



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

*Jolanta Fedak*

DSZ.L.0700 - 14497/GS/09

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 9.11.09.

nr. 5736 podpis. *Borusewicz*

Warszawa, dnia 6 listopada 2009r.

*J. Kwiecień*  
SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło do 10.11.09.  
nr. 5736 podpis. *RR*

**Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu RP**

*Szanowny Panie Marszałku,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 października 2009r. (znak: BPS/DSK-043-2005/09), przesyłające tekst oświadczenia pana senatora Ryszarda Knosali w sprawie zjawiska unikania opłacania składek do ZUS przez drobnych przedsiębiorców i wybierania podlegania systemom ubezpieczeń społecznych innych państw członkowskich, pozwalam sobie przedstawić następujące wyjaśnienia:

1/ Zasady ustalania ustawodawstwa właściwego w zakresie zabezpieczenia społecznego dla obywateli UE przemieszczających się w obrębie Wspólnoty regulują postanowienia rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty. Zgodnie z przepisami rozporządzenia 1408/71, pracownicy migrujący (rozumiani szeroko jako osoby zatrudnione, jak i prowadzące działalność na własny rachunek) podlegają w zakresie zabezpieczenia społecznego przepisom prawnym tylko jednego państwa członkowskiego, przy czym czynnikiem decydującym dla ustalenia tzw. ustawodawstwa właściwego jest miejsce wykonywania zatrudnienia /działalności na własny rachunek. Osoba zainteresowana podlega zatem systemowi zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego na terytorium którego pracuje lub prowadzi działalność, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego

państwa, lub jeżeli jej pracodawca (w przypadku pracowników) ma swoją siedzibę w innym państwie członkowskim. Od zasady tej rozporządzenie przewiduje pewne wyjątki, gdyż specyfika niektórych zawodów czy rodzajów zatrudnienia uniemożliwia rygorystyczne stosowanie reguły miejsca faktycznego wykonywania pracy/działalności w każdym przypadku migracji zarobkowej. Rozwiązania szczególne dotyczą m.in. pracowników delegowanych, pracowników transportu międzynarodowego, a także osób wykonujących pracę najemną/prowadzących działalność na własny rachunek na terytorium kilku państw członkowskich. W odniesieniu do powyższych grup, rozporządzenie 1408/71 przewiduje odmienne zasady określania ustawodawstwa właściwego w obszarze ubezpieczeń społecznych, przy użyciu innych łączników.

2/ Zgodnie z art. 14 c) rozporządzenia 1408/71, osoba będąca równocześnie pracownikiem na terytorium jednego państwa członkowskiego i prowadząca działalność na własny rachunek na terytorium drugiego państwa członkowskiego podlega w obszarze zabezpieczenia społecznego ustawodawstwu tego kraju, na terytorium którego wykonuje pracę za wynagrodzeniem. Wyjątki od tego przepisu (i równocześnie od zasady jedności stosowanego ustawodawstwa) przewidziane zostały w załączniku VII do rozporządzenia 1408/71. W sytuacjach wymienionych w ww. załączniku, osoba wykonująca pracę w charakterze pracownika w jednym państwie i prowadząca działalność na własny rachunek w drugim państwie członkowskim, podlega przepisom obu zainteresowanych krajów. W załączniku VII do rozporządzenia 1408/71 nie zostały zawarte zapisy dotyczące Polski, a zatem w przypadku zbiegu działalności na własny rachunek z pracą najemną (wykonywanych na terytorium Polski i innego państwa członkowskiego) zastosowanie będzie miało zawsze ustawodawstwo miejsca wykonywania pracy najemnej.

3/ W ostatnim czasie w polskiej prasie pojawiły się doniesienia nt. grupy polskich przedsiębiorców, którzy podjęli pracę najemną na terytorium Litwy/Wielkiej Brytanii i na podstawie art. 14 c) rozporządzenia 1408/71 dokonali wyrejestrowania z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Osoby te w dalszym ciągu prowadzą działalność na własny rachunek na terytorium Polski, składki na ubezpieczenia społeczne opłacają jednak odpowiednio do systemu litewskiego lub brytyjskiego. Na obecnym etapie postępowania wyjaśniającego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie jest w stanie przesądzić czy w opisywanych przypadkach doszło do naruszenia przepisów prawa wspólnotowego, czy też nie. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że elementem każdorazowo decydującym o możliwości zastosowania art.

14 c) rozporządzenia 1408/71 jest stwierdzenie, czy faktycznie w konkretnym przypadku mamy do czynienia z równoczesnym wykonywaniem pracy najemnej w jednym państwie członkowskim i prowadzeniem działalności na własny rachunek w drugim państwie. W przypadkach, w których ustalenie takie zostaje dokonane ponad wszelką wątpliwość nie możemy mówić o nadużywaniu przepisów o wspólnotowej koordynacji, lecz o stosowaniu ich postanowień. Należy bowiem pamiętać, że Wspólnota Europejska opiera się na czterech podstawowych swobodach: swobodzie przepływu osób, usług, towarów i kapitału, a obywatelom UE przysługuje gwarantowane traktatowo prawo do przemieszczania się w celu podejmowania pracy i świadczenia usług. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego i przewidziane nią reguły służą jedynie skutecznej realizacji ww. praw, w tym m.in. unikaniu ewentualnych kolizji ustawodawstw państw członkowskich w zakresie obowiązku ubezpieczenia. Kolizje te mogłyby bowiem wywoływać szereg niepożądanych skutków dla grupy szeroko rozumianych „pracowników migrujących”, polegających albo na zobowiązaniu ich do opłacania składek w dwóch/wielu państwach (kolizja pozytywna) albo na całkowitym pozbawieniu ich ochrony ubezpieczeniowej (kolizja negatywna). Art. 14 c) rozporządzenia 1408/71 rozstrzyga jedną z takich potencjalnych kolizji i w przypadkach jednoczesnego wykonywania pracy najemnej i prowadzenia działalności na własny rachunek na terytorium różnych państw nakazuje zainteresowanemu zgłoszenie do ubezpieczenia w państwie wykonywania pracy najemnej. Osoba spełniająca dyspozycję art. 14 c) opłaca zatem składki do systemu państwa, w którym jest zatrudniona na podstawie stosunku pracy i nabywa uprawnienia do świadczeń – zarówno pieniężnych, jak i rzeczowych – wyłącznie przewidzianych tym systemem. Jeśli osoba taka w państwie, w którym prowadzi działalność na własny rachunek (a zatem w drugim państwie, nie uznanym za właściwe) korzysta z jakichkolwiek świadczeń z zabezpieczenia społecznego, to czyni to każdorazowo na koszt systemu państwa właściwego.

Odnosząc powyższe informacje do ostatnich doniesień prasowych, stwierdzić należy, że zjawisko podejmowania przez polskich przedsiębiorców pracy najemnej na Litwie lub w Wielkiej Brytanii i opłacania przez nich składek z tego tytułu do systemów ww. państw, nie rodzi samo z siebie dodatkowych obciążeń dla polskiego systemu ubezpieczeń. Z uwagi na fakt nieopłacania przez te osoby składek na polskie ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest zobowiązany do przyznawania im żadnych świadczeń pieniężnych, natomiast świadczenia zdrowotne są im w Polsce udzielane, ale wyłącznie na koszt litewskiej lub brytyjskiej instytucji właściwej. Sytuacja taka może natomiast teoretycznie wpływać na ogólną wysokość przychodów uzyskiwanych przez ZUS, lecz jeśli stanowi ona

wynik prawidłowego stosowania przepisów wspólnotowych – Polska nie ma prawnych możliwości podejmowania działań ograniczających w omawianym zakresie.

4/ Zupełnie odmiennie należy oczywiście potraktować sytuację, w której pojawia się przypuszczenie, że art. 14 c) zostaje przez zainteresowanego wykorzystany w celu naruszenia przepisów wspólnotowych lub obejścia obowiązku ubezpieczenia w systemie państwa, w którym aktywność zawodowa jest wykonywana. Z sytuacją taką mamy niewątpliwie do czynienia, gdy podjęcie pracy najemnej na terytorium innego państwa członkowskiego ma charakter fikcyjny, a zatem w istocie nie dochodzi do zbiegu działalności na własny rachunek i pracy najemnej (wykonywanych na terytorium różnych państw). W takich sytuacjach zawsze konieczne jest podjęcie działań kontrolnych i Zakład Ubezpieczeń Społecznych dysponuje narzędziem, które może w tym celu wykorzystywać.

Wyłączenie z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, która powołuje się na fakt podlegania systemowi ubezpieczeń innego państwa członkowskiego z tytułu wykonywania tam pracy najemnej możliwe jest co do zasady wyłącznie po okazaniu przez zainteresowanego formularza unijnego E 101. Formularz E 101 to – w największym uproszczeniu – dokument za pomocą którego, instytucja ubezpieczeniowa jednego państwa członkowskiego komunikuje instytucjom innych państw fakt uznania danego pracownika migrującego za własnego ubezpieczonego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, formularz E - 101 ma charakter wiążący, a decyzję o jego wycofaniu lub stwierdzeniu nieważności może podjąć wyłącznie instytucja państwa członkowskiego, która go wydała. W przypadku podjęcia przez jakąkolwiek inną zainteresowaną instytucję wątpliwości co do prawidłowości danych, na jakich oparto decyzję o wystawieniu formularza E 101, instytucja ta ma prawo zwrócić się do instytucji wystawiającej z wnioskiem o dokonanie weryfikacji treści formularza. W przypadkach, w których zainteresowane państwa członkowskie nie mogą uzgodnić w ramach stosunków dwustronnych wspólnego stanowiska w sprawie określenia ustawodawstwa właściwego, każde z państw może przedłożyć sprawę Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących, a gdy także ten szczebel współpracy zawiedzie - wnieść ją przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Z informacji przekazanych Ministerstwu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wynika, że w przypadkach opisywanych ostatnio przez prasę, ZUS podjął dostępne mu środki w celu

wyjaśnienia powstałych wątpliwości. Zainteresowanie rozwiązaniem sprawy okazały także właściwe instytucje brytyjskie i litewskie, dla których zaistniała sytuacja rodzi realne konsekwencje finansowe. Państwa te bowiem zobowiązane są do pokrywania kosztów leczenia oraz wypłaty świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego oraz świadczeń rodzinnych swoim ubezpieczonym niezależnie od tego, gdzie mają oni swoje miejsce zamieszkania, a wydatki związane z realizacją tego obowiązku nie znajdują pokrycia w składce odprowadzonej przez polskich przedsiębiorców do systemów tych państw. W chwili obecnej strona polska oczekuje na wyniki podjętych działań wyjaśniających i – zgodnie z tym co zostało już wcześniej wspomniane – do czasu ich otrzymania, jako Minister Pracy i Polityki Społecznej zmuszona jestem wstrzymać się z oceną, czy w przypadkach opisywanych przez prasę istotnie doszło do naruszenia przepisów prawa wspólnotowego.

5/ Odnosząc się do podniesionego przez pana senatora Ryszarda Knosalę tematu faktycznej skali zjawiska równoczesnego prowadzenia działalności na własny rachunek w Polsce i wykonywania pracy najemnej na Litwie lub w Wielkiej Brytanii, pragnę poinformować, że według informacji uzyskanych przez ZUS, mamy obecnie do czynienia z grupą około 1,5 tysiąca polskich przedsiębiorców podejmujących pracę najemną na terytorium Litwy. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii, skala zjawiska nie została dotąd oszacowana, spodziewam się jednak, że sytuacja ta ulegnie wkrótce zmianie. Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych udało się bowiem ustalić dane jednej z firm pośredniczących w zatrudnianiu Polaków w Wielkiej Brytanii i - na tej podstawie - Zakład zwrócił się w dniu 1 października 2009 r. z prośbą o pomoc do swojego brytyjskiego odpowiednika. Obecnie strona polska oczekuje na odpowiedź w tej sprawie. Dla zobrazowania sytuacji, mogę jedynie poinformować, że jednostki terenowe ZUS wydały dotąd 9 interpretacji oraz 160 pisemnych wyjaśnień w indywidualnych sprawach dotyczących Wielkiej Brytanii.

*Z poważaniem*

**MINISTER**  
wz.   
**Jarosław Duda**  
**SEKRETARZ STANU**