 426/15, LEX nr 1843050.

⁹⁹⁰ *Ibidem*.

⁹⁹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2009 r., II UK 174/08, OSNP 2010/15-16/202.

⁹⁹² *Ibidem*.

Stosownie do treści art. 111 § 2 o.p. odpowiedzialność członka rodziny nie odnosi się do osób, które w okresie stałego współdziałania z podatnikiem były osobami, wobec których na podatniku ciążył obowiązek alimentacyjny – w zakresie wynikającym z obowiązku alimentacyjnego. W. Morawski zaznacza, że określenie zakresu obowiązku alimentacyjnego najprawdopodobniej stanowi jedno z najtrudniejszych zagadnień do ustalenia przy stosowaniu art. 111 o.p.⁹⁹³ W. Morawski wskazuje, że „art. 135 § 1 k.r.o. ogólnikowo stwierdza, że zakres świadczeń alimentacyjnych zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego oraz od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. Jego stosowanie sprawia w praktyce dużo problemów nawet doświadczonym sędziom. Tymczasem prawodawca wymaga, aby zakres świadczeń alimentacyjnych ustalali pracownicy organów podatkowych lub ZUS, którzy na co dzień nie zajmują się sprawami alimentacyjnymi, a więc nie mają koniecznego doświadczenia w tym zakresie. Efektem tak trudnej do zastosowania regulacji prawnej jest fakt, że bardzo rzadko jest ona stosowana w praktyce”⁹⁹⁴.

Zgodnie z art. 111 § 3 o.p., za członków rodziny podatnika (odpowiednio płatnika składek) uważa się zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, małżonków zstępnych, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz pozostającą z podatnikiem (płatnikiem składek) w faktycznym pożyciu. Pojęcie „członka rodziny podatnika” jest stosunkowo szeroko rozumiane na gruncie Ordynacji podatkowej⁹⁹⁵ i zostało ono wyznaczone w sposób autonomiczny⁹⁹⁶.

SA w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 września 2015 r. wskazał, że podstawą odpowiedzialności członków rodziny za zaległości podatkowe podatnika są istniejące pomiędzy tymi podmiotami konkretne i trwałe powiązania o charakterze majątkowym⁹⁹⁷. Dopiero łączne spełnienie przesłanek z art. 111 o.p. warunkuje przeniesienie odpowiedzialności na członka rodziny podatnika. Sama odpowiedzialność członka rodziny podatnika jest ograniczona przede wszystkim

⁹⁹³ W. Morawski, *Art. 31...*, *op. cit.*, s. 380.

⁹⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁹⁵ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, *op. cit.*, s. 278.

⁹⁹⁶ D. Mączyński, *Ogólne prawo podatkowe* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 473.

⁹⁹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17 września 2015 r., III AUa 426/15, LEX nr 1843050.

wysokością korzyści, które osiągnął on, współdziałając z podatnikiem. Wspomniane korzyści jednak nie zawsze będą miały wymiar pieniężny, co oznacza, że organ w trakcie postępowania w zakresie odpowiedzialności członka rodziny, powinien ustalić całkowity wymiar korzyści majątkowych, jakie przypadły mu w związku z prowadzeniem działalności rolniczej razem z podatnikiem. W praktyce jest to równoznaczne z potrzebą oszacowania korzyści, które nie charakteryzują się walorem pieniężnym, tj. zapewnienie mieszkania czy usługi świadczone na rzecz członka rodziny⁹⁹⁸.

Powyższe okoliczności potwierdza także Z. Ofiarski. Współdziałanie z podatnikiem i osiąganie korzyści z prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej uzasadnia wystąpienie odpowiedzialności członka rodziny⁹⁹⁹. Z. Ofiarski podkreśla także, że ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanek spoczywa na organie¹⁰⁰⁰. Z perspektywy prawa ubezpieczeń społecznych I. Jędrasik-Jankowska wskazuje na następującą relację członków rodziny z art. 111 § 3 o.p. do płatnika składek:

- „1) albo są osobami współpracującymi z płatnikiem, jeśli pozostają z płatnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym,
- 2) albo są pracownikami, albo zleceniobiorcami płatnika, jeżeli nie pozostają z płatnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym”¹⁰⁰¹.

W tym kontekście I. Jędrasik Jankowska wskazuje także na *ratio legis* przepisu, tj. możliwość zaspokojenia się wierzyciela z odrębnego majątku członka rodziny, który członek rodziny nabył w efekcie współdziałania (współpracy) z płatnikiem składek trudniącym się prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej¹⁰⁰². Jednak zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej uznaniu członków rodziny współpracujących z płatnikiem składek „za osoby trzecie odpowiedzialne za zaległości składowe płatnika sprzeciwia się brak ww. *ratio legis*”¹⁰⁰³.

⁹⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹⁹ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne, op. cit.*, s. 279.

¹⁰⁰⁰ *Ibidem.*, s. 280.

¹⁰⁰¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, op. cit.*, s. 74.

¹⁰⁰² *Ibidem*, s. 73; SN w wyroku z dnia 5 lutego 2009 r., II UK 174/08, OSNP 2010/15-16/202 rozróżnia pojęcia „współdziałania” i „współpracy”.

¹⁰⁰³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, op. cit.*, s. 74.

8.6. Odpowiedzialność nabywcy przedsiębiorstwa

Art. 112 § 1–5 o.p. reguluje odpowiedzialność podatkową nabywcy przedsiębiorstwa bądź zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Przepis ten stosuje się odpowiednio do należności z tytułu składek na mocy art. 31 u.s.u.s. i obecnie stanowi on, że nabywca przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem za powstałe do dnia nabycia zaległości podatkowe związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, chyba że przy zachowaniu należytej staranności nie mógł wiedzieć o tych zaległościach. Zakres odpowiedzialności nabywcy jest ograniczony do wartości nabytego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części i nie obejmuje podatków niepobranych oraz pobranych, a niewpłaconych przez płatników lub inkasentów oraz odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz oprocentowania, o którym mowa w art. 107 § 2 pkt 3 o.p., powstałych po dniu nabycia.

Art. 112 o.p. przesądza o odpowiedzialności nabywcy przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Podmiot ten może ponosić odpowiedzialność za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jako osoba trzecia¹⁰⁰⁴. Definicja przedsiębiorstwa znajduje się w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 55¹ k.c., przedsiębiorstwo stanowi zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono między innymi:

- 1) nazwę przedsiębiorstwa, tj. oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części,
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości,
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości bądź ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych,
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne,

¹⁰⁰⁴ Zob. W. Morawski, J. Wantoch-Rekowski, *Odpowiedzialność nabywcy majątku płatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 7-8/2007, s. 13-15.

- 5) koncesje, licencje i zezwolenia,
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej,
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne,
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa,
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Powyższe wyliczenie ma charakter wyłącznie przykładowy. Jak wskazuje się w literaturze prawa cywilnego, aktualnie zobowiązania nie zostały zaliczone w skład przedsiębiorstwa¹⁰⁰⁵. Przedstawiciele doktryny prawa cywilnego akcentują jednak, że: „(...) treść pojęcia przedsiębiorstwa musi obejmować powiązane ze sobą istotne elementy, które decydują o tym, iż chodzi o wyodrębniony kompleks składników materialnych i niematerialnych przystosowanych do realizacji celów gospodarczych”¹⁰⁰⁶. W kontekście zbycia i nabycia przedsiębiorstwa pojawiają się rozbieżne opinie, czy przedsiębiorstwo czy poszczególne składniki przedsiębiorstwa mogą stanowić przedmiot stosunku cywilnoprawnego¹⁰⁰⁷. Za koncepcją pierwszą przemawiają m.in. brzmienie przepisów ustawy i względy funkcjonalne¹⁰⁰⁸.

Stosownie do treści uchwały SN z dnia 5 sierpnia 2008 r.¹⁰⁰⁹, nabywca przedsiębiorstwa odpowiada za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej z własnych środków przez zbywcę jako płatnika składek (pracodawcę) a nie odpowiada za należności z tytułu składek w części finansowanej przez ubezpieczonych pracowników.

Odnosnie zorganizowanej części przedsiębiorstwa w kontekście uregulowań podatkowych wskazać należy za P. Borszowskim, że: „Na sposób zorganizowania ustawodawca wskazuje już na początku zwrotu definiującego, gdzie wyraża wyodrębnienie organizacyjne i finansowe. Nie ulega wątpliwości, że określenie <<zorganizowana część przedsiębiorstwa>> odnosi się do pewnego zorganizowania. Dlatego też prawodawca wykorzystał ten sposób zorganizowania w postaci pewnego wyodrębnienia o charakterze organizacyjnym. Nie jest chyba najszcześniejszym rozwiązaniem przyjęcie podobnie brzmiącego wyrażenia wskazującego na

¹⁰⁰⁵ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 141.

¹⁰⁰⁶ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 131.

¹⁰⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁸ *Ibidem*, s. 131-132.

¹⁰⁰⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., I UZP 3/08, OSNP 2009/3-4/48.

wyodrębnienie w relacji do zwrotu, który podlega definiowaniu. Jednakże nie można z tego tytułu czynić zarzutu niezrealizowania badanego determinantu. Niemniej docelowo to sformułowanie można by było zastąpić wyrażeniem opisującym zorganizowanie bez używania tego terminu”¹⁰¹⁰.

8.7. Odpowiedzialność członka zarządu spółki kapitałowej

Stosownie do treści art. 116 § 1 o.p., za zaległości podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, prostej spółki akcyjnej, prostej spółki akcyjnej w organizacji, spółki akcyjnej lub spółki akcyjnej w organizacji odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu nie wykazał, że:

- 1) we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości bądź w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2309) albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne, albo
- 2) niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez jego winy,

lub nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części.

Stosownie do stanowiska SN zawartego w wyroku z dnia 22 lutego 2023 r. odpowiedzialność członków zarządu z art. 116 Ordynacji podatkowej stanowi sankcję za prowadzenie spraw spółki w sposób prowadzący do bezskuteczności egzekucji (całkowitej lub częściowej) przeciwko spółce. Wykazanie przez członków zarządu, że w chwili pełnienia przez nich funkcji nie istniały przesłanki do wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie upadłości bądź z wnioskiem o wszczęcie postępowania

¹⁰¹⁰ P. Borszowski, *An Organised Part of an Enterprise: The Legal Definition Limiting the Imprecision*, *Studia Iuridica Lublinensia* 4/2019, s. 12.

układowego jest równoznaczne z brakiem istnienia związku przyczynowego między sprawowaniem zarządu a szkodą wierzyciela spółki¹⁰¹¹.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lutego 2023 r. wskazał na dominowanie w literaturze przedmiotu stanowiska „o odpowiedzialności za zobowiązania spółki od chwili powołania do zarządu (...). Dlatego też odpowiedzialność opiera się na winie członka zarządu, który nie dba o to, aby zobowiązania spółki mogły zostać zaspokojone z jej majątku. Wina nie podlega jednak na nieumiejętnym prowadzeniu spraw spółki, gdyż tej wierzyciel spółki nie byłby w stanie wykazać w procesie, lecz na tym, że członek zarządu, znając stan interesów spółki, nie stara się zapobiec pokrzywdzeniu poszczególnych wierzycieli spółki, podejmując działanie przewidziane przez obowiązujące prawo (...)”¹⁰¹².

W kontekście analizy orzeczeń sądów z zakresu odpowiedzialności członków zarządu jako osób trzecich warto również wskazać na opracowanie autorstwa P. Majki¹⁰¹³, który wskazał na istnienie licznych wątpliwości i trudności w zakresie przepisów regulujących tę odpowiedzialność. Analiza orzeczeń ukazuje istnienie niebagatelnych różnic „pomiędzy rozstrzygnięciami sądów powszechnych oraz SN a wyrokami sądów administracyjnych”¹⁰¹⁴.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2009 r., „Do odsetek objętych ogólnym pojęciem <<należności z tytułu składek>> mają odpowiednie zastosowanie jedynie te przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (...), które zostały wymienione w art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...). Ograniczenie przyjęte w art. 95 Ordynacji podatkowej nie ma zastosowania do odsetek od zaległości składkowych”¹⁰¹⁵.

¹⁰¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III USKP 74/22, LEX nr 3553370.

¹⁰¹² *Ibidem*.

¹⁰¹³ P. Majka, *Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne –wybrane problemy orzecznicze*, op. cit., s. 27-46.

¹⁰¹⁴ *Ibidem*, s. 45.

¹⁰¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2009 r., II UK 154/08, OSNP 15-16/2010, poz. 201.

8.8. Postulat *de lege ferenda*

Samą ideę analogicznego uregulowania odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe i za należności z tytułu składek należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak, często zawilość regulacji prawnych przyczynia się do bardzo rzadkiego ich stosowania w praktyce. W procesie stosowania przepisów, z uwagi na rozbieżności zachodzące między prawem podatkowym i prawem ubezpieczeń społecznych, nie trudno o wystąpienie wątpliwości interpretacyjnych.

Dlatego też warto zastanowić się nad możliwością uwzględnienia odpowiedniej treści przepisów w tekście ustawy systemowej. Tym bardziej, że jak wykazano w dysertacji, odpowiednie stosowanie nie jest równoznaczne ze stosowaniem przepisów wprost. Niektóre regulacje Ordynacji podatkowej nie będą miały zastosowania względem należności z tytułu ubezpieczeń społecznych w ogóle. Oznacza to, że wprowadzenie zaproponowanej zmiany nie będzie polegało na „bezrefleksyjnym przekopiowaniu” istniejących przepisów podatkowych. W konsekwencji postulat *de lege ferenda* o zawarciu w obowiązującej treści ustawy systemowej przepisów z zakresu odpowiedzialności osób trzecich wydaje się celowy. Rozwiązanie w postaci autonomicznej regulacji odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej mogłoby przyczynić się do zmniejszenia wątpliwości interpretacyjnych. Przykładowo, na takie „własne”, autonomiczne rozwiązanie ustawodawca zdecydował się w odniesieniu do zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie, omówionego w pracy w kontekście odpowiedzialności płatnika składek za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. W efekcie, do nienależnie opłaconych świadczeń nie stosuje się przepisów pozostałych gałęzi prawa i nie przenosi znaczeń pojęć już funkcjonujących w ramach odrębnych aktów prawnych. Kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem autonomicznych uregulowań z zakresu odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej jest fakt, iż materia podatkowa sama w sobie jest skomplikowana. Odpowiednie stosowanie przepisów podatkowych do innej gałęzi prawa, tj. prawa ubezpieczeń społecznych, tej kwestii nie ułatwia. Zaproponowane rozwiązanie pozwoliłoby na większą przejrzystość i przystępność uregulowań z zakresu problematyki odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej i ułatwienie faktycznej możliwości korzystania z nich.

Jak jednak słusznie podkreśla P. Borszowski: „Wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych, zarówno co do rodzaju, kształtu, jak i zakresu powinno być poprzedzone kilkoma etapami tj. po pierwsze, ustaleniem obszaru podlegającego normowaniu, po drugie, wyborem środka techniki prawodawczej, zaś po trzecie, nadaniem mu właściwego kształtu. Przy nadaniu kształtu normatywnego powinno się uwzględniać nie tylko brzmienie danego rozwiązania legislacyjnego, ale w równej mierze jego miejsce w danej regulacji czy też instytucji prawnej, a także cel regulacji oraz instytucji z obszaru finansów publicznych, gdzie ten środek techniki prawodawczej zostaje umieszczony”¹⁰¹⁶. Co prawda, ww. uwagi zostały poczynione *stricte* w odniesieniu do regulacji prawnych finansów publicznych w kontekście definicji legalnych. Niemniej jednak, trudno przejść obok nich obojętnie z uwagi na ich uniwersalny charakter pozwalający na pośrednie zastosowanie również względem analizowanych uregulowań z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych.

8.9. Podsumowanie

Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania z tytułu należności składkowych ma miejsce w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania składkowego przez płatnika składek. W konsekwencji jest to instytucja wyjątkowa z uwagi na fakt, iż osoba trzecia nie jest podmiotem zbliżonym do płatnika składek. Można pokusić się o uproszczone stwierdzenie, zgodnie z którym zasadą jest odpowiedzialność płatnika składek ubezpieczeniowych, zaś odpowiedzialność osób trzecich to odpowiedzialność subsydiarna, tj. o charakterze posiłkowym i następczym. Zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek nie jest oceniane jednolicie. Przykładowo, I. Jędrasik-Jankowska podkreśla, że „w ubezpieczeniu społecznym instytucja <<osoby trzeciej>> nie ma racji bytu”¹⁰¹⁷

¹⁰¹⁶ P. Borszowski, *Definicje legalne w regulacjach finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, (red.) J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 22.

¹⁰¹⁷ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, *op. cit.*, s. 74.

Instytucja odpowiedzialności osób trzecich ma na celu rozszerzenie kręgu podmiotów, od których wierzyciel składkowy może dochodzić zaspokojenia należności. Niemniej jednak, nie powoduje to równoczesnego uwolnienia płatnika od ciężącej na nim odpowiedzialności. Na przestrzeni lat przepis art. 31 u.s.u.s. uległ znacznym modyfikacjom. Zmianom podlega też zamknięty katalog osób trzecich, którego zakres obecnie wynika z art. 110-117e o.p. W katalogu tym zostali uwzględnieni między innymi rozwiedziony małżonek, rodzina, nabywca przedsiębiorstwa czy fundacja rodzinna.

Rozwiązanie w postaci autonomicznej regulacji odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej mogłoby przyczynić się do zmniejszenia wątpliwości interpretacyjnych, w związku z tym w rozdziale zawarto odpowiedni postulat *de lege ferenda*.

Zakończenie

W celu rozstrzygnięcia głównej tezy rozprawy doktorskiej postawiono zestaw trzech hipotez badawczych. Pierwsza z hipotez stanowi przypuszczenie, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie przewiduje wystarczającego katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne gwarantujących dostateczną efektywność systemu ubezpieczeń społecznych. Druga hipoteza szczegółowa odnosi się do założenia o rozproszeniu przepisów dotyczących odpowiedzialności płatnika, co prowadzi do braku transparentności zagadnienia odpowiedzialności i problemów interpretacyjnych. Ostatnia hipoteza dotyczy zaś rozstrzygnięcia czy ocena poszczególnych rodzajów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne prowadzi do wniosku o postępującej dezaktualizacji przepisów prawa i ich niedostosowaniu do wyzwań współczesności.

Celem weryfikacji hipotez przeprowadzono analizę istotnych norm prawa polskiego między innymi z perspektywy obowiązków i odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowoprawnych. Następnie, przeprowadzono egzegezę treści tychże przepisów w oparciu o badanie i interpretację piśmiennictwa, w tym poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa w szczególności z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych i prawa podatkowego. Pomocna okazała się także metoda historycznoprawna, która umożliwiła analizę procesu kształtowania się płatnika jako podmiotu, jego obowiązków i odpowiedzialności. Rozwiązanie przedstawionego problemu badawczego było możliwe również przy pomocy analizy źródeł pisanych, stanowiących efekt badań wtórnych i niereaktywnych.

Weryfikacja katalogu hipotez szczegółowych pozwoliła na udowodnienie tezy badawczej sformułowanej na początku rozprawy doktorskiej. I tak całość dokonanych rozważań prowadzi do wniosku, iż obowiązujące unormowania prawne z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne często nie stanowią wystarczającej ochrony dla systemu ubezpieczeń społecznych. Obecnie brakuje ochrony należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na zbliżonym poziomie ochrony do należności podatkowych. Aktualnie funkcjonujące uregulowania nie są dostosowane do „kreatywności” licznych podmiotów pełniących rolę płatnika w Polsce. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie podkreśla się brak należytej

ochrony, niedostosowanie art. 98 u.s.u.s. do dzisiejszych czasów i potrzebę nowelizacji ustawy systemowej, która nie przewiduje wystarczającego katalogu przesłanek odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne gwarantujących skuteczność systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto, przepisy z zakresu odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych są rozproszone, co jak wykazano w rozprawie, niejednokrotnie prowadzi do braku transparentności odpowiedzialności i problemów interpretacyjnych. Problem ten dotyczy także odpowiedzialności osób trzecich, bowiem zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek przysparza wielu problemów interpretacyjnych. W toku weryfikacji ustalono, że trudności te nasilane są zróżnicowanymi czynnikami zaczynając od rozbieżności wynikających z odmiennego charakteru prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych, kończąc na niesprzyjającym jasnemu rozumieniu przepisów działaniu ustawodawcy. Analiza poszczególnych rodzajów odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne doprowadziła do wniosku o postępującej dezaktualizacji przepisów prawa i ich niedostosowaniu, co ma związek chociażby z tzw. „pędzącą inflacją”.

Powyższe twierdzenia znajdują potwierdzenie w dokonanych szczegółowych rozważaniach, jak i wnioskach końcowych płynących z poszczególnych rozdziałów rozprawy, zaprezentowanych poniżej. Dokonana analiza i konstatacje z poszczególnych rozdziałów prowadzą do wniosku, zgodnie z którym aktualnie obowiązujące uregulowania z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne często nie są właściwie skonstruowane, w związku z tym obecne uregulowania prawne nie zabezpieczają należytego wykonywania obowiązków przez płatników. Przesłanki warunkujące odpowiedzialność płatnika wydają się niewystarczające dla zapewnienia ochrony, prawidłowego funkcjonowania i wydajności systemu ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale I ukazano miejsce płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w systemie ubezpieczeń społecznych. Zasadniczo, element stosunku ubezpieczeniowoprawnego w postaci płatnika składek jest podkreślany w koncepcjach przedstawicieli doktryny prawa ubezpieczeń społecznych. Jak wskazano w rozdziale I dysertacji, E. Modliński zauważa analogiczne ujęcie pracodawcy (płatnika składek) do płatnika podatków. Szczególną rolę płatnika składek w relacji ubezpieczeń

społecznych zauważają także między innymi W. Szubert, W. Warkało czy C. Jackowiak. „Docenienie” roli płatnika składek ubezpieczeniowych ma miejsce również w aktualnych poglądach autorstwa R. Pacuda czy K. Antonowa. Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Jak wskazano w toku rozważań, to osoby fizyczne opłacające składkę za siebie stanowią największy procentowy udział w całej liczbie płatników. Najczęściej w roli płatnika składek ZUS występują właśnie osoby fizyczne. W rozdziale I dokonano rozróżnienia płatników w ramach podziału dychotomicznego w zależności od nomenklatury stosowanej przez legislatora, tj. określenia konkretnego płatnika w ustawie systemowej w sposób abstrakcyjny lub konkretny. Instytucja płatnika składek byłaby pozbawiona znaczenia bez istnienia ubezpieczonych, dlatego też ukazano ich liczebność oraz częstotliwość występowania poszczególnych tytułów do ubezpieczenia. Zróżnicowanie płatników jest zauważalne również pod względem występowania na terenie poszczególnych województw. Z perspektywy normatywnej dokonano podziału płatników na „pierwotnych”, którzy figurują w aktualnie obowiązującej ustawie systemowej od samego początku oraz płatników „wtórnych”, którzy zostali dodani w wyniku nowelizacji przepisów. Ponadto analiza zagadnienia wykazała, że przed dniem 1 stycznia 1999 r., tj. przed dniem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy systemowej, niezmiernie rzadko posługiwano się sformułowaniem „płatnik” w rozumieniu płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Wskazano także na miejsce płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w systemie ubezpieczeń społecznych mając na względzie najważniejsze akty prawne oraz paradygmaty prawa ubezpieczeń społecznych. Analiza stosunku ubezpieczeniowoprawnego doprowadziła do wniosku, zgodnie z którym stosunek ten stanowi stosunek prawny tetyczny łączący elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne.

W rozdziale II uwagę poświęcono ustawowym obowiązkom płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Obowiązki te wynikają z aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Powinności nałożone na płatnika składek można ująć w podziale dychotomicznym na obowiązki dokumentacyjne i obowiązki rozliczeniowo-finansowe, które są niejako pochodną obowiązków dokumentacyjnych. W ramach drugiej grupy obowiązków można wyodrębnić dwie podgrupy, jedna z nich polega na typowo rozliczeniowym charakterze czynności, zaś druga podgrupa odnosi się do

czysto technicznych kwestii polegających na uruchomieniu środków finansowych. W rozdziale II dokonano także bardziej szczegółowego podziału, tj. na:

- 1) obowiązki administracyjno-prawne,
- 2) obowiązki sprawozdawczo-informacyjne,
- 3) obowiązki finansowe oraz
- 4) obowiązki płatniczo-rozliczeniowe.

Podział obowiązków i przypisanie pogrupowanym powinnościom ustawowym odpowiednich tytułów zasadniczo pozostaje indyferentne z perspektywy ustawowego zobowiązania płatnika do ich wykonywania. Niemniej jednak takie ujęcie powinności płatnika pozwala na ich skategoryzowanie, jak i dostrzeżenie cech wspólnych, jak i cech odróżniających je od siebie. Z toku rozważań wynika współzależność obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na płatnika składek ubezpieczeniowych. Realizacja obowiązku o charakterze administracyjno-prawnym skutkuje następczym wykonaniem obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, finansowych i płatniczo-rozliczeniowych. Do zakresu obowiązków administracyjno-prawnych zaliczono czynności o charakterze materialno-technicznym, istotne i wyjściowe dla realizacji dalszych obowiązków o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym, finansowym czy płatniczo-rozliczeniowym. Wśród obowiązków administracyjno-prawnych wyróżniono w szczególności obowiązek zgłoszenia i wyrejstrowania płatnika oraz ubezpieczonego, dokonywanie zmian danych wykazanych w zgłoszeniach, obowiązek przechowywania dokumentacji czy znoszenia czynności kontrolnych. Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne odnoszą się zaś m.in. do realizacji zadań związanych w szczególności z elektroniczną formą kontaktu między ZUS i płatnikiem składek, które nie posiadają charakteru płatniczo-rozliczeniowego. Ustawowe powinności finansowe płatnika składek na ubezpieczenia społeczne są z kolei ściśle związane z nałożonym na płatnika ekonomicznym ciężarem finansowania składek. Z kolei obowiązki płatnika składek o charakterze płatniczo-rozliczeniowym odnoszą się w szczególności do obliczania, rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne oraz prowadzenia dokumentacji rozliczeniowej przez płatnika składek.

W rozdziale III zatytułowanym „Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności w prawie polskim” odniesiono się do podstawowych zagadnień związanych z odpowiedzialnością. Omówione zostało pojęcie i rodzaje odpowiedzialności

w prawie polskim. Chociaż termin „odpowiedzialność” funkcjonuje zarówno w życiu codziennym, języku potocznym i zagościł na stałe w przekazach medialnych, to jednak z perspektywy dogmatyki prawa dostrzega się doniosłość i wieloaspektowość problematyki odpowiedzialności. Rozdział ten stanowi punkt wyjścia do bardziej szczegółowych rozważań w zakresie odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

Z kolei rozdział IV pod tytułem „Kontrola wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych” ukazuje esencjonalne zagadnienia związane z przeprowadzaniem czynności kontrolnych, tj. weryfikacji prawidłowej realizacji obowiązków przez płatnika składek. Rozdział ten, z uwagi na zakreślony temat pracy, stanowi jej nieodzowną część. W wyniku analizy problematyki kontroli wykonywania obowiązków płatnika ustalono, że w czasie kontroli pomiędzy inspektorem kontroli ZUS a płatnikiem składek istnieje stosunek kontrolnoprawny. Katalog spraw, których może dotyczyć kontrola stanowi katalog otwarty, co oznacza, że przedmiot kontroli w praktyce może być znacznie szerszy niż ten wskazany przez ustawodawcę. Postępowanie kontrolne stanowi ingerencyjne „narzędzie” ZUS umożliwiające weryfikację realizacji obowiązków przez płatników składek. W pracy wskazano na częste posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami ogólnymi i niedookreślonymi, stąd w aktualnych regulacjach prawnych z zakresu kontroli nie brakuje pojęć bliżej niedookreślonych. Wskazana w przepisach częstotliwość przeprowadzania kontroli również nie jest zasadą absolutną, bowiem stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek, w „uzasadnionych sytuacjach” kontrole te mogą mieć miejsce w krótszych odstępach czasu. Wydaje się, że częste posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi nie sprzyja ochronie zaufania obywateli do państwa, przewidywalności prawa i bezpieczeństwu prawnemu. W konsekwencji postulatem *de lege ferenda* jest zawarcie bardziej przejrzystych i kompleksowych uregulowań z zakresu praw i obowiązków płatnika składek w trakcie kontroli. W literaturze przedmiotu trafnie w ramach postulatów *de lege ferenda* akcentuje się także wprowadzenie uregulowań doprecyzowujących problematykę postępowania kontrolnego. Na szczególną uwagę zasługuje między innymi propozycja zmiany autorstwa Ł. Jurka odnosząca się do możliwości przesłuchania byłych pracowników kontrolowanego podmiotu przy jednoczesnym

zobligowaniu aktualnego pracodawcy do zwolnienia takiego pracownika na przesłuchanie. Podzielić także należy przywołaną propozycję zmiany M. Łabanowskiego w postaci odnotowywania w protokole kontroli faktu udziału w czynnościach kontrolnych pracowników ZUS, którzy nie przystąpili jeszcze do egzaminu. Dookreślenia wymaga również ocena kwalifikacyjna inspektorów.

Rozdział V dotyczy problematyki bezpośrednio związanej z tematem rozprawy doktorskiej i wprowadza do szczegółowego omówienia zagadnienia odpowiedzialności płatnika składek ubezpieczeniowych. W rozdziale tym skupiono się na kluczowych aspektach odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu naruszenia obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym i sprawozdawczo-informacyjnym. W ramach odpowiedzialności za brak realizacji obowiązków administracyjno-prawnych przeanalizowano odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenia opisane w art. 98 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy systemowej oraz możliwość popełnienia wykroczeń stypizowanych w art. 281 § 1 pkt 6, 6a i 7 k.p. przez płatnika składek będącego pracodawcą. Analiza dotyczyła również odpowiedzialności płatnika składek w związku z popełnieniem przestępstwa niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego wynikającego z art. 219 k.k. W części rozważań z zakresu odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych przeanalizowano odpowiedzialność płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s. Wskazano również na konsekwencję niedopełnienia przez płatnika składek obowiązku utworzenia profilu informacyjnego. Niezrealizowanie przez płatnika składek obowiązku założenia profilu informatycznego *de lege lata* nie rodzi odpowiedzialności płatnika składek z tego tytułu. Warto zatem zastanowić się nad obwarowaniem tego obowiązku sankcją w przypadku jego niewypełnienia. Obecnie, w kontekście odpowiedzialności, zauważalna jest tendencja ustawodawcy do przykładania większej uwagi uregulowaniom podatkowym niż tym z zakresu należności z tytułu ubezpieczeń społecznych. W ramach wniosku ogólnego, mającego zastosowanie zasadniczo do wszystkich rozdziałów dysertacji z zakresu poszczególnych rodzajów odpowiedzialności płatnika składek, należy zaakcentować za J. Lachowskim potrzebę nowelizacji przepisu art. 98 u.s.u.s. w szczególności poprzez przekształcenie wykroczenia w przestępstwo i zmianę merytorycznej treści przepisu. Zaproponowana przez tego Autora sankcja stanowi odpowiedź na postępującą inflację i jest bardziej

dolegliwa dla płatnika składek. W polskim systemie prawnym zauważalna jest bowiem tendencja ustawodawcy do przykładania większej uwagi uregulowaniom podatkowym niż tym z zakresu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Choć jak wykazano w początkowej części dysertacji kwota wpływów tytułem składek na ubezpieczenia społeczne w 2021 r. była wyższa niż z tytułu podatku od towarów i usług. Dlatego też działanie ustawodawcy należy uznać za niezrozumiałe.

W rozdziale VI zatytułowanym „Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków finansowych” odniesiono się do konsekwencji nieprawidłowego wykonania obowiązków o charakterze finansowym. W ramach odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne za naruszenie obowiązków finansowych przeanalizowano między innymi wykroczenie z art. 98 ust.1 pkt 1a u.s.u.s. Przepis ten co prawda odnosi się do obowiązku w postaci opłacania składek, tj. obowiązku o charakterze płatniczo-rozliczeniowym, jednak znalazł się w rozdziale na temat odpowiedzialności za naruszenie obowiązków finansowych z uwagi na nierzadkie powiązanie czynności opłacania składek z ich finansowaniem. Zauważalna jest korelacja obowiązków finansowych i obowiązków płatniczo-rozliczeniowych, co ma także wpływ na sferę odpowiedzialności płatnika. W rozdziale VI przeanalizowano również możliwość nałożenia na płatnika składek odpowiedzialności za przestępstwo z art. 218 § 1a k.k. oraz za przestępstwo z art. 284 k.k. Następnie, rozważania dotyczyły kwestii wpływu płynności finansowej na odpowiedzialność płatnika składek oraz zjawiska nierejestrowanego zatrudnienia i zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników. Przedsiębiorca powinien co do zasady zabezpieczyć środki finansowe w celu opłacenia należnych składek ubezpieczeniowych, co związane jest z ryzykiem gospodarczym. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że każda sytuacja powinna być oceniana indywidualnie w oparciu o obiektywne kryteria. Analiza zawarta w rozdziale VI wykazała istnienie zróżnicowanych poglądów przedstawianych w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu w zakresie kwalifikacji zachowania płatnika polegającego między innymi na nieuiszczeniu przez niego składki ubezpieczeniowej. Zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika składek ubezpieczeniowych może bowiem wypełniać zarówno znamiona z art. 98 ust. 1 pkt 1a u.s.u.s., jak i przepisu art. 284 k.k.

Rozdział VII rozprawy doktorskiej dotyczy odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Odpowiedzialności tej poświęcono więcej uwagi w porównaniu do pozostałych rodzajów ze względu na szerokie spektrum obowiązków o charakterze płatniczo-rozliczeniowym i konsekwencji ich niewłaściwego realizowania przez płatnika. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych jest związana z nałożonymi na płatnika powinnościami, tj. obowiązkiem obliczania, potrącania z dochodów ubezpieczonych, rozliczania i opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne. Analiza dotyczyła odpowiedzialności płatnika składek za wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 5 u.s.u.s. oraz z art. 98 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s. W rozdziale analizie poddane zostały również zagadnienia z pozoru poboczne, lecz nie pozostające bez wpływu na odpowiedzialność i konsekwencje wynikające z naruszenia obowiązków płatniczo-rozliczeniowych. Dotyczyły one między innymi problematyki ograniczenia podstawy wymiaru składek, opłacenia nienależnych składek, odsetek i opłaty dodatkowej, terminu przedawnienia należności z tytułu składek, kwestionowania zadeklarowanej kwoty jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz czasowych i trwałych sposobów na wstrzymanie dochodzenia należności przez ZUS na wniosek płatnika składek. Wykazano, że to na ubezpieczonego, a nie płatnika składek, nakładana jest odpowiedzialność w przypadku przekazania płatnikowi przez ubezpieczonego informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w przedmiocie przekroczenia przez ubezpieczonego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Natomiast zasadniczo bez wpływu na odpowiedzialność po stronie płatnika składek pozostaje opłacenie składek nienależnych. Składki takie są zaliczane przez ZUS z urzędu na rzecz zaległych bądź bieżących składek, a w przypadku ich braku - na poczet przyszłych składek, chyba, że płatnik złoży wniosek o ich zwrot. Zaznaczyć warto, że brak realizacji obowiązków płatniczo-rozliczeniowych przez płatnika przyczynia się do nałożenia na niego dodatkowych, określonych obciążeń finansowych. Niewykonanie przez płatnika podstawowych obowiązków wywołuje powstanie kolejnych. Ma to m.in. miejsce w przypadku braku terminowej zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne. W takiej sytuacji płatnik składek zobowiązany jest zarówno do uregulowania zaległej kwoty, jak i zapłaty należności tytułem naliczonych odsetek. Przy czym, zgodnie z orzecnictwem, obowiązek naliczenia odsetek za zwłokę nie jest zależny od okoliczności powstania zaległości składkowej, woli stron stosunku ubezpieczeniowego czy winy lub wiedzy

płatnika bądź organu rentowego. W rozdziale odniesiono się również do skutków podatkowych zapłaty zaległych składek przez płatnika. Zagadnienie to stanowiło przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych oraz indywidualnych interpretacji podatkowych. Wyżej wymienione zawierały sprzeczne stanowiska na temat skutków zapłaty zaległych składek. W związku z tym, wydana została interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie konsekwencji podatkowych zapłaty przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne. Minister Finansów opowiedział się za poglądem reprezentowanym przez sądownictwo administracyjne, zgodnie z którym zapłacenie przez płatnika zaległych składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek zdrowotnych dotyczących pracowników, zleceniobiorców, byłych pracowników lub byłych zleceniobiorców nie przyczynia się po stronie tych podatników do powstania przychodu w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Opłacenie należności z uwagi na różne okoliczności może być utrudnione. *De lege lata* istnieje możliwość umorzenia należności z tytułu składek przy zaistnieniu konkretnych przesłanek. W rozdziale nawiązano również do odroczenia płatności składek i rozłożenia należności na raty. W toku rozważań odniesiono się również do zasady *ne bis in idem*. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, często pojawia się trudność z zakresu subsumpcji konkretnego stanu faktycznego i przyporządkowania właściwej sankcji. Zauważalne są niejednolite poglądy w obrębie kwalifikacji karnej nieopłacenia składek w terminie, tj. czy nieopłacenie składek stanowi wykroczenie z art. 98 u.s.u.s. czy występki z art. 218 § 1a k.k. W tym kontekście zauważa się brak racjonalności ustawodawcy uwypuklony przez brak wskazania konkretnych zasad interpretacyjnych. W literaturze przedmiotu uwaga poświęcana jest również cywilnoprawnej odpowiedzialności płatnika składek wobec ubezpieczonego. Z tej perspektywy także podkreśla się brak spójności i kompleksowości uregulowań z zakresu odpowiedzialności cywilnoprawnej płatnika. Ciekawym postulatem jest propozycja autorstwa T. Bińczyckiej-Majewskiej o unormowaniu ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności przez państwo (Skarb Państwa) z tytułu odpowiedzialności za działania ZUS.

W ostatnim rozdziale „Odpowiedzialność osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne” odniesiono się do wybranych aspektów odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do

należności z tytułu składek. Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania z tytułu należności składkowych ma miejsce w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania składkowego przez płatnika składek. W konsekwencji jest to instytucja wyjątkowa z uwagi na fakt, iż osoba trzecia nie jest podmiotem zbliżonym do płatnika składek. Zasadniczo za regułę uznać można występowanie odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, zaś odpowiedzialność osób trzecich stanowi odpowiedzialność subsydiarną, tj. o charakterze posiłkowym i następczym. Instytucja odpowiedzialności osób trzecich ma na celu rozszerzenie kręgu podmiotów, od których wierzyciel składkowy może dochodzić zaspokojenia należności, niemniej jednak nie powoduje to równoczesnego uwolnienia płatnika od ciężącej na nim odpowiedzialności. Na przestrzeni lat przepis art. 31 u.s.u.s. uległ znacznym modyfikacjom. Zmianom podlega też zamknięty katalog osób trzecich, którego zakres obecnie wynika z art. 110-117e o.p. W katalogu tym zostali uwzględnieni między innymi rozwiedziony małżonek, rodzina, nabywca przedsiębiorstwa czy fundacja rodzinna.

W rozdziale na temat odpowiedzialności osób trzecich odpowiadających za zobowiązania płatnika składek na ubezpieczenia społeczne wskazano na liczne wątpliwości interpretacyjne rodzące się przy stosowaniu wskazanych uregulowań prawnych. Powyższe uzasadnione jest między innymi rozbieżnościami zachodzącymi między prawem podatkowym i prawem ubezpieczeń społecznych. Jak podkreślono w dysertacji, zróżnicowanie prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych zwiększa się wraz z nieustanną ewolucją systemu ubezpieczeń społecznych. Dlatego też w pracy postawiono pytanie czy nie warto byłoby odpowiednią treść przepisów uwzględnić już w ustawie systemowej. Tym bardziej, że jak wykazano w rozprawie, odpowiednie stosowanie nie jest równoznaczne ze stosowaniem przepisów wprost. Niektóre regulacje Ordynacji podatkowej nie będą odpowiednio stosowane względem należności z tytułu ubezpieczeń społecznych w ogóle. Mając powyższe na uwadze, postulat *de lege ferenda* o zawarciu w obowiązującej treści ustawy systemowej przepisów z zakresu odpowiedzialności osób trzecich wydaje się celowy. Rozwiązanie w postaci autonomicznej regulacji odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej mogłoby przyczynić się do zmniejszenia wątpliwości interpretacyjnych. Jako kolejny argument przemawiający za utworzeniem autonomicznych uregulowań z zakresu odpowiedzialności osób trzecich w ustawie systemowej ukazano fakt

skomplikowania materii podatkowej. Jak wykazano w rozprawie, odpowiednie stosowanie przepisów podatkowych do innej gałęzi prawa, tj. prawa ubezpieczeń społecznych, tej kwestii nie ułatwia.

W pracy szczegółowo przeanalizowane zostały między innymi cechy płatnika składek, ciążące na nim obowiązki, kontrola wykonywania tych powinności, jak i odpowiedzialność płatnika składek i osób trzecich. W pracy wskazano także na sankcje przewidziane przepisami prawa za naruszenie ustawowych obowiązków przez płatnika. I tak w literaturze przedmiotu podnosi się między innymi, że kara grzywny wynikająca z art. 98 u.s.u.s. jest coraz to mniej dolegliwa, z czym należy się zgodzić. Przeprowadzenie kontroli wykonywania obowiązków płatnika z zakresu ubezpieczeń społecznych zdaje się być z reguły rozwiązaniem efektywnym, choć i w tym obrębie w literaturze przedmiotu podnosi się także propozycje zmian przepisów ustawy systemowej z uwagi na rodzące się w praktyce wątpliwości. W pracy dokonano przeglądu katalogu czynów skutkujących powstaniem danego rodzaju odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Ukazano także potencjalnie istniejące zagrożenia wynikające ze stosowania aktualnych uregulowań z zakresu odpowiedzialności płatnika, w tym w szczególności ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Całość rozprawy doktorskiej przedstawia model odpowiedzialności płatnika składek na ubezpieczenia społeczne.

WYKAZ ŹRÓDEŁ

I. Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. UE, L 200, 7.06.2004, Celex nr: 32004R0883.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. UE, L 284, 30.10.2009, Celex nr: 32009R0987.
4. Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. U. nr 44, poz. 272 ze zm.
5. Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Dz. U. z 1924 r. nr 67 poz. 650.
6. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1933 nr 51 poz. 396.
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.
8. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.
9. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.
10. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.
11. Ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, Dz. U. nr 40, poz. 235.
12. Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 108, poz. 486 ze zm.
13. Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983 r., t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 164.

14. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 ze zm.
15. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.
16. Ustawa o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.
17. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.
19. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2002 r., nr 74 poz. 676.
20. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2189 ze zm.
21. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003 r., nr 166 poz. 1609
22. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390.
23. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.
24. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.
25. Ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2009 r. nr 111, poz. 918 ze zm.
26. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 7 ze zm.
27. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 164 ze zm.
28. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.
29. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.

30. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.
31. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2011 r. nr 232, poz. 1378 ze zm.
32. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1551 ze zm.
33. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 1027.
34. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.
35. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.
36. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dniem 1 października 2018 r., Dz. U. 2018 poz. 1669.
37. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170 ze zm.
38. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.
39. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1818 ze zm.
40. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 568.
41. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.
42. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 406 ze zm.

43. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 326 ze zm.
44. Dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby z dnia 11 stycznia 1919 r., Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 9 poz. 122.
45. Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, Dz. U. nr 10, poz. 54.
46. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, Dz. U. z 1927 r. nr 106 poz. 911.
47. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1976 r. w sprawie wykonania przepisów dekretu o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. nr 13, poz. 74 ze zm.
48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1984 r. w sprawie ubezpieczenia społecznego niektórych osób wykonujących działalność zarobkową w zakresie wytwórczości ludowej i artystycznej, t.j. Dz. U. nr 60, poz. 308 ze zm.
49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1987 r. w sprawie rad nadzorczych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 1989 r. nr 53, poz. 319.
50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1987 r. w sprawie wykonania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin, t.j. Dz. U. nr 26, poz. 145 ze zm.
51. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 grudnia 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, t.j. Dz. U. z 1988 r. nr 2, poz. 7 ze zm.
52. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 68, poz. 330 ze zm.
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, t.j. Dz. U. z 1997 r. nr 10 poz. 51.

54. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek, t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 164, poz. 1165 ze zm.
55. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 740 ze zm.
56. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Dz. U. z 2003 r., nr 141, poz. 1365.
57. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1887.
58. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 703.
59. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, Dz. U. nr 237, poz. 1412.
60. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokumentacji pracowniczej z dnia 10 grudnia 2018 r., t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2369 ze zm.
61. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1349 ze zm.
62. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych

raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów, Dz. U. z 2021 r. poz. 2366.

63. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 maja 2022 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełnić płatnicy składek przekazujący dokumenty ubezpieczeniowe w formie dokumentu elektronicznego poprzez transmisję danych Dz. U. z 2022 r. poz. 1062.
64. Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 listopada 1995 r. w sprawie wysokości i trybu przyznawania dodatku kontrolerskiego pracownikom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzającym kontrole, M. P. z 1995 r. nr 60, poz. 675.

II. Inne źródła

1. Artykuł – „Składka zdrowotna zmieniła się w podatek. Mamy jeden z najbardziej niesprawiedliwych systemów globu”, <https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly/8634716,skladka-zdrowotna-w-polsce-kto-ile-placi.html> (ostatni dostęp: 18.05.2023 r.).
2. Biały I., Cacko M., Derucka K., Łączyńska M., Skrzypczak I., Strzelecka H., *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/22/5/1/praca_nierejestrowana_w_polsce_w_2017.pdf.
3. Encyklopedia zarządzania, źródło: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Odpowiedzialno%C5%9B%C4%87>, (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).
4. Instrukcja nr 2 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lipca 1997 r. określająca szczegółowe zasady postępowania w sprawie zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego, rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy oraz składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez zakłady pracy

- zatrudniające ponad 20 pracowników i członków spółdzielni, Dz. Urz. ZUS z 1997 r. nr 5, poz. 7 ze zm.
5. Instrukcja nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 lipca 1997 r. określająca szczegółowe zasady postępowania w sprawie zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy, oraz składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez zakłady pracy zatrudniające nie więcej niż 20 pracowników i członków spółdzielni, Dz. Urz. ZUS z 1997 r. nr 6, poz. 8 ze zm.
 6. Instrukcja nr 6 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie wykonywania ubezpieczenia społecznego duchownych, Dz. Urz. ZUS z 1989 r. nr 4, poz. 8.
 7. Interpretacja indywidualna z dnia 14 września 2021 r., 0113-KDIPT2-3.4011.508.2021.3.MS, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA.
 8. Interpretacja indywidualna z dnia 22 lutego 2022 r., 0114-KDIP3-2.4011.1111.2021.2.JM, System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA.
 9. Interpretacja ogólna Ministra Finansów nr DD3.8203.1.2023 z dnia 30 marca 2023 r., Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 42.
 10. Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2022 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2023 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, M.P. z 2022 r., poz. 1014.
 11. Pismo z dnia 10.04.2008 r., wydane przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, SPS-023-1242/08, Sposób dokumentowania okresów zatrudnienia i zarobków w postępowaniu przed organami ZUS, <https://sip-1lex-1pl-100078awy00c2.han3.uci.umk.pl/#/guideline/184568372/sps-023-1242-08-sposob-dokumentowania-okresow-zatrudnienia-i-zarobkow-w-postepowaniu-przed...?cm=URELATION S>.
 12. Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 2021 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2022, źródło: <https://www.zus.pl/documents/10182/24154/FUS2021.pdf/b1498145-f3ac-f88b-e9ed-862010988d2a?t=1649849817653>.

13. Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, źródło: <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/97,pojecie.html> (ostatni dostęp: 10.06.2023).
14. Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>, (ostatni dostęp: 4.06.2023 r.).
15. Portal Statystyczny ZUS, źródło: <https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> (ostatni dostęp: 4.06.2023).
16. Rocznik demograficzny 2018 GUS, źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2018,3,12.html> (ostatni dostęp: 23.02.2023 r.).
17. Słownik języka polskiego – Pisownia przymiotników złożonych, źródło: <https://sjp.pwn.pl/zasady/136-26-Pisownia-przymiotnikow-zlozonych-typu-jasnoniebieski;629465.html> (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).
18. Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego, źródło: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpowiedzialnosc;5464237.html>, (ostatni dostęp: 20.01.2023 r.).
19. Słownik ZUS, źródło: <https://www.zus.pl/sownik/-/letter/P/platnik-skladek/22122> (ostatni dostęp: 18.12.2022 r.).
20. Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2021 r., Załącznik do uchwały nr 20 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 marca 2022 r, s. 37, źródło: <https://www.zus.pl/documents/493361/494101/Sprawozdanie+z+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+ZUS+za+2021.pdf/f7c1c3b3-30ae-3924-633e-277fc3f10ea5?t=1661168184212>
21. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., Tom I, Rada Ministrów, Warszawa 2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>
22. Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy z 2021 r., <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/269141/Sprawozdanie%20z%20dzialalnosci%20Panstwowej%20Inspekcji%20Pracy%20-%202021.pdf>
23. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw; źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19991101256> (ostatni dostęp: 1.03.2023 r.).

24. Uzasadnienie do projektu ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1160, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031661609>, (ostatni dostęp: 1.03.2023 r.).
25. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o redukcji niektórych obowiązków dla obywateli i przedsiębiorców, druk nr 4461, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20112321378> (ostatni dostęp: 10.05.2023 r.).
26. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>.
27. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1621, s. 15, źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001621> (ostatni dostęp: 20.06.2023).

III. Literatura

1. Antonów K., *Charakter prawny powstania i ustania obowiązku ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) Bińczycka-Majewska T., Kraków 2004, LEX.
2. Antonów K., *Finansowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) Baran K. W., Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
3. Antonów K., *Podleganie ubezpieczeniom społecznym* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) Baran K. W., Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
4. Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

5. Antonów K., *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) Baran K. W., Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
6. Babińska-Górecka R., *Instytucje i pojęcia prawa cywilnego a prawo ubezpieczeń społecznych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8/2020, s. 3-10.
7. Banasiński C., Bychowska M., *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, *Przeгляд Prawa Handlowego*, 1/2010, LEX, s. 48-58.
8. Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, C. H. BECK, Warszawa 2015.
9. Baran K., *Art. 3 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, (red.) Baran K., Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
10. Bartosiewicz A., *Stosunek podatkowoprawy na tle konstrukcji prawnej podatku*, *Toruński Rocznik Podatkowy* 2009, s. 4-76.
11. Bartoszevska M., *Art. 15 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
12. Bartoszevska M., *Art. 16 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
13. Bartoszevska M., *Art. 17 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
14. Bartoszevska M., *Art. 23 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
15. Bartoszevska M., *Art. 36 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz* (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
16. Behcicki S., *Odpowiedzialność jako kategoria podstawowa w prawie* [w:] *Tendencje prawa materialnego i procesowego cywilnego* (red.) Marszałkowska-Krześ E., Wrocław 2017, Uniwersytet Wrocławski.

E Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, s. 31-43.

17. Bigos M., *Status prawny inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 9/2021, s. 38-43.
18. Bińczycka-Majewska T., *Fundusz Rezerwy Demograficznej w systemie zabezpieczenia ryzyka starości*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 10/2001, s. 2- 8.
19. Bińczycka-Majewska T., *Obowiązek ubezpieczenia społecznego w nowych warunkach gospodarczych [w:] Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, (red.) Zieliński T. i von Maydell B., Warszawa 1999.
20. Bińczycka-Majewska T., *Organizacja i finansowanie ubezpieczeń społecznych [w:] Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 57-97.
21. Bogucka I., *O pojęciu „funkcja prawa”*, Państwo i Prawo 9/1990.
22. Borodo A., Brzeziński B., *Prawo finansowe ubezpieczeń [w:] Borodo A., Brzeziński B., Drgas E., Głuchowski J., Jezierski J., Zarys prawa finansowego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1986.
23. Borodo A., *Prawo budżetowe*, LexisNexis, Warszawa 2008.
24. Borszowski P., *An Organised Part of an Enterprise: The Legal Definition Limiting the Imprecision*, Studia Iuridica Lublinensia 4/2019, s. 9-19.
25. Borszowski P., *Definicje legalne w regulacjach finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające [w:] Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, (red.) Salachna J. M., Stelmaszczyk K., Babczuk A., Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 21-31.
26. Borszowski P., *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Zakamycze, Kraków 2004.

27. Brzezicki T., *Art. 123 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
28. Brzezicki T., Noga M., Wantoch-Rekowski J., *Wydawanie decyzji interpretacyjnych przedsiębiorcom przez ZUS*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.
29. Brzezicki T., Wilmanowicz-Słupczewska M., *Administrative fines as public tributes in constitutional terms [w:] Poland in good constitution? Contemporary issues of constitutional law in Poland in the European context*, (red.) Löhnig M., Serowaniec M., Wantoch-Rekowski J., Moszyńska A., Böhlau, Wiedeń 2023, s. 177-190.
30. Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2017.
31. Brzeziński B., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, TNOiK, Toruń 2008.
32. Brzeziński B., Olesińska A., *Zagadnienie odpowiedzialności w prawie podatkowym [w:] Odpowiedzialność i sankcje w prawie podatkowym*, (red.) Brzeziński B., Olesińska A., Pustuł J., TNOiK, Toruń 2017.
33. Charkiewicz M., Chilimoniuk M., *Aspekty prawne związane z przedawnieniem zobowiązań wynikających z decyzji o przeniesieniu na członków zarządu odpowiedzialności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 12/2022, s. 9-14.
34. Charchuła J., Palowski A., Małota-Woźny A., Zwolińska A., *Penalizacja czynów zabronionych związanych ze zgłoszeniem do ubezpieczeń [w:] Przepięstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018, s. 51-63.
35. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. BECK, Warszawa 2019.
36. Chojna-Duch E., *Prawo budżetowe państwa [w:] Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków* (red.) Kostecki A., Zakamycze, Kraków 2000.

37. Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968.
38. Czaja-Hliniak I., *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały* 1/2009, <http://hdl.handle.net/11315/27616>, s. 117-133.
39. Czudek D., *Ne bis in idem in the tax process*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(7)/2019, s. 107-127.
40. Dobrzeniecki K., *Stosunek prawny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) Pogłódek A., Szmulik B., Zenderowski R., Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
41. Dowgier R., *Art. 107* [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) Etel L., 2023, LEX.
42. Dowgier R., *Art. 110* [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) Etel L., 2023, LEX.
43. Dowgier R., *Zasady legislacji podatkowej*, *Studia Elckie* 9/2007, s. 183-193.
44. Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) Stahl M., Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
45. Dzieńsiuk D., *Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowym tytułem ubezpieczeń społecznych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2/2022, s. 10-15.
46. Dzieńsiuk D., *Miejsce prawa ubezpieczeń społecznych w systemie prawa i związki z innymi gałęziami prawa* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, (red.) Wypych-Żywicka A., Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
47. Dzieńsiuk D., *Zakres, źródła i weryfikacja danych przetwarzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, *Monitor Prawa Pracy* 4/2017, s. 186 – 191.
48. Ernst U., Rachwał A., Zoll F., *Prawo cywilne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2013.

49. Etel L., *Art. 21 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) Etel L., 2023, LEX.
50. Etel L., *Art. 29 [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) Etel L., 2023, LEX.
51. Etel L., Dowgier R., *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Temida 2, Białystok 2013.
52. Filipek J., *Sankcja w prawie administracyjnym*, PiP 12/1963.
53. Gajewski S., *Art. 125 [w:] Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, (red.) Antonów K., LEX/el. 2019.
54. Gajl N., *Konstytucyjne ujęcie problematyki finansów*, Państwo i Prawo 11/1989, s. 18-27.
55. Gajl N. [w:] *Źródła prawa finansowego* (red.) Gajl N., PWN, Warszawa 1972.
56. Gebethner S., *Prawoznawstwo*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1976.
57. Gersdorf M., *Pracodawca i jego zdolność do zatrudniania* [w:] Gersdorf M., Rączka K., Maniewska E., Raczkowski M., *Prawo pracy. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
58. Goronowski W., *Zagadnienia prawno-finansowe ubezpieczeń państwowych*, Państwo i Prawo 7/1952, s. 75-85.
59. Gronowska B., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela [w:] Prawo konstytucyjne*, (red.) Witkowski Z., TNOiK, Toruń 2011.
60. Gudowska B., *Art. 6 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J. (red.), Warszawa 2014, C.H. BECK, Legalis.
61. Helios J., Jedlecka W., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

62. Hofmańska E., *Zapobieganie zjawisku pracy nierejestrowanej i jego zwalczanie*, Monitor Prawa Pracy 10/2009.
63. Jachimowicz M., *Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, Prokuratura i Prawo 6/2007, s. 20-31.
64. Jackowska I., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2021, C.H. BECK.
65. Jaśkiewicz W., Jackowiak C., Piotrowski W., *Prawo pracy – zarys wykładu*, Poznań 1967.
66. K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX.
67. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
68. Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
69. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, Zakamycze.
70. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
71. Juchniewicz E., *Stosunek prawnopodatkowy a handel elektroniczny*, Gdańskie Studia Prawnicze 2/2019, s. 371-384.
72. Jurek Ł., *O możliwości i trybie przesłuchiwania świadków, ubezpieczonych oraz płatnika składek w trakcie kontroli płatnika składek prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Studia Prawnicze i Administracyjne 10(4)/2014, s. 21-25.
73. Kalina-Prasznic U., *Odpowiedzialność karna płatnika składek na ubezpieczenie społeczne [w:] Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, (red.) Sawicki J., Łucarz K., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 199-207.

74. Kalinowski M., *Narodziny i kształtowanie się współczesnej koncepcji stosunku podatkowego*, Toruński Rocznik Podatkowy 2013, s. 4-15.
75. Kalinowski M., *Płatnik jako strona stosunku podatkowoprawnego*, Toruński Rocznik Podatkowy 2010, s. 4-24.
76. Karkowska D., Nerka A., *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
77. Kawałko A., Witczak H., *Prawo cywilne*, C.H. BECK, Warszawa 2008.
78. Kisielewicz A., *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Podręczniki uczelniane nr 127, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl 2014.
79. Kiełtyka A., *Art. 18 [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, (red.) Rogalski M., Warszawa 2022, LEX.
80. Keczekian S. F., *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1966.
81. Kolasiński K., *Charakter prawny stosunku zaopatrzenia pracowniczego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 32, 2/1970, s. 129-139.
82. Komar A., *Finanse, ich organizacja i planowanie oraz prawo finansowe* [w:] Komar A., Łączkowski W., *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1976.
83. Konarska-Wrzosek V., *Przestępstwa i wykroczenia związane ze zgłoszeniem do ubezpieczeń społecznych (relacja między art. 98 u.s.u.s. a przepisami KK)* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018, s. 39-49.
84. Korycińska-Rządca P., *Blaski i cienie tzw. "ulgi na start" wprowadzonej ustawą z dnia 6 marca 2018 r. - prawo przedsiębiorców*, Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, 3/2018, s. 293-303.
85. Kowalski S., *Wykroczenie zakłócania kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka 3/2022, s. 51-64.
86. Kowalski S., *Wykroczenia związane z zatrudnianiem pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Komentarz do ustaw szczegółowych*, Warszawa 2019, C.H. BECK, Legalis.

87. Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
88. Kostrzewa P., Art. 17 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.
89. Kostrzewa P., Art. 18 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.
90. Kostrzewa P., Art. 43 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.
91. Kostrzewa P., Art. 47 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, 2014, LEX.
92. Kostrzewa P., Art. 89 [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX/el. 2014.
93. Kostrzewa P., *Jakie zasady i obowiązki wiążą się z wydawaniem informacji rocznej dla osoby ubezpieczonej?*, 2021, LEX.
94. Kostrzewa P., *System ubezpieczeń społecznych* [w:] *Meritum. Ubezpieczenia społeczne*, (red.) J. Kuźniar, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
95. Kowalczyk E., Art. 29 [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* (red.) A. Mikos-Sitek, 2022, Legalis.
96. Krajewski M., *Limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe — na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 1/18*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 5/2019, s. 36-40.
97. Krupski A., *Organizacyjno-prawne przekształcenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach reformy ubezpieczeń społecznych z 1998 roku*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXXII/2010, s. 81-106.
98. Krzał K., Art. 55 [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, (red.) Pietrzak A., Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 389-406.
99. Kubot Z., *Definicja legalna a definicje prawnicze płatnika składek* [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga*

- Jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, (red.) Szablowska-Juckiewicz M., Rutkowska B., Napiórkowska A., TNOiK, Toruń 2017.
100. Kubot Z., *Definicja płatnika składek*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 6/2012.
101. Kubot Z., *Spór o definicję legalną płatnika składek*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 3/2017, s. 16-22.
102. Kuciński A., Byczkowska M., *Płynność finansowa przedsiębiorstwa w ujęciu statycznym oraz dynamicznym na przykładzie wybranych przedsiębiorstw przemysłu metalowego notowanych na GPW w Warszawie*, *Przedsiębiorstwo & Finanse* 1/2017, s. 59-74.
103. Kulik M., *Art. 284 [w:] Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, (red.) Mozgawa M., LEX/el. 2022, <https://sip-1lex-1pl-100078aoh0380.han3.uci.umk.pl/#/commentary/587737169/691777> (dostęp: 2022-12-17 14:52).
104. Kumor-Jezińska E., *Dokumentacja pracownicza – nowe regulacje*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 2/2019, s. 135-151.
105. Kusak A., *Płynność finansowa. Analiza i sterowanie*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
106. Lach D. E., *Podział składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych a rola podmiotu zatrudniającego [w:] Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) Ślebzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 53-70.
107. Lachowski J., *Art. 5 [w:] Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) Lachowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
108. Lachowski J., *Art. 98 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, Wolters Kluwer.
109. Lachowski J., Marek A., *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2018, Wolters Kluwer.

110. Lachowski J., *O potrzebie nowelizacji przepisu art. 98 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 4/2020, s. 31-37.
111. Lachowski J. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015.
112. Lachowski J., *Wprowadzenie* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018.
113. Lambrecht-Halla D., „*Ulga na start*” – krytyczna analiza instytucji z art. 18 ustawy – *Prawo przedsiębiorców*, *Palestra* 4/2020, s. 81-91.
114. Lande J., *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959.
115. Łabanowski M., *Art.. 47* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015.
116. Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] Leszczyński L., Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *Wykładnia w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego* (red.) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., C.H. BECK, Warszawa 2015.
117. Lewandowicz-Machnikowska M., *Stosunek pracy* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) Baran K.W., Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
118. Lewandowska M., *Rzeczpospolita ubezpieczonych: historia ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Biuro Poligrafii ZUS, Warszawa 2017.
119. Lewandowski T., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 652/12*, LEX/el. 2013.
120. Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *Acta Univ. Wratislaviensis*, nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964.

121. Lubeńczuk G., *Art. 18* [w:] Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
122. Lubeńczuk G., *Art. 46* [w:] Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
123. Łabanowski M., *Art. 4* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, Wolters Kluwer.
124. Łabanowski M., *Art. 32* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 402-404.
125. Łabanowski M., *Art. 47a* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
126. Łabanowski M., *Art. 88* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
127. Łabanowski M., *Art. 90* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
128. Łabanowski M., *Art. 91* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
129. Łaga M., *Możliwość kwestionowania prawidłowości i rzetelności zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przez osobę ubezpieczoną z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Glosa do uchwały SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, 3-4/2010, s. 189-196.
130. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
131. Majka P., *Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne –wybrane problemy orzecznicze*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(5)/2017, s. 27-46.

132. Majka P., *Przedawnienie podatkowoprawne a zapłata podatku – wpływ wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na zakończenie postępowania podatkowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego* 64/2010, s. 84-95.
133. Makarzec P., *Przestępstwo oszustwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018, s. 73-93.
134. Malanowski J., *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, (red.) Wierzbowski M., Jagielski J., Wiktorowska A., Stefańska E., Warszawa 2009.
135. Marek A., Konarska-Wrzosek V., *Prawo karne*, Warszawa 2019, C. H. BECK.
136. Mastalski R., *Niektóre problemy stosunku prawnego w prawie podatkowym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1/1978, s. 67-76
137. Mączyński D., *Ogólne prawo podatkowe* [w:] Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
138. Modliński E., *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych (I)*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2/1968, s. 3-12.
139. Modliński E., *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych (II)*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 3/1968, s. 10-23.
140. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2016.
141. Morawski W., *Art. 31 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
142. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Decyzja o odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, *Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie* 5/2007, s. 16-19.

143. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Nadpłata składek na ubezpieczenia społeczne w świetle Ordynacji podatkowej: interpretacja art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - c.d.*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 1/2007, s. 13-15.
144. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność członków zarządu spółek za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 116 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 11/2007, s. 3-5.
145. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność nabywcy majątku płatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne: w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 7-8/2007, s. 13-15.
146. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 113-115 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 10/2007 s. 6-8.
147. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność rozwiedzonego małżonka podatnika i członka rodziny podatnika za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 6/2007, s. 9-12.
148. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność solidarna i następstwo prawne w zakresie składek*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 2/2007, s. 3-5.
149. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Odpowiedzialność spadkobierców i zapisobierców za należności z tytułu składek*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 3/2007, s. 14-17.
150. Morawski W., Wantoch-Rekowski J., *Zakres odpowiedzialności osób trzecich za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w świetle art. 107 Ordynacji podatkowej*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 4/2007, s. 8-11.

151. Mozgawa M., Kulik M., *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, IUS NOVUM 3/2016, s. 31-63.
152. Murat L., *Stosunek kontrolnoprawny – relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi*, Kontrola Państwowa, 3/2016, s. 8-21.
153. Musiałkiewicz R., *Zasady podlegania obowiązkowi ubezpieczeń społecznych w zakresie organizacji staży* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, (red.) Wałachowska M., Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
154. Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, Drukarnia Narodowa, Warszawa 1984.
155. Nałęcz M., *Akta osobowe. Prowadzenie. Dokumenty. Ochrona danych*, C. H. BECK, Warszawa 2023.
156. Niewęglowski A., *Art. 6 [w:] CEIDG. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, (red.) Kozieł G., Legalis.
157. Nita A., *Stosunek prawnopodatkowy. Obowiązek i zobowiązanie podatkowe*, Zakamycze 1999.
158. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, TNOiK.
159. Oczkowski T., *Koncepcja nadużycia przepisów prawa dla uzyskania nienależnych korzyści, a przestępstwo oszustwa* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., Toruń 2018, TNOiK, s. 65-72.
160. Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, LexisNexis.

161. Ofiarski Z., *Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3/2011, s. 93-112.
162. Ofiarski Z., *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej*, *Białostockie Studia Prawnicze* 1/2020, s. 115-128.
163. Ohanowicz A., *Zobowiązania — zarys według kodeksu cywilnego, Część ogólna*, Warszawa - Poznań 1965.
164. Olesińska A., *Odpowiedzialność osób trzecich w Ordynacji podatkowej* [w:] *Ordynacja podatkowa* (red.) Brzeziński B., Kosikowski C., *Studia*, Łódź–Toruń 1999.
165. Olesińska A., *Polskie prawo podatkowe*, Toruń 2012, TNOiK.
166. Olesińska A., Prejs E., *Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe po nowelizacji ordynacji podatkowej*, *Przegląd Podatkowy* 3/2016, s. 25-31.
167. Olesińska A., *Zagadnienie modelu odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe*, *Państwo i Prawo* 1/1999.
168. Osowski W., *Ochronna funkcja prawa pracy wobec upadłościowej restrukturyzacji*, *Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Prawo a gospodarka. Zagadnienia ekonomiczne i prawne*, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/166564/edition/156575>.
169. Pacud R., *Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą - podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne - dopuszczalność kontroli przez organ rentowy wysokości zadeklarowanej składki. Glosa do uchwały SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSP* 11/2011.
170. Pacud R., *Różnicowanie wysokości składki ze względu na charakter i częstotliwość występowania ryzyka socjalnego* [w:] *Składki na ubezpieczenie*

- społeczne*, (red.) Ślęzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 71-94.
171. Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
172. Patryas W., *Przepisy o odpowiednim stosowaniu przepisów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 3/2022, s. 5-19.
173. Piątkowski J., *Prawo stosunku pracy w teorii i praktyce*, TNOiK, Toruń 2006.
174. Piątkowski J., *Zagadnienia prawa stosunku pracy*, TNOiK, Toruń 2020.
175. Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
176. Pogonowski M., *Charakter prawny umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne – aspekty ekonomiczne i społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) Ślęzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 119-132.
177. Popławski M., *Art. 7* [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, (red.) Etel L., 2023, LEX.
178. Potrzeszcz J., *Norma prawna, jej właściwość i budowa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) Pogłódek A., Szmulik B., Zenderowski R., Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
179. Prasolek Ł., *Art. 24* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Warszawa 2014, Legalis.
180. Prasolek Ł., *Art. 93* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Warszawa 2014, Legalis.

181. Prasolek Ł., *Art. 125a [w:] Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Ślebza K., Warszawa 2013, Legalis.
182. Prokop K., *Ubezpieczenia społeczne a konstytucyjna idea sprawiedliwości społecznej [w:] Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, (red.) Czuryk M., Naumowicz K., E-seria monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016, s. 11-20.
183. Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prokuratura i Prawo 9/2014, s. 5-29.
184. Radecki W. [w:] Flemming M., Michalski B., Radecki W., Stefański R. A., Warylewski J., Wojciechowska J., Wąsek A., Wojciechowski J., *Kodeks karny, Część szczególna, Komentarz*, t. I, Warszawa 2004.
185. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. BECK, Warszawa 2019.
186. Radziszaw A., *Art. 14 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* (red.) Wantoch-Rekowski J., LEX, Warszawa 2015.
187. Radziszaw A., *Art. 19 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
188. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2002.
189. Redelbach A., *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, TNOiK, Toruń 2005.
190. Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998.
191. Rzemek M., *ZUS: w archiwach trzeba trzymać wszystko*, Rzeczpospolita PCD 2015, nr 6.
192. Sadlik R., *Kwestionowanie wysokości wynagrodzenia pracownika przez ZUS*, MOPR 5/2014.
193. Sadowska J., *Prawnoorganizacyjne podstawy ubezpieczenia na wypadek choroby w Polsce (1920-1939) [w:] Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce*, (red.) Zielonkowa I., Zeszyt 9, Warszawa 1993, s. 17-58.

194. Salwa J., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2007.
195. Sanetra W., *O genezie i ewolucji składki na ubezpieczenie społecznie [w:] Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) Ślęzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 7-32.
196. Sawicka K., *Art. 29 [w:] System prawa finansowego, tom II, 2010*.
197. Sepiolo-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, Prokuratura i Prawo 1/2020.
198. Sierocka I., *Podmioty ubezpieczeń społecznych [w:] System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, (red.) Wypych-Żywicka A., Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
199. Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2005.
200. Sobczyk A., *O organie pracodawcy (zakładu pracy) i płatnika składek na kanwie artykułu J. Unterschütz pt. Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych (PiZS 2020, nr 10)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2022, s. 23-27.
201. Urbanowicz J., *Wprowadzenie do tematyki analiz postępowań karnych z udziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018, s. 23-37.
202. Starościak J. [w:] Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 15-16.
203. Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. BECK, Warszawa 2003.
204. Stelina J., *Charakterystyka stosunku pracy [w:] Prawo pracy*, (red.) Stelina J., C.H. BECK, Warszawa 2020.
205. Stelina J., *Strony stosunku pracy [w:] Prawo pracy*, (red.) Stelina J., C.H. BECK, Warszawa 2020.
206. Sobczak W., *Odpowiedzialność osób trzecich*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 6/2000, dodatek.

207. Sobieska M., *Okres przechowywania dokumentacji pracowniczej - obowiązek informacyjny wobec pracownika*, LEX/el. 2018.
208. Sowiński T., *Podmiotowa koncepcja zabezpieczenia emerytalnego*, CeDeWu, Warszawa 2019.
209. Stelmaszczyk K., *Konstrukcja prawna odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, (red.) Salachna J. M., Stelmaszczyk K., Babczuk A., Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 176-198.
210. Stefański R. A., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008.
211. Strusińska-Żukowska J., *Art. 28 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Warszawa 2014, Legalis.
212. Szczepańska M., *Pojęcie wypadku przy pracy posła i senatora*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8/2021, s. 35-40.
213. Szeleszczuk D., *Art. 218 [w:] Kodeks karny. Komentarz*, (red.) Grześkowiak A., Wiak K., Warszawa 2021, Legalis.
214. Szpor G., *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *System Ubezpieczeń Społecznych*, (red.) Szpor G., Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
215. Szpunar A., *Z problematyki przedawnienia roszczeń majątkowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3/1974, s. 283-298.
216. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987.
217. Szubert W., *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, *Państwo i Prawo* 12/1949, s. 41-63.
218. Szubert W., *Zagadnienia prawne ubezpieczenia społecznego*, *Państwo i Prawo* 1/1957, s. 43-68.

219. Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, Państwo i Prawo 9/2004, s. 3-16.
220. Ślęzak K., *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenia społeczne* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) Ślęzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 95-118.
221. Ślęzak K., Kosonoga J., *Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne*, IUS NOVUM 3/2016, s. 274-300.
222. Ślęzak K., *Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, PiP 1/2007, s. 88-99.
223. Ślęzak K., *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne* [w:] *Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 99-114.
224. Tokarczyk D., *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
225. Thlon M., *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 902/2013, s. 17-36.
226. Unterschütz J., *Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 10/2020, s. 42-49.
227. Uścińska G., *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2020, s. 3-10.
228. Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, C.H. BECK, 2021.
229. Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.

230. Wajda D., *Art. 36 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Warszawa 2014, Legalis.
231. Wajda D., *Art. 52 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., C.H. BECK 2014, Legalis.
232. Wajda D., *Cywilnoprawna odpowiedzialność płatnika składek wobec ubezpieczonego za naruszenie obowiązków płatniczo-rozliczeniowych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 6/2018, s. 16-24.
233. Wajda D., *Publicznoprawne obowiązki pracodawcy [w:] System Prawa Pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, (red.) Baran K. W., Gersdorf M., Rączka K., Warszawa 2021, LEX.
234. Wantoch-Rekowski J., *O stosowaniu Ordynacji podatkowej do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne [w:] Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, (red.) Głuchowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 535-543.
235. Wantoch-Rekowski J., *Art. 41 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Warszawa 2015, LEX.
236. Wantoch-Rekowski J., *Art. 43 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Wantoch-Rekowski J., Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
237. Wantoch-Rekowski J., *Art. 46 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
238. Wantoch-Rekowski J., Kwaśniewski R., Wilmanowicz-Słupczewska M., *The deadlines for paying social security contributions*, *Kwartalnik Prawno-Finansowy* 4/2018, s. 7-21.
239. Wantoch-Rekowski J., *Pensions and pension insurance contributions in the light of Polish constitutional regulations – outline of the problem*, *Graduate School of Law, Kobe University Rokkodai*, No. 53/2020, s. 1-9.
240. Wantoch-Rekowski J., *Problematyka z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle orzecznictwa sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Odpowiedzialność wspólników spółki cywilnej za należności z tytułu składek*

- na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 6/2005, s. 29-32.
241. Wantoch-Rekowski J., *Problematyka z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle orzecznictwa sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Odpowiedzialność małżonka za należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie 10/2005, s. 34-38.
242. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
243. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne i charakter prawny* [w:] Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Prawno-Finansowe, Tom XVI, Gdańsk 2007, s. 349-358.
244. Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenia społeczne w systemie finansowania ubezpieczeń społecznych i w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia prawnofinansowe* [w:] *Składki na ubezpieczenie społeczne*, (red.) Ślebzak K., Poligrafia ZUS Warszawa, Warszawa-Poznań 2015, s. 33-52.
245. Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
246. Wantoch-Rekowski J., *Umarzanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 3/2004, s. 33-39.
247. Wantoch-Rekowski J., Wilmanowicz-Słupczewska M., *Prawna ochrona interesu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne a ochrona interesu finansowego Skarbu Państwa z tytułu podatków* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) J. Lachowski, TNOiK, Toruń 2018, s. 9-22.
248. Warkało W., *Wstęp do nauki ubezpieczeń. Zarys wykładu*, SGPIŚ, Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1951/1952.
249. Wąsik D., Wąsik N., Kuczur T., *Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność za wykroczenia w związku z niedopełnieniem obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 4/3(2015), s. 27-43.

250. Wąsik D., *Złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych członków personelu medycznego (art. 218 § 1a k.k.) – problematyka prawnokarna*, Prokuratura i Prawo 10-11/2020, s. 39-64.
251. Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.
252. Węglińska J., *Prawo stanowione a inne systemy norm społecznych* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, (red.) Pogłódek A., Szmulik B., Zenderowski R., Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
253. Wilczyński M., *Art. 16* [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Warszawa 2014, Legalis.
254. Woch-Barańska I., *Podatkowe ryzyko małżonka przedsiębiorcy – wybrane zagadnienia*, Toruński Rocznik Podatkowy 2016, s. 1-17.
255. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
256. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
257. Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, Wolters Kluwer.
258. Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego 1(8)/2011, s. 67-86.
259. Zawłocki R., *Przestępne przywłaszczenie składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika (podstawy i problemy normatywne)* [w:] *Przestępstwa i wykroczenia na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, (red.) Lachowski J., TNOiK, Toruń 2018, s. 93-102.
260. Zieleniecki M., *Stosunki prawne pomiędzy płatnikiem a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (stosunki ubezpieczające)* [w:] *Konstrukcje prawa*

emerytalnego, (red.) Bińczycka-Majewska T., Kraków 2004, Zakamycze, LEX.

261. Zieleniecki M., *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego* [w:] *Ubezpieczenie społeczne - dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemu ubezpieczeń społecznych*, Poligrafia ZUS Warszawa, Wrocław 2013, s. 39-56.
262. Zieliński T., Goździewicz G., *Pracodawca – definicja* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, (red.) Florek L., Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
263. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
264. Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy, cz. III, z. 2*, Katowice 1984.
265. Ziółkowski P., *Definicja płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i jego zadania*, ABC, LEX.
266. Zeidler K., *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXI/2014, s. 719-729.

IV. Wykaz orzeczeń – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 4/2010, poz. 35.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., P 9/15, OTK-A 2017/78, Legalis nr 1691957.

V. Wykaz orzeczeń - orzeczenia Sądu Najwyższego

3. Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 30 września 2003 r., I KZP 24/03, Legalis nr 58821.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2004 r., II UZP 1/04, OSNP 2004/17/302.

5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., II UZP 6/08, OSNP 2009/7-8/102.
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2008 r., I UZP 3/08, OSNP 2009/3-4/48.
7. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08, OSNC 2009/10/132.
8. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 15 października 2009 r., I UZP 3/09, OSNP 2011/1-2/13.
9. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 1985 r., V KRN 178/85, LEX nr 20053.
11. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1998 r., I PKN 556/97, OSNP 1999, nr 4, poz. 127.
12. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 roku, I UK 296/04, OSNP 2006/9-10/157.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2005 r., II UK 43/05, Legalis nr 76187.
14. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2006 r., II UK 51/05, Legalis nr 79533.
15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/06, OSNP 2007/17-18/244.
16. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2006 r., III UK 156/05, Legalis nr 177979.
17. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2007 r., I UK 269/06, Legalis nr 96616.
18. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2007 r., II UK 56/07.
19. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2008 r., I PK 245/07, LEX nr 516810.
20. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2008 r., II BU 42/07, OSNP 2010/1-2/20.
21. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2009 r., II UK 154/08, OSNP 2010 nr 15-16, poz. 201.

22. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2010 r., I UK 74/10, Legalis nr 315906.
23. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 października 2011 r., III UK 22/11, Legalis nr 453491.
24. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013/9-10/117
25. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., II UK 339/11, OSNP 2013/7-8/97.
26. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2013 r., I UK 156/13, OSNP 2015/2/25.
27. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., I UK 302/13 LEX nr 1503234
28. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., I UK 302/13 LEX nr 1503234.
29. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2015 r., I UK 391/14, OSNP 7/2017, poz. 85.
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2016 r., I UK 23/15, LEX nr 1999816
31. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2016 r., II PK 100/15, LEX nr 2056868.
32. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., II UK 364/16, LEX nr 2107097.
33. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 r., II PK 68/16, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.
34. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2017 r., I UK 259/16, LEX nr 2349417.
35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2017 r., I UK 296/16, LEX nr 2375941.
36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2018 r. I UK 208/17, LEX nr 2541912.
37. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2018 r., II UK 302/17, LEX nr 2583085.
38. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2018 r., II UK 413/17, LEX nr 2609126.
39. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 272/17, LEX nr 2616232
40. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2019 r., III UK 155/18, OSNP 2020, nr 6, poz. 59.

41. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 lutego 2020 r., II UK 264/18, Legalis nr 2592009.
42. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2020 r., I UK 370/18, LEX nr 3221470.
43. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2020 r., II UK 353/18, LEX nr 3106218.
44. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2020 r., I PK 80/19, LEX nr 3080309
45. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2021 r., II USKP 21/21, LEX nr 3119631.
46. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2022 r., III KK 289/21, Legalis nr 2764580.
47. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 lutego 2022 r., III PSKP 81/21, Legalis nr 2764726.
48. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2022 r., II USKP 211/21, LEX nr 3421855.
49. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 maja 2022 r., III USKP 124/21, Legalis nr 2841959.
50. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2022 r., II USKP 190/21, OSNP 2023/4/45.
51. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2022 r., I USKP 107/21, LEX nr 3419121.
52. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2022 r., II USKP 243/21, LEX nr 3518476.
53. Wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 2022 r., II USKP 17/22, LEX nr 3537845;
54. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r. III USKP 69/22, LEX nr 3515640.
55. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III USKP 74/22, LEX nr 3553370.
56. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., II NSNc 107/23, LEX nr 3501383.
57. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 25 maja 2010 r., I KZP 4/10, Legalis nr 222068.

58. Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2014 r., II UZ 34/14, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.
59. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2016 r., I UZ 18/16, Legalis nr 1564915.
60. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 czerwca 2018 r., I UK 309/17, Legalis nr 1792005.
61. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2020 r., III UK 162/19, LEX nr 3207776.
62. Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., III UK 345/19, LEX nr 3175264.
63. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2020 r., III UK 372/19, LEX nr 3063074.
64. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., II USK 351/21, LEX nr 3380179.
65. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 maja 2022 r., III USK 412/21, Legalis nr 2849045.

VI. Wykaz orzeczeń – orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

66. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r., II FSK 8/09, LEX nr 596614.
67. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 123/10, LEX nr 594975.
68. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., I GSK 923/09, LEX nr 604136.
69. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2015 r., II FSK 1891/13, CBOSA.
70. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2017 r., II FSK 2610/15, LEX nr 2375944.
71. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r., II FSK 864/17, CBOSA.
72. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2019 r., II FSK 972/17, CBOSA.

73. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2019 r., II FSK 1311/17, CBOSA.
74. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2019 r., II FSK 2892/17, LEX nr 2704629.
75. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2019 r., II FSK 2971/17, CBOSA.
76. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., I GSK 860/20, LEX nr 3047636.
77. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1046/20.
78. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2021 r., II FSK 3006/20, CBOSA.
79. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2021 r., II FSK 731/21, LEX nr 3258156.
80. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2021 r., I GSK 345/21, Legalis nr 2630996.
81. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2021 r., III FSK 220/21, LEX nr 3349847.
82. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2022 r., I GSK 868/21, LEX nr 3335997.
83. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2022 r., II FSK 1037/19, CBOSA.
84. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r., II FSK 3078/19, CBOSA.
85. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2023 r., I GSK 454/22, Legalis nr 2881436.
86. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2023 r., I GSK 1697/22, Legalis nr 2893384.
87. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2008 r., I OSK 1373/08, Legalis nr 168349.
88. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2012 r., II OSK 652/12, LEX nr 1125527.

VII. Wykaz orzeczeń – orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

89. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., II SA/Wa 382/06, LEX nr 265505.
90. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2007 r., III SA/Wa 275/07, LEX nr 328149.
91. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2007 r., V SA/Wa 1291/07, Legalis nr 272875.
92. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2009 r., VIII SA/Wa 436/09, LEX nr 589566.
93. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 października 2010 r., I SA/Ol 584/10, LEX nr 749599.
94. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2013 r., I SA/Gl 1363/12, LEX nr 1798243.
95. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 stycznia 2015 r., I SA/Gd 1347/14, LEX nr 1667426.
96. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2017 r., II SA/Wa 2222/16, Legalis nr 1631204.
97. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 października 2017 r., III SA/Gl 638/17, LEX nr 2399067.
98. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2018 r., V SA/Wa 480/17, LEX nr 2469250.
99. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2019 r., V SA/Wa 955/19, LEX nr 3098749.
100. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2020 r., LEX nr 2924639.
101. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 czerwca 2021 r., III SA/Łd 168/21, LEX nr 3198118.
102. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 września 2021 r., I SA/Bd 384/21, LEX nr 3241266.
103. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 października 2021 r., I SA/Gd 836/21, LEX nr 3246998.
104. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2022 r., III SA/Łd 144/22, LEX nr 3345317.

105. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 października 2022 r., II AKa 204/22, LEX nr 3447222.
106. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 grudnia 2022 r., III SA/Łd 622/22, LEX nr 3453015.
107. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2023 r. III SA/Łd 836/22, LEX nr 3518718.
108. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 31 maja 2023 r., I SA/Bk 134/23, LEX nr 3592685.

VIII. Wykaz orzeczeń – orzeczenia sądów powszechnych

109. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 września 2010 r., III AUa 2863/09, Legalis nr 340418.
110. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 lutego 2012 r., III AUz 1235/11, Legalis nr 547945
111. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2013 r., III APa 3/13, Legalis nr 749082.
112. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 11 czerwca 2013 r., III AUa 1450/12, LEX nr 1335800.
113. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 2014 r., III AUa 750/13, LEX nr 1415797.
114. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17 września 2015 r., III AUa 426/15, LEX nr 1843050.
115. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2015 r., III AUa 576/15, Legalis nr 1399031.
116. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 marca 2017 r., III AUa 1819/16, Legalis nr 1999360.
117. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 21 grudnia 2017 r., III AUa 323/17, LEX nr 2455100.
118. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 stycznia 2018 r., III AUa 449/17, OSAŁdz 2018 nr 3, poz. 95.

119. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 października 2018 r., III AUa 21/18, LEX nr 2620105.
120. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 13 lutego 2019 r., III AUa 696/18, LEX nr 2669414.
121. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., III AUa 50/19, LEX nr 2923465.
122. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2019 r., III AUa 635/18, Portal Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Warszawie.
123. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2020 r., III AUa 1929/19, LEX nr 3033463.
124. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 lipca 2020 r., III AUa 489/19, LEX nr 3228378.
125. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17 września 2020 r., III AUa 745/18, LEX nr 3069613.
126. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 27 października 2020 r., III AUa 918/18, LEX nr 3418538.
127. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2021 r., III AUa 1511/19, LEX nr 3416466.
128. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2021 r., III AUa 102/21, Legalis nr 2613612.
129. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 września 2021 r., III AUa 190/21, LEX nr 3332665.
130. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2022 r., III AUa 435/20, LEX nr 3308390.
131. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 lipca 2022 r., III AUa 2494/20, LEX nr 3435696.
132. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2023 r., III AUa 286/22, LEX nr 3499898.
133. Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 5 września 2013 r., II Ka 322/13, Legalis.
134. Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2018 r., IV Ka 1247/17, LEX nr 2437531.

135. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 29 listopada 2018 r., VII Ka 1060/18, LEX nr 2622627.
136. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 5 lutego 2021 r., VII Ka 43/21, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.
137. Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 28 czerwca 2022 r., II Ka 223/22, Legalis nr 2713530.
138. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 25.10.2022 r., VIII U 1950/21, Legalis nr 2833540.
139. Wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu - VI Wydział Karny z dnia 9 marca 2018 r., VI W 1483/17, Legalis nr 2114587.
140. Wyrok Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu - VI Wydział Karny z dnia 27 listopada 2019 r., VI W 39/19, Legalis nr 2285559.
141. Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu 26 stycznia 2017 r., II K 631/15, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.

IX. Wykaz kartogramów

1. Kartogram nr 1. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według województw - stan na 31 grudnia 2022 r. Opracowanie własne.
2. Kartogram nr 2. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – osób fizycznych płacących za siebie i innych według województw – stan na 31 grudnia 2022 r. Opracowanie własne.
3. Kartogram nr 3. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – osób fizycznych płacących za siebie – stan na 31 grudnia 2022 r. Opracowanie własne.
4. Kartogram nr 4. Liczba osób prawnych aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe — stan na 31 grudnia 2022 r. Opracowanie własne.
5. Kartogram nr 5. Liczba płatników składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce według województw w 2017 r. Opracowanie własne.
6. Kartogram nr 6. Liczba ubezpieczonych w Polsce według województw w 2017 r. Opracowanie własne.

7. Kartogram nr 7. Stosunek liczby ubezpieczonych do liczby płatników w Polsce w 2017 r. Opracowanie własne.

X. Wykaz tabel

1. Tabela nr 1. Wybrani ubezpieczeni podlegający ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w ZUS – w latach 2015-2017. Opracowanie własne.
2. Tabela nr 2. Użycie określenia „płatnik” w wybranych tekstach aktów prawnych sprzed 1999 r. Opracowanie własne.

XI. Wykaz wykresów

1. Wykres nr 1. Liczba płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w roku 2022 r. w ujęciu kwartalnym. Opracowanie własne.
2. Wykres nr 2. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce w latach 2017-2022 wg stanu na dzień 31 grudnia. Opracowanie własne.
3. Wykres nr 3. Liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z podziałem na osoby fizyczne płacące za siebie i innych, osoby fizyczne płacące za siebie i osoby prawne w latach 2019-2022 wg stanu na dzień 31 grudnia. Opracowanie własne.
4. Wykres nr 4. Struktura płatników składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. Opracowanie własne.
5. Wykres nr 5. Liczba płatników składek ZUS w Polsce w latach 2015-2017. Opracowanie własne.
6. Wykres nr 6. Struktura płatników składek ZUS w Polsce w 2017 r. Opracowanie własne.
7. Wykres nr 7. Liczba ubezpieczonych w ZUS podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, chorobowemu i wypadkowemu w latach 2015-2017 (w tysiącach). Opracowanie własne.
8. Wykres nr 8. Liczba ubezpieczonych w ZUS podlegających ubezpieczeniom na tle liczby ludności w 2017 r. (w tysiącach). Opracowanie własne.