

SKUTECZNE ODWOŁANIE OD DECYZJI ZUS
W SPRAWIE ZAŚWIADCZENIA A1 DLA OBYWATELA UKRAINY

PROBLEMÓW Z ZAŚWIADCZENIEM A1 CIĄG DALSZY

 Mateusz Górny

Unia Europejska znana jest z wysokiego poziomu opieki społecznej i ogólnego zabezpieczenia społecznego. Sprawia to, że Europa chętnie wybierana jest, jako miejsce pracy lub emigracji, również przez obywateli państw spoza UE. Jednak swobodny przepływ ludności, towarów i usług powoduje spore problemy w kontekście zabezpieczenia socjalnego.



Do tej pory nie udało się wypracować jednolitego systemu ubezpieczeń w całej Unii, dlatego zamiast wspólnego ogólnoeuropejskiego systemu świadczeń i opieki stosuje się system koordynacji ubezpieczeń zdrowotnych. Podstawowe zasady działania systemu są dość proste. Każdy obywatel Unii Europejskiej jest ubezpieczony zgodnie z państwem, w którym posiada tytuł do świadczeń i może z nich korzystać na terenie całej UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, po przedstawieniu odpowiedniego zaświadczenia. W Polsce jest to Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, wystawiane na formularzu A1 (stąd zwane potocznie A1 wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Problemy z interpretacją Rozporządzenia 1231/2010

Zasady wydawania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczeń A1 nie są niestety ujednolicone w całej Polsce. Niektóre z oddziałów, po ustaleniu miejsca zamieszkania ubezpieczonego na terenie kraju i potwierdzeniu jego praw do pobytu, bez dalszych komplikacji wystawiają formularz A1, potwierdzając tym samym fakt ubezpieczenia pracownika. Jednak, dość często przedsiębiorcy spotykają się z odmową wystawienia formularza dla pracowników pochodzących spoza Unii Europejskiej. Źródłem tych problemów jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010. Artykuł 1 wspomnianego rozporządzenia rozszerza obowiązowa-

nie zabezpieczenia społecznego na obywateli państw trzecich. Unia zdecydowała się jednak na ograniczenie tego rozszerzenia do osób *zamieszkujących legalnie państwa członkowskie*.

Teoretycznie oznacza to, że jeśli zostanie wykazane, że dana osoba pozostaje legalnie na terenie UE, powinna zostać uznana za osobę uprawnioną do poświadczenia zabezpieczenia społecznego. Jednak ZUS skupił się na terminie *zamieszkanie*, przypisując mu czysto administracyjną wykładnię, czyli *adres stałego zameldowania*. W praktyce więc, gdy pracownik spoza Unii Europejskiej został zgłoszony do ubezpieczenia na druku ZUS ZUA z adresem w państwie trzecim, to ZUS automatycznie uznaje go nie tylko za niezamieszkującego na terytorium Polski, ale nawet nielegalnie przebywającego w kraju.

Przypadek klienta OCRK

Problem z taką wykładnią ZUS-u uwidocznił się w sprawie, z którą właściciel firmy transportowej zwrócił się do OCRK w kwietniu 2017 r. W omawianym przypadku kierowca z Ukra-

Formularz A1 upoważnia do korzystania z opieki zdrowotnej na terenie całej Unii Europejskiej.

iny postanowił, ze względu na ogólną sytuację życiową, jak i niezachęcające perspektywy na Ukrainie, przenieść się do Polski. Dopełnił wszystkich starań związanych z legalizacją pobytu i legalnego zatrudnienia. Jednak na dzień zgłoszenia do ubezpieczenia na druku ZUA nadal zameldowany był na Ukrainie. ZUS w Bielsku-Białej zażądał wyjaśnień w tej sprawie, co było uzasadnione ze względu na dbałość o prawidłowość obiegu prawnego i realizację normy.

Przygotowane zostało szczegółowe wyjaśnienie, w skład którego weszły: kopia karty pobytu, kopia decyzji Wojewody Śląskiego o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, kopie potwierdzenia zameldowania na terenie RP i oświadczenie ubezpieczonego o zamiarze pozostania w Polsce. Pracownik zawiązką spełniał przesłanki zawarte w Rozporządzeniu 1231/2010. Kierowca nie dość, że zamieszkiwał w Polsce, to jesz-

cze sprowadził do kraju całą swoją rodzinę. Jest w tym duża zasługa pracodawcy, który mając do dyspozycji mieszkanie, wynajął je pracownikowi i jego rodzinie, dodatkowo dopełniając obowiązku meldunkowego. Jednak, co należy podkreślić, ZUS weryfikuje informacje dotyczące miejsca zamieszkania poprzez wgląd w dokumenty dostępne mu z urzędu. Na tej podstawie Zakład stwierdził, że podany *adres jest miejscem wykonywania działalności [gospodarczej] płatnika, zatem nie może być traktowany jako miejsce zamieszkania Ubezpieczonego (...)* i doszedł do wniosku, że kierowca przebywa w Polsce nielegalnie.

ZUS uznał za właściwe zastosowanie w tym wypadku artykułu 11 Rozporządzenia 987/2009, co w opinii ekspertów OCRK było całkowicie bezpodstawne. Artykuł 11 zawiera implementację orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i przedstawia przesłanki mające na celu określenie miejsca zamieszkania ubezpieczonego, z zaznaczeniem, że mają one zastosowanie W przypadku, gdy pomiędzy instytucjami dwóch lub więcej państw członkowskich istnieje rozbieżność opinii w odniesieniu do ustalenia miejsca zamieszkania osoby (...). Zdaniem OCRK przesłanki zawarte w artykule nie powinny być zastosowane w przypadku procedury ustalenia odpowiedniego systemu zabezpieczenia społecznego, gdyż mamy tu do czynienia tylko z jedną instytucją.

Odwołanie od decyzji ZUS

Firma transportowa zdecydowała się więc na wniesienie do sądu odwołania od decyzji ZUS. Jego sporządzeniem zajęli się eksperci OCRK, którzy również gruntownie przygotowali właściciela firmy do rozprawy sądowej.

1 sierpnia 2017 r. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej w wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w całości przychylił się do wniosku przewoźnika. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał na kilka istotnych kwestii, które nie zostały wzięte przez ZUS pod uwagę przy odmowie wydania zaświadczenia. Zwrócił m.in. Zakładowi uwagę na fakt, że we współczesnym świecie nie można oczekiwać natychmiastowego przeniesienia ośrodka życia z jednego kraju do drugiego. Jest to proces stopniowy, hamowany przez bariery administracyjne, życiowe doświadczenie i ostrożność. Pracownik z Ukrainy, który rozpoczyna pracę w Polsce, musi zapoznać się z realiami i ocenić szanse powodzenia przeniesienia swojej rodziny do naszego kraju. Argument ZUS-u dotyczący tego, że miejsce wykonywania działalności firmy nie może być równocześnie miejscem zamieszkania ubezpieczonego spotkał się z chłodnym przyjęciem przez Sąd, który w ustnym uzasadnieniu określił go mianem *niedorzecznego i oderwanego w całości od rzeczywistości*.

W opinii Sądu emigracja zarobkowa z Ukrainy, biorąc pod uwagę niestabilność polityczną państwa, trwający konflikt oraz działalność zorganizowanej przestępczości, będzie przybierać na sile. Polska jest dla obywateli Ukrainy dobrym miejscem zatrudnienia ze względu na coraz lepszą sytuację na polskim rynku pracy, europejskie aspiracje Ukrainy oraz bliskość kulturową naszych wschodnich sąsiadów. Jednocześnie około 25 proc. polskich pracodawców jest zainteresowanych zatrudnieniem pracowników zza wschodniej granicy.

Sprawa, ze względu na wszystkie przedstawione przez pracodawcę i kierowcę okoliczności, nie budziła w oczach Sądu żadnych wątpliwości. Sąd uchylił decyzję ZUS i nakazał wystawienie formularza A1 na żądany okres.

Komu należy się zaświadczenie A1

W ocenie OCRK ubezpieczony i legalnie zatrudniony w Polsce pracownik spoza Unii Europejskiej powinien bez komplikacji otrzymać zaświadczenie na formularzu A1. Jedynym ograniczeniem może być tytuł do pobytu na terytorium Polski. Prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego bez wątpienia przysługuje osobom posiadającym prawo do zamieszkania na terenie Polski w postaci dokumentu pobytowego lub wize długoterminowej. Natomiast w przypadku pracowników, którzy pracują na oświadczeniach przewidzianych dla Partnerstwa Wschodniego i posiadają dokumenty na zdecydowanie krótszy termin (do 90 dni), takie jak paszport biometryczny w ruchu bezwizowym lub wizę krótkoterminową, nie ma podstaw do żądania poświadczenia formularza A1.

Co ważne, należy pamiętać o tym, aby kontynuować postępowanie w sprawie wydania zaświadczeń A1 przez ZUS również po ustaniu stosunku pracy z pracownikiem z państwa trzeciego. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że organy kontrolne państw „starej Unii” domagają się potwierdzenia ubezpieczenia wystawianego na formularzu A1 za okres prowadzenia działalności na rzecz pracodawcy na ich terytorium niezależnie od ustania zatrudnienia.

AUTOR



Mateusz Górny

Ekspert OCRK ds. Analiz i Rozliczeń