

# Felietony COOPERANTE

Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne  
w dobie pandemii

Numer 5(5) 2020

*Drodzy Czytelnicy,*

zapraszamy do lektury piątego z cyklu opracowań poświęconych zagadnieniom związanym z prawem pracy i zabezpieczeniem społecznym. Prezentowane opracowanie dotyczy zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w czasie pandemii.

Osoby zainteresowane publikowaniem krótkich opracowań o charakterze felietonów bądź *working papers* zapraszamy do kontaktu: [cooperante@wpia.uni.lodz.pl](mailto:cooperante@wpia.uni.lodz.pl)

*Życzymy udanej lektury!*



Polska Sieć Naukowa Prawa Pracy  
i Zabezpieczenia Społecznego

COOPERANTE

Ariel Przybyłowicz

## **Wątpliwości dotyczące zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w czasie epidemii COVID-19**

Epidemia COVID-19 spadła na nas niczym grom z jasnego nieba, stając się ogromnym wyzwaniem i źródłem dylematów. Oczywistym było, że należy przedsięwziąć wszelkie możliwe środki, aby zapobiec niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się koronawirusa (wirusa SARS-CoV-2), co jednak w praktyce doprowadziło do tzw. lockdown`u, zamrożenia wielu gałęzi gospodarki. Wiele osób dosłownie z dnia na dzień dowiedziało się, że jutro nie pójdą do pracy czy muszą wstrzymać prowadzenie swej działalności gospodarczej. Mówiąc inaczej – wiele osób pozbawiono możliwości zarobkowania i pozyskiwania środków utrzymania własnego i rodzin. Skala tego zjawiska w czasach powojennych nie miała precedensu, zmuszając również ustawodawcę do reakcji. Reakcja ta była relatywnie szybka i wprowadzała szereg instrumentów mających na celu ochronę miejsc pracy i wsparcia przedsiębiorców. Jednym z takich instrumentów było zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Należałoby dodać – chyba również najbardziej oczekiwane przez samych przedsiębiorców. Zwłaszcza w przypadku tzw. samozatrudnionych<sup>1</sup> było to istotne odciążenie. Skorzystali z niego również mikroprzedsiębiorcy oraz mali przedsiębiorcy, przy czym w ich przypadku zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dało wręcz podwójne korzyści. Oprócz bowiem zwolnienia z obowiązku finansowania części składek zgłaszanych do ubezpieczeń

pracowników i zleceniobiorców, potrącone z wynagrodzeń zatrudnianych przez nich osób części składek pozostały w ich dyspozycji. Czy jest to jednak rozwiązanie prawidłowe? Osobiście uważam, że w tym zakresie przewidziane zwolnienia mogą wręcz naruszać przepisy Konstytucji RP. Warto zatem przyrzeć się tej kwestii bliżej, przy czym należy podkreślić, że niniejszy tekst nie ma charakteru tekstu naukowego. Jest raczej efektem pewnych ogólnych przemyśleń i może stanowić inspirację do przeprowadzenia badań naukowych w celu zweryfikowania postawionych w nim tez.

Zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne należnych za miesiące marzec-maj 2020 roku wprowadzone zostało art. 31zo ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>2</sup>, który był następnie kilkakrotnie nowelizowany. Z interesującego nas punktu widzenia istotne znaczenie ma powtarzające się w poszczególnych ustępach art. 31zo ustawy sformułowanie „na wniosek płatnika składek zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych”.

Podstawowe pytanie dotyczy tego, jak należy rozumieć sformułowanie „zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych składek”. Odpowiedź na nie wymaga uwzględnienia obowiązków płatników składek wynikających z ustawy z 13 października 1998 r. o systemie

<sup>1</sup> Przez pojęcie samozatrudnionych rozumiem osoby prowadzące działalność gospodarczą i niezatrudniające żadnych osób w ramach tej działalności.

<sup>2</sup> Dz. U. 2020 r., poz. 374 ze zm., dalej jako ustawa.

ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy systemowej, płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy systemowej obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy systemowej, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe za ubezpieczonych pracowników i zleceniobiorców, obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do ZUS w całości płatnicy składek. W praktyce oznacza to, że płatnicy zobligowani są obliczyć należne składki od podstawy wymiaru składek (w pewnym uproszczeniu od przychodów ze stosunku pracy czy umowy zlecenia w przypadku pracowników i zleceniobiorców), potrącić z dochodów ubezpieczonego pracownika czy zleceniobiorcy te części składek, które finansuje z własnych środków ubezpieczony, sfinansować z własnych środków te części składek, które finansuje płatnik, a następnie przekazać całą należną składkę do ZUS. W przypadku pracowników i zleceniobiorców finansują oni połowę składki na ubezpieczenie emerytalne (9,76% podstawy wymiaru), część składki na ubezpieczenia rentowe (1,5% podstawy wymiaru) i całą składkę na ubezpieczenie chorobowe (2,45% podstawy wymiaru). Również składkę na ubezpieczenie zdrowotne (9% podstawy wymiaru) finansuje w całości sam ubezpieczony pracownik czy zleceniobiorca.

Jakie zatem czynności płatnika obejmuje „zwolnienie z obowiązku opłacania nieopłaconych składek” w rozumieniu art. 31zo ustawy? Czy obejmuje ono wszelkie czynności określone jako obowiązki płatnika, tzn. obliczanie, rozliczanie,

w tym potrącanie z wynagrodzenia pracownika/zleceniobiorcy części składek finansowanych przez ubezpieczonego i przekazanie składek do ZUS, czyli ich ostatecznie opłacenie? Czy może wyłącznie ostatni z elementów tego ciągu czynności, czyli zwolnienie dotyczy samego obowiązku opłacenia składek? Odpowiedź na to pytanie ma kardynalne znaczenie. Przyjmując pierwszą z opcji, tzn. zwolnienie z wszystkich obowiązków związanych z obliczaniem, rozliczaniem, potrąceniem i przekazywaniem składek, dochodzimy do wniosku, że ubezpieczony pracownik lub zleceniobiorca otrzymuje wynagrodzenie bez potrącenia z niego składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Mówiąc inaczej, otrzymałby wyższą kwotę netto. Przyjmując drugą opcję, okazuje się, że zwolnienie z obowiązku opłacenia składek nie ma dla ubezpieczonego żadnego znaczenia, gdyż płatnik dokonuje wszystkich czynności związanych z rozliczaniem składek, w tym potrąca je z wynagrodzenia, a jedynie ostatecznie nie odprowadza ich do ZUS. Za drugą interpretacją opowiada się Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>4</sup> oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>5</sup>. Skądinąd mając na uwadze literalne brzmienie art. 46 ust. 1 ustawy systemowej, należałoby stanowisko to uznać za prawidłowe.

Konsekwencją przyjęcia tego stanowiska jest jednak uznanie, że w dyspozycji płatnika (pracodawcy lub zleceniodawcy) pozostają środki, które w istocie stanowiły własność pracownika lub zleceniodawcy. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że z chwilą naliczenia należnego wynagrodzenia, staje się ono własnością pracownika lub zleceniodawcy, który nabywa

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. 2020 r., poz. 266 ze zm., dalej jako ustawa systemowa.

<sup>4</sup><https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1468148,skladki-zus-wynagrodzenie-tarcza-antykryzysowa.html>, (dostęp

9.06.2020 – data aktualna dla wszystkich źródeł internetowych).

<sup>5</sup> Odpowiedź na zapytanie nr 678 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BPEJ56&view=2>.

wszakże roszczenie o ich wypłacenie. Przepisy ustawy systemowej wprowadzają w tym zakresie ograniczenie dysponowania tą własnością w określonej części, przewidując obowiązek ich potrącania i przekazywania do ZUS jako składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, jako swoistą cenę za uzyskanie ochrony ubezpieczeniowej w razie ziszczenia się ryzyk objętych ochroną poszczególnych rodzajów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego. W związku ze zwolnieniem jednak okazuje się, że z wynagrodzenia pracownika lub zleceniodawcy potrąca się finansowane przez niego z własnych środków składki, a zatem ogranicza się jego własność, jednak nie następuje przekazanie ich do ZUS. Pozostają one w dyspozycji innego podmiotu – pracodawcy lub zleceniodawcy. Konstrukcja taka może budzić wątpliwości z punktu widzenia ochrony prawa własności wynikającej z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP. Wprawdzie ograniczenie ma miejsce w drodze ustawy, to jednak zastanawia, czy konieczne i proporcjonalne jest ograniczenie, które uniemożliwia pracownikowi czy zleceniobiorcy korzystanie ze swej własności i pozostawienie jej w dyspozycji innego prywatnego podmiotu, który może nią swobodnie sam dysponować i wydatkować na własne cele. W tym kontekście pojawia się dodatkowe pytanie, czy kwoty potrąconych przez płatnika z wynagrodzenia ubezpieczonego składek, nieodprowadzone ostatecznie na podstawie zwolnienia z art. 31zo ustawy do ZUS, można kwalifikować jako dochody publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. *Prima*

*facie* trudno byłoby uznać nieodprowadzone, a jedynie potrącone składki, za środki (a konkretniej dochody) publiczne, co potwierdzałoby, że skutkiem art. 31 zo ustawy jest ograniczenie własności pracowników lub zleceniobiorców na rzecz pracodawców lub zleceniodawców, dla którego trudno znaleźć uzasadnienie.

Oczywiście, można uznać, że w ten sposób ustawodawca chciał zapewnić większą płynność finansową płatników – pracodawców i zleceniodawców – w trudnym dla nich okresie epidemii. Czy jednak źródłem zapewnienia takiej płynności powinny być wynagrodzenia pracowników czy zleceniodawców, a zatem środki stanowiące ich własność? Czy też może, idąc dalej, pracownicy i zleceniobiorcy mogą domagać się obecnie wypłaty potrąconych z ich wynagrodzeń składek, które nie zostały przekazane do ZUS, tytułem roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia ich pracodawców i zleceniodawców, którzy dysponują ich własnością? Rozstrzygnięcie tych kwestii znacząco przekracza zarówno formę niniejszego tekstu, jak i jego ramy. W tym miejscu można jedynie powtórzyć, nie pierwszy i najpewniej nie ostatni raz, apel do ustawodawcy, aby tworząc kolejne przepisy większą wagę przykładął do ich jakości i systemowego kontekstu. Przepisy tzw. tarcz antykryzysowych, choć w wielu przypadkach niezbędne, sprawiają wrażenie pisanych w nocy na kolanie, co później znacząco utrudnia ich stosowanie. Przepis art. 31zo ustawy jest tylko jednym z wielu przykładów legislacyjnej niechlujności polskiego ustawodawcy.

---

<sup>6</sup> T.j. Dz. U. 2019 r., poz. 869 ze zm.

## O autorze:



**Ariel Przybyłowicz:**

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny; sekretarz Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego PSUS; ekspert KNSZZ „Ad rem”. Stypendysta Max-Planck-Gesellschaft oraz Alexander von Humboldt Stiftung. Autor publikacji z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego, w szczególności prawa ubezpieczeń społecznych, a także prawa pracy.

Adres e-mail: [ariel.przybylowicz2@uwr.edu.pl](mailto:ariel.przybylowicz2@uwr.edu.pl)

### Sugerowane cytowanie:

Przybyłowicz A. (2020), *Wątpliwości dotyczące zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w czasie epidemii COVID-19*, „Feliety COOPERANTE. Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne w dobie pandemii”, 5(5), [www.cooperante.uni.lodz.pl](http://www.cooperante.uni.lodz.pl)

**Opracowanie redakcyjne:** Izabela Florczak, Krzysztof Stefański

