



MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 2 lipca 2019 r.

Podsekretarz Stanu
Marcin Zieleniecki

DSZ.II.052.9.2019.ND

Pan
Adam Abramowicz
Rzecznik Małych
i Średnich Przedsiębiorców
ul. Wilcza 46
00-679 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 27 maja br. zawierające wniosek o dokonanie objaśnienia prawnego na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. pozwalam sobie przedstawić następujące wyjaśnienia.

Artykuł 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, o którego interpretację (objaśnienie prawne) zwraca się Rzecznik, stanowi podstawę prawną zastosowania wobec obywateli państw trzecich przepisów regulujących unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. 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.

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

(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 podkreślić, że instytucja ubezpieczeniowa, której zadaniem jest dokonanie weryfikacji danego stanu faktycznego, a w tych przypadkach ustalenie możliwości zastosowania wobec obywatela państwa trzeciego unijnych przepisów o koordynacji, musi dysponować odpowiednimi narzędziami, za pomocą których będzie mogła dokonać przedmiotowej weryfikacji. Zarówno przepisy rozporządzeń 883/2004 oraz 987/2009, jak i *Praktycznego poradnika. Ustawodawstwo mające zastosowanie w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii*⁴ obligują bowiem instytucje właściwe państw członkowskich do dokładnego zbadania wszystkich okoliczności i faktów składających się na konkretny stan faktyczny, podkreślając przy tym, że każdy z analizowanych przypadków należy rozpatrywać w sposób indywidualny.

Odwoływanie się w podobnych przypadkach do przesłanek sformułowanych w art. 11 rozporządzenia nr 987/2009 budziło jednak pewne kontrowersje, bowiem z dyspozycji tego artykułu wynika, że ma on zastosowanie dopiero w momencie wystąpienia sporu pomiędzy instytucjami państw członkowskich. Wówczas to, podczas konfrontowania stanowisk instytucji należy wziąć pod uwagę kryteria wymienione w art. 11 rozp. nr 987/2009.

Istotnie, jako kluczowy problem w omawianym kontekście wskazywano tutaj brak samoistnej definicji „legalnego zamieszkania” w przepisach o koordynacji, jak również rozbieżności znaczeniowe tego pojęcia w poszczególnych wersjach językowych ww. rozporządzenia. Obydwa te elementy prowadziły do różnic interpretacyjnych między zainteresowanymi instytucjami właściwymi, co znalazło odzwierciedlenie w zakończonej w styczniu br. przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawie *C-477 Balandin*, na którą Rzecznik powołuje się również w swoim wystąpieniu.

W powołanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości UE skoncentrował się na analizie prawnej powołanych wyżej przepisów definiujących „zamieszkanie” i „pobyt”, jak również na relacjach pomiędzy nimi, a pojęciem „legalne zamieszkanie” sformułowanym w art. 1 rozp. nr 1231/2010.

⁴ Praktyczny poradnik stanowi zbiór praktycznych zasad w dziedzinie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i w Szwajcarii.

definicji, ani kryteriów pozwalających na bezpośrednie zdefiniowanie pojęcia „zamieszkanie”. W swoim wystąpieniu MSWiA przedstawiło także analizę przepisów krajowych dotyczących legalizacji pobytu.

Jednocześnie należy podkreślić, że prace podjęte przez MRPiPS, w oparciu o dokonanie oceny konsekwencji zastosowania przez ZUS stanowiska przedstawionego w przedmiotowej sprawie przez MSWiA (charakterystyka poszczególnych tytułów pobytowych) oraz przeprowadzenie dodatkowych analiz obecnej sytuacji, miały na celu wypracowanie rozwiązania problemu istnienia niejednolitej praktyki ZUS (problem podnoszony przez pracodawców) oraz wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przepisów unijnych. Należy tutaj nadmienić, iż zgodnie z przedmiotowym stanowiskiem MSWiA nie każdy pobyt obcokrajowca na terytorium RP który jest legalny (lub jest uznany za legalny w rozumieniu przepisów prawa), będzie mógł być traktowany jako legalne zamieszkanie w kontekście przepisów o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W celu zapoznania się z argumentami przedsiębiorców oraz przedstawienia im wyników ustaleń zaangażowanych instytucji, w dniu 27 października 2017 r. odbyło się w siedzibie MRPiPS spotkanie, podczas którego zostały omówione ogólne warunki przyznawania dokumentów A1 obywatelom państw trzecich oraz rozdystrybuowano przedstawicielom organizacji zrzeszających pracodawców przygotowany przez ZUS kwestionariusz dotyczący omawianego zagadnienia.

Zgodnie z zapadłymi ustaleniami uczestnicy spotkania zostali zobowiązani do przekazania pisemnych uwag do przedmiotowego formularza. Otrzymane uwagi skoncentrowały się przede wszystkim na wskazaniu, że formularz zbyt dalece ingeruje w sprawy prywatne wnioskodawców oraz, że nie uwzględnia pełnego katalogu tytułów pobytowych pozwalających uznać, że dana osoba legalnie przebywa na terytorium RP.

Po przanalizowaniu zgłoszonych uwag, Ministerstwo zaproponowało, w trybie roboczym, pewne modyfikacje w treści kwestionariusza. Tak przygotowany materiał został przekazany do Departamentu Ubezpieczeń i Składek oraz Departamentu Rent Zagranicznych Centrali ZUS, w celu odniesienia się przez ZUS do zawartych w nim propozycji.

W wyniku przeprowadzonej analizy uwag przedstawionych przez ZUS sporządzono następującą propozycję zmian w przedmiotowym zakresie:

- I. zmieniono tytuł formularza na następujący: **„Informacja o legalności zamieszkania obywatela państwa trzeciego” - formularz US - 54** (druk znajduje się obecnie na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych)

z ustalonych elementów ocennych odpowiadają kryteriom z art. 11), z zastrzeżeniem sytuacji zaistnienia sporu pomiędzy instytucjami. Wówczas zgodnie z przepisami o koordynacji będzie miał zastosowanie art. 11 rozp. nr 987/2009;

2. uwzględnienie na potrzeby postępowania poszerzonej listy tytułów pobytowych uprawniających cudzoziemca do legalnego przebywania oraz wykonywania pracy na terytorium RP (lista wspomnianych tytułów znajduje się powyższej, w pkt. II.);
3. uznanie rezydencji podatkowej obywatela państwa trzeciego w RP, jako drugiego, oprócz jednego z przedstawionych powyżej tytułów pobytowych za bezwzględnie obowiązujące kryterium do uznania pobytu cudzoziemca na terytorium RP za legalny;
4. zorganizowanie formularza w następujące sekcje informacyjne:
 - ✓ Dane osoby
 - ✓ Adres w państwie pochodzenia
 - ✓ Adres w państwie pobytu
 - ✓ Dane o pobycie w Polsce
 - ✓ Dokument, który uprawnia do pobytu w Polsce
 - ✓ Charakter i specyfika wykonywanej pracy najemnej lub pracy na własny rachunek
 - ✓ Obowiązek podatkowy
 - ✓ Działalność niezarobkowa
 - ✓ Inne okoliczności.

Należy wskazać, że zaproponowane rozwiązanie, w opinii MRPiPS, stanowi kompromis wychodzący naprzeciw, zarówno poszanowaniu zasady lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami państw członkowskich, jak i postulatowi organizacji skupiających przedsiębiorców. Dostarcza ono bowiem instytucji właściwej wydającej obywatelowi państwa trzeciego dokument A1 niezbędnych narzędzi weryfikacji „legalności” jego zamieszkania na terytorium RP, przy jednoczesnym dążeniu do realizacji sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich „legalnie przebywających” na terenie państw członkowskich UE, tj. celu sformułowanego w art. 79 TFUE.

Jednocześnie należy podkreślić, że z wyvodu przeprowadzonego przez Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniu w sprawie *C-477/17 Balandin*, rzeczywiście wynika, że legalne zamieszkanie sformułowane w art. 1 rozp. nr 1231/2010, nie jest tożsame z pojęciem zamieszkania zdefiniowanym w art. 1 lit. j) rozp. nr 883/2004, a tym samym nie należy podczas ustalania, czy została spełniona przesłanka w postaci legalnego zamieszkania w rozumieniu art. 1 rozp. nr 1231/2010, odwoływać się do elementów wymienionych w art. 11 rozp. nr 987/2009 (badania ośrodka interesów życiowych). W ocenie Ministerstwa,

delegowany, (bez uprzedniego dokonania przez właściwą instytucję zabezpieczenia społecznego stosownej weryfikacji) przez pracodawcę do pracy na terytorium innego państwa członkowskiego.

W ocenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, stosowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od dnia 2 maja 2018 r. wytyczne mają na celu umożliwienie instytucji zabezpieczenia społecznego przeprowadzenia takiej weryfikacji oraz stwierdzenia, że dana osoba przebywa i pracuje legalnie na terytorium państwa członkowskiego, co pozostaje w zgodzie z interpretacją przyjętą przez Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniu *C-477/17 Balandin*.

Z wyrazami szacunku


PODSEKRETARZ STANU