



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.113.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 15211 Pana Posła Krzysztofa Tuduja wraz z grupą Posłów, w sprawie niezgodnej z prawem praktyki ZUS polegającej na uznawaniu jedynie zaświadczenia z uczelni lub szkoły jako dokumentu potwierdzającego status studenta lub ucznia u zleceniobiorców poniżej 26-go roku życia, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹, zwanej dalej ustawą, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym do ukończenia 26 roku życia, jeżeli są studentami lub uczniami szkół ponadpodstawowych. Ustawa, określając zasady podlegania ubezpieczeniom przez ww. osoby, nie zawiera jednak żadnej regulacji, która odnosiłaby się do sposobu wykazywania statusu studenta lub ucznia szkoły ponadpodstawowej dla celów zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, co oznacza, że w tym zakresie zastosowanie mają przepisy dotyczące prawa oświatowego i szkolnictwa wyższego² oraz ogólne przepisy o postępowaniu przed organem rentowym.

W świetle przepisów normujących obszar edukacji podstawowym dokumentem poświadczającym status studenta/ucznia szkoły ponadpodstawowej jest wystawiona przez uprawniony podmiot legitymacja studencka lub szkolna, która ma określony przepisami maksymalny okres ważności, powiązany z pobieraniem nauki i podlegający okresowemu potwierdzeniu (raz w roku albo semestralnie). Przykładowo, legitymacja studencka zachowuje ważność nie dłużej niż do dnia ukończenia studiów, zawieszenia w prawach studenta lub skreślenia z listy studentów, a w przypadku ukończenia studiów pierwszego stopnia – do 31 października w roku ukończenia tych studiów³.

Wskazane okoliczności determinują działania, które powinien podjąć płatnik składek w celu ustalenia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych zatrudnianych studentów lub uczniów szkół ponadpodstawowych, jak również jego późniejszego udokumentowania na potrzeby kontroli prawidłowości wywiązania się z obowiązków ubezpieczeniowych. Działania te powinny być ukierunkowane na pozyskanie od tych osób legitymacji studenckiej/uczniowskiej jako dokumentu potwierdzającego wymagany ustawą status studenta lub ucznia szkoły ponadpodstawowej, a tym samym możliwość odstąpienia od obowiązku ich zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Z tych też względów zasygnalizowana w interpelacji praktyka pracodawców, która polega na gromadzeniu w aktach osobowych zleceniobiorców oświadczeń o przysługującym im statusie studenta

¹ Art. 6 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn.zm.).

² Art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn.zm.) oraz art. 11 ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881, z późn.zm.).

³ § 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r w sprawie studiów (Dz. U. z 2023 r. poz. 2787, z późn. zm.).

lub ucznia szkoły ponadpodstawowej, składanych jednocześnie z przedkładaną do wglądu pracodawcy legitymacją studenta/ucznia, wraz z pisemnym zobowiązaniem się przez nich do poinformowania zleceniodawcy o wszelkich zmianach dotyczących tego statusu (np. skreślenia z listy studentów), jak również polegająca na indywidualizowaniu zawieranych umów poprzez podawanie w nich nr legitymacji studenta/ucznia szkoły ponadpodstawowej, w ocenie kierownictwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej znajduje umocowanie w obowiązujących przepisach.

Za prawidłowością takiej praktyki przemawia fakt, że na gruncie obowiązujących przepisów RODO⁴, w tym zasady minimalizacji danych⁵, brak jest podstaw prawnych do gromadzenia przez pracodawców w aktach osobowych kserokopii legitymacji studenta/ucznia szkoły ponadpodstawowej osób zatrudnianych w charakterze zleceniobiorcy, gdyż dokument taki zawiera zdjęcie, a przetwarzanie danych dotyczących wizerunku nie znajduje uzasadnienia w przypadku umowy zlecenia (umowy agencyjnej).

Równolegle ww. ustawa, pomimo pewnych odrębności wynikających z uprawnień inspektora kontroli i obowiązków kontrolowanych płatników składek, w zakresie zasad postępowania dowodowego prowadzonego przez ZUS, odsyła⁶ do stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej: k.p.a.), które wprowadzają regułę tzw. otwartego systemu dowodów (art. 75 k.p.a.), polegającą na obowiązku dopuszczenia przez organ, jako dowodu, wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (w szczególności dokumentów, zeznań świadków). Na gruncie tej zasady ustawodawca dopuścił – w sytuacji, gdy przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji – możliwość wykazywania tych faktów lub stanu prawnego w drodze odebranego, na wniosek strony, oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 k.p.a.).

Reguła ta obowiązuje również w toku prowadzonych przez ZUS postępowań kontrolnych wobec płatników składek w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązków ubezpieczeniowych, w tym dotyczących prawidłowości ustalania obowiązku ubezpieczenia studentów/uczniów szkół ponadpodstawowych jako zleceniobiorców. Ponieważ, jak wspomniano na wstępie, ustawodawca w przepisach ustawy systemowej nie skonkretyzował dowodu, jakim powinien posłużyć się pracodawca w celu potwierdzenia przez daną osobę statusu studenta/ucznia szkoły ponadpodstawowej, a tym bardziej nie określił obowiązku posłużenia się w tym zakresie zaświadczeniem, istnieją podstawy faktyczne i prawne do uznania, że podczas postępowań prowadzonych przez inspektorów kontroli ZUS takim dowodem może być również złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie zleceniobiorcy, zwłaszcza wówczas, gdy umowa zlecenia (agencyjna) zawiera nr legitymacji, a pracodawca, np. za pomocą stosownej adnotacji, potwierdza zgodność tych informacji z przedłożoną do wglądu legitymacją studencką/uczniowską. Takie oświadczenie zleceniobiorcy stanowi dowód w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. i podlega ocenie organu jak każdy inny dowód, a jednocześnie korzysta z domniemania prawdziwości,

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. WE. L 2016 r. Nr 119, str. 1).

⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit c RODO dane osobowe muszą być „adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

⁶ Art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.).

⁷ Dz.U. z 2025 poz. 1691 z późn. zm.

jeżeli nie jest ono sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi administracji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest konsekwentnie pogląd, że niedopuszczalne jest stosowanie formalnej (legalnej) teorii dowodów poprzez twierdzenie, że daną okoliczność można udowodnić wyłącznie określonymi środkami dowodowymi. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której organ dokonuje rozstrzygnięcia na podstawie tylko jednego, wybranego środka dowodowego. Ewentualne ograniczenia w tym zakresie, których skutkiem jest obowiązek stosowania tylko jednego rodzaju dowodów, muszą wynikać *expressis verbis* z przepisu prawa. Za naruszające reguły postępowania dowodowego, określone w przepisach k.p.a., należałoby uznać również wprowadzenie ograniczeń środków dowodowych w przepisach prawa wewnętrznego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 1984 r., sygn. akt II SA 1223/84 (ONSA 1984, Nr 2, poz. 109) wskazał bowiem, że „realizacja zasady prawdy obiektywnej wymaga, aby dopuścić jako dowód w sprawie wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 k.p.a.). Odmienne uregulowania w aktach wewnątrzorganizacyjnych nie mają zastosowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych przez daną organizację społeczną w drodze decyzji administracyjnych.”.

Ze względu na wskazane okoliczności, w opinii kierownictwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w toku postępowań kontrolnych inspektorzy ZUS powinni honorować ww. oświadczenia, jako mogące stanowić samodzielną podstawę do wiarygodnego ustalenia statusu studenta/ucznia szkoły ponadpodstawowej w odniesieniu do zleceniobiorców, którzy nie zostali zgłoszeni do ubezpieczeń społecznych. Tożsamy walor dowodowy powinien przysługiwać również oświadczeniom zleceniobiorców w ww. przedmiocie, składanym z ich inicjatywy, w toku postępowania administracyjnego, które poprzedza wydanie decyzji pokontrolnej. Stwierdzone w praktyce incydenty nadużyć dotyczące zgłaszania do ubezpieczeń społecznych zleceniobiorców nie mogą być wyznacznikiem sposobu prowadzenia postępowania kontrolnego w stosunku do ogółu pracodawców korzystających ze zwolnienia z obowiązku zgłoszenia ww. osób do ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza gdy miałyby to prowadzić do naruszenia reguł dowodowych wyznaczanych przepisami k.p.a.

Podkreślić przy tym należy, że ww. oświadczenia powinny podlegać zindywidualizowanej ocenie przy uwzględnieniu całokształtu zgromadzonego w konkretnej sprawie materiału dowodowego. Jeżeli na tle poczynionych w oparciu o ten materiał ustaleń powstaną wątpliwości co do rzeczywistego statusu zleceniobiorców, wówczas konieczne będzie przeprowadzenie dodatkowych czynności wyjaśniających, np. w formie wezwania do przedłożenia ważnej legitymacji studenckiej albo uczniowskiej. Dopiero w sytuacji uzasadnionego podejrzenia podrabiania lub przerabiania dokumentów, jak również podejrzeń dotyczących „organizowania” przez przedsiębiorcę statusu studenta/ucznia, zrealizują się przesłanki do przeprowadzenia oceny pod kątem zasadności skierowania do organów ścigania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W odniesieniu do proponowanego w interpelacji mechanizmu rutynowego potwierdzania statusu studenta lub ucznia szkoły ponadpodstawowej za pomocą pozyskiwanego bezpośrednio przez ZUS zaświadczenia z właściwej uczelni lub szkoły wyjaśnić należy, że brak jest podstaw prawnych do stosowania takiej praktyki, nawet przy uwzględnieniu faktu, że zakres danych, których dotyczyłoby potencjalne wystąpienie miałby być z urzędu znany organowi rentowemu.

Podyktowane jest to faktem, że jako administrator danych ZUS zobowiązany jest do przestrzegania zasad przetwarzania danych, które wynikają z art. 5 RODO. Składają się na

nie: zasada legalności, rzetelności, przejrzystości, ograniczenia celu przetwarzania, minimalizacji danych, prawidłowości, ograniczenia przechowywania, integralności i poufności oraz rozliczalności. Na tle tego unormowania, w kontekście postulowanego w interpelacji uzyskiwania informacji dotyczących danych osobowych studentów bezpośrednio z uczelni, szczególnie istotne są zasady: legalności przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit. a RODO) oraz ograniczenia celu przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit. b RODO).

Pierwsza z nich stanowi, iż dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą. Zgodnie z drugą, tj. zasadą ograniczenia celu przetwarzania, zbieranie danych osobowych powinno odbywać się w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach.

Oznacza to, że uprawnienie do pozyskiwania informacji o statusie studenta lub ucznia szkoły ponadpodstawowej bezpośrednio z uczelni lub szkoły powinno wynikać z literalnego brzmienia przepisów prawa. W obowiązującym stanie prawnym brak jest natomiast normy, która zobowiązywałaby uczelnię lub szkołę do udostępniania danych osobowych studentów lub uczniów na wniosek ZUS. Żaden przepis prawa nie upoważnia też ZUS jako organu rentowego do zwrócenia się do uczelni lub szkoły z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych jej studentów lub uczniów.

W świetle przedstawionej argumentacji kierownictwo MRPIPS stoi na stanowisku, że ZUS dysponuje wystarczającymi narzędziami umożliwiającymi ustalenie stanu faktycznego i zrealizowanie ustawowego celu postępowania kontrolnego, którego przedmiotem jest prawidłowość odstąpienia od zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych zleceniobiorców będących studentami lub uczniami szkół ponadpodstawowych do ukończenia 26 roku życia. Tym samym nie znajduje uzasadnienia proponowana w tym obszarze interwencja prawodawcza.

Na marginesie można zaznaczyć, że zainicjowanie procesu legislacyjnego wymagałoby uprzedniego przeprowadzenia gruntownej analizy co do zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień z zakresu ochrony danych osobowych, kierunku potencjalnych rozwiązań i zakresu zmian, jak również kosztów finansowych takiej nowelizacji (wynikających np. z konieczności stworzenia dedykowanego narzędzia informatycznego). Działania te wymagałaby ścisłej współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej oraz Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jako dysponentami systemu informacji oświatowej SIO oraz informacji z systemu POL-on⁸.

Ze względu na zasygnalizowane w interpelacji zastrzeżenia w przedmiocie legalności stosowanej przez ZUS praktyki dotyczącej dokumentowania przez zleceniobiorców, którzy nie ukończyli 26-go roku życia statusu studenta lub ucznia, skieruję do Prezesa ZUS pismo z prośbą o przeprowadzenie stosownych ustaleń oraz podjęcie niezbędnych działań, których celem byłoby zapewnienie zgodności postępowania organu rentowego z obowiązującymi przepisami.

Z wyrazami szacunku

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

⁸ Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on.