

Dr Ariel Przybyłowicz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-4219-0984

e-mail: ariel.przybylowicz2@uwr.edu.pl

O art. 16 ust. 1e ustawy o systemie ubezpieczeń systemowej – krytycznie

On Article 16(1e) of the Act on the social insurance system – critically

Streszczenie

Autor dokonuje krytycznej analizy art. 16 ust. 1e ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten, jako element tzw. Polskiego Ładu, ma stanowić instrument przeciwdziałania zatrudnieniu „na czarno”. Polega on na nałożeniu ciężaru finansowania całości składek na ubezpieczenia społeczne na płatnika w przypadku stwierdzenia nielegalnego zatrudnienia lub zaniżania podstawy wymiaru składek. Analiza przepisu prowadzi jednak do wniosku, że nie znajduje on w ogóle zastosowania do umów cywilnoprawnych. Może on także nie dotyczyć sytuacji niezgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, jeśli same wymogi formalnoprawne dotyczące zawarcia umowy o pracę zostały spełnione. Tym samym przepis ten może nie spełnić swego celu: poszkodowani ubezpieczeni mogą w dalszym ciągu obawiać się zgłaszać nieprawidłowości w tym zakresie, aby nie ryzykować konieczności zwracania części składek na ubezpieczenia społeczne.

Słowa kluczowe

ubezpieczenia społeczne, zatrudnienie na czarno, szara strefa, składki na ubezpieczenia społeczne

JEL: K31

Abstract

The author critically analyses Article 16(1e) of the Social Security Act. This provision, as an element of the so-called Polish Order, is intended as an instrument to counteract black employment. It consists in imposing the burden of financing the entire social insurance contributions on the payer in the event of the discovery of illegal employment or underestimation of the assessment basis for contributions. However, analysis of the provision leads to the conclusion that it does not apply to civil law contracts at all. It may also not apply to the situation of failure to register for social insurance if the formal and legal requirements for the conclusion of an employment contract have themselves been met. Thus, the provision may not fulfil its purpose: affected insured persons may continue to be afraid to report irregularities in this respect in order not to risk having to reimburse part of their social security contributions.

Keywords

social security, illegal employment, black economy, social insurance contributions

Wprowadzenie

1 stycznia 2022 r. wszedł w życie tzw. Polski Ład, tj. ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105 ze zm., dalej jako Polski Ład). Polski Ład wprowadził znaczące i daleko idące zmiany w systemie podatkowym, a z uwagi na ich zakres i znaczenie określono go nawet jako największą reformę systemu podatkowego w III RP (Adamczyk, 2022, s. 105). Reforma jako całość budziła poważne wątpliwości co zgodności z Konstytucją, przede z uwagi na niezwykle krótki okres *vacatio legis*, który wynosił zaledwie 38 dni

(Adamczyk, 2022, s. 105–116). Tak krótki okres znacząco utrudniał przystosowanie się do nowych przepisów, obowiązujących w roku podatkowym 2022. Jak zaś pokazała praktyka, wprowadzona reforma okazała się chaotyczna, niedopracowana, a uchwalone przepisy budziły poważne wątpliwości co do sposobu ich stosowania (na co zresztą zwracano uwagę już podczas prac nad ustawą; zastrzeżenia i uwagi zostały jednak przez ustawodawcę całkowicie zignorowane).

Część rozwiązań Polskiego Ładu miała na celu przeciwdziałanie „szarej strefie”, do której to strefy, jak wynika z uzasadnienia ustawy, zaliczono „zatrudnienie „na czarno” oraz nieujawnianie części wynagrodzenia”¹. Odnosząc się do zatrudnienia „na czarno” wskazano

w uzasadnieniu ustawy, że chodzi o nielegalne zatrudnienie w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a) ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 735 ze zm., dalej jako u.p.z.), tzn. zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków (Uzasadnienie, s. 114). Rozwiązania w zakresie przeciwdziałania „szarej strefie” przewidziano przede wszystkim w systemie podatkowym (szerzej Tomaszewska, 2021; Kumor-Jezińska, Jezierski, 2022), ale również w systemie ubezpieczeń społecznych. Przedmiotem niniejszej analizy będzie właśnie przepis art. 16 ust. 1e ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm., dalej jako ustawa systemowa), dodany do ustawy systemowej na podstawie art. 8 Polskiego Ładu. Stosując metodę dogmatyczno-prawną dokonam analizy tego przepisu i spróbuję udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone rozwiązanie jest wystarczające, mając na uwadze deklarowane w uzasadnieniu ustawy cele. Przed przejściem do właściwych rozważań konieczne będzie również skrótowe przedstawienie stanu prawnego obowiązującego przed 1 stycznia 2022 r. Pozwoli to ukazać różnice i lepiej ocenić, czy poprzez nowelizację art. 16 ustawy systemowej ustawodawcy udało się zrealizować deklarowane cele. W obu przypadkach rozważania skupione będą na rozkładzie ciężaru finansowania składek na ubezpieczenia społeczne, gdyż właśnie w tym zakresie zmiany wprowadził art. 16 ust. 1e ustawy systemowej.

Dla jasności wyводу należy również wskazać, jak rozumieć należy pojęcie zatrudnienia „na czarno”. Pojęcie to nie jest to pojęciem ustawowym, nie posiada definicji legalnej i jest pojęciem języka potocznego, choć również obecne jest w dyskursie naukowym prawa pracy (Walczak, 2018). Na pewno jest ono niedookreślone pojęciowo, zatem konieczne jest jego zdefiniowanie na cele niniejszego opracowania. Za podstawę konstruowania takiego pojęcia mogłaby posłużyć legalna definicja nielegalnego zatrudnienia zawarta w u.p.z., jednak trafnie wskazuje się, że definicja ta jest zbyt wąska (Walczak, 2018, s. 225). Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na szczegółowe przytaczanie proponowanych definicji pojęcia zatrudnienia „na czarno” (szerzej nt. siatki pojęciowej Walczak, 2018, s. 221–226 i przywołana tam literatura). Ograniczę się zatem do stwierdzenia, że przez zatrudnienie „na czarno” na cele niniejszego opracowania rozumieć należy przypadki, w których zatrudniający (1) zatrudnia bez zawarcia stosownej umowy na piśmie (lub bez innego dokumentu potwierdzającego warunki zatrudnienia), (2) nie zgłasza zatrudnionego do ubezpieczeń społecznych lub zdrowotnego i nie odprowadza składek na te ubezpieczenia, względnie nie odprowadza (również) zaliczek na podatek dochodowy (gdy obowiązek taki wynika z przepisów), a także przypadki (3) занижания podstawy wymiaru składek lub podstawy opodatkowania w przypadku zatrudnionych zgłoszonych do ubezpieczeń (czyli wypłacania części wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę czy z umowy cywilnopraw-

nej bez dokonania stosownych potrąceń składek lub podatków²). Wydaje się bowiem, że w praktyce takie przypadki stanowią najczęstszy przejaw unikania ciężarów publicznoprawnych związanych z zatrudnieniem. Swe rozważania ograniczam nadto do pracowników i zleceniobiorców w rozumieniu przepisów ustawy systemowej (w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy systemowej), gdyż w praktyce to w odniesieniu do tych kategorii ubezpieczonych dochodzi do tego typu nieprawidłowości. Tym samym przez zatrudniającego rozumieć należy pracodawcę (przy zatrudnieniu pracowniczym) oraz podmiot powierzający wykonywanie pracy zarobkowej na podstawie umowy cywilnoprawnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej (dalej określanej jako zleceniodawca). Przeciwdziałanie szarej strefie wymaga zatem podejmowania takich działań, które będą skutecznie zapobiegać wskazanym wyżej sytuacjom zaliczanym do zatrudniania „na czarno”. Mając przy tym świadomość, że pojęcie zatrudniania „na czarno” uchodzić może za kolokwialne i niezbyt naukowe, stosowanie tego pojęcia w niniejszym tekście wydaje się usprawiedliwione i uzasadnione z uwagi na trudności w znalezieniu w języku prawniczym takiego określenia, które mogłoby objąć wszystkie wskazane wyżej przypadki omawianego zjawiska.

Zatrudnianie „na czarno” przed nowelizacją a finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne

Z przepisów art. 16 ustawy systemowej wynikają określone zasady finansowania składek na ubezpieczenia społeczne pracowników i zleceniobiorców. Składkę na ubezpieczenia emerytalne finansują, w równych częściach ubezpieczony i płatnik³ (ust. 1). Składkę na ubezpieczenia rentowe tych ubezpieczonych finansują z własnych środków, w wysokości 1,5% podstawy wymiaru ubezpieczeni i w wysokości 6,5% podstawy wymiaru płatnicy składek (ust. 1b). Składkę na ubezpieczenie chorobowe wskazane kategorie ubezpieczonych finansują z własnych środków sami ubezpieczeni (ust. 2), przy czym należy dodać, że pracownicy podlegają ubezpieczeniu obowiązkowo, a zleceniobiorcy – dobrowolnie (art. 11 ustawy systemowej). Składkę na ubezpieczenie wypadkowe zaś finansują w całości z własnych środków płatnicy (art. 16 ust. 3). Nałożenie na ubezpieczonych ciężaru finansowania części składek nie oznacza, że są oni zobowiązani do dokonywania stosownych wpłat do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy ustawy systemowej jednoznacznie określają, że wyłącznie płatnicy (pracodawcy, zleceniodawcy) są zobowiązani, według zasad wynikających z przepisów ustawy systemowej, obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy (art. 17 ust. 1, art. 46 ust. 1 ustawy systemowej). To na nich ciąży również wyłączny obowiązek zgłaszania do ubezpieczenia pracowników i zleceniobiorców (art. 36 ust. 2 ustawy systemowej), a wcześniej – dokonanie oceny, czy dana zatrudniona osoba podlega

ubezpieceniom społecznym. O ile w przypadku pracowników kwestia ta nie jest problematyczna (stosunek pracy jest bezwzględny tytułem ubezpieczenia i pracownik zawsze podlega obowiązkowo wszystkim ubezpieczeniom społecznym), to w przypadku zleceniobiorców nie jest to oczywiste (zleceniobiorca może spełniać warunki zwolnienia podmiotowego z ubezpieczenia społecznego z art. 6 ust. 4 ustawy systemowej; może także w związku z posiadanymi innymi tytułami ubezpieczenia nie podlegać obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako zleceniobiorca z uwagi na regulacje art. 9 ustawy systemowej). Co istotne sami ubezpieczeni (pracownicy, zleceniobiorcy) nie mają prawnej możliwości samodzielnego zgłoszenia się do ubezpieczeń społecznych z tych tytułów, ani opłacenia należnych składek.

Powyższe rozwiązania skutkowały określonymi konsekwencjami finansowymi dla płatnika w razie stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji przez płatników obowiązków związanych ze zgłaszaniem do ubezpieczeń społecznych oraz opłacania składek (np. zaniżanie podstawy wymiaru składek lub nieopłacenie składek z powodu niedokonania zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego). W razie bowiem ustalenia, że dany ubezpieczony nie został w ogóle zgłoszony do ubezpieczeń społecznych, konieczne było zgłoszenie do ubezpieczeń, sporządzenie/skorygowanie dokumentów ubezpieczeniowych (deklaracji rozliczeniowych, imiennych raportów miesięcznych) oraz uregulowanie zaległych składek (wraz z odsetkami). Zgłoszenia i dokonania właściwych korekt i rozliczeń może dokonać sam płatnik, dobrowolnie, ale możliwe było i jest podjęcie stosownych działań przez ZUS na podstawie art. 48b ustawy systemowej. ZUS może również wydać decyzję o podleganiu danego ubezpieczonego ubezpieczeniom społecznym oraz tzw. decyzję wymiarową, określającą wysokość należnych składek. Jak zaś wskazano, jedynym podmiotem zobowiązanym i uprawnionym do uiszczenia składek, zarówno bieżących, jak i zaległych, dobrowolnie lub w drodze egzekucji, jest płatnik. Oznacza to, że w odniesieniu do zaległych składek (za miesiące, w których nie uiszczono składek za ubezpieczonego w związku z brakiem zgłoszenia do ubezpieczeń, ale także w przypadku wykrycia zaniżania podstawy wymiaru składki) płatnik zobligowany jest z własnych środków uiścić w całości zaległe należności z tytułu składek – także tę część, której ciężar finansowania spoczywa na ubezpieczonym. Takie rozwiązanie powoduje, że ubezpieczeni stają się bezpodstawnie wzbogaceni o kwoty składek, które powinni byli zostać potrącone z wypłaconego im w danym miesiącu wynagrodzenia. W takich przypadkach, jak podkreślono w uzasadnieniu ustawy, pracodawca ma prawo domagać się od osoby fizycznej równowartości wpłaconej składki, którą zgodnie z odrębnymi przepisami finansuje pracownik (Uzasadnienie, s. 114). Upraszczając można wskazać, że w orzecznictwie sądowym co do zasady przyjmuje się dopuszczalność dochodzenia tego typu roszczeń przez płatników (pracodawców, zleceniobior-

ców) na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu czy, bardziej precyzyjnie ujmując, z tytułu świadczeń nienależnych. Ubezpieczeni zaś mogą podnosić zarzuty niweczące roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, przede wszystkim dotyczące zużycia wzbogacenia, kiedy wzbogacony nie musiał się liczyć z obowiązkiem zwrotu (art. 409 k.c.). Inną dopuszczalną drogą obrony może być zarzut, że spełnienie świadczenia czyniło zadość zasadom współzycia społecznego (art. 411 pkt 2 k.c.), wskutek czego zubożony (pracodawca, zleceniodawca) nie może żądać zwrotu świadczenia (szerzej Lach 2021, s. 23–25). Wymaga to jednak podjęcia stosownej obrony i często skorzystania z pomocy profesjonalnych pełnomocników, co z kolei wiąże się z kosztami. Wymaga też w pierwszej kolejności wiedzy, że przed tego typu roszczeniami istnieją sposoby obrony. W konsekwencji ubezpieczony, który samodzielnie odkrył, że nie został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych lub że zgłaszane przez płatnika podstawy wymiaru składek są zaniżone, może obawiać się zgłoszenia sprawy do ZUS i zrezygnować z tego powodu z przysługujących mu uprawnień ubezpieczeniowych (zakładając, że ma świadomość dalek idących konsekwencji finansowych tego typu zgłoszenia). Przeciwdziałać temu miał, jak się zdaje, właśnie przepis art. 16 ust. 1e ustawy systemowej.

Rozwiązania przewidziane w art. 16 ust. 1e ustawy systemowej

Art. 16 ust. 1e ustawy systemowej brzmi: „W przypadku stwierdzenia nielegalnego zatrudnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 i 830) lub zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe od wynagrodzenia z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz od części nieujawnionego wynagrodzenia nie obciążają ubezpieczonego i opłacane są w całości z własnych środków przez płatnika składek.”. *Prima facie* może się wydawać, że ustawodawca rzeczywiście rozwiązał problem zatrudnienia „na czarno” w rozumieniu wskazanym we wstępie. Bliższa analiza przepisu rodzi jednak szereg poważnych wątpliwości.

Definicja nielegalnego zatrudnienia w u.p.z., do której odwołuje się ustawodawca w art. 16 ust. 1e ustawy systemowej, dotyczy trzech sytuacji: zatrudnienia przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków (art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a); niezgłoszenia osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego (art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. b) oraz podjęcia przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy (art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. c). Art. 16 ust. 1e ustawy systemowej wskazuje jednak, że przepis ten ma zastosowanie w przypadku stwierdzenia nielegalnego zatrudnienia polegającego

wyłącznie na zatrudnienia przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków, gdyż przepis odwołuje się wyłącznie do art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a) u.p.z. Oznacza to, że w istocie dotyczy on wyłącznie zatrudnienia pracowniczego (tylko w tym przypadku istnieje obowiązek potwierdzenia na piśmie rodzaju zawartej umowy i warunków zatrudnienia wynikający z przepisów kodeksu pracy; przy zatrudnieniu zleceniobiorców analogicznych przepisów nie ma) (Kumor-Jezińska, Jezierski 2021, s. 257). Potwierdza to druga część hipotezy przepisu, odnosząca się do „zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników” (podkr. Autora). Art. 16 ust. 1e ustawy systemowej zdaje się zatem nie obejmować swym zakresem stosowania przypadków, kiedy umowa o pracę została zawarta w formie pisemnej lub zgodnie z przepisami kodeksu pracy pracodawca potwierdził rodzaj umowy oraz warunki zatrudnienia przed podjęciem pracy przez pracownika, ale jako płatnik nie dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i nie odprowadzał w ogóle należnych składek. O ile jest to bowiem nielegalne zatrudnienie w rozumieniu u.p.z. (brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego – art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. b) u.p.z.), to wykładnia literalna art. 16 ust. 1e ustawy systemowej wskazuje, że w takim przypadku nie następuje przerzucenie ciężaru finansowania składek w całości na nierzetelnego płatnika. Tym samym w takich przypadkach ubezpieczeni mogą w dalszym ciągu obawiać się zgłaszać tego typu nieprawidłowości do ZUS, aby nie ryzykować konieczności zwracania części składek. Możliwe byłoby w tym przypadku dokonanie wykładni celowościowej drugiej części hipotezy przepisu, aby takie przypadki objąć przedmiotową regulacją. Sankcja określona w tym przepisie ma bowiem zastosowanie również wówczas, gdy doszło do „zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników”. Chodzi zatem o sytuację, gdy część wynagrodzenia z tytułu legalnego zatrudnienia jest wypłacana bez obciążenia ich stosownymi należnościami publicznoprawnymi (składkami na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenia zdrowotne, podatkiem dochodowym). Innymi słowy, część wynagradzania (oficjalna) jest zgodnie z przepisami oskładkowana i opodatkowana, a pozostała część już nie. Przepis art. 16 ust. 1e ustawy systemowej niewątpliwie dotyczy finansowania składek w razie wykrycia takiego procederu zaniżania podstaw wymiaru składek. Można sobie jednak zadać pytanie, czy „zaniżeniem podstawy wymiaru składek” jest również sytuacja, gdy płatnik w ogóle nie zgłosił ubezpieczonego do ubezpieczeń społecznych (i nie sporządza wymaganych deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych oraz nie odprowadza żadnych składek)? Czy wówczas cała kwota wynagrodzenia (można powiedzieć, że zostało one „zaniżone do zera”) stanowi właśnie kwotę zaniżonej podstawy wymiaru składek? Wydaje się, że za taką wykładnią przemawiają cele analizowanego przepisu, jednak nie sposób pominąć tego, że przepis ten ma wyjątkowo sankcyjny charakter, a nadto należy to dziedziny prawa ubezpieczeń

społecznych, które należy do *ius strictum* (Babińska-Górecka, 2020, s. 458–464), co prowadzi do preferowania w wykładni tego prawa dyrektyw językowych (Sane-trę 2013, s. 123–124). Skoro zatem niezgłoszenie do ubezpieczeń społecznych jest odrębnym typem nielegalnego zatrudnienia w rozumieniu definicji legalnej w u.p.z., do którego typu jednak ustawodawca w art. 16 ust. 1 ustawy systemowej nie odsyła, ograniczając odwołanie wyłącznie do art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a) u.p.z., to uzasadniony wydaje się wniosek, że takich sytuacji nie chciał on w ogóle objąć zakresem zastosowania art. 16 ust. 1e ustawy systemowej. Wnioski wynikające z wykładni językowej są pod tym względem jednoznaczne. Tym bardziej wątpliwa wydaje się możliwość stosowania przedstawionej wyżej wykładni celowościowej tego przepisu.

Analizując dalsze aspekty przedmiotowego przepisu, zdaje się on mieć zastosowanie w przypadku, kiedy płatnik (pracodawca) mimo braku pisemnej umowy o pracę i braku pisemnego potwierdzenia rodzaju umowy o pracę i warunków zatrudnienia dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i prawidłowo wywiązywał się z obowiązków względem ZUS (składał wymagane deklaracje i rozliczenia, prawidłowo obliczał, potrącał i odprowadzał składki na ubezpieczenia społeczne). W takim przypadku sankcja wynikająca z art. 16 ust. 1e ustawy systemowej wydaje się nieproporcjonalna w stosunku do przewinienia (naruszenia obowiązków wynikających z kodeksu pracy). Trudno zrozumieć, dlaczego – mimo należytego wywiązywania się z obowiązków publicznoprawnych nałożonych na płatnika składek – ma on ponosić daleko idące konsekwencje finansowe naruszenia pewnych obowiązków ze sfery prawa pracy, zwłaszcza że przepisy prawa pracy przewidują sankcje za takie naruszenia obowiązków pracodawcy (odpowiedzialność wykroczeniowa określona w art. 281 k.p.).

Niezależnie od wskazanych wyżej kwestii, nie sposób nie zauważyć całkowitego pominięcia w art. 16 ust. 1e ustawy systemowej zleceniobiorców (co wykazano już wyżej). Trudno znaleźć jakikolwiek racjonalny argument ograniczający zastosowanie sankcji przewidzianych w tymże przepisie wyłącznie do pracodawców i pracowników. Ryzyko niezgłaszania do ubezpieczeń społecznych czy zaniżanie podstawy wymiaru składki wydaje się w co najmniej takim samym stopniu dotyczyć zatrudnienia cywilnoprawnego. Jedynym argumentem przemawiającym za wyłączeniem z zakresu stosowania art. 16 ust. 1e umów cywilnoprawnych może być to, że istnieje tutaj większe ryzyko dokonania przez płatnika błędnej oceny co do istnienia obowiązku ubezpieczenia zleceniobiorcy (wynikające z art. 6 ust. 4 czy art. 9 ustawy systemowej). Wydaje się jednak, że wystarczającą ochroną dla zleceniodawców przed tak surowymi sankcjami byłoby wyraźne wyłączenie stosowania tego przepisu w sytuacji, gdy zleceniodawca nie dokonał zgłoszenia z uwagi na treść złożonego przez zleceniobiorcę oświadczenia dla celów ubezpieczeniowych. Zleceniodawca-płatnik nie powinien bowiem ponosić tak surowej odpowiedzial-

ności finansowej w sytuacji wprowadzenia go w błąd przez samego zleceniobiorcę. W pozostałym jednak zakresie (niezgłoszenie do ubezpieczeń społecznych przy świadomości, że dana umowa cywilnoprawna stanowi tytuł obowiązkowego ubezpieczenia lub zaniżanie podstaw wymiaru składek zleceniobiorców) sankcja określona w art. 16 ust. 1e wydaje się proporcjonalna i adekwatna do celu, jaki chciał uzyskać ustawodawca. Obecnie zaś w przypadku zleceniobiorców w przypadkach wykrycia zatrudniania „na czarno” w dalszym ciągu są oni narażeni na konieczność zwracania zleceniodawcom części uiszczonych składek ubezpieczeniowych (w zakresie tych składek, które finansować według reguł ogólnych z art. 16 ustawy systemowej powinien sam zleceniobiorca). Tym samym zleceniobiorcy mogą się obawiać zgłaszać takie przypadki, aby nie ponosić następnie określonych konsekwencji finansowych.

Konkluzje

Założenia wprowadzonego rozwiązania, na podstawie którego w określonych przypadkach (zatrudniania „na czarno”) cały ciężar finansowania składek na ubezpieczenia społeczne spoczywa na płatniku (pracodawcy), wydają się słuszne i mogą stanowić skuteczny instrument przeciwdziałania takiemu zatrudnianiu. Ubezpieczeni mogą bowiem obawiać się zgłaszać do ZUS sytuacje, w których zatrudniający nie zgłosili ich do ubezpieczenia społecznego lub odprowadzają składki od zaniżonych podstaw wymiaru składki (tzn. niższych niż faktycznie uzyskiwane wynagrodzenie), mając na uwadze, że po zapłaceniu zaległych składek zatrudniający może (mógł) domagać się zwrotu tych części składek, które na podstawie art. 16 ust. 1, 1b i 2 ustawy systemowej finansują sami ubezpieczeni. Ustawowe przerzucenie ciężaru finansowania na płatników redukuje to ryzyko i może zwiększyć gotowość zgłaszania takich nieprawidłowości. Niestety, przyjęte rozwiązania tylko częściowo zdają się spełniać ten cel.

Trudno zrozumieć, dlaczego art. 16 ust. 1e ustawy systemowej dotyczy wyłącznie pracowniczego tytułu ubezpieczenia (pracowników), a nie dotyczy zatrudnienia cywilnoprawnego (zleceniobiorców), zwłaszcza że zatrudnienie cywilnoprawne jest wciąż bardzo popularną podstawą zatrudnienia. W obu przypadkach ryzyko wskazanych nadużyć wydaje się tak samo wysokie. Należałoby zatem postulować objęcie regulacją art. 16 ust. 1e ustawy systemowej także umów cywilnoprawnych, z zastrzeżeniem, że sankcja wynikająca z tego przepisu nie powinna dotyczyć zleceniodawców, którzy dokonali błędnej oceny w zakresie podlegania zleceniobiorcy ubezpieczeniom społecznym, bazując na złożonym przez zleceniobiorcę oświadczeniu dla celów ubezpieczeniowych.

Nawet zaś w odniesieniu do przyjętych rozwiązań dotyczących stosunków pracy można sformułować szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń. Trudno zrozumieć dlaczego sankcjonowana jest wyłącznie jedna forma nielegalnego zatrudnienia, polegająca na zatrudnieniu przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków. Przepis ten nie ma zaś zastosowania w przypadku niezgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, choć wydaje się, że na gruncie ubezpieczeń społecznych należałoby sankcjonować właśnie naruszenia obowiązków płatnika, a nie naruszenia obowiązków pracodawcy (obowiązek potwierdzenia warunków zatrudnienia i rodzaju umowy wynika z przepisów kodeksu pracy). Tym samym pracownik posiadający pisemną umowę lub pisemne potwierdzenie warunków zatrudnienia będzie w dalszym ciągu narażony na procesy z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia w przypadku, gdy pracodawca nie dokonał zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i przez dłuższy czas nie płacił należnych składek. Nie będzie to z pewnością stanowić zachęty do zgłaszania tych nieprawidłowości. Wątpliwości budzi również to, czy zasadna jest tak poważna sankcja natury finansowej w przypadku, gdy pracodawca wprawdzie nie zawarł umowy na piśmie ani nie potwierdził warunków zatrudnienia na piśmie (naruszył obowiązki pracodawcy), jednakże nie naruszał obowiązków płatnika (tzn. zgłosił ubezpieczonego do ubezpieczeń społecznych i prawidłowo obliczał, potrącał i odprowadzał składki). W tym przypadku pojawia się dodatkowe pytanie natury praktycznej – czy pracownik w takiej sytuacji ma roszczenie o zapłatę składek, które pracodawca wcześniej potrącił z jego wynagrodzenia? Jeśli w takiej sytuacji potrącenie należałoby uznać za niezgodne z przepisami, to wydaje się, że roszczenie takie może pracownikowi przysługiwać, gdyż w tej sytuacji nastąpiłoby niezgodne z ustawą systemową potrącenie składek z wynagrodzenia (bez podstawy prawnej uzasadniającej takie potrącenie).

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że przepis art. 16 ust. 1e ustawy systemowej wymaga zmiany. Zakres jego stosowania powinien objąć także umowy cywilnoprawne wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej (z wyłączeniem sytuacji, gdy brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i nieodprowadzanie składek wynikał z nieprawdziwego oświadczenia samego ubezpieczonego), a ponadto powinien znajdować zastosowanie w przypadku nielegalnego zatrudnienia polegającego na niezgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych (a nie polegającego na zatrudnieniu przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków). Wówczas przepis ten lepiej realizowałby deklarowane cele, a nadto nie obciążałby na gruncie ubezpieczeń społecznych nieproporcjonalnymi sankcjami finansowymi naruszeń prawa pracy.

Przypisy/Notes

¹ Druk sejmowy IX kadencji nr 1532 – Uzasadnienie, s. 114

² W praktyce często jest to przypadek, gdy oficjalne umowne wynagrodzenie, od którego odprowadzane są składki i podatki, odpowiada minimalnemu wynagrodzeniu; pozostała, faktycznie wypłacana część wynagrodzenia, nie jest uwzględniana w podstawie wymiaru składki czy jako podstawa opodatkowania.

³ Ubezpieczonym jest pracownik (zatrudnienie pracownicze) oraz zleceniobiorca (zatrudnienie cywilnoprawne), zaś płatnikiem odpowiednio pracodawca lub zleceniodawca.

Bibliografia/References

Adamczyk, J. K. (2022), Polski Ład – wątpliwości konstytucyjne, *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, (1).

Babińska-Górecka, R. (2020). Właściwości regulacji ubezpieczeń społecznych. W: A. Wypych-Żywicka (Red. n.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, Wolters Kluwer.

Kumor-Jezińska, E. & Jezierski T. (2022), Zwalczenie nielegalnego zatrudnienia w świetle „Polskiego Ładu” – rozwiązania podatkowe, *Monitor Prawniczy* (5).

Lach, D. E. (2021). Roszczenie płatnika o zwrot części składki obciążającej ubezpieczonego na tle porównawczym, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (1). DOI 10.33226/0032-6186.2021.1.4

Sanetra W. (2013). Stanowienie i stosowanie prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych. W: *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013.

Tomaszewska B. (2021). Nielegalne zatrudnianie pracowników – konsekwencje podatkowe i składowe dla pracodawców, LEX/el. 2021.

Walczak K. (2018). Szara strefa i zatrudnienie „na czarno”. W: M. Włodarczyk (Red. n.), *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, Wolters Kluwer.

Dr Ariel Przybyłowicz, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, radca prawny. Autor opracowań z zakresu prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego.

Dr Ariel Przybyłowicz, assistant professor at the Department of Labour Law at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław, legal advisor. Author of studies in the field of labour law and social security law.

ZAPOWIEDŹ



Redakcja naukowa Małgorzata Iwanicz-Drozdowska

UBEZPIECZENIA

Ubezpieczenia odgrywają coraz większą rolę w funkcjonowaniu zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. W książce – przygotowanej przez zespół autorów reprezentujących środowisko naukowe oraz praktykę ubezpieczeniową – przedstawiono podstawowe zagadnienia dotyczące ubezpieczeń. Omówiono w niej m.in. historię ubezpieczeń, podstawową terminologię i klasyfikację ubezpieczeń, regulacje prawne dotyczące działalności ubezpieczeniowej, nadzór nad sektorem ubezpieczeń, systemy gwarancyjne, zarządzanie finansami i działalność inwestycyjną zakładu ubezpieczeń. Wiele miejsca poświęcono ubezpieczeniom oferowanym zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, w tym ubezpieczeniom emerytalnym, zdrowotnym, na życie, mienia, odpowiedzialności cywilnej, a także scharakteryzowano działalność reasekuracyjną. Podczas omawiania poszczególnych zagadnień Autorzy oparli się na obecnie obowiązującym stanie prawnym oraz uwzględnili zmiany, które zaszyły w ubezpieczeniach w ostatnich latach. Książka jest przeznaczona dla studentów kierunków ekonomicznych, słuchaczy studiów podyplomowych, a także praktyków gospodarczych.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl