



MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dn. 23 sierpnia 2017 r.

Podsekretarz Stanu
Marcin Zieleniecki

DSZ.II.5440.1.2017.RB

Pan Piotr Litwiński

Przewodniczący Zarządu
Ogólnopolskiego Związku
Pracodawców Transportu
Drogowego

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 lipca br. dotyczące zasad wystawiania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczeń A1 dla obcokrajowców zatrudnianych w polskich firmach transportowych, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Podstawą prawną zastosowania wobec obywateli państw trzecich przepisów regulujących unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego jest przepis art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami, jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Przewiduje on bowiem, że rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 mają zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, jak również do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, pod warunkiem że zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego i znajdują się w sytuacji, która pod każdym względem dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego¹. W artykule 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów

¹ Dz. Urz. UE L 344 z 29.12.2010, str. 1;

zabezpieczenia społecznego² definiuje się natomiast pojęcia „zamieszkanie” i „pobyt”. Pierwsze z nich oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa, natomiast drugie oznacza pobyt czasowy. Jednocześnie przepis art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³ wskazuje elementy służące ustaleniu miejsca zamieszkania. Należą do nich, zgodnie z następującym katalogiem:

- a) czas trwania i ciągłość pobytu na terytorium zainteresowanych państw członkowskich;
- b) sytuacja danej osoby, w tym:
 - (i) charakter i specyfika wykonywanej pracy, w szczególności miejsce, w którym praca ta jest zazwyczaj wykonywana, jej stały charakter oraz czas trwania każdej umowy o pracę;
 - (ii) jej sytuacja rodzinna oraz więzi rodzinne;
 - (iii) prowadzenie jakiejkolwiek działalności o charakterze niezarobkowym;
 - (iv) w przypadku studentów – źródło ich dochodu;
 - (v) jej sytuacja mieszkaniowa, zwłaszcza informacja, czy sytuacja ta ma charakter stały;
 - (vi) państwo członkowskie, w którym osoba uważana jest za mającą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych.

Należy również dodać, że kwestia interpretacji pojęcia „legalne zamieszkanie”, dla celów stosowania postanowień rozporządzenia nr 1231/2010, była już wcześniej przedmiotem konsultacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Wobec uznania faktu, iż brak jest jednoznacznej definicji tego pojęcia w prawie unijnym, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego MPiPS w swoim stanowisku z dnia 22 maja 2012 r. stwierdził, że interpretacja przedmiotowego terminu powinna zostać dokonana w oparciu o przepisy prawa krajowego

² Dz.U. L 200 z 7.6.2004, str. 1

³ Dz.U. L 284 z 30.10.2009

regulujące status obywateli państw trzecich na terytorium RP. Z wyjaśnień przekazanych wówczas Departamentowi przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynikało jednakże, że również ustawa o cudzoziemcach nie określa pojęcia „zamieszkanie”. Zaproponowano zatem, aby wyjaśnienie tego pojęcia szukać w innych ustawach. Mając to na uwadze Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypracował praktykę, zgodnie z którą poszczególne oddziały ZUS dokonywały weryfikacji faktu legalnego zamieszkiwania danego cudzoziemca na terytorium RP na potrzeby zastosowania wobec niego przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Stosowana procedura przewidywała odwoływanie się zarówno do przepisów unijnych (wspomniany wyżej art. 11 rozp. nr 987/2009), jak i do uregulowań istniejących na gruncie prawa krajowego (przepis art. 25 kodeksu cywilnego, który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu).

Zgodnie z informacją otrzymaną od Prezesa Zakładu wypracowane przez ZUS rozwiązanie nie funkcjonowało bez zastrzeżeń. W związku z tym, odpowiednie merytorycznie instytucje podjęły ponownie próbę interpretacji pojęcia „legalne zamieszkanie obywatela państwa trzeciego na terytorium UE”. W tym celu, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie opinii w przedmiotowej sprawie. W otrzymanym stanowisku MSWiA stwierdzono, iż analiza istniejących przepisów prowadzi do wniosku, że nie każdy pobyt obywatela państwa trzeciego na terytorium RP, który jest legalny (lub jest uznany za legalny w rozumieniu przepisów prawa), będzie mógł być traktowany jako legalne zamieszkanie.

Chciałbym zatem poinformować, że prace podjęte przez MRPiPS, w oparciu o dokonanie oceny konsekwencji zastosowania przez ZUS stanowiska MSWiA oraz przeprowadzenie dodatkowych analiz obecnej sytuacji, mają na celu wypracowanie rozwiązania problemu niejednolitej praktyki ZUS oraz wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przepisów unijnych. Należy również podkreślić, że do chwili obecnej, poza wskazaniem na potrzebę rozważenia ujednolicenia procedury stosowanej w omawianych przypadkach przez poszczególne oddziały ZUS, nie zostały podjęte w przedmiotowej sprawie przez MRPiPS żadne, wiążące decyzje, które rzutowałyby na zmianę dotychczasowej praktyki oddziałów ZUS w tym zakresie.

Wychodząc jednak naprzeciw rosnącej potrzebie uregulowania przedmiotowej kwestii, ZUS opracowuje nowe (zaktualizowane) wytyczne dla oddziałów zawierające

stosowne procedury oraz mechanizmy ich weryfikacji. W chwili obecnej projekt dokumentu jest przedmiotem analiz oraz konsultacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, które z kolei ma zasięgnąć w tej sprawie dodatkowo opinii Urzędu ds. Cudzoziemców. Pragnę również zapewnić, że kryteria, które przywołują Państwo w swoim piśmie, a którymi posługuje się Zakład podczas badania, czy dany cudzoziemiec faktycznie posiada miejsce zamieszkania na terytorium RP, nie wynikają z dążenia do utrudniania działań polskim przedsiębiorcom. Postępowanie takie wynika wyłącznie z obowiązku realizacji przez Zakład bezpośrednio obowiązujących przepisów unijnych rozporządzeń w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, którymi instytucja ta jest związana.

Z uwagi na to, że w wystąpieniu została również podniesiona kwestia wydawania przez oddziały ZUS dokumentów A1, tytułem wyjaśnienia, należy wskazać, że dokument A1 - czyli „Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej” stanowi dokument związany z realizacją postanowień zawartych w art. 11 – 16 rozporządzenia 883/2004 oraz art. 19 rozporządzenia 987/2009. Niniejszy dokument wydaje się w celu potwierdzenia, któremu ustawodawstwu dotyczącemu zabezpieczenia społecznego dana osoba podlega oraz poświadczenia, że nie jest ona zobowiązana do opłacania składek w innym państwie członkowskim. W rozpatrywanym kontekście wydanie dokumentu A1 jest jednak czynnością wtórną w stosunku do stwierdzenia, czy dana osoba w ogóle spełnia przesłanki, aby zastosować wobec niej przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Innymi słowy, najpierw należy ustalić, czy dana osoba może zostać objęta przepisami o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a następnie można rozpatrzyć wniosek o wydanie dokumentu A1.

Podsumowując, zasadne wydaje się wskazanie, iż podniesione zagadnienie ma poważny wymiar prawny. Ministerstwo ma świadomość, iż w trwających pracach należy uwzględnić z jednej strony konieczność zaspokojenia niedoborów kadrowych w polskiej branży transportowej, z drugiej zaś należy wziąć pod uwagę ograniczenia stawiane w zakresie objęcia obywateli państw trzecich przepisami o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Należy bowiem mieć na uwadze, iż zbyt daleko idąca liberalizacja wewnętrznej polityki w tym obszarze może doprowadzić do tego, że Strona polska narażać się będzie zarówno ze strony innych państw członkowskich, jak i instytucji europejskich, na zarzuty

poważnego naruszenia prawa europejskiego przez Polskę, a także ryzyko obarczenia pracodawców kosztami finansowymi opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne w kraju wykonywania pracy (innym niż Polska), które mogą zagrozić kontynuacji działalności przedsiębiorców branży transportowej. W związku z powyższym, istnieje potrzeba wypracowania wyważonego sposobu stosowania przepisów, który będzie uwzględniał zarówno interesy polskiej branży transportowej, jak również nie będzie stał w sprzeczności z istniejącymi regulacjami europejskimi.

Jednocześnie pragnę zadeklarować, że wstępne wyniki prac zostaną Państwu przekazane, w celu uzyskania opinii, która stanowić będzie przedmiot wspólnego spotkania.

Z wyrazami szacunku



Do wiadomości:

Pani Beata Szydło, Prezes Rady Ministrów

(w odpowiedzi na pismo o sygn. SPRM.218.13.19.2017.AD)