

mgr Małgorzata Michałowska-Maksimeczyk

Asystent na Wydziale Prawa i Bezpieczeństwa w Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

Radca prawny

ORCID 0009-0009-4137-095X

e-mail: kontakt@kancelariamichalowska.pl

miejsce pracy:

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

ul. Fryderyka Chopina 52, bud. 7

66-400 Gorzów Wielkopolski

Wyłączanie z ubezpieczeń społecznych obywateli innych krajów jako dozwolone działanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – analiza przypadku na podstawie wyłączenia z ubezpieczeń społecznych obywateli Ukrainy

Jednym z uprawnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym, a co za tym idzie również istnienia lub nieistnienia prawa do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. W artykule autorka skupi się na wyłączeniu z ubezpieczeń społecznych cudzoziemców, na przykładzie obywateli Ukrainy.

Do wszczęcia takich postępowań dochodzi w szczególności, gdy ubezpieczony chce skorzystać ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego (np. chce pobierać emeryturę). Z większości uzasadnień decyzji wydawanych w tych sprawach wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych powołuje się na cel ubezpieczonego – a mianowicie skorzystanie ze świadczeń w wyższej wysokości niż świadczenia uzyskiwane w kraju pochodzenia. Analizę tego przypadku przeprowadzono na podstawie własnych badań wynikających z praktyki zawodowej w ubezpieczeniach społecznych, co prowadzi do wniosku, że skala nadużyć w ww. aspekcie nie jest znacząca.

Słowa klucz: ubezpieczenia społeczne, zasiłek chorobowy, emerytura, pozorność stosunku pracy, decyzja ZUS

Excluding citizens of other countries from social insurance as a permitted action of the Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

One of the powers of the ZUS is to issue decisions in individual cases concerning the determination of the course of social insurance.

The pandemic introduced the possibility of obtaining subsidies for employees whose payments were controlled by ZUS. Also, the agreement between Poland and Ukraine on social security of 18 May 2012 states that a person who worked and was subject to social insurance in Poland and Ukraine may obtain a pension from both Poland and Ukraine. Initiation of explanatory proceedings in these cases occurs when the insured person wants to use social insurance benefits, and most often it is a sickness benefit or a retirement benefit.

The analysis of such cases was carried out based on our own research resulting from several years of professional practice in social insurance, which leads to the conclusion that the scale of abuse in the above-mentioned aspect is not significant, but it meets with social disapproval.

Keywords: social insurance, sickness benefit, pension, fictitious employment relationship, decision document

Wstęp – dane statystyczne dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce

Rozpoczynając od statystyk wskazać należy, że „w lutym 2025 roku pracę w Polsce wykonywało 1057,4 tys. cudzoziemców (tj. o 5,3% więcej niż w lutym 2024 r.), a w porównaniu do poprzedniego miesiąca ich liczba zwiększyła się o 1,2%. W analizowanej populacji cudzoziemców większość stanowili mężczyźni – ich udział wyniósł 59,8% (było to o 0,3 p. proc. więcej niż w lutym 2024 r. i 0,1 p. proc. więcej niż miesiąc wcześniej). W stosunku do lutego 2024 r. wśród cudzoziemców wykonujących pracę zwiększyła się zarówno liczba kobiet, jak i mężczyzn – odpowiednio o 4,4% i 5,8%. W porównaniu z 31 stycznia 2025 r. liczba kobiet zwiększyła się o 0,9 %, a liczba mężczyzn o 1,4%.¹”

Najpowszechniejszą formą zatrudnienia była umowa zlecenia, a nie umowa o pracę.² Co z punktu widzenia płatności składek na ubezpieczenia społeczne nie ma większego znaczenia, ponieważ w sytuacji, w której nie ma innego tytułu do ubezpieczeń społecznych występuje obowiązek płatności składki, emerytalnej, rentowej, wypadkowej, zdrowotnej, składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zatem w przypadku umowy zlecenia nie jest opłacana składka chorobowa, co jednocześnie powoduje, że w sytuacji choroby zleceniobiorcy i jego nieobecności – jeżeli umowa zlecenia nie stanowi inaczej – zleceniobiorca nie świadcząc usług, nie otrzymuje wynagrodzenia. Nie możemy również zapominać, że cudzoziemcy zakładają działalności gospodarcze w Polsce oraz spółki prawa handlowego (w tym przypadku najpowszechniejsza jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością).

Po analizie treści wyżej opisanych badań społecznych można postawić tezę, że Polska pozostaje jednym z najatrakcyjniejszych rynków pracy dla cudzoziemców, ponieważ 2024 roku wydano 322 941 zezwoleń na pracę, co oznacza wzrost w porównaniu do 2023 roku, kiedy to liczba ta wynosiła 320,6 tys. Najwięcej zezwoleń na pracę wydano w województwie mazowieckim i łódzkim.

Pomimo wskazanych danych cudzoziemcy mają ograniczony dostęp do rynku pracy w Polsce, ponieważ nie mogą podejmować pracy na takich samych zasadach jak obywatel Polski. W szczególności, podstawowe warunki w tym zakresie określa ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³ oraz ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.⁴

Według raportu UNHCR i Deloitte, umożliwienie uchodźcom z Ukrainy natychmiastowego podjęcia pracy (osoby ze statusem uchodźcy) i otwarcia własnej działalności gospodarczej przełożyło się na wzrost PKB Polski o 2,7% w 2024 r.⁵

¹ <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-lutym-w-2025-r-,15,27.html> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.)

² https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce/-/asset_publisher/MDNO4TyL2uZj/content/8180075-zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow?p_r_p_assetEntryId=8180079 (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.)

³ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20130001650> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.),

⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000621> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.),

⁵ <https://www.reuters.com/world/ukrainian-refugees-give-poland-big-economic-boost-report-says-2025-06-10> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.).

W momencie zatrudnienia w Polsce na umowę o pracę lub umowę zlecenia, cudzoziemiec podlega pod polski system zabezpieczenia społecznego, który odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu ochrony socjalnej w sytuacjach takich jak choroba, niezdolność do pracy czy macierzyństwo. Centralnym organem realizującym zadania wynikające z ustawy jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest odpowiedzialny za ewidencję ubezpieczonych, pobór składek, prowadzenie indywidualnych kont oraz wypłatę świadczeń.

Ubezpieczenia społeczne odgrywają zatem nie tylko rolę ochronną, lecz również stabilizacyjną i redystrybucyjną – zmniejszają ryzyko ubóstwa, wspierają bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli oraz przyczyniają się do utrzymania równowagi społecznej i gospodarczej państwa. W związku z tym, że każde państwo ma inny system zabezpieczenia społecznego, to właśnie polski system może być atrakcyjny dla cudzoziemców.

Mimo tego, że system ten ma charakter powszechny, to w praktyce dostęp do świadczeń może być ograniczony poprzez weryfikację prawa do świadczeń, której dokonuje ZUS. Niniejszy artykuł ma na celu analizę dopuszczalności prawnej wyłączenia obywateli innych krajów z systemu ubezpieczeń społecznych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na przykładzie obywateli Ukrainy.

Należy wskazać, że prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje przede wszystkim obywatelom (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), jednocześnie jednak art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, w tym ze względu na obywatelstwo. Oznacza to, że zróżnicowanie sytuacji prawnej cudzoziemców w dostępie do ubezpieczeń społecznych musi mieć wyraźne podstawy ustawowe i być uzasadnione konstytucyjnie dopuszczalnymi kryteriami – w szczególności w przypadku obywateli Ukrainy korzystanie ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych musi być zgodne z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i umową pomiędzy Polską a Ukrainą w przedmiocie zabezpieczenia społecznego z dnia 18 maja 2012 r.⁶

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych definiuje zakres podmiotowy ubezpieczeń, stąd co do zasady obowiązku ubezpieczeń społecznych podlegają - osoby wykonujące pracę zarobkową w Polsce, niezależnie od obywatelstwa, pod warunkiem legalnego zatrudnienia i pobytu. W praktyce mogą występować przypadki, w których ZUS odmawia objęcia ubezpieczeniem cudzoziemca, co budzi pytania o zgodność takich decyzji z przepisami prawa.

Kontrola zawierania umów cywilnoprawnych i umów o pracę przez ZUS

Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada uprawnienia wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które umożliwiają mu kontrolowanie umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych zawieranych pomiędzy płatnikiem a ubezpieczonym. Podstawą tych uprawnień jest art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. *„Przepis określa prawną formę rozstrzygania przez ZUS o przysługujących konkretnej osobie (płatnikowi, ubezpieczonemu, świadczeniobiorcy) uprawnieniach lub obowiązkach z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. ubezpieczeń emerytalnego, rentowych, chorobowego i wypadkowego, wskazując, że jest to decyzja. Forma ta właściwa jest dla wszystkich spraw z tego zakresu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Artykuł 83 ust.*

⁶ <https://www.zus.pl/-/emerytury-dla-obywateli-ukrainy-w-oparciu-o-umowe-polska-ukraina> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.).

I u.s.u.s., wymieniając sprawy, w których ZUS wydaje decyzję, posługuje się katalogiem otwartym. Tym samym ustanawia domniemanie załatwiania tych spraw w drodze decyzji. Treść tego katalogu pozwala przyjąć, że decyzja jest formą rozstrzygania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w znaczeniu materialnym. Sprawy te mają autonomiczny charakter i nie można przypisać im ani administracyjnoprawnego, ani cywilnoprawnego charakteru. Powstają one bowiem na gruncie stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego, które mają swoiste, odrębne od stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych cechy.”⁷

Wskazany wyżej artykuł daje szerokie możliwości organowi, a kontrola może dotyczyć m.in. wyłączenia osoby fizycznej z ubezpieczeń społecznych, jak również ustalenia, że osoba fizyczna podlega ubezpieczeniom społecznym. Ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym występuje w przypadku pozornego zawarcia umowy o dzieło celem uniknięcia zapłaty składek z tytułu ubezpieczeń społecznych. Organ weryfikuje również korzystanie ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych przez pracownika/zleceniobiorcę krótko po zawarciu umowy (np. korzystanie z zasiłku chorobowego czy macierzyńskiego) i uzyskiwanie uprawnień przez cudzoziemca do emerytury w Polsce, w związku z ujawnionym okresem składkowym.

Tym ostatnim przypadkiem zajmę się w przedmiotowym artykule, na przykładzie obywatela Ukrainy, który spełniając wszelkie przesłanki prawne złożył wniosek o przyznanie emerytury w Polsce.

W dniu 18 maja 2012 roku Polska i Ukraina podpisały umowę, która umożliwia obywatelom Ukrainy nabywanie uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych w Polsce, a Polakom – na Ukrainie. Celem tej umowy jest ułatwienie uzyskiwania świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które pracowały w obu krajach. Umowa reguluje m.in. uwzględnianie okresów ubezpieczenia przebytych w obu państwach przy ustalaniu prawa do świadczeń oraz wypłatę świadczeń przez właściwe instytucje w każdym z krajów.⁸

Jak się okazuje mimo tego, że umowa ta została zawarta trzynaście lat temu to dopiero od wybuchu wojny pomiędzy Ukrainą a Rosją jest to argument do szerzenia nieprawidłowych informacji przez niektóre ugrupowania polityczne, że po jednym dniu pracy w Polsce – każdy obywatel Ukrainy zyskuje prawo do najniższej polskiej emerytury. Nic bardziej mylnego, takie nagłówki wprowadzają w błąd, a w społeczeństwie winny powodować głębszą refleksję do weryfikacji tej kwestii.

Sytuacja, w której obywatel Ukrainy uzyskuje prawo do emerytury w najniższej wysokości po jednym przepracowanym dniu w Polsce może wystąpić wyłącznie po spełnieniu następujących przesłanek:

- podleganie ubezpieczeniom społecznym przed 60 lub 65 rokiem życia (trzeba osiągnąć wiek emerytalny obowiązujący w Polsce),
- obywatel Ukrainy mieszka na stałe w Polsce
- oraz przepracował minimalne okresy (20 i 25 lat).

Następnie po spełnieniu wskazanych wymogów łącznie – obywatel Ukrainy może zdecydować się na złożenie wniosku o przyznanie emerytury do ZUS.

⁷ S. Gajewski [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, art. 83,

⁸ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130001373> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.)

Jednak taka sytuacja, iż cudzoziemiec pracuje jeden dzień, następnie składa wniosek o przyznanie emerytury w Polsce może być argumentem dla ZUS do wszczęcia postępowania administracyjnego. Postępowanie będzie prowadzone w celu wyjaśnienia czy obywatel Ukrainy rzeczywiście pracował. Czy wyżej opisana sytuacja faktyczno-prawna jest niezgodna z prawem? Oczywiście, że nie, ale może budzić wątpliwości organu, które należy wyjaśnić w toku postępowania administracyjnego.

Przebieg postępowania administracyjnego w przedmiocie wyłączenia z ubezpieczeń społecznych obywatela Ukrainy

Całą procedurę wyłączenia z ubezpieczeń społecznych należy przybliżyć na przykładzie osoby, która zdecydowała się przyjechać do Polski, z uwagi na niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia w swoim kraju. Przyjeżdżając do Polski uzyskała niezbędne pozwolenia na pobyt i pracę i zdecydowała się podjąć legalne zatrudnienie – biorąc pod uwagę przywołane statystyki – właśnie w formie umowy zlecenia. Jeżeli przyjazd do Polski nastąpił po wybuchu wojny na Ukrainie – w tym przypadku taka osoba korzysta ze statusu uchodźcy i nie jest zobowiązana do uzyskiwania wskazanych pozwoleń.

Co do zasady obywatel innego kraju nie znając rynku pracy w Polsce korzysta z agencji pracy tymczasowej, w których po pierwsze nie występuje bariera językowa, a co najważniejsze jest szeroka baza ofert pracy. W pierwszej kolejności przy występowaniu bariery językowej cudzoziemiec wybierze pracę fizyczną – to pozwoli mu na podjęcie pracy dosłownie z dnia na dzień i jeżeli umowa to przewiduje wypłatę pierwszego wynagrodzenia z góry. Autorka artykułu spotyka się z taką praktyką pracodawców użytkowników, którzy mając wiedzę o sytuacji osobistej pracownika decydują się na wypłatę wynagrodzenia w pierwszym dniu pracy.

Praca fizyczna ma różne oblicza – czasami jest to praca przy zbiorach owoców, a zatem sezonowa a w innym przypadku to praca w systemie zmianowym lub przy robotach budowlanych i sprzątaniu. Realizując takie czynności po nauczaniu się języka cudzoziemcy decydują się na jej zmianę lub na założenie własnej działalności. Praktyką w agencji pracy tymczasowej jest zaproponowanie w pierwszej kolejności umowy zlecenia na okres jednego miesiąca. Piszę o tym, aby odbiorca artykułu miał wiedzę, że taka forma i okres współpracy z obywatelem innego kraju jest de facto formą narzuconą przez pracodawcę użytkownika i ma na celu poddanie weryfikacji jakości jego pracy i umożliwienie stworzenia zespołu z osób, które osiągają dobre wyniki w pracy.

Tą uwagę praktyczną przenieśmy na konkretny przypadek kobiety - obywatelki Ukrainy, w wieku 60 lat, która pobiera świadczenie emerytalne w kraju swojego pochodzenia. To świadczenie jest bardzo niskie i w jej przypadku wynosi ok. 300,00 zł miesięcznie. Według danych z portalu e-ukraina.pl wysokość emerytur na Ukrainie rozkłada się w następujący sposób:

- do 3000 hrywien (do 310 złotych) – 26,8%, 2 725 285 osób, średnia emerytura – 2 761,58 hrywien (284 złote)
- od 3001 do 4000 hrywien (od 311 złotych do 412 złotych) – 17,3%, 1 754 068 osób, średnia emerytura – 3 548,08 hrywien,
- od 4001 do 5000 hrywien (od 412 złotych do 515 złotych) – 18,6%, 1 889 222 osób, średnia emerytura – 4 415,87 hrywien,

- od 5 001 do 10 000 hrywien (od 516 złotych do 1030 złotych) – 25,2%, 2 561 420 osób, średnia emerytura – 6 843,67 hrywien,
- ponad 10 000 hrywien (1030 złotych) – 12,1%, 1 224,71 osób, średnia emerytura – 15 268,49 hrywien (1575 złotych).⁹

W Polsce od 1 marca 2025 r. najniższa emerytura wynosi 1 878,91 zł brutto.¹⁰

Kontynuując opis naszego przypadku, kobieta decyduje się na zatrudnienie przez agencję pracy tymczasowej u pracodawcy użytkownika w zakładzie produkcyjnym. Oczywiście zostaje z nią zawarta umowa zlecenia na okres jednego miesiąca. W toku tej pracy, kobieta ulega wypadkowi w pracy i łamie rękę. W tym przypadku od umowy zlecenia nie jest opłacana składka na ubezpieczenie chorobowe, ale ubezpieczona ma opłacaną składkę wypadkową i przysługuje jej zasiłek chorobowy z ubezpieczenia wypadkowego w wysokości 100% podstawy wymiaru składek.

Trzeba wskazać, że dokumentacja dotycząca wypadku przy pracy została zgłoszona do ZUS, a co istotne organ nie kwestionował wypłaty tych świadczeń i wydał decyzję pozytywną dla ubezpieczonej. Po zakończeniu okresu zasiłkowego, ubezpieczona z uwagi na negatywną sytuację zdrowotną zdecydowała się na złożenie wniosku o wypłatę świadczenia emerytalnego w Polsce. Spełniała wszystkie warunki wynikające z umowy o zabezpieczeniu społecznym pomiędzy Polską a Ukrainą z dnia 18 maja 2012 r. – uzyskała wiek emerytalny, miała przepracowany odpowiedni okres, na stałe mieszkała w Polsce i odprowadzała składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce.

Wniosek o przyznanie świadczenia emerytalnego okazał się być przyczyną do wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez ZUS, a zakres tego postępowania określono szeroko – poprzez ustalenie podlegania do ubezpieczeń społecznych, podstawy wymiaru składek i prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W momencie uzyskania informacji o wszczęciu takiego postępowania obywatel innego kraju, który nie włada językiem polskim w dostatecznym zakresie, zwyczajnie nie wie czego otrzymane od ZUS pismo dotyczy. I mając to na uwadze niezbędnym jest, aby propagować fakt istnienia punktów konsultacyjnych dla cudzoziemców, ponieważ takowe istnieją i są wsparciem właśnie w takich przypadkach.

W piśmie wszczynającym postępowanie administracyjne ZUS wskazuje – konkretne pytania do ubezpieczonego związane z jego stosunkiem cywilnoprawnym lub stosunkiem pracy, wzywa do przedłożenia dokumentacji związanej z tym konkretnym stosunkiem cywilnoprawnym/stosunkiem pracy, którą dysponuje ubezpieczony i wzywa do podania danych osobowych świadków, którzy mają wiedzę o realizowaniu spornej umowy. Zasady, zgodnie z którymi organ winien prowadzić postępowanie wyjaśniające są określone w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) i są to artykuły od 6 do 16 k.p.a.¹¹

Takich pism nie można ignorować, a odpowiedź na nie winna być szczegółowa. Autorka artykułu rekomenduje, aby opisać organowi wszelkie czynności dotyczące świadczenia zlecenia u pracodawcy użytkownika – od momentu, w którym korzystamy z transportu

⁹ <https://e-ukraina.pl/emerytury-na-ukrainie-w-2024-roku/> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.)

¹⁰ <https://www.zus.pl/swiadczenia/renty/kwoty-najnizszych-swiadczen-emerytalno-rentowych> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.)

¹¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.),

organizowanego przez pracodawcę użytkownika i ewidencji obecności obowiązującej w danym zakładzie pracy, po szkolenie BHP i szkolenie stanowiskowe oraz na końcu poprzez opisanie dokładnie czynności wykonywanych na stanowisku określonym w umowie zlecenia. Koniecznym jest, aby wskazać konkretne osoby, które z nami pracowały, osoby z którymi dojeżdżaliśmy do pracy oraz dane kierowników zmiany bądź przełożonych, z którymi ubezpieczona miała do czynienia. W omawianym przypadku niezbędne jest, aby opisać również okoliczności związane z wypadkiem przy pracy, skoro organ ich nie kwestionował.

Nasza aktywność dowodowa może doprowadzić do tego, że postępowanie wyjaśniające nie zakończy się wydaniem decyzji wyłączającej obywatela innego kraju z ubezpieczeń społecznych. Jednak, z doświadczenia autora wynika, że nawet przy takim skrupulatnym podejściu do sprawy okazuje się, iż organ wydaje decyzję wyłączającą cudzoziemca z ubezpieczeń społecznych.

W takim przypadku nie pozostaje ubezpieczonemu nic innego, jak odwołać się do sądu powszechnego od takiej decyzji ZUS. W omawianym przypadku jest mało prawdopodobne, aby agencja pracy tymczasowej kierowała do pracy pracownika, który nigdy nie pojawia się w pracy, a pracodawca użytkownik kierował do ZUS dokumentację dotyczącą wypadku przy pracy, którego nigdy nie było. Natomiast sporządzenie odwołania jest konieczne, ponieważ jego brak spowoduje konieczność zwrotu pobranych wcześniej świadczeń z tytułu wypadku przy pracy i brak prawa do świadczenia emerytalnego wypłacanego w Polsce.¹²

Jeszcze inny przypadek to młoda kobieta, która po ucieczce przed wojną na Ukrainie podejmuje pracę jako kelnerka. Zostaje z nią zawarta umowa o pracę na okres pół roku. Poznaje swojego przyszłego męża i zachodzi w ciążę. Lekarz potwierdza ciążę w 6 miesiącu jej pracy, a umowa o pracę przedłuża się do dnia porodu. Niestety kobieta w 8 miesiącu ciąży decyduje się na skorzystanie ze zwolnienia chorobowego, co zaleca jej lekarz prowadzący ciążę. ZUS widząc niefortunny zbieg zdarzeń – przedłużenie umowy do dnia porodu i skorzystanie ze zwolnienia chorobowego w wysokości 100% podstawy wymiaru składek – wszczyna postępowanie wyjaśniające. W toku tego postępowania ubezpieczona nie zdecydowała się na skorzystanie z pomocy prawnej i nie uczestniczyła w nim aktywnie. W związku z biernością ubezpieczonej, ZUS wydał decyzję wyłączającą obywatelkę Ukrainy z ubezpieczeń społecznych, a konsekwencją tej decyzji była również decyzja odmawiająca wypłaty zasiłku chorobowego. Taka sytuacja prawna powoduje, że kobieta w ciąży pozostanie bez środków do życia, nie będzie przysługiwał jej także zasiłek macierzyński. Ponownie pojawia się konieczność złożenia odwołania do sądu powszechnego.

Od razu nasuwa się pytanie, czy podane przykłady są abstrakcyjne czy są to przykłady z życia – oczywiście są to przykłady z praktyki zawodowej autora i nie są to jedyne przypadki działania organu, które ocenia się jako nielogiczne. W tym miejscu należy zaznaczyć, że system kontroli stosowany przez ZUS opiera się w dużej mierze na czynniku ludzkim, pracownik organu analizuje zgromadzony materiał dowodowy i wyprowadza z niego wnioski, których wynikiem jest sentencja decyzji.

Z uwagi na skalę nadużyć korzystania z ubezpieczeń społecznych, niektóre sytuacje są traktowane uniwersalnie na przykład – krótki okres składkowy u danego płatnika i korzystanie ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych bądź zatrudnienie w ciąży u płatnika, a następnie

¹² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19640430296> procedura odwoławcza opisana jest w Kodeksie postępowania cywilnego w artykułach od 477⁸ do 477^{14a}.

skorzystanie ze zwolnienia chorobowego, z uwagi na zagrożoną ciężę to dla organu automatycznie pozorne zatrudnienie w celu wyłudzenia świadczeń.

Dlatego tak ważna jest kontrola sądowa wydawanych decyzji i determinacja ubezpieczonych.

Wyłączanie z ubezpieczeń społecznych obywateli innych krajów – dyskryminacja czy dozwolone działanie Państwa

ZUS jako organ administracji publicznej jest związany zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że może działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Każda decyzja o wyłączeniu cudzoziemca z systemu ubezpieczeń musi być oparta na konkretnej normie prawnej. Kryterium obywatelstwa samo w sobie nie może być podstawą odmowy, o ile dana osoba spełnia przesłanki ustawowe do objęcia ubezpieczeniem.

Należy zauważyć, że równe traktowanie nie oznacza identycznego traktowania. W doktrynie konstytucyjnej dopuszcza się różnicowanie sytuacji prawnej różnych grup, jeśli jest ono uzasadnione celem i spełnia warunki proporcjonalności. Niemniej jednak każde takie różnicowanie powinno być wyraźnie wskazane w ustawie i uzasadnione interesem publicznym.

ZUS nie ma prawnych podstaw do różnicowania sytuacji ubezpieczeniowej obywatela *jedynie* ze względu na jego obywatelstwo. Wszelkie ograniczenia w dostępie do ubezpieczeń muszą być zgodne z prawem. Sytuacja prawna obywateli państw spoza Unii Europejskiej regulowana jest przede wszystkim przez przepisy krajowe oraz umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę, takie jak umowy o zabezpieczeniu społecznym z Ukrainą (wcześniej wspomniana), Białorusią, Mołdawią czy USA. Osoby pochodzące z tych krajów, jeśli przebywają i pracują legalnie w Polsce, powinny być objęte systemem ubezpieczeń społecznych na takich samych zasadach jak obywatele polscy, o ile umowa bilateralna nie stanowi inaczej.

Podkreśla się, że ograniczenia w dostępie do ubezpieczeń społecznych mogą być dopuszczalne, jednak muszą być one racjonalnie uzasadnione i mieć wyraźne oparcie w przepisach prawa. Różnicowanie sytuacji cudzoziemców może wynikać z ich statusu migracyjnego, rodzaju zatrudnienia czy długości pobytu, ale nie z uwagi na ich obywatelstwo.

Wnioski

Z danych statystycznych wskazanych na wstępie wynika, że w Polsce pracuje wielu obywateli innych krajów. Wzrost ich liczby nastąpił w 2022 roku, przede wszystkim na skutek migracji z Ukrainy – wywołanej wojną. Osoby pracujące w Polsce, które nie mają polskiego obywatelstwa, to prócz obywateli Ukrainy, migranci z Białorusi, Gruzji, Indii, Mołdawii i Rosji.¹³

Działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych polegające na wyłączaniu z systemu ubezpieczeń społecznych obywateli innych państw mogą być dopuszczalne tylko w granicach wyznaczonych przez prawo krajowe, międzynarodowe i unijne. Każda decyzja w tym zakresie musi być indywidualnie uzasadniona, zgodna z zasadą równego traktowania i oparta na

¹³ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_139_23.PDF (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.),

przepisach ustawowych. Po wydaniu decyzji negatywnej cudzoziemiec ma prawo do złożenia odwołania do sądu powszechnego celem wykazania innych ustaleń faktycznych niż te, na które powoływał się organ. Autor stoi na stanowisku, że liczba wyłącanych z ubezpieczeń cudzoziemców zwiększa się, ale powodem tego jest rosnące zatrudnienie cudzoziemców, a nie kryterium kontroli ZUS. Nie występuje zatem automatyczne wykluczanie cudzoziemców z systemu ubezpieczeń społecznych jedynie na podstawie kryterium posiadania innego obywatelstwa niż polskie.

Rosnąca tendencja zatrudniania obywateli innych krajów sugeruje, że system jest otwarty dla legalnie zatrudnionych cudzoziemców, a brak danych o systemowych „wyłączeniach” świadczy o tym, że jeśli miały one miejsce, to nie są one masowe ani powszechne.

Omawiany temat korzystania z ubezpieczeń społecznych przez obywateli innych krajów spotyka się z dezaprobatą społeczną, co wynika z badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE), cytowane przez raport „Polacy o cudzoziemcach na rynku pracy – fakty, mity, opinie”, wskazuje, że 52% respondentów twierdzi, że cudzoziemcy stanowią konkurencję dla polskich pracowników; szczególnie dla pracowników wykonujących proste prace. Natomiast 20% respondentów uważa, że zatrudnianie cudzoziemców nie jest istotnym warunkiem rozwoju polskiej gospodarki.¹⁴ To pokazuje, że nastroje społeczne w dużej mierze nie są pozytywne, a wzrost PKB w Polsce związany z zatrudnieniem cudzoziemców winien być silniej propagowany.

Bibliografia:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168)

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2024 poz. 558)

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2025 poz. 621)

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650)

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296)

K. Antonów (red.) Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, Warszawa 2024

P. Sołtys, Zatrudnianie cudzoziemców 2025, Nowe zasady i procedury, Infor PL S.A., Warszawa 2025

www.cbos.pl

www.e-ukraina.pl

www.pie.net

www.stat.gov.pl

www.psz.praca.gov.pl

www.reuters.com

www.zus.pl

¹⁴ <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/06/Polacy-o-cudzoziemcach.pdf> (dostęp na dzień 17 sierpnia 2025 r.).