

# ZUS wyznaczy płatnika i uratuje finanse

Dzięki nowym przepisom zakład może samodzielnie wskazać, która firma jest zobowiązana do zapłaty składek. Poprawi to ich ściągalskość, ale rodzą się obawy o bezstronność ubezpieczyciela



**Paula Koczara**  
prawnik w kancelarii  
Raczkowski Paruch

13 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: ustawa systemowa) oraz kodeksu pracy (dalej: k.p.), na mocy której ZUS zyskał kompetencję do wydawania decyzji ustalającej płatnika składek. Nowe uprawnienie zakładu już na etapie procesu legislacyjnego budziło wśród przedsiębiorców liczne obawy i kontrowersje. Tym bardziej, zanim zostaną wydane pierwsze decyzje ustalające płatnika składek, warto odpowiedzieć na pytania, na czym polega ich istota i jakie mogą wynikać z nich wątpliwości prawne.

Dzięki nowelizacji, na mocy art. 38a w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, ZUS może sam określić, kto dla danego ubezpieczonego jest płatnikiem składek. Dodatkowo do ustawy wprowadzono pojęcie podmiotu zgłaszającego do ubezpieczeń społecznych, którym zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 1 pkt 2a jest podmiot niebędący płatnikiem składek, który dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 8 ust. 2a ustawy (tj. pracowników, zleceniobiorców/świadczeniobiorców oraz osób wykonujących pracę na rzecz swojego pracodawcy na podstawie umowy o dzieło/umowy-zlecenia/umowy o świadczenie usług zawartych z osobą trzecią). Nowe uprawnienie ZUS sprowadza się zatem do zmiany podmiotowej po stronie płatnika. Oznacza to, że obowiązki płatnika powinien realizować podmiot wskazany przez ZUS, a nie ten, który dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

## Charakter prawny decyzji

Znowelizowana ustawa systemowa nie określa wprost charakteru prawnego decyzji ustalającej płatnika składek, jednak istnieją uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że ma charakter deklaratoryjny, podobnie jak większość decyzji wydawanych przez ZUS w sprawach indywidualnych. Do takich wniosków skłania samo brzmienie dodanego do ustawy art. 38a ust. 2, z którego wynika, że w wydanej decyzji ZUS ustala okres, od którego ustalony płatnik składek posiada ten status. Co istotne, nowa regulacja ma zastosowanie względem nieprzedawanych składek nienależnie opłaconych przez podmiot, który zgłosił ubezpieczonych do ubezpieczeń społecznych, przed dniem wejścia w życie znowelizowanej ustawy. W praktyce oznacza to możliwość wydawania decyzji ustalającej płatnika składek i skuteczne dochodzenie od niego zaległości z tytułu składek za pięć lat wstecz. Taka dyspozycja ustawowa rodzi pytanie, czy regulacja nie stanowi na-

ruszenia zasady retroaktywności prawa, a tym samym naruszenia art. 2 Konstytucji RP. O retroaktywności mówi się bowiem w sytuacji, w której dochodzi do stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Wszelkie ograniczenia zakazu retroaktywności muszą wprost wynikać z treści ustawy, przy czym ustawa systemowa nie zawiera takiej klauzuli.

## Nieograniczony krąg

Znowelizowana ustawa systemowa w żaden sposób nie ogranicza kręgu podmiotów, które decyzją ZUS mogą zostać uznane za płatnika składek. Jest źródłem licznych kontrowersji i obaw przedsiębiorców. Jedyna – ogólna i niedookreślona – przesłanka wskazana w art. 38a ustawy systemowej dotyczy stwierdzenia „zajścia konieczności” wydania decyzji ustalającej płatnika składek. Przepisy nie określają jednak,

**WAŻNE** Pojęcie outsourcingu pracowniczego nie posiada definicji legalnej, jednak na poziomie debaty publicznej pojęcie to jest używane do sytuacji, w których realizacja części dotychczasowych zadań pracodawcy, w wyniku przejścia zakładu pracy (art. 23<sup>1</sup> kodeksu pracy) i przejścia pracowników zostaje powierzona innemu podmiotowi.

wobec jakich stanów faktycznych można mówić o konieczności wydania decyzji. ZUS jest zatem władny do uznaniowych rozstrzygnięć w tym zakresie. Stosowanie klauzuli generalnych i zwrotów niedookreślonych jest powszechną praktyką legislacyjną na gruncie prawa prywatnego, jednak w regulacjach z zakresu prawa publicznego powinny być wykorzystywane z najwyższą ostrożnością. Ich niewłaściwe stosowanie może godzić w jedną z nadrzędnych wartości prawa publicznego, w tym ubezpieczeń społecznych, jaką jest pewność sytuacji prawnej jednostki. Poprawne stosowanie przepisów zawierających zwroty niedookreślone wymaga od organu przedstawienia wyczerpującego uzasadnienia prawnego i wskazania toku rozumowania, który doprowadził organ do zastosowania takiego przepisu. Uchybienie temu obowiązkowi stanowi m.in. naruszenie art. 107 par. 1 pkt 6 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) i pozbawienie strony możliwości faktycznej kontroli rozstrzygnięcia, co może być podstawą ewentualnego zarzutu odwoławczego.

Co ciekawe, na etapie prac legislacyjnych kompetencja ZUS do ustalenia płatnika składek była ograniczania do sytuacji związanych z outsourcingiem pracowniczym.

Na posiedzeniu komisji polityki społecznej i rodziny 22 lu-

tego 2017 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marcin Zieleniecki, odnosząc się do dyspozycji art. 38a ustawy systemowej, wskazał, że „chodzi o sytuację, w której istnieje wątpliwość, czy płatnikiem składek jest dotychczasowy pracodawca, czy pracodawca, który zawarł umowę cywilnoprawną i przekazał pracownikom z określonymi zadaniami nowemu podmiotowi”. Z literalnego brzmienia art. 38a nie wynika jednak, aby zbycie całości lub części zakładu pracy stanowiło obligatoryjną przesłankę zastosowania tego przepisu. Tym samym można stwierdzić, że w obowiązującym brzmieniu przepisu nie oddaje pierwotnych intencji prawodawcy. Jakkolwiek nieoficjalna wykładnia autentyczna (czyli wykładnia pochodząca od ustawodawcy) nie ma waloru wiążącego, to jednak powinna być brana pod uwagę przy interpretacji regulacji, do której się odnosi (por. wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt II SA/OI 398/11). ZUS nie powinien zatem wydawać decyzji w przedmiocie ustalenia płatnika składek w sytuacjach odmiennych niż uprzednie przejście zakładu pracy.

## Ukryty problem

Oprócz kontrowersji wynikających z samego brzmienia art. 38a istnieje także problem związany ze stosowaniem tego przepisu. ZUS, ustalając nowego płatnika składek, oprócz oceny stanu faktycznego będzie dokonywał także ustaleń w zakresie istnienia stosunku pracy pomiędzy pracownikiem a ustalonym płatnikiem, a także ewentualnej nieważności umowy zbycia przedsiębiorstwa, która była podstawą przejścia pracowników. Bez tych ustaleń nie jest bowiem możliwe prawidłowe zastosowanie definicji legalnej płatnika składek, o której mowa w art. 4 pkt 2 lit. a ustawy systemowej, zgodnie z którą w stosunku do pracowników płatnikiem składek jest pracodawca. Rezultatem decyzji ustalającej płatnika składek jest więc wyłączenie uregulowanie stosunków o charakterze publicznoprawnym (tj. stosunków z zakresu ubezpieczeń społecznych), ale także ustalenie istnienia stosunku prywatnoprawnego (stosunku pracy) albo nieistnienia stosunku prywatnopublicznego (stwierdzenie nieważności czynności zbycia przedsiębiorstwa).

Możliwość bezpośredniego stosowania przez ZUS przepisów prawa cywilnego i prawa pracy od lat budzi liczne kontrowersje, zwłaszcza w związku z niejednorodnym orzecznictwem sądów powszechnych. Przed kilkoma laty odrębność regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa cywilnego, jak i prawa pracy była oczywistością. W wyroku z 21 października 2008 r. (sygn. akt II UK 71/08) Sąd Najwyższy stwierdził, że przepisy lub instytucje prawa cywilnego mogą być stosowane na gruncie ubezpieczeń społecznych

## Art. 38a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Jeżeli w związku z przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym lub kontrolą wykonywania przez płatników składek obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego zachodzi konieczność wydania decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1a [tej ustawy], Zakład wydaje decyzję podmiotowi zgłaszającemu ubezpieczonych do ubezpieczeń społecznych oraz płatnikowi składek ustalonymu przez Zakład.

tylko na podstawie wyraźnego przepisu prawa ubezpieczeń społecznych. Autonomiczność i odrębność przepisów prawa ubezpieczeń społecznych wobec przepisów prawa cywilnego sprawia, że na gruncie stosunków ubezpieczeniowych społecznych dopuszcza się tylko na zasadzie wyjątku stosowanie wskazanych *expressis verbis* regulacji cywilistycznych. Co więcej, zgodnie z zasadą praworządności organy administracji publicznej nie mogą powoływać się na zasady współżycia społecznego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, art. 6 i art. 7 k.p.a. wykluczają stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym, bowiem nie mogą one stanowić podstawy decyzji administracyjnej, nie mogą modyfikować ani modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z 18 lutego 2001 r., sygn. akt IV SA 1360/01). Odejście od tych zasad stanowi uznanie istnienia normy kompetencyjnej ZUS, która nie wynika wprost z treści ustawy systemowej. Co więcej, prowadzi do nieuprawnionej zmiany zakresu stosowania art. 1 kodeksu cywilnego (i jego odpowiedniego stosowania w prawie pracy poprzez dyspozycję art. 300 k.p.), z któ-

będącej podstawą przejścia zakładu pracy na wszystkich płaszczyznach obrotu prawnego jest możliwe wyłącznie na mocy orzeczenia sądowego. Stwierdzenie przez ZUS nieważności takiej czynności prawnej, a w konsekwencji wydanie decyzji ustalającej nowego płatnika składek wywoła skutki wyłącznie na gruncie ubezpieczeń społecznych, co przeczy istocie nieważności czynności prawnej.

## Dla kogo ta regulacja

Wyniki kontroli przeprowadzanych m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli i Państwową Inspekcję Pracy potwierdzają, że outsourcing pracowniczy jest obecnie jednym z realnych problemów polskiego rynku pracy i jego wykorzystywanie może prowadzić do nadużyć. Podejmowanie działań zmierzających do wyeliminowania negatywnych skutków tego zjawiska jest słuszne, jednak wątpliwości budzi sposób doboru instrumentów do jego zwalczania. W debacie publicznej często pojawia się argument dotyczący konieczności ochrony interesów pracowników, jednak w kontekście art. 38a ustawy systemowej jest on chybiomy. Z definicji podmiotu zgłaszającego ubezpieczonych do ubezpieczeń społecznych wynika, że w art. 38a założono, iż wszyscy pracownicy są zgłoszeni do ubezpieczeń społecznych, co jest najistotniejsze w zakresie ustalenia ich prawa do świadczeń. Uchybienia płatników w zakresie opłacania składek nie pozbawiają zatem pracowników możliwości uzyskania świadczeń, a w przyszłości nie wpłyną negatywnie na wysokość ich emerytury. Tym samym można uznać, że głównym zadaniem nowej regulacji jest przede wszystkim ochrona finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Niewątpliwie lepsza ściągalskość składek jest działaniem pożądanym, z drugiej strony art. 38a wprowadza po stronie płatników składek niepewność co do ich sytuacji prawnej, a dodatkowo stawia ZUS w uprzywilejowanej pozycji. W konsekwencji może budzić wśród przedsiębiorców uzasadnione obawy o bezstronność organu, gdyż ZUS, wydając decyzje mające elementarne znaczenie dla jego funduszu, staje się poniekąd sędzią w swojej własnej sprawie.

## Podstawa prawna

Art. 4 pkt 2 lit. a, art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4, art. 8 ust. 2a, art. 38a i art. 83 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.).  
Art. 6 i art. 7 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).