



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DUS-III.400.57.2025

Warszawa, dnia 21 lipca 2026 r.

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika, znak: III.7060.928.2025.JJ dotyczące problemu kwestionowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych tytułu do ubezpieczeń społecznych osób zgłoszonych do ubezpieczeń wiele lat wcześniej, jak również zagadnienia przyjmowania składek należnych z tytułu, który następnie jest przez ZUS podważany, proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

Odnosząc się do Pana prośby dotyczącej przedstawienia informacji o aktualnym stanie prac dotyczących niniejszej sprawy uprzejmie informuję, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowało i przekazało do Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu wnioski o wpis do wykazu prac legislacyjnych wraz z Oceną Skutków Regulacji przedmiotowego projektu ustawy.

Zmiany przewidują kompleksową nowelizację przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym w szczególności ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹.

System ubezpieczeń społecznych funkcjonujący w Polsce podlega stałej ewaluacji wynikającej z doświadczeń związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów prawa. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja społeczno-gospodarcza, demograficzna oraz uwarunkowania rynku pracy, a także oczekiwania ubezpieczonych i płatników składek uzasadniają potrzebę aktualizacji i doprecyzowania przyjętych rozwiązań. Równolegle konieczne jest eliminowanie zidentyfikowanych luk prawnych oraz takich rozwiązań, które w praktyce nie zapewniają realizacji zakładanych celów bądź budzą wątpliwości interpretacyjne.

W związku z powyższym projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie korekt i zmian w ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym również zmian porządkujących i usprawniających działalność organów rentowych, a w szczególności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ogólnym celem projektu jest zwiększenie dostępu ubezpieczonych do świadczeń, wzmocnienie ochrony płatników składek, usprawnienie działalności organów rentowych oraz wzmocnienie procesu cyfryzacji usług publicznych w sferze zabezpieczenia społecznego.

Realizacja wskazanych celów nastąpi w szczególności poprzez doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości w praktyce stosowania, zniesienie nadmiernych obowiązków administracyjnych oraz stworzenie podstaw prawnych do cyfryzacji usług publicznych w obszarze zabezpieczenia społecznego. W rezultacie proponowane zmiany mają służyć

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.

zwiększeniu spójności i czytelności systemu, poprawie efektywności działania instytucji oraz ograniczeniu obciążeń po stronie obywateli i przedsiębiorców. Całość projektu wpisuje się w ideę deregulacji – poprzez uproszczenie procedur, redukcję zbędnych formalności oraz wzmocnienie rozwiązań cyfrowych – przy zachowaniu właściwego poziomu ochrony praw ubezpieczonych i płatników składek.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że w toku prac przeanalizowano także zagadnienia podniesione w Pana wystąpieniu, w tym potrzebę wypracowania rozwiązań ograniczających ryzyko występowania sytuacji, w których po upływie wielu lat dochodzi do kwestionowania tytułu do ubezpieczeń oraz wynikających z tego skutków dla ubezpieczonych i płatników składek. Dlatego w sprawach, których dotyczy wystąpienie Pana Rzecznika Ministerstwo przygotowało uregulowania polegające na obowiązku wydawania przez ZUS decyzji w zakresie:

- 1) stwierdzania niepodlegania ubezpieczeniom społecznym;
- 2) stwierdzania braku obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym z jednego tytułu oraz obejmowania tymi ubezpieczeniami z drugiego tytułu, a po uprawomocnieniu takiej decyzji - przeksięgowanie składek w pomiędzy kontami płatnika składek i w ramach konta ubezpieczonego.

Decyzja określona w punkcie pierwszym dotyczy w szczególności przypadków, w których ZUS ustali, że zgłoszenie do ubezpieczeń zostało dokonane wyłącznie w celu uzyskania prawa do świadczenia, np. z ubezpieczenia chorobowego albo wypadkowego. Propozycja przepisu obejmie konieczność ustalenia przez ZUS z urzędu wysokości składek nienależnie opłaconych przez płatnika składek, a tym samym ich zwrot płatnikowi składek za cały okres objęty decyzją o niepodleganiu. W tym przypadku bieg okresu przedawnienia na żądanie zwrotu nienależnie opłaconych składek będzie rozpoczynał się od doręczenia przez ZUS decyzji o wysokości nadpłaty.

Natomiast rozwiązanie przewidziane w punkcie drugim dotyczy przypadków, w których interweniował Pan Rzecznik, tj. kiedy z jednego tytułu do ubezpieczeń społecznych powstanie nadpłata, a z drugiego powstanie zadłużenie. Przewidujemy, że składki będą na mocy jednej decyzji przenoszone z jednego tytułu na drugi. Rozwiązanie to jest korzystne zwłaszcza dla ubezpieczonych ponieważ znacznie upraszcza postępowanie i obsługę tych spraw przez ZUS, bez konieczności angażowania płatnika składek lub ubezpieczonego.

Prawomocna decyzja ZUS będzie skutkowała uznaniem i zaliczeniem z urzędu przez ZUS składek opłaconych z pierwszego tytułu (wyłączonego) za opłacone z drugiego tytułu. Decyzja ta oraz w konsekwencji przeksięgowanie składek obejmą wszystkie składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, a także chorobowe - jeśli ubezpieczony podlegał temu ubezpieczeniu z tytułu, wobec którego ZUS stwierdził niepodleganie), ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Przeniesienie składek odbędzie się zarówno na koncie ubezpieczonego, jak i koncie płatnika składek. Przewidzieliśmy również rozwiązanie problemu w sytuacji, gdy podstawa wymiaru składek z tytułu pierwszego będzie niższa od najniższej podstawy wymiaru składek obowiązującej ubezpieczonego podlegającemu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z drugiego tytułu. Wtedy ZUS podwyższy ją do wysokości najniższej podstawy wymiaru składek obowiązującej z drugiego tytułu. W konsekwencji konieczne będzie ich dopłata przez płatnika składek (z drugiego tytułu, z którego ZUS obejmie ubezpieczeniami). Do składek zaliczanych oraz przeksięgowywanych przez ZUS nie będzie stosowana instytucja przedawnienia. Nie będzie również możliwości wystąpienia o ich zwrot jako składek nienależnie opłaconych z tytułu, z którego ZUS stwierdził brak obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Z uwagi na to, że decyzja ZUS zmieniająca status ubezpieczonego wpływa na prawo i wysokość świadczeń krótkoterminowych (zasiłki chorobowe, macierzyńskie, opiekuńcze, wyrównawcze, świadczenia rehabilitacyjne) konieczne są również zmiany do ustawy zasiłkowej². Projektowane przepisy przewidują, że prawo do zasiłku z tytułu objęcia ubezpieczeniem chorobowym osoby, której ZUS wydał decyzję stwierdzającą obowiązek podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz chorobowemu z innego tytułu, stanie się prawem do zasiłku z tego innego tytułu. Rozstrzygnięcie ZUS, którego skutkiem będzie objęcie nowym tytułem do ubezpieczeń i będzie to tytuł prowadzenie pozarolniczej działalności – w takim przypadku prawo do zasiłku zgodnie z obecnymi regulacjami – musi być obwarowane brakiem zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne albo jego uregulowaniem w ciągu 6 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniu chorobowemu z tego tytułu. Ponadto wypłacone kwoty świadczeń, z tytułu który ZUS zakwestionuje albo z tytułu ustalonego przez ZUS w decyzji stwierdzającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie będą uznawane za świadczenia nienależnie pobrane, ani za nienależnie wypłacone w rozumieniu przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Uregulujemy również kwestię wypłaty zasiłków z nowego tytułu, z którego ZUS obejmie ubezpieczeniami. Wypłata będzie odbywać się z urzędu przez ZUS – w sytuacji kiedy to on przyznaje i wypłaca zasiłki, albo na wniosek świadczeniobiorcy w przypadku, gdy to płatnik składek ma uprawnienie do wypłaty zasiłków.

Pozytywne rozstrzygnięcie Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu oraz wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych pozwoli na skierowanie go do dalszych etapów procedury legislacyjnej, obejmujących uzgodnienia, konsultacje publiczne oraz opiniowanie. Z uwagi na złożoność materii oraz konieczność zapewnienia spójności projektowanych zmian w ramach całego systemu ubezpieczeń społecznych, obecnie nie jest możliwe wskazanie wiążącego terminu zakończenia prac. Ministerstwo dokłada jednak starań, aby procedowanie projektu przebiegało sprawnie, z zachowaniem wymogów rzetelnych uzgodnień i konsultacji. O istotnych etapach prac w przedmiotowej sprawie będę Pana Rzecznika informował na bieżąco.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

² Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 854).