



# Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.469.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 12278 Pana Posła Stanisława Lamczyka, w sprawie domniemania niewinności w administracji, po uzyskaniu wyjaśnień z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), proszę przyjąć poniższe informacje.

Odnosząc się do pytania dotyczącego wprowadzenia regulacji, które miałyby nakazać ZUS wstrzymywanie się od działań ingerujących w prawa majątkowe obywateli – takich jak egzekucje czy blokady kont – do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu, należy wyjaśnić, co następuje:

Zgodnie z art. 46 ust. 1 w związku z art. 17 oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.) – dalej jako „u.s.u.s.” – płatnicy składek mają obowiązek obliczania i rozliczania należnych składek terminowo i w pełnej wysokości, a w przypadku płatników, którzy opłacają składki za inne osoby ubezpieczone również potrącania z ich dochodów należnych składek, a następnie ich opłacania do ZUS za każdy miesiąc kalendarzowy. Jeżeli płatnik składek nie wywiązuje się z tego obowiązku, ZUS podejmuje działania zamierzające do wyegzekwowania składek.

W myśl art. 24 ust. u.s.u.s. ZUS może dochodzić nieopłaconych w terminie należności z tytułu składek (czyli składek, odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych oraz dodatkowej opłaty) na drodze egzekucji sądowej lub na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tryb i zasady prowadzenia ostatniego z tych postępowań określa ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132); dalej: p.e.a. Regulacje dotyczące egzekucji sądowej oraz postępowania egzekucyjnego w administracji, które stosuje ZUS, pozostają poza właściwością Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Tymczasem to one rozstrzygają, czy, kiedy, jakie i na jakich warunkach środki w celu dochodzenia nieopłaconych w terminie należności z tytułu składek może stosować Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W postępowaniu egzekucyjnym ZUS jako organ egzekucyjny stosuje zasadę prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej (art. 6 § 1 p.e.a.), która polega na tym, że jeżeli zobowiązany nie wykona obowiązku dobrowolnie, wierzyciel musi podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny nie może kierować się własnym uznaniem, czy wszczynać egzekucję, ale ciąży na nim taki obowiązek wynikający z przepisu prawa. W tym zakresie ZUS obowiązany jest stosować zasadę najmniejszej uciążliwości środka egzekucyjnego (art. 7 p.e.a.). Oznacza to, że jeśli istnieje możliwość wyboru między kilkoma sposobami egzekucji, organ powinien zastosować ten najłagodniejszy, jednocześnie pamiętając o celach egzekucji, które mają zabezpieczyć interesy wierzyciela. Dodatkowo dłużnik, który uważa, że zastosowany środek jest zbyt uciążliwy, może na podstawie art. 54 p.e.a., złożyć skargę do organu egzekucyjnego, czyli

dyrektora właściwego oddziału ZUS, w której wykaże w jaki sposób zastosowanie danego środka utrudnia mu prowadzenie działalności, a także wskazać inną część majątku, która mógłby zostać zajęta, co byłoby dla niego mniej uciążliwe.

Wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez ZUS poprzedzane jest doręczeniem dłużnikowi upomnienia lub decyzji o wysokości zadłużenia wraz z informacją o jego kwocie oraz ze wskazaniem funduszu (ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego lub innego funduszu pozaubezpieczeniowego) i okresu, którego dotyczy zadłużenie. Jeśli płatnik nie opłaci składek po otrzymaniu decyzji albo upomnienia, ZUS wszczyna postępowanie egzekucyjne i wystawia tytuły wykonawcze, a następnie egzekwuje należności z tytułu składek, np. poprzez zajęcie rachunku bankowego czy zajęcie wynagrodzenia za pracę, ewentualnie zajęcie świadczenia wypłacanego przez ZUS.

Do zadań ZUS należy również stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Podstawa prawna w tym zakresie ujęta jest przede wszystkim w art. 68 u.s.u.s.

Kompetencje dotyczące stwierdzania i ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych ZUS realizuje przeprowadzając m.in. postępowania administracyjne. W ramach postępowania administracyjnego (wyjaśniającego) weryfikowana jest zasadność zgłoszenia danej osoby do ubezpieczeń społecznych lub wysokość wykazanej przez płatnika podstawy wymiaru składki na te ubezpieczenia. Każda sprawa jest w toku postępowania administracyjnego traktowana indywidualnie. Jak wynika z ogólnych przepisów postępowania administracyjnego, w toku prowadzonych działań ZUS ma za zadanie zebrać i rozpatrzyć wyczerpujący materiał dowodowy, w konsekwencji rozstrzygając sprawę w sposób niebudzący wątpliwości. Wynik postępowania administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w wydanej decyzji. W jej uzasadnieniu ZUS wskazuje fakty, które uznano za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, dla których innym przedstawionym faktom i okolicznościom odmówił mocy dowodowej. W każdej takiej sprawie od decyzji przysługuje odwołanie do sądu powszechnego.

W związku z tym, iż w trakcie postępowań wyjaśniających ujawniane są przypadki zgłoszeń do ubezpieczeń osób nieposiadających do nich tytułu, ZUS jest zobowiązany podejmować działania zapobiegające uzyskiwaniu przez te osoby ochrony ubezpieczeniowej. Jako dysponent środków publicznych zakład nie może zaniechać tych działań. Odpowiednie działania ZUS obowiązany jest podejmować wobec wszystkich osób zgłoszonych do ubezpieczeń zgodnie z zasadą równego traktowania kobiet i mężczyzn wyrażoną w art. 2a u.s.u.s.

Należy podkreślić, że kwestia uprawnień ZUS do weryfikacji tytułu do ubezpieczeń była przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Przykładowo w wyroku z dnia 2 października 2024 r. sygn. akt I USKP 50/23 Sąd Najwyższy stwierdził, że „Kompetencja organu rentowego do kontroli prawidłowości zgłoszonego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym nie powinna być traktowana jako działanie sprzeczne z art. 2 bądź art. 18 Konstytucji RP. Dokonując weryfikacji tytułu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych a następnie sąd ubezpieczeń społecznych działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).”.

Podobnie sądy podchodzą do uprawnień ZUS w zakresie kwestionowania wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek. Już w uchwale z dnia 27 kwietnia

2005 r. sygn. akt II UZP 2/05 (OSNP 2005 nr 21, poz. 338) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „W ramach art. 41 ust. 12 i 13 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych może zakwestionować wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzającej do obejścia prawa (art. 58 KC)”.

Niżej przedstawiam dane statystyczne dotyczące decyzji wydanych przez ZUS w latach 2022-2025.

**Tab. Liczba decyzji wydanych przez ZUS w latach 2022- pierwsza poł. 2025**

Rok	Liczba decyzji w zakresie podlegania i niepodlegania ubezpieczeniom społecznym ogółem	Liczba decyzji stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym jako pracownik, wydanych wobec osób (kobiet w ciąży), które wystąpiły o świadczenie krótkoterminowe
2022	21 162	1 853
2023	22 646	1 435
2024	21 115	1 279
I poł. 2025	9 716	593
<b>Suma</b>	<b>74 639</b>	<b>5 160</b>

Należy podkreślić, że decyzje dotyczące niepodlegania pracowniczym ubezpieczeniom społecznym przez kobiety w ciąży, które wystąpiły z wnioskiem o zasiłek, stanowią jedynie około 6,9% wszystkich wydanych przez ZUS decyzji dotyczących obowiązku ubezpieczeń społecznych w latach 2022-2025.

Informuję, że ZUS nie posiada zagregowanych centralnie danych statystycznych dotyczących liczby wydanych decyzji w podziale na obywateli Polski i Ukrainy.

Z wyrazami szacunku

**z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

**dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni**

**Podsekretarz Stanu**

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/