

**Opłacanie składek  
za pracowników  
delegowanych w świetle  
rozporządzenia  
nr 883/2004/WE w sprawie  
koordynacji systemów  
zabezpieczenia społecznego**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE, mimo że wspomaga swobodę przepływu usług, to wciąż wymaga zmian oraz odpowiedniej interpretacji z uwagi na pojawiające się problemy w stosowaniu przepisów, w szczególności dotyczące delegowania pracowników.

Delegowanie pracowników do innego państwa członkowskiego sprawia przy tym szczególnie problemy. Z jednej strony dotyczą one podstawowych dziedzin życia, takich jak prawo do pracy i ochrony socjalnej w ramach swobody świadczenia usług. Z drugiej strony mają istotne znaczenie w kontekście konkurencji przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym UE.

Pogodzenie tych dwóch głównych uwarunkowań, będących motywatorem działania i zmian legislacyjnych, nie jest prostym zadaniem. Optymalizacja kosztów przedsiębiorstw i próba ograniczenia wydatków związana z zatrudnieniem pracowników jest naturalnym procesem w prowadzeniu działalności gospodarczej skoncentrowanej na maksymalizacji zysku. Z kolei pracownicy, niezależnie od miejsca wykonywania pracy, powinni mieć zagwarantowane godziwe wynagrodzenia i zapewnioną ochronę socjalną na wypadek ryzyk związanych z zatrudnieniem.

Najistotniejsza z tej perspektywy pozostaje kwestia opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników delegowanych. Mimo licznych prac naukowych, obejmujących tematykę pracowników delegowanych, zbyt mało uwagi poświęcono najważniejszej kwestii, czyli zagadnieniu będącego główną przyczyną wszelkich działań skutkujących nadużyciem prawa bądź występowaniem nieprawidłowości, tj. nadużyciom przepisów określającym jak należy ustalać podstawę wymiaru składek za pracowników delegowanych. Nie chodzi tutaj o sam wymiar techniczny i sposób obliczania składek, ale o wypełnienie luki badawczej w celu zdiagnozowania przyczyn powodujących błędy w interpretacji przepisów.

Zasady opłacania składek w polskim systemie prawnym są niezwykle skomplikowane i od lat rodzą wiele wątpliwości, co potwierdza liczne orzecznictwo sądów krajowych. Nie bez znaczenia dla opłacania składek pozostają kwestie

związane z zasadami podlegania ubezpieczeniom społecznym przez pracownika delegowanego, co również jest tematem szczególnie ważnym, m.in. z punktu widzenia skutków występujących nieprawidłowości. Tematyka koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego była także przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, a rozstrzygane spory na poziomie międzynarodowym oddziałują na kwestie związane z opłacaniem składek.

## 2. Cel monografii

Celem pracy jest przedstawienie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym w kontekście regulacji opłacania składek za pracowników delegowanych na terytorium państw członkowskich UE oraz występujących problemów praktycznych i prawnych w stosowaniu przepisów prawa unijnego obejmujących te zagadnienia.

Swoboda przepływu usług jest jedną ze swobód określających istotę unijnego rynku wewnętrznego. Nieodłącznym jej elementem jest przemieszczanie się jednostek pomiędzy państwami członkowskimi UE. Realizując prawo opuszczania państwa ojczystego, wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego w celu świadczenia usług, każdy obywatel państwa członkowskiego powinien mieć zagwarantowane prawo do równego traktowania, w szczególności powinien mieć zapewnione prawo do godnych warunków pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego wspomaga w tym zakresie swobodę świadczenia usług.

Pracownicy delegowani to szczególna forma zatrudnienia, wspomagająca swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE, która pozwala na opłacanie składek w państwie członkowskim, w którym pracownik stale wykonuje pracę. Dzięki takiemu rozwiązaniu przedsiębiorcy delegujący pracowników do innych państw członkowskich w celu świadczenia usług mogą pozostać w systemie ubezpieczeń w państwie członkowskim, w którym mają swoją stałą siedzibę.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych zasady ustalania podstawy wymiaru składek są skomplikowane. Podstawa wymiaru składek, od której opłaca się składki na ubezpieczenia społeczne, nie jest równa wynagrodzeniu pracownika, ponieważ w tej podstawie uwzględnia się wiele różnych składników wynagrodzeń, jak np. koszty zakwaterowania finansowane przez pracodawcę w czasie wykonywania pracy w innym państwie członkowskim. Sam sposób ustalania kwoty, od której należy ostatecznie zapłacić składki za pracownika delegowanego, może powodować trudności. W rezultacie metoda obliczania składek za pracowników delegowanych, która z założenia miała

„chronić” polskich przedsiębiorców i zwiększać ich konkurencyjność w początkowym okresie funkcjonowania na rynku wewnętrznym UE, stała się źródłem licznych problemów, błędnych interpretacji oraz sporów sądowych. System ten wymaga uproszczenia, ponieważ wzbudza niepewność co do stosowania prawa nie tylko w Polsce, ale także w państwach członkowskich, w których są świadczone usługi.

Konkurencyjność przedsiębiorstw i gwarantowana przepisami traktatowymi swoboda przepływu usług wpływa na potrzebę optymalizowania kosztów w celu zmniejszenia obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, co – jak wspomniano powyżej – jest naturalnym procesem w rozwoju i prowadzeniu działalności gospodarczej. Ograniczanie należności z tytułu składek może wiązać się z błędną interpretacją przepisów, stąd zachodzi potrzeba objaśnienia tego problemu i zdefiniowania, jakie występują luki prawne i co wymaga zmiany. Niekiedy jednak brak opłacania składek stanowi intencjonalne omiślenie przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a nawet wypełnia znamiona przestępstwa. Społeczna szkodliwość tego czynu zabronionego wpływa nie tylko na prawa pracowników, ale również pośrednio na innych przedsiębiorców działających w UE. Stąd wynika potrzeba analizy tego zagadnienia w celu znalezienia satysfakcjonującego rozwiązania dla przeciwdziałania takim nieuczciwym praktykom.

Skomplikowane zasady opłacania składek sprzyjają nadużyciom i powodują, że uczciwe firmy opłacają wyższe składki i w rezultacie ponoszą wyższe koszty, natomiast nieuczciwi przedsiębiorcy nie stosują prawidłowych zasad w zakresie opłacania składek za pracowników delegowanych. Złożony system opłacania składek sprzyja wykorzystywaniu przez nieuczciwych przedsiębiorców niewiedzy pracowników, w szczególności obywateli państw trzecich, którzy coraz liczniej przybywają do państw członkowskich UE, w tym do Polski. Regulacje upraszczające system, zwiększenie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz automatyzacja procesów to czynniki, które mogą w przyszłości wspomagać i zmniejszyć skalę nadużyć i nieprawidłowości.

Mając na uwadze powyższe, celem monografii jest zbadanie następujących aspektów tego zagadnienia.

**Po pierwsze**, należy zbadać, jak funkcjonują przepisy dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym przez pracowników w UE w celu zdefiniowania luk prawnych wskazujących na bariery w swobodzie przepływu usług. W szczególności niezbędne jest zweryfikowanie stosowania przepisów dotyczących pracowników delegowanych w kontekście całości zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym. Celem jest zatem zdiagnozowanie problemów dotyczących specyfiki pracowników delegowanych wymagających rozwiązań praktycznych mających wpływ na szersze zjawisko, jakim jest koordynacja

systemów zabezpieczenia społecznego wspierająca swobodę przepływu usług. Uzasadnieniem potrzeby zbadania tego zagadnienia jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje konieczność modyfikacji przepisów lub ich stosowania w odniesieniu do dynamicznie zmieniającego się otoczenia gospodarczego i czy zachodzi konieczność dostosowania prawa do zmieniających się warunków świadczenia usług i pracy w państwach członkowskich UE?

**Po drugie**, należy poddać analizie zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, co pozwoli na sformułowanie wniosków *de lege ferenda* w wyniku zdefiniowania czynników wpływających negatywnie na jednolite i prawidłowe stosowanie prawa. Celem monografii jest zatem zdefiniowanie przyczyn faktycznie wywołujących trudności przy ustalaniu podstawy wymiaru składek dla pracownika delegowanego oraz zdiagnozowanie czynników wpływających na niekiedy błędną metodę obliczania składek. Kluczowe znaczenie w tej analizie ma właśnie określenie czynników pozwalających na rozróżnienie przypadków, kiedy dany składnik jest wliczany do podstawy wymiaru składek, a w jakich nie jest wliczany. Zbadanie tych elementów istotnie wpływa na całość badanego zjawiska będącego tematem przewodnim opracowania, ponieważ od tego zależy wysokość opłacanych składek za pracowników delegowanych.

**Po trzecie**, w dobie zmieniających się warunków świadczenia usług w UE nie sposób pominąć narastających problemów związanych z obywatelami państw trzecich (tj. niebędących obywatelami państw członkowskich UE) z uwagi na ich rosnącą liczbę w Unii. W tym celu analizie należy poddać kwestie dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym przez obywateli państw trzecich, przede wszystkim uwarunkowań świadczenia usług z wykorzystaniem cudzoziemców w ramach delegowania. Celem jest zidentyfikowanie problemów występujących przy korzystaniu przez przedsiębiorców z usług obywateli państw trzecich oraz oszacowanie, jaki jest ich wpływ w skali delegowania pracowników w UE.

**Po czwarte**, ze względu na różnorodność form podlegania ubezpieczeniom społecznym, uzależnionych od rodzaju aktywności zawodowej w relacji do pracowników delegowanych, niezbędne jest zdiagnozowanie nadużyć w stosowaniu przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w celu sformułowania rozwiązań praktycznych, zapobiegających nieprawidłowościom w stosowaniu instytucji pracowników delegowanych. Zapewnienie jednolitości w stosowaniu prawa jest niezwykle ważne z perspektywy wszystkich uczestników systemów emerytalnych, podlegających obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, ponieważ wpływa to niekorzystnie na prawa jednostek i ich przyszłych świadczeń.

**Po piąte**, istotne znaczenie ma sposób współpracy pomiędzy instytucjami państw członkowskich ds. zabezpieczenia społecznego, dlatego też

przedmiotem monografii będzie również zdiagnozowanie, czy istnieją pola wymagające poprawy i czy dotyczą one stosowania samych przepisów, czy też funkcjonowania instytucji. Taka analiza pozwoli określić, czy występują pewne luki, względnie nieścisłości w systemach prawnych, czy też udoskonalenia wymaga sama współpraca instytucji ds. zabezpieczenia społecznego, które są gwarantem jednolitego stosowania zasad prawa unijnego. Ten cel służy także określeniu, czy proces współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za skuteczne stosowanie prawa w zakresie opłacania składek funkcjonuje prawidłowo, czy też przepisy prawa nie stwarzają barier i w pewnym stopniu ograniczają możliwości działania tych instytucji.

**Po szóste**, ważne jest zbadanie środków prawnych służących zapobieganiu nieprawidłowościom, w szczególności takich jak środki kontrolne stosowane przez organy kontroli. Identyfikacja problemów poprzez kontrole pozwala na zdefiniowanie wniosków *de lege ferenda*. Ten wymiar użyteczności pozwoli na zdefiniowanie luk wymagających wdrożenia nowych rozwiązań lub określenia dalszych kierunków badań. Realizacja tego celu pozwoli wyjaśnić, czy środki kontrolne są wystarczającym narzędziem służącym przeciwdziałaniu nadużyciom, czy też zachodzi potrzeba głębszego, systemowego rozwiązania problemów.

### 3. Tezy monografii i szczegółowe problemy badawcze

Trzy główne tezy badawcze brzmią następująco:

- 1) koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego dostatecznie wspiera swobodę przepływu usług w aspekcie regulacji dotyczących pracowników delegowanych;
- 2) zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i zasady opłacania składek za pracowników delegowanych w polskim systemie prawnym wymagają uproszczenia dla zapewnienia pełnej swobody świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi UE;
- 3) skomplikowany system zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym jest źródłem nadużyć i wpływa negatywnie na konkurencję na unijnym rynku wewnętrznym.

W celu zweryfikowania powyższych tez opracowania konieczne okazało się poddanie dogłębnej analizie następujących szczegółowych problemów badawczych:

- 1) przejrzystości i skuteczności przepisów dotyczących podlegania i opłacania składek za pracowników delegowanych, zwłaszcza w świetle ich roli wspierającej swobodę świadczenia usług na unijnym rynku wewnętrznym;

- 2) potrzeby ujednoczenia definicji pracownika delegowanego na szczeblu unijnym, zwłaszcza w świetle zróżnicowanych definicji w prawie ubezpieczeń społecznych poszczególnych państw członkowskich;
- 3) potrzeby uproszczenia przepisów regulujących zasady opłacania składek w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności zmniejszenia różnorodności składników przychodu wliczanych do podstawy wymiaru składek pracowników delegowanych w celu zapewnienia przejrzystości prawa i realizacji zasady pewności prawa;
- 4) skorelowania zasad wydawania pozwoleń na pracę obywatelom państw trzecich w polskim systemie prawnym z zasadami podlegania ubezpieczeniom społecznym w celu zapewnienia równych praw i warunków wykonywania pracy w przypadku delegowania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego w relacji do zasad obejmujących delegowanie pracownika będącego obywatelem państwa członkowskiego UE;
- 5) zapewnienia skutecznych środków przeciwdziałania nadużyciom poprzez zautomatyzowanie usług wymiany danych pomiędzy instytucjami łącznikowymi w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących pracowników delegowanych w państwach członkowskich UE;
- 6) skoordynowania działań kontrolnych w stosunku do przedsiębiorców, co do których zachodzi prawdopodobieństwo naruszania przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących pracowników delegowanych.

## 4. Zastosowane metody badawcze

W monografii zastosowano następujące typowe dla opracowań prawnych metody badawcze:

- 1) **metodę historyczno-prawną**: tę metodę zastosowano przede wszystkim w celu przeprowadzenia analizy genezy i ewolucji wspólnotowych, a następnie unijnych aktów prawnych wprowadzających instytucję pracownika delegowanego, który był środkiem służącym zapewnieniu prawidłowej realizacji swobody świadczenia usług w państwach WE/UE, a jednocześnie zabezpieczającym prawa socjalne osób korzystających ze swobody przepływu osób. Ewolucję definicji pracownika delegowanego przedstawiono poprzez badanie historycznych aktów prawnych regulujących swobodę przemieszczania się pracowników, które nie zawierały definicji legalnej pracownika delegowanego, ale odnosiły się do kategorii osób przemieszczających

się pomiędzy państwami członkowskimi w celu świadczenia usług<sup>1</sup>, aż do obecnie obowiązującej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 96/71/WE z 16.12.1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>2</sup>. Badaniu poddano również akt prawny o charakterze wykonawczym dyrektywy 96/71/WE, którą jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15.5.2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) Nr 1042/2021 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”)<sup>3</sup>, a także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/957/UE z 28.6.2018 r. zmieniającą dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>4</sup>. Ostatnią dyrektywą zmieniającą dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z 20.6.2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w UE<sup>5</sup>.

W kwestii dotyczącej przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w kontekście ewolucji przepisów prawa badaniu poddano akty prawne regulujące zasady ubezpieczenia społecznego pracowników migrujących, tj. rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3 i rozporządzenie Rady (EWG) Nr 4 z 1958 r., które zostało zastąpione przez rozporządzenia 1408/71 i 574/72 oraz rozporządzenie 883/2004/WE i rozporządzenie wykonawcze 987/2009/WE (obecnie obowiązujące);

- 2) **metodę dogmatyczno-prawną**: posłużyła przede wszystkim analizie unijnych środków prawnych (wymienionych w poprzednim punkcie) regulujących zasady podlegania ubezpieczeniom i opłacania składek za pracowników delegowanych oraz środków krajowych oraz orzecznictwa TSUE i orzecznictwa krajowego. W opracowaniu analizie poddano przede wszystkim przepisy prawa regulujące zagadnienie pracowników delegowanych, które pozwalają zrozumieć zakres ich stosowania. W szczególności analizie poddano dyrektywę 96/71/WE i pozostałe akty zmieniające dotyczące pracowników delegowanych, jak również rozporządzenie 883/2004/WE

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Nr 15 i dyrektywa z 16.8.1961 r.; rozporządzenie Nr 38/64 EWG z 25.3.1964 r. i dyrektywa 64/240/EWG i 64/220/EWG; rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z 15.10.1968 r.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L Nr 159, s. 11.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L Nr 159, s. 11.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L Nr 173, s. 16.

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L Nr 186, s. 105.

oraz rozporządzenie wykonawcze 987/2009/WE, które określa zasady podlegania ubezpieczeniom przez pracowników delegowanych, które stanowią podstawę do opłacania składek. Analiza tych tekstów pozwoliła na identyfikację kluczowych pojęć takich jak pracownik delegowany, okres delegowania, warunki delegowania, jak również innych terminów używanych w przepisach takich jak np. podróż służbowa, delegowanie. Interpretacja powyższych przepisów pozwoliła na ustalenie znaczenia i zakresu określonych zagadnień, przede wszystkim w wyniku wykładni celowościowej, jeżeli interpretacja danego pojęcia nie była możliwa poprzez zastosowanie wyłącznie wykładni językowej. Kluczowa dla poznania problemów i występujących nadużyć była wykładnia systemowa norm prawa polskiego i ich zgodności z normami prawa unijnego.

Analiza orzeczeń sądowych pozwoliła na poznanie jak sądy interpretują obowiązujące przepisy w kontekście poszczególnych problemów badawczych. Omówiono także orzeczenia o charakterze precedensowym, które istotnie wpłynęły nie tylko na sposób obliczania podstawy wymiaru składek, ale również były podstawą do zmiany w polskich przepisach prawa.

Metoda dogmatyczno-prawna pozwoliła na precyzyjne zdefiniowanie zasad i reguł występujących w omawianej dziedzinie;

- 3) **metodę prawnoporównawczą:** w pracy została przeprowadzona analiza przepisów prawa unijnego i sposobu stosowania tych przepisów w prawie krajowym, które były przedmiotem rozważań TSUE i sądów krajowych. W szczególności ta metoda została wykorzystana do analizy zagadnienia, w jakim zakresie te same regulacje prawne funkcjonują w innych państwach członkowskich. Odnosi się to do stosowania w porządkach prawnych państw członkowskich UE przepisów proceduralnych obejmujących np. zasady wydawania zaświadczeń A1, prowadzenia postępowania concyliacyjnego, czy też warunków, jakie spełnia pracownik delegowany lub przedsiębiorstwo delegujące. Zostały także omówione kwestie terminologiczne, formalne oraz faktyczne wskazujące na podobieństwa i różnice w definiowaniu nieprawidłowości występujących w związku ze stosowaniem instytucji delegowania pracowników opartych na tych samych podstawach prawnych. Metoda ta pozwoliła na wyodrębnienie poszczególnych rodzajów nadużyć i na opracowanie ich klasyfikacji ze względu na typ (unicanie prawa lub działania intencjonalne).

## 5. Struktura monografii

Monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia.

**Rozdział 1** obejmuje omówienie genezy i ewolucji wspólnotowych, a następnie unijnych podstaw prawnych regulujących zasady funkcjonowania pracowników delegowanych. Istotna jest także geneza pojęcia pracownika delegowanego, która została przedstawiona w tym rozdziale z uwzględnieniem chronologii odpowiednich aktów prawnych. W tej części omówiono także transpozycję dyrektyw w zakresie delegowania pracowników do polskiego porządku prawnego, w szczególności dyrektywy 96/71/WE (wraz z kolejnymi zmianami) oraz rozporządzenia 883/2004/WE. Dyrektywa 96/71/WE wprowadza definicję pracownika delegowanego, natomiast rozporządzenie 883/2004/WE jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym zasady podlegania ubezpieczeniom i opłacania składek pracownika delegowanego. Omówiono także transpozycję dyrektyw w zakresie delegowania pracowników do polskiego porządku prawnego.

W **rozdziale 2** zostały omówione zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w świetle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wynikają one głównie z rozporządzenia 883/2004/WE i rozporządzenia wykonawczego 987/2009/WE w części dotyczącej zasad ustalania podlegania ubezpieczeniom społecznym. Omówiono pojęcie i definicję pracownika najemnego, który co do zasady podlega prawu państwa członkowskiego w miejscu wykonywania pracy (*lex loci laboris*). Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja pracownika delegowanego. Świadczy on pracę w zakresie unijnej swobody świadczenia usług, podlega więc co do zasady prawu państwa – siedziby zatrudniającego go przedsiębiorstwa. Trudności interpretacyjne związane z rozgraniczeniem powyższych regulacji niosą ze sobą różnego rodzaju problemy. W szczególności należy wskazać na błędy w „zamiennym” stosowaniu art. 12 rozporządzenia 883/2004/WE i art. 13 rozporządzenia 883/2004/WE. Dla zrozumienia różnicy pomiędzy wskazanymi podstawami prawnymi w rozdziale 2 wyjaśniono, jakie są możliwości wykonywania pracy przez pracownika zatrudnionego przez przedsiębiorstwo danego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim UE na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004/WE. Mimo że charakter wykonywanej pracy odpowiada warunkom dotyczącym pracowników delegowanych, niejednokrotnie przedsiębiorcy występują do instytucji ds. zabezpieczenia społecznego o wydanie zaświadczenia A1, potwierdzającego możliwość podlegania ubezpieczeniom w państwie „stałego” zatrudnienia na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004/WE. Wskazana podstawa prawna określa sytuacje, w których również istnieje możliwość opłacania składek w państwie „stałego” zatrudnienia. Dotyczy to przypadków jednoczesnego

wykonywania pracy w dwóch państwach członkowskich. Przedstawienie różnego rodzaju konfiguracji związanych z możliwością opłacania składek na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004/WE wyjaśnia cel omijania art. 12 rozporządzenia 883/2004/WE dotyczącego *stricte* pracowników delegowanych.

W **rozdziale 3** przedstawiono zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników delegowanych według przepisów prawa polskiego. Ma to fundamentalne znaczenie dla tematu monografii. Wyjaśnienie obowiązującej metody obliczania podstawy wymiaru składek, od której należy wyliczyć składki na poszczególne fundusze ubezpieczeniowe w Polsce, jest niezbędne dla dalszych rozważań. Wyjaśnienie obowiązujących zasad ustalania podstawy wymiaru składek za pracowników delegowanych i ich interpretacji pozwoliło na przedstawienie sposobu przyjętych rozwiązań w polskim porządku prawnym. Przedstawienie metody obliczania składek stosowanej do pracowników delegowanych z Polski na terytorium innego państwa członkowskiego pozwoliło z kolei zrozumieć źródło występujących nieprawidłowości oraz relacji do prawa unijnego, w szczególności dyrektywy 96/71/WE i przepisów zmieniających tę dyrektywę. Istotnym zagadnieniem jest również analiza czynników, które wpływają na możliwość włączenia bądź wykluczenia danego składnika wynagrodzenia do podstawy wymiaru składek. Czynniki te decydują o ostatecznej wysokości opłaconych składek. Sprawy te mają doniosłe znaczenie praktyczne dla systemowych rozwiązań pomiędzy państwami członkowskimi, jak również dla jednostek objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Prezentacja tych zasad daje odpowiedź na analizowane w nauce przedmiotu zagadnienia dotyczące kierowanych wobec Polski zarzutów o stosowanie „dumpingu socjalnego”. W tej części nie sposób pominąć zagadnienia dotyczącego podróży służbowej w kontekście delegowania pracowników. Dotychczasowe badania naukowe w tej dziedzinie nie wyjaśniły dostatecznie przyczyn błędnego interpretowania podróży służbowej w aspekcie ubezpieczeń społecznych. Skutkiem błędnej interpretacji jest zastosowanie znacząco innej metody przy obliczaniu składek na ubezpieczenia społeczne.

**Rozdział 4** dotyczy kwestii delegowania pracowników, obywateli państw trzecich (tj. niebędących obywatelami państw członkowskich UE) na terytorium państwa członkowskiego UE. W tej sprawie wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości, niemniej pozostaje ona wciąż aktualna. Rośnie bowiem liczba pracowników delegowanych, którzy są obywatelami państw trzecich. Ma to wpływ na działanie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przy czym istotnym problemem pozostaje spełnienie przesłanek uznania obywatela państwa trzeciego za pracownika delegowanego.

**Rozdział 5** odnosi się do występujących nadużyć przepisów prawa w zakresie pracowników delegowanych. Chodzi przede wszystkim o fałszowanie

zaświadczeń A1, ale także o metody obchodzenia art. 12 rozporządzenia 883/2004/WE, na co wskazują wprost raporty opracowywane na zlecenie KE. Należy tutaj wskazać występowanie przez przedsiębiorców do instytucji ds. zabezpieczenia społecznego o wydanie zaświadczeń A1 na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004/WE, tj. wykonywania pracy w dwóch lub kilku państwach członkowskich, mimo że faktycznie taka praca jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich UE. Stosowany przez przedsiębiorców mechanizm służy omijaniu konieczności spełnienia szeregu warunków, jakie należy spełnić w przypadku delegowania pracowników na podstawie art. 12 rozporządzenia 883/2004/WE.

W **rozdziale 6** przedstawiono zasady dialogu i koncyliacji, współpracę pomiędzy instytucjami ds. zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, a także możliwości prowadzenia kontroli w Polsce przedsiębiorstw delegujących pracowników do innych państw członkowskich oraz prowadzenia wspólnych kontroli za pośrednictwem Europejskiego Urzędu ds. Pracy (ELA). Analizie poddano również odnośne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, wywierające istotny wpływ na organizację współpracy państw członkowskich w zakresie ustalania podmiotów zobowiązanych do opłacania składek za pracowników delegowanych. Odniesiono się również do zastosowania nowoczesnych technologii (EESSI) w celu usprawnienia wymiany informacji w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego, przy czym nie jest jeszcze jasne, czy będzie to narzędzie wystarczające dla zapewnienia objęcia ochroną ubezpieczeniową pracowników delegowanych.

## 6. Literatura i dokumentacja

Tematyka pracowników delegowanych była i jest szeroko omawiana w literaturze zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Dostępne publikacje obejmują głównie zagadnienia dotyczące definicji pracownika delegowanego w świetle dyrektywy 96/71/WE, a jeśli chodzi o podleganie ubezpieczeniom społecznym pracowników delegowanych, to dominują rozważania odnoszące się do głównych zasad.

Najistotniejsza z perspektywy ubezpieczeń społecznych jest natomiast kwestia opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników delegowanych. Mimo licznych opracowań naukowych, monografii i prac naukowych obejmujących tematykę pracowników delegowanych, zbyt mało uwagi poświęcono tej istotnej kwestii, tj. zasadom ustalania podstawy wymiaru składek za pracowników delegowanych i zasadom opłacania składek. Zasady te

w polskim systemie prawnym są niezwykle skomplikowane i od lat rodzą wiele wątpliwości, co potwierdza obszerne orzecznictwo sądów krajowych.

Najpełniej obejmującą tematykę pracowników delegowanych w literaturze polskiej jest monografia *M. Szywniewskiego* pt. „Ochrona interesu pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej” (2019). Jej przedmiot został ograniczony do analizy przepisów wynikających z prawa pracy. W monografii nie poddano natomiast analizie zagadnienia dotyczącego opłacania składek za pracowników delegowanych, jak również wielu innych istotnych kwestii wynikających z przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Równie istotną pozycją w literaturze polskiej jest publikacja *J. Grygutisa* pt. „Status prawny pracownika delegowanego na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej” (2023). Niemniej również ta monografia nie odnosi się do kwestii dotyczącej opłacania składek za pracowników delegowanych.

W kontekście koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego istotne miejsce zajmuje książka *K. Ślebzaka* pt. „Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego” (2012), która jest komentarzem do przepisów regulujących tę materię. Mimo szerokiego ujęcia tematu, w tym analizy orzeczeń TS, publikacja nie odnosi się do kwestii opłacania składek za pracowników delegowanych. Podobnie niezwykle interesująca monografia *G. Uścińskiej* pt. „Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej” (2013) nie odnosi się szczegółowo do kwestii zasad obliczania podstawy wymiaru składek i opłacania składek za pracowników delegowanych w świetle przepisów prawa polskiego.

Stopień zainteresowania doktryny był niejednokrotnie powiązany z orzeczeniami sądowymi. Tematyka koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego była bowiem przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Kompleksowe ujęcie ważnych tematów z zakresu pracowników delegowanych w tym kontekście stało się przedmiotem specjalnego wydania Europejskiego Przeglądu Sądowego (2018, Nr 6).

Jeśli chodzi o poszczególne problemy poruszane w kolejnych rozdziałach, to należy przede wszystkim wskazać na następujące publikacje, które miały istotny wpływ na rozważania zawarte w monografii.

**Geneza i ewolucja przepisów prawnych.** W kwestii dotyczącej genezy przepisów prawnych poprzedzających wdrożenie obowiązującej dyrektywy 96/71/WE na szczególną uwagę zasługuje wskazana powyżej monografia *M. Szywniewskiego* pt. „Ochrona interesu pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej” (2019). W zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego skorzystano częściowo z książki *D. Dzienniśiuk* pt. „Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń” (2004). Najpełniej kształtowanie się przepisów prawa unijnego (wówczas

wspólnotowego) opisał *P. Makarzec*<sup>6</sup>, ponieważ poddał analizie faktyczne źródłowe przepisy regulujące ten temat, podczas gdy zazwyczaj w literaturze polskiej przy omawianiu tej tematyki powołuje się wyłącznie rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 i 574/72, które poprzedzały obecnie obowiązujące rozporządzenie 883/2004/WE oraz rozporządzenie wykonawcze 987/2009/WE.

**Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w świetle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.** Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w świetle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, będące przedmiotem rozważań w rozdziale 2 monografii, są tematyką najobszerniej omawianą w literaturze zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Najszerzej tę problematykę dotychczas przedstawili: *G Uścińska* w książce pt. „Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej” z 2013 r. i *K. Ślebzak* w książce pt. „Koordynacja Systemów Zabezpieczenia Społecznego” z 2012 r. Natomiast „kłasyką” w literaturze zagranicznej w tej dziedzinie są opracowania *F. Penningsa* pt. „European Social Security Law” (2010), *R. Cornelissen* pt. „EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009” (2015), a także *D. Pietersa* pt. „The Social Security Systems of the Member States of the European Union” (2002).

**Opłacanie składek.** Kluczowe zagadnienia zawarte w rozdziale 3 publikacji, czyli kwestii dotyczących opłacania składek, nie były przedmiotem szczegółowych i kompleksowych rozważań w literaturze. Liczne dostępne powszechnie poradniki wydawane dla księgowych, biur rachunkowych, doradców podatkowych obejmują wybrane i typowe przypadki w kontekście sposobu księgowania bądź rozliczania składek, najczęściej w celu przedstawienia i wyjaśnienia sposobu rozliczenia „podróży służbowej” pracownika delegowanego. Z uwagi na skomplikowany charakter i specjalistyczną wiedzę z zakresu ubezpieczeń społecznych w zasadzie nie ma literatury odnoszącej się wprost do przepisów prawa, będących źródłem ustalania podstawy wymiaru składek za pracowników delegowanych. W związku z tym w największym stopniu skorzystano z samego tekstu przepisów rozporządzenia określającego zasady ustalania podstawy wymiaru składek<sup>7</sup>, orzecznictwa sądowego oraz interpretacji przepisów udostępnianej przez ZUS.

**Obywatele państw trzecich.** Rosnąca liczba obywateli państw trzecich przybywających do państw członkowskich UE w celach zarobkowych stała się

---

<sup>6</sup> *P. Makarzec*, Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, Zeszyty naukowe Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie 2015, Nr 5, s. 215–238.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18.12.1998 r. w sprawie szczególnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 316).

niezwykle ważnym zagadnieniem również w aspekcie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i pracowników delegowanych, w tym sytuacja obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym trwającym od 2022 r. Wśród literatury polskiej należy wskazać, że problematykę samej kwestii ubezpieczeń społecznych cudzoziemców podejmowali m.in. B. Gudowska i J. Strusińska-Żukowska w komentarzu do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (2014). Najpełniej tematykę obywateli państw trzecich omówiła P. Szczypka-Baran w artykule naukowym poświęconym orzecznictwu TS pt. „Legalne zamieszkanie na terytorium państwa członkowskiego jako przesłanka stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich w świetle wyroku w sprawie Balandin i in., C-477/17”<sup>8</sup>. Na istotne analizy dotyczące obywateli państw trzecich, co do których częściowo odniesiono się w opracowaniu, wskazał także J. Grygutis w książce pt. „Legalność zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (2019) oraz książce pt. „Status prawny pracownika delegowanego na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej” (2023).

**Nadużycia dot. pracowników delegowanych.** Tematykę nadużyć w zakresie delegowania pracowników pomiędzy państwami członkowskimi najpełniej w literaturze zagranicznej obejmują analizy Y. Jorensa prowadzone cyklicznie we współpracy z innymi autorami<sup>9</sup>. W polskiej literaturze na szczególną uwagę zasługuje analiza obejmująca nadużycia w zakresie ubezpieczeń społecznych dotycząca pracowników delegowanych zaprezentowana w rozprawie doktorskiej Sz. Kasprowskiego<sup>10</sup>.

**Procedury concyliacji i współpracy instytucji ds. zabezpieczenia społecznego.** Na temat pozasądowych metod rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w literaturze polskiej najpełniej wypowiedzieli się G. Sypniewska w artykule naukowym pt. „Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur”<sup>11</sup> oraz A. Szybkie w artykule naukowym pt. „Przeciwdziałanie przez ZUS nadużyciom i błędom w zakresie

---

<sup>8</sup> Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka 2022, Nr 1.

<sup>9</sup> Np. Y. Jorens, D. Gillis, J. De Coninck, Fraud and error in the field of social security coordination, Bruksela, Komisja Europejska, November 2015, s. 9, [www.eu.europa.eu](http://www.eu.europa.eu), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7ad5c0c2-4d51-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en>, European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Fraud and error in the field of EU social security coordination, Publications Office of the European Union 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/585086>, dostęp: 8.3.2026 r.

<sup>10</sup> S. Kasprowski, Nadużycia w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – perspektywa ekonomiczna, rozprawa doktorska, Wrocław 2022, *passim*.

<sup>11</sup> Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka 2022, Nr 1.

właściwego ustawodawstwa i wydawania zaświadczeń A1<sup>12</sup>, a w literaturze zagranicznej F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Pacolet w analizie pt. „Posted workers in the European Union. Facts and Figures” (2022).

W literaturze polskiej nie ma opracowań dotyczących zagadnienia opłacania składek za pracowników delegowanych w kompleksowym ujęciu. Problem opłacania składek za pracowników delegowanych, mimo że stanowi stosunkowo wąski aspekt obszernej tematyki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jest jednak niezwykle istotny z punktu funkcjonowania przedsiębiorstw i korzystających ze swobody przepływu usług. Innowacyjność niniejszej monografii – na tle wskazanej wyżej zasadniczej literatury naukowej – wyraża się w następujących aspektach:

- 1) **po pierwsze**, zbadanie problemów dotyczących pracowników delegowanych z dwóch perspektyw, tj. prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W literaturze wskazuje się na różnice w wybranych aspektach<sup>13</sup>, jednak nie było do tychczas kompleksowej analizy przepisów wskazujących na wszystkie różnice stanowiące bariery skutkujące błędnymi interpretacjami przepisów; zjawisko delegowania pracowników było analizowane na wielu polach badawczych, głównie w perspektywie prawa pracy w kontekście prawa unijnego, jednak bez koncentracji w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych; wskazanie różnic w definiowaniu pracownika delegowanego w rozumieniu prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych daje podstawy do sformułowania wniosków *de lege ferenda*; ponadto analiza przepisów wskazuje na potrzebę zbudowania nowej definicji pracownika delegowanego dostosowanej do aktualnych procesów gospodarczych (świadczenie usług zdalnych czy też w formie nowych zjawisk takich jak praca platformowa);
- 2) **po drugie**, opracowanie zawiera kompleksową analizę poszczególnych składników wynagrodzenia pracownika delegowanego składających się na podstawę wymiaru składek, od której oblicza się składki na ubezpieczenia społeczne; innowacyjność analizy zawartej w monografii wyraża się przede wszystkim w wymiarze praktycznym, czyli skoncentrowaniu na faktycznie występujących składnikach wynagrodzeń wywołujących problemy w ich stosowaniu przez przedsiębiorców delegujących pracowników do innych państw członkowskich; w tej części publikacja ma również walor dydaktyczny oraz informacyjny nie tylko dla przedsiębiorców i ubezpieczonych, ale również pracowników administracji stosujących przepisy dotyczące pracowników delegowanych; dostępne poradniki zawierają

---

<sup>12</sup> Zabezpieczenie społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka 2022, Nr 15.

<sup>13</sup> Np. M. Benio (red.), Mobilność pracy, mobilność usług w UE, t. I, Delegowanie pracowników, Kraków 2014, *passim* – nt. okresu delegowania pracownika delegowanego.

podstawowe informacje w zakresie sposobu obliczania podstawy wymiaru składek, jednak nie definiują konkretnych problemów i sposobów ich rozwiązania;

- 3) **po trzecie**, analiza przepisów związana z legalizacją pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich UE oraz wymogów w zakresie pozyskiwania dodatkowych zezwoleń dla pracowników delegowanych w kontekście skomplikowanych przepisów regulujących zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne stanowi pionierskie podejście i daje podstawy do formułowania wniosków o zmianę przepisów; zmiana w tym zakresie powinna obejmować skoordynowanie przepisów z zakresu legalizacji pobytu obywateli państw trzecich z obowiązkiem objęcia ubezpieczeń społecznych, bariery administracyjne wpływają bowiem istotnie na ograniczenie swobody świadczenia usług; ponadto te przepisy wymagają dostosowania w dobie innych wyzwań takich jak masowe migracje ludności wywoływane różnymi przyczynami m.in. konfliktami zbrojnymi;
- 4) **po czwarte**, przedstawienie nieprawidłowości wskazujących na unikanie obowiązków opłacania składek lub nadużycia dotyczące pracowników delegowanych może wpływać korzystnie na ochronę praw ubezpieczonych, a także stanowić podstawę do rozwiązania funkcjonujących problemów; przeprowadzona diagnoza błędnej interpretacji wymaga zmiany praktyki instytucji ds. zabezpieczenia społecznego i większej elastyczności w podążaniu za zmieniającym się otoczeniem gospodarczym;
- 5) **po piąte**, analiza funkcjonującej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi zdefiniowała obszary wymagające udoskonalenia; innowacyjność przejawia się tutaj w kreowaniu nowych rozwiązań do już dobrze funkcjonującej współpracy międzynarodowej na podstawie innych metod, czyli nowoczesnych technologii i automatyzacji procesów;
- 6) **po szóste**, porównanie rozwiązań stosowanych przez różne organy kontroli w Polsce i za granicą wskazuje na możliwość nowej organizacji procesu kontroli podmiotów delegujących pracowników do innych państw członkowskich.

**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**