

USTAWA

z dnia 2025 r.
o zmianie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 24:

- a) uchyla się ust. 6g oraz ust. 6h
- b) po ust. 6f dodaje się ust. 6i–6k w brzmieniu:

„6i. W razie prawomocnego stwierdzenia, że składki zostały opłacone nienależnie, płatnik składek lub ubezpieczony zachowuje prawo do ich zwrotu, niezależnie od daty ich opłacenia.

6j. Zwrot nienależnie opłaconych składek następuje w pełnej wysokości wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia ich wpłaty do dnia zwrotu.

6k. W razie prawomocnego stwierdzenia, że ubezpieczony nie podlega ubezpieczeniom społecznym, a jednocześnie wykonywał pracę zarobkową lub spełnia przesłanki z art. 6 ust. 1 ustawy, Zakład dokonuje przeksięgowania składek na właściwy tytuł ubezpieczenia, określony w art. 6 ust. 1, bez konieczności złożenia odrębnego wniosku.”;

2) w art. 48d:

po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Po upływie pięciu lat od dnia wymagalności składki płatnik lub ubezpieczony zachowuje prawo do korekty dokumentów rozliczeniowych w zakresie niezbędnym do realizacji decyzji Zakładu lub prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego nienależne opłacenie składek.”

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektu jest przywrócenie konstytucyjnych zasad **pewności prawa i zaufania obywatela do państwa** w systemie ubezpieczeń społecznych.

Obowiązujące przepisy art. 24 ust. 6g i art. 48d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadziły rozwiązania, które:

- pozbawiają obywatela prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek po upływie 5 lat,
- jednocześnie przepisy umożliwiają Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wydawanie decyzji o **niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym bez żadnych ograniczeń czasowych**,
- prowadzą do sytuacji, w której ZUS może po 15 czy 20 latach stwierdzić brak tytułu do ubezpieczeń, mimo że przez cały ten okres składki były przyjmowane, księgowane i nie budziły zastrzeżeń.

W konsekwencji powstają tzw. „**czarne dziury**” w **przebiegach ubezpieczeniowych**, a obywatele tracą zarówno środki finansowe, jak i okresy składkowe mające wpływ na wysokość emerytur i rent.

Taki stan rzeczy jest nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi:

- art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego i bezpieczeństwa prawnego),
- art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa),
- art. 64 ust. 1–2 Konstytucji RP (prawo własności i ochrona praw majątkowych).

Projekt ustawy ma na celu przywrócenie równowagi między organem publicznym a obywatelem poprzez:

1. uchylenie art. 24 ust. 6g, który ogranicza prawo do zwrotu nienależnie opłaconych składek,
2. umożliwienie dokonania korekt dokumentów rozliczeniowych po upływie 5 lat w sytuacji, gdy błędy wynikają z decyzji ZUS lub wyroku sądu,
3. wprowadzenie obowiązku przeksięgowania składek na właściwy tytuł ubezpieczenia, jeżeli w danym okresie faktycznie wykonywano pracę zarobkową,
4. w dalszej perspektywie – ustawowe ograniczenie czasowe dla decyzji ZUS dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym (proponowany maksymalny okres – 10 lat wstecz).

Celem projektu ustawy jest przywrócenie konstytucyjnych zasad **pewności prawa i zaufania obywatela do państwa** w systemie ubezpieczeń społecznych.

Brak jakichkolwiek ograniczeń czasowych dla decyzji ZUS

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących m.in. zgłoszenia do ubezpieczeń i przebiegu tych ubezpieczeń. Na gruncie obowiązującego prawa, ZUS może wydać decyzję o **niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym** w dowolnym momencie, **bez żadnych ograniczeń czasowych**.

Oznacza to, że nawet po 10, 15, a w praktyce 20 latach od zdarzenia, ZUS może uznać, że dana osoba nigdy nie podlegała ubezpieczeniom społecznym, mimo że:

- przez cały ten czas odprowadzała składki,
- ZUS przyjmował te składki, księgował je i nigdy nie zgłaszał zastrzeżeń,
- a często wcześniej wydawał nawet decyzje potwierdzające istnienie obowiązku ubezpieczenia.

Taka praktyka powoduje, że obywatele tracą nie tylko środki finansowe, ale także **całe okresy składkowe**, co przekłada się na niższe świadczenia emerytalne i utratę prawa do zasiłków, rent czy świadczeń zdrowotnych.

Stanowisko Sądu Najwyższego – potwierdzenie braku ograniczeń

Brak ograniczenia czasowego dla decyzji ZUS potwierdził Sąd Najwyższy w **wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. II UK 708/15**, w którym stwierdził, że:

„Upływ terminu przedawnienia składek (aktualnie pięcioletni, liczony od daty ich wymagalności) nie stanowi ani normatywnej, ani faktycznej przeszkody stwierdzenia przez organ rentowy, że konkretna osoba fizyczna w przeszłości podlegała ubezpieczeniom społecznym w okresach, za które płatnik nie odprowadził należnych składek (i których już nie odprowadzi z uwagi na ich przedawnienie).”

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że **ZUS ma nieograniczone w czasie prawo** do wydania decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej istnienie lub nieistnienie obowiązku ubezpieczeń społecznych.

W praktyce oznacza to, że ZUS może:

- po wielu latach wzruszyć wcześniejsze decyzje,
- wydać nowe decyzje wstecz,
- a nawet zaprzeczyć swoim własnym wcześniejszym rozstrzygnięciom.

Takie działania prowadzą do **rażącej niestabilności prawa** oraz **naruszenia zasady powagi rzeczy osądzonej (res iudicata)**.

Przykład praktyczny

Powszechne są sytuacje, w których ZUS po latach sam sobie zaprzecza. Przykładowo – przedsiębiorca w 2015 r. przeszedł kontrolę, w której ZUS potwierdził, że działalność gospodarcza była faktycznie prowadzona, a więc stanowiła tytuł do ubezpieczeń społecznych. Po kilku latach ten sam ZUS wszczyna nowe postępowanie i wydaje decyzję, że... ta sama osoba **nigdy nie podlegała ubezpieczeniom społecznym od 2014 r.** W efekcie w obrocie prawnym funkcjonują dwie sprzeczne decyzje wydane przez ten sam ZUS w tej samej sprawie.

Taka praktyka nie tylko podważa wiarygodność państwa, ale także **narusza art. 156 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego**, przewidujący nieważność decyzji wydanej:

- bez podstawy prawnej,
- z rażącym naruszeniem prawa,
- lub w sprawie już wcześniej prawomocnie rozstrzygniętej.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 czerwca 2008 r. (I UK 376/07):

„Sąd w postępowaniu cywilnym obowiązany jest uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, chyba że decyzja została wydana przez organ niepowołany lub z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W tych przypadkach sąd nie jest związany decyzją, ponieważ jest ona bezwzględnie nieważna i nie wywołuje skutków prawnych.”

Projekt ustawy jest zgodny z zasadami techniki prawodawczej i nie generuje dodatkowych obciążeń budżetu państwa. Przewidywanym skutkiem jest zwiększenie **przejrzystości, stabilności i zaufania do systemu ubezpieczeń społecznych**, a także ograniczenie liczby sporów sądowych wynikających z niejednoznacznej praktyki orzeczniczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.