

Ufać, ale kontrolować? Zasada lojalnej współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej a zaświadczenie A1

Trust, but verify? The principle of sincere cooperation of the Member States of the European Union and the A1 certificate

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza współzależności między zasadą lojalnej współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej a zaświadczeniem A1. Autor w pierwszej kolejności analizuje założenia teoretyczne stawiane zaświadczeniu A1, szczególnie w kontekście tytułowej zasady. Przedmiotowy dokument jest bowiem nie tylko gwarantem swobód traktatowych, lecz także przejawem zaufania pomiędzy państwami członkowskimi. Następnie autor stawia pytania i rozważa liczne wątpliwości dotyczące kwestii zaufania pomiędzy państwami członkowskimi, granic tego zaufania i ewentualnych środków kontroli, szczególnie w kontekście nadużycia swobód traktatowych.

Słowa kluczowe

delegowanie pracowników, zasada lojalnej współpracy, mobilność, zaświadczenie A1, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Abstract

The purpose of the following study is to analyze the interdependence between the principle of sincere cooperation between the Member States of the European Union and the A1 certificate. First, the author analyzes the theoretical assumptions for the A1 certificate, especially in the context of the title principle. The document in question is not only a guarantor of fundamental freedoms, but also a sign of trust between the Member States. The author poses questions and considers numerous doubts regarding the issue of trust between the Member States, the limits of this trust and possible control measures, especially in the context of the abuse of treaty freedoms.

Keywords

posting of workers, principle of sincere cooperation, mobility, certificate A1, coordination of social security

JEL: K39

Uwagi wprowadzające

W ciągu ostatnich kilku lat zaświadczenie A1 (poprzednio E 101) stało się obiektem pożądania wielu pracowników i przedsiębiorców czasowo świadczących usługi w innym państwie Unii Europejskiej. *Prima facie*, może zdumiewać tak wielkie zainteresowanie zaświadczeniem, które jedynie potwierdza właściwe ustawodawstwo dotyczące zabezpieczenia społecznego mające zastosowanie do osoby uprawnionej. Potwierdzenie to poprzez zaświadczenie A1 umożliwia jednak opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne w tzw. państwie wysyłającym podczas czasowego wykonywania pracy za granicą. Wówczas regulacja po-

zwala na korzystanie z macierzystego ubezpieczenia społecznego, co w przypadku Polski i wielu innych państw łączy się z kosztami pracy, w tym ubezpieczenia społecznego, niższymi niż w państwie przyjmującym¹ (Bernsten, 2015, s. 3). W praktyce oznacza to, że osoba, która posiada zaświadczenie, nie jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego państwa miejsca wykonywania pracy. Zasadniczo bowiem pracownicy najemni podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego w kraju wykonywania pracy (tzw. *lex loci laboris* — zasada miejsca wykonywania pracy). Oznacza to, że składki zasadniczo opłacane są w kraju wykonywania pracy. Jedynie wyjątkowo², po spełnieniu przesłanek określonych w art. 12 rozporządzenia

nr 883/2004³, a w konsekwencji uzyskaniu zaświadczenia A1, można podlegać ustawodawstwu w kraju innym niż kraj wykonywania pracy.

Wykonywanie działalności zarobkowej czy pracy przy jednoczesnym podleganiu ustawodawstwu w innym kraju wiąże się z przynajmniej dwiema istotnymi kwestiami, których prawo w przedmiocie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie powinno ignorować. Pierwszą z nich jest ryzyko nadużyć czy manipulacji ze strony przedsiębiorstwa z uwagi przede wszystkim na wspomnianą intratność zaświadczeń A1. Drugą jest zaufanie, inherentnie związane z zasadą lojalnej współpracy w zakresie należytej staranności przy ocenie okoliczności faktycznych będących podstawą podlegania ustawodawstwu. Stan ten zmusza do podjęcia problematyki zaświadczenia A1, szczególnie w kontekście zasady lojalnej współpracy państw członkowskich. Pojawiają się liczne wątpliwości dotyczące kwestii zaufania pomiędzy państwami członkowskimi, granic tego zaufania i ewentualnych środków kontroli. Nawet bowiem jeśli przyjmemy, że pierwszorzędym celem zaświadczenia A1 jest ułatwienie swobodnego przepływu, to nie sposób nie docenić tych dodatkowych, niepospolitych argumentów do podjęcia tej tematyki, jakimi są zaufanie i zasada lojalnej współpracy państw członkowskich.

Zaświadczenie A1 jako gwarant swobód traktatowych

Cel zaświadczenia A1 jest dość jednoznaczny, ma ono na celu ułatwienie swobodnego przepływu pracowników i swobodnego świadczenia usług⁴. Chodzi zatem o realizację swobód określonych w TFUE. Przy obecnym stopniu integracji nie ma wątpliwości, że Unia Europejska powinna ułatwiać swobodne przemieszczanie się zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorcom. Zaświadczenie A1 pełni zatem funkcję służebną wobec wyższego celu, jakim jest ułatwienie swobodnego przepływu pracowników i przedsiębiorców wewnątrz Unii, stając się tym samym instrumentem gwarantującym realizację swobód traktatowych. Ingerencja ustawodawcy unijnego wydaje się o tyle uzasadniona, o ile osiągnięcie wskazanych celów nie może być zrealizowane przez państwa członkowskie w stopniu wystarczającym. Warto wskazać, że prawo wspólnotowe dotyczące koordynacji zostało wprowadzone jako instrument prawny stanowiący odpowiedź na proces globalizacji gospodarki już ponad 50 lat temu (Uścińska, 2013). Zaświadczenie A1 zmierza zatem ku eliminacji, a przynajmniej ograniczeniu, trudności o charakterze administracyjnym, które mogłyby w dalszej kolejności skutkować utrudnieniami w swobodnym przepływie osób i usług⁵.

Zaświadczenie A1 wydane przez instytucję właściwą państwa członkowskiego wiąże nie tylko instytucje państwa członkowskiego, w którym jest wykonywana praca, ale również sądy tego państwa członkowskiego. Jak to ujmuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zaświadczenie A1 stwarza bowiem domniemanie prawidłowości ubezpieczenia danego pracownika

w systemie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo go zatrudniające, wiąże zasadniczo właściwą instytucję państwa członkowskiego, w którym ten pracownik wykonuje pracę⁶. Tym samym tak długo jak zaświadczenie A1 nie zostaje wycofane lub uznane za nieważne, właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracownik wykonuje pracę, powinna uwzględnić okoliczność, że pracownik ten podlega już ustawodawstwu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę zatrudniające pracownika przedsiębiorstwo, i instytucja ta nie może w rezultacie poddać go własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego. Innymi słowy, potwierdzenie wydania zaświadczenia jest wiążące dla instytucji właściwej państwa przyjmującego. Zasadniczo zatem zaświadczenia A1 nie powinny być kwestionowane przez zagraniczne służby kontrolne. W praktyce tak się jednak dzieje, a to stanowi asumpt do dalszych rozważań, szczególnie w kontekście tytułowej zasady lojalnej współpracy państw członkowskich.

Zaświadczenie A1 jako przejaw zaufania pomiędzy państwami członkowskimi

Podleganie ubezpieczeniom społecznym w kraju innym niż kraj wykonywania pracy wymaga nie tylko współpracy, lecz także, a może przede wszystkim, zaufania pomiędzy państwami członkowskimi. Mechanizm zaświadczenia A1 polega bowiem, przynajmniej częściowo, na zaufaniu — jedno z państw zaświadcza, że osoba posiadająca przedmiotowe zaświadczenie jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego w tzw. państwie wysyłającym i jednocześnie nie jest objęta tym systemem w tzw. państwie przyjmującym.

Państwo wysyłające przede wszystkim dokonuje należytej staranności w ocenie sytuacji prawnej danego podmiotu w przedmiocie właściwego systemu zabezpieczenia społecznego. Jak to ujmuje bowiem Trybunał Sprawiedliwości UE, z zasady lojalnej współpracy wynika, iż każda instytucja państwa członkowskiego powinna dokonać starannego rozpatrzenia zastosowania własnego systemu zabezpieczenia społecznego. Z zasady tej wynika również, że instytucje innych państw członkowskich mają prawo oczekiwać, iż instytucja danego państwa członkowskiego zastosuje się do tego obowiązku⁷. Znamienne jest przy tym, że obecnie wyraźnie widać zanikanie określania zasady wypływającej z art. 4 ust. 3 TUE jako zasady solidarności, co odzwierciedla tendencję do postrzegania tego przepisu jako regulacji ustrojowej obligującej państwa członkowskie, a także Unię Europejską (w praktyce jednak nie w tej samej mierze) do podejmowania kroków umożliwiających harmonijne współistnienie unijnego porządku prawnego z porządkami krajowymi. Akcent solidarnościowy ulega tu postępującemu zatarciu (Przybojewska, 2020, s. 20–29).

Tym niemniej, zakładając należytą staranność państwa wysyłającego, instytucje innych państw członkowskich powinny domniemywać dobrą wiarę w kwestii zaświadcze-

nia A1. Wyrazem tak rozumianej dobrej wiary jest brak uprawnienia państwa przyjmującego do oceny wystąpienia przesłanek objęcia wnioskodawcy zabezpieczeniem społecznym innego państwa członkowskiego, a także brak uprawnienia do dokonywania ustaleń w zakresie ważności stosunku prawnego stanowiącego podstawę wydania tego zaświadczenia przez obcą instytucję właściwą⁸. Kompetencje te należą bowiem do organu państwa wysyłającego. Obowiązek współpracy nie byłby wszak spełniony, gdyby właściwa instytucja przyjmującego państwa członkowskiego uznała, że nie jest związana informacjami zawartymi w zaświadczeniu A1⁹. To zaś prowadzi do wniosku o konieczności zaufania państwa przyjmującego w przedmiocie spełnienia warunków do wydania zaświadczenia A1 w przypadku gdy pracownik z takim zaświadczeniem wykonuje pracę na terytorium tego państwa. Skoro tak, to nie powinno być przedmiotem sporu, czy zaświadczenia A1 mają moc wiążącą¹⁰, tylko czy mają moc bezwzględnie wiążącą¹¹ (Schöffmann, 2020, s. 119–130), i jeżeli tak, to jakie instytucje są nim związane, szczególnie mając na uwadze transgraniczny charakter współpracy. O ile moc wiążąca zaświadczeń A1 wynika z zaufania pomiędzy państwami, o tyle ewentualna moc bezwzględnie wiążąca oznaczałaby w takim razie bezgraniczne zaufanie. Problem sprowadza się zatem nie tyle co do faktu mocy wiążącej zaświadczenia A1, ile raczej do poziomu (skali) tejże mocy. Czy jednak mając na uwadze zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw¹², Unia Europejska może sobie pozwolić na bezgraniczne zaufanie?

To właśnie zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również odmienne obciążenia składowe w poszczególnych państwach wymuszają stworzenie swoistego „wentylu bezpieczeństwa”. Oznacza to, że zasadą jest i powinno być zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi. Zaufanie to jednak nie jest i nie powinno być bezgraniczne. Brak bezgranicznego zaufania objawia się w instytucji wszczęcia dialogu z instytucją wydającą zaświadczenie, a także obowiązku ponownego rozważenia zasadności wydania zaświadczenia A1 instytucji wydającej co do oceny ważności tego zaświadczenia, a w razie potrzeby wycofania rzeczonego zaświadczenia. Nawet bowiem wystawienie dokumentów poświadczających stosowanie danego ustawodawstwa nie przesądza o tym, że nie mogą być zgłoszone wątpliwości w trybie art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 (Dzienisiuk, 2017, s. 20; Ślebzak, 2014, s. 157–170). Problem bowiem w tym, że właściwy organ wydaje zaświadczenie A1 w oparciu o przedstawiony stan faktyczny, który pozwala przyjąć, że w określonej chwili zostały spełnione przesłanki podlegania ubezpieczeniom. Przedstawiony przez przedsiębiorstwo stan faktyczny może się jednak zmienić lub być przedmiotem oszustwa, nadużycia prawa czy, co chyba jest spotykane najczęściej, manipulacji.

Zaufanie pomiędzy państwami UE objawia się natomiast w braku obowiązku wycofania zaświadczenia A1. *De lega lata*, nie istnieje bowiem obowiązek wycofania zaświadczenia A1. Jedyne obowiązki w tym zakresie dotyczą konieczności uwzględnienia dowodów przy po-

nownym rozpatrzeniu¹³. Jest to mechanizm zdecydowanie mniej rygorystyczny niż ewentualne automatyczne wycofanie zaświadczenia A1. Wyraźnie kwestię tę zaakcentował TSUE w sprawie Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii¹⁴, w której stwierdził, że w razie nawet oczywistego błędu w ocenie warunków stosowania rozporządzenia 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, i nawet gdyby się okazało, że okoliczności świadczenia pracy przez oddelegowanych pracowników w sposób oczywisty nie podlegają zakresowi przedmiotowemu stosowania przepisu, na podstawie którego wydano certyfikat A1, konieczne jest postępowanie zgodnie z procedurą, jaką należy stosować w celu rozwiązania ewentualnych rozbieżności pomiędzy instytucjami zainteresowanych państw członkowskich dotyczących ważności lub prawdziwości zaświadczenia A1. Jak widać, przywołane orzeczenie nie tylko cechuje się zauważalnym obiektywizmem i odwołaniem do prymatu prawa unijnego, lecz także ponownie na pierwszy plan wysuwa zaufanie pomiędzy państwami, będące emanacją czy wręcz kwintesencją zasady lojalnej współpracy. Nawet bowiem gdy staje się oczywiste, że zaświadczenie A1 nie powinno zostać wystawione, to i tak konieczne jest wszczęcie dialogu z instytucją wydającą przedmiotowe zaświadczenie. Samo poinformowanie o wycofaniu albo o zamiarze wycofania zaświadczenia A1 nie jest wystarczające¹⁵. Być może ponowne rozpoznanie sprawy we współpracy z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego powoduje przedłużenie całej procedury. Autorytarne i jednostronne podjęcie działań zmierzających ku wycofaniu zaświadczenia A1 przez organy państwa przyjmującego oznaczałoby jednak brak zaufania do organów państwa wysyłającego. W starciu zatem z efektywnością i szybkością postępowania obecnie prymat przyznaje się zaufaniu.

Nadużycie swobód traktatowych jako zaprzeczenie zaufania

Swobody traktatowe stwarzają szanse, ale również zagrożenia, w tym niebezpieczeństwo nadużyć, takich jak tworzenie spółek, których rzeczywisty byt ogranicza się do skrzynki pocztowej (ang. letter-box company — podmioty utrzymujące siedzibę w jednym państwie członkowskim przy jednoczesnej całkowitej albo dominującej działalności na obszarze innego państwa). Choć z jednej strony takie działanie nadal stanowi zapewnienie substratu ludzkiego w państwie przyjmującym, fundamentalnego dla rozwoju gospodarczego, to kontrola takiego podmiotu staje się dość utrudniona. Łatwo jest natomiast postawić zarzut nieuczciwej konkurencji, np. w postaci tzw. dumpingu socjalnego (ang. social dumping). W rezultacie, w celu zapewnienia uczciwej konkurencji, przedsiębiorcy delegujący są przykładowo zobowiązani do stosowania znakomitej większości warunków zatrudnienia obowiązujących w państwie przyjmującym (w szczególności wynagrodzenia, czasu pracy, urlopu). Zabieg ten można zrozumieć z perspektywy prawa pracy. Inaczej sprawa wygląda

z perspektywy ubezpieczeń społecznych¹⁶. Czy uczciwa konkurencja to wartość, która powinna uzasadniać ingerencję w mechanizmy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego? Przywołana wartość nie znajduje się chociażby w preambule do przedmiotowego aktu prawnego, a taki zabieg byłby typowy dla prawa Unii Europejskiej. Skoro głównym założeniem koordynacji jest niepozbawianie praw przemieszczających się pracowników, to staje się wątpliwe pozbawianie tych praw nawet w imię walki z nieuczciwą konkurencją. Na szali kładziemy zatem z jednej strony nieuczciwą konkurencję, a z drugiej strony pozbawienie praw pracowników korzystających ze swobód traktatowych. Czy z kolei nieuczciwe praktyki przedsiębiorstw unijnych powinny powodować możliwość wzruszenia, a nawet wycofania zaświadczenia A1, tj. ograniczenia zaufania? Zaufania — wobec innego państwa czy zagranicznego przedsiębiorstwa?

Jak już wspomniano, zaświadczenie A1 stwarza domniemanie prawidłowości ubezpieczenia danego pracownika w państwie wysyłającym. Jak się okazuje, nie jest to bynajmniej domniemanie niewzruszalne. Prawo do kontroli zaświadczenia A1 na terytorium świadczenia pracy mają odpowiednie organy lub podmioty odpowiedzialne na terytorium danego państwa członkowskiego. W każdym państwie UE są to różne organy lub podmioty i przyjmują one różne nazwy. Kontrola ta dotyczy prawidłowości delegowania pracowników na terytorium danego kraju, a w szczególności ustalenia: czy pracodawca delegujący pracownika rzeczywiście prowadzi znaczną działalność na terytorium innego państwa członkowskiego oraz czy pracownik delegowany wykonuje pracę na terytorium innego państwa tylko tymczasowo. Najnowsze stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące kwestionowania przez organy kontrolne zaświadczeń A1 zostało przedstawione w sprawie Altun¹⁷. TSUE potwierdził, że podważyć zaświadczenie może jedynie instytucja je wydająca. Jeśli się okaże, że dane we wniosku były nieprawdziwe, zostanie ono cofnięte. Precyzując, gdy instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, wystąpiła do instytucji wydającej zaświadczenia A1 z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie i wycofanie tych zaświadczeń w świetle dowodów uzyskanych w toku dochodzenia, które pozwalają stwierdzić, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, a instytucja wydająca nie uwzględniła tych dowodów przy ponownym rozpatrzeniu zasadności wydania omawianych zaświadczeń, sąd krajowy może w postępowaniu przeciwko osobom podejrzanym o delegowanie pracowników na podstawie takich zaświadczeń nie uwzględnić ich w oparciu o wspomniane dowody, z poszanowaniem gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego, które muszą zostać przyznane takim osobom, oraz stwierdzić istnienie takiego oszustwa.

Problem nadużycia swobód traktatowych powstaje obecnie w wielu sporach ze względu na umiędzynarodowienie działalności przedsiębiorstw oraz przyjęcie strategii optymalizacji podatkowej i społecznej w taki sposób,

że zostają zakwestionowane zasady swobody przepływu pracowników, swobody świadczenia usług i istnienie skutecznej i niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym¹⁸. Można nawet przekornie stwierdzić, że przyznanie prymatu zaufaniu w pewien sposób staje się zachętą do nieuczciwych praktyk czy manipulacji ze strony przedsiębiorstw unijnych. Za „oszustwa” uznaje się przykładowo wydawanie fałszywych zaświadczeń A1, delegowanie rezydentów danego państwa po zakończeniu okresu podlegania danemu systemowi zabezpieczenia społecznego, nieprzerwane oddelegowanie, którego czas trwania przekracza maksymalny okres 24 miesiące, a także całkowity brak bezpośredniego związku pomiędzy pracownikiem delegowanym a jego pracodawcą. W pewnym uproszczeniu zbiorczo wskazane sytuacje można określić jako „nadużycie prawa do zaświadczenia A1”.

Powyższe uwagi pozwalają na postawienie tezy, że to właśnie nadużycie prawa do zaświadczenia A1 jest głównym zarzewiem konfliktu. Niestety, nieuczciwe praktyki przedsiębiorstw unijnych powodują konieczność kontroli zaświadczeń A1. Jest to jednak nie tyle przejaw braku zaufania pomiędzy państwami, ile raczej stanowi właściwą reakcję na nieuczciwe praktyki przedsiębiorstw unijnych. Chodzi więc o kontrolę działalności samych przedsiębiorstw, a nie kontrolę organu wydającego zaświadczenie A1 w innym państwie. Aksjologicznym uzasadnieniem dla możliwości kontroli zaświadczeń A1 jest zatem pojawienie się istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, najczęściej nieznanymi organowi, który wydał zaświadczenie A1. Staje się to zobowiązaniem do swoistego wznowienia postępowania. Nawet bowiem rzetelne sprawdzenie wiarygodności danych przez organ państwa wysyłającego okazuje się niewystarczające, mając na uwadze wskazywaną wielokrotnie kreatywność unijnych przedsiębiorców.

Wnioski i uwagi końcowe

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, zaświadczenie A1 jest nie tylko gwarantem, lecz także symbolem swobód traktatowych, określanym niejednokrotnie jako „list żelazny”¹⁹. Niestety, zróżnicowany poziom obciążeń składkowych w poszczególnych państwach UE staje się pewną, wręcz dodatkową zachętą do nieuczciwej konkurencji. Konkurencji kosztami pracy, rzekomo legalnej, ukrytej bowiem pod egidą zaświadczenia A1. Nieuczciwe praktyki powodują zaś wzmożoną aktywność organów kontrolnych w państwach przyjmujących, co z kolei wysuwa zaufanie pomiędzy państwami na pierwszy plan. Zaufanie pomiędzy państwami UE staje się w rezultacie koniecznym orężem w walce z nieuczciwymi praktykami i manipulacjami przedsiębiorstw unijnych. Warto przy tym pamiętać, że zbyt znaczące zaufanie może graniczyć z naiwnością, a to z kolei może być wykorzystane przez przedsiębiorstwa typu letter-box company. Pożądane w rezultacie staje się zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi oraz kontrola przedsiębiorców. Ufać państwu wysyłającemu, a kontrolować przedsiębiorcę?

W przedmiotowych rozważaniach nie można jednak tracić z pola widzenia, że zaświadczenie A1, czy szerzej koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, nie jest narzędziem do walki z nieuczciwą konkurencją. Nawet zatem wzmoczone kontrole w państwach przyjmujących powinny uwzględniać podstawowy cel koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, którym jest uproszczenie procedur administracyjnych i generalne ułatwianie swobodnego przepływu.

W obecnej sytuacji przy zauważalnych różnicach w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w poszczególnych państwach UE znaczenie zaświadczenia A1 jest zbyt znaczące, aby miało moc bezwzględnie wiążącą. Jednocześnie względy pewności prawa i swobody traktatowe stają się uzasadnieniem dla przynajmniej wiążącego charakteru zaświadczenia A1. Instytucja wszczęcia dialogu

z instytucją wydającą zaświadczenie, a także obowiązku ponownego rozważenia zasadności wydania zaświadczenia A1 staje się w rezultacie „wentylem bezpieczeństwa” i wyrazem swoistego kompromisu uwzględniającym wskazane wartości.

Umożliwiając pracownikom i przedsiębiorcom „pozostanie” w systemie ubezpieczeń państwa wysyłającego, pojawia się potrzeba dokumentu potwierdzającego ten fakt. Trwają prace nad jednolitym systemem i odpowiednikiem zaświadczenia A1 w formie elektronicznej. Kierunek ten należy uznać za ze všech miar pożądany. Powinien się przyczynić do rozwijania wzajemnych relacji pomiędzy państwami UE, pozwalających na dalszy rozwój wspólnego rynku, przy poszanowaniu zasady lojalnej współpracy państw członkowskich.

Przypisy/Notes

¹ Dla tego samego wynagrodzenia netto, wynoszącego 1,6 tys. euro, składki opłacane w Holandii wynoszą 496 euro, w Portugalii 81 euro, a w Polsce około 350 euro.

² Polskie sądy często powołują się na wyjątkowy charakter zaświadczenia A1, a to skutkuje restrykcyjną wykładnią przepisów (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 24 września 2018 r., III AUa 533/16). Podobnie bułgarskie urzędy skrupulatnie analizują sytuację prawną ubezpieczonego. Przykładowo w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 25 października 2018 r., C-451/17, Walltopia, ECLI:EU:C:2018:861, bułgarski urząd odmówił potwierdzenia właściwości bułgarskiego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego dla właśnie zatrudnionego pracownika. W ocenie urzędu doszło bowiem do niespełnienia jednego z pięciu warunków koniecznych.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L z 2004 r. nr 166, s. 1 z późn. zm.), dalej: rozporządzenie 883/2004.

⁴ Wyrok TSUE z 26 stycznia 2006 r., C-2/05, Herbosch Kiere, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵ Wyrok TSUE z 4 października 2012 r., C-115/11, Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe, EU:C:2012:606, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-620/15, A-Rosa Flussschiff, EU:C:2017:309, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷ Zob. wyrok TSUE z 6 lutego 2018 r., C-359/16, Altun i in., EU:C:2018:63, pkt 42. Podobnie TSUE orzekł w sprawie ROSA: Zasada lojalnej współpracy nakazuje instytucji wydającej zaświadczenie E 101 przeprowadzenie prawidłowej oceny istotnych faktów w celu stosowania przepisów odnoszących się do określenia właściwego ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a tym samym zapewnienia prawdziwości wzmianek zawartych w zaświadczeniu E 101.

⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12.

⁹ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-620/15, A-Rosa Flussschiff, EU:C:2017:309, pkt 47. Trybunał przypomniał, że wiążący charakter zaświadczenia A1 opiera się na zasadzie lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.

¹⁰ W wyroku TSUE z 6 września 2020 r., C-17/19, Bouygues travaux publics i in., EU:C:2020:379, stwierdzono, że zaświadczenie A1 jest wiążące wyłącznie w odniesieniu do kwestii związanych z zabezpieczeniem społecznym. Skoro tak, to nie wpływa na prawo pracy. Polskie sądy mają jednak inne zdanie na ten temat. Tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z 13 stycznia 2015 r. (I UK 205/13) wskazał, że zaświadczenie A1 wyklucza możliwość stwierdzenia, że pracownik, którego dotyczy to zaświadczenie, przebywa w zagranicznej podróży służbowej, czyli w głównej mierze instytucji prawa pracy. Por. Szypniewski, 2019a, s. 25 i n.

¹¹ Zob. wyrok TSUE z 6 września 2018 r., C-527/16, Alpenrind i in., EU:C:2018:669, pkt 26.

¹² Najwyższa mediana wynagrodzenia za godzinę pracy występuje w Danii — 25 euro, a najniższa w Bułgarii — 1,50 euro. Różnica jest zatem aż szesnastokrotna; Eurofund 2015.

¹³ Taki obowiązek wynika bowiem z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009 r., s. 1), dalej: rozporządzenie nr 987/2009 lub rozporządzenie wykonawcze.

¹⁴ Wyrok TSUE z 11 lipca 2018 r., C-356/15, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii, EU:C:2018:555, pkt 93–96. Stan faktyczny powołanego wyroku był o tyle ciekawy, że dotyczył prawa belgijskiego uprawniającego belgijski zakład ubezpieczeń społecznych oraz inspektora ds. prawa ubezpieczeń społecznych do stwierdzenia podlegania pracownika delegowanego na terytorium Belgii belgijskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych, nawet jeśli posiada on zaświadczenie A1 wystawione przez instytucję właściwą innego państwa członkowskiego.

¹⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 września 2020 r., III UK 296/19, LEX nr 3060760.

¹⁶ Same przesłanki delegowania wskazane w rozporządzeniu 883/2004 znacząco różnią się od przesłanek delegowania z perspektywy prawa pracy. O ile rozporządzenie 883/2004 stanowi o pracy wykonywanej na rzecz wysyłającego pracodawcy, o tyle dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. UE L 18 z 21.01.1997 r., s. 1) wymaga pracy wykonywanej na rzecz wysyłającego pracodawcy w oparciu o umowę o świadczenie usług. W tym zakresie rozporządzenie 883/2004 jest wyraźnie szersze aniżeli dyrektywa. Akt ten w ogóle nie odnosi się wszak do swobody świadczenia usług czy też transgranicznego świadczenia usług. Dalej rozporządzenie 883/2004 określa maksymalny okres delegowania (24 miesiące), podczas gdy dyrektywa takiego zastrzeżenia nie przewiduje. Wreszcie rozporządzenie 883/2004 wymaga, aby pracownik delegowany nie zastępował uprzednio delegowanego pracownika, przy braku takiego obostrzenia w dyrektywie, por. Szypniewski, 2019a, s. 159–163.

¹⁷ Wyrok TSUE z 6 lutego 2018 r., C-359/16, Postępowanie karne przeciwko Altunowi i in., EU:C:2018:63.

¹⁸ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-620/15, A-Rosa Flussschiff, EU:C:2017:309, pkt 34.

¹⁹ Takie określenia pojawiły się chociażby na międzynarodowej konferencji MoveS seminar Poland „Delegowanie pracowników — rozporządzenie nr 883/2004, dyrektywa 2018/957 oraz dyrektywa 2014/67/UE. Orzecznictwo sądów polskich w zakresie swobody przepływu pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”, która odbyła się w Warszawie 27 lutego 2020 r.

Bibliografia/References

- Bernsten, L. (2015). Social Dumping at Work: Uses and Abuses of the Posted Work Framework in the EU. *ETUI Policy Brief*, (7), 3–5.
- Dziesięciak, D. (2018). Ubezpieczenia społeczne, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, zaświadczenie A1. Glosa do wyroku SN z dnia 18 stycznia 2017 r., III UK 42/16. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (2), 20–26.
- Przybojewska, I. (2020). Zasada solidarności i jej rola w sytuacjach kryzysowych na przykładzie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. *Europejski Przegląd Sądowy*, (5), 20–29.
- Schöffmann, P. (2020). The Case of Alpenrind — The Posting of Workers and the Binding Nature of Portable Document A1. *Zbornik znanstvenih razprav/Journal of Legal Studies*, 119–130.
- Szypniewski, M. (2019a). *Ochrona interesu pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Szypniewski, M. (2019b). Zaświadczenie A1 a zagraniczna podróż służbowa. *Monitor Prawa Pracy*, (12).
- Ślęzak, K. (2014). Determination of the legislation applicable and the principle of being subject to the legislation of a single member state — selected issues. *Ius Novum*, (2), 157–170.
- Uścińska, G. (2013). *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*. LEX.

Dr Michał Szypniewski, doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Gdańskiego; autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych; zaangażowany w projekty międzynarodowe dotyczące mobilności pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem delegowania pracowników; prelegent na licznych konferencjach i seminariach międzynarodowych.

Dr Michał Szypniewski, PhD; assistant professor at the Department of Labour Law at the University of Gdańsk; author of several publications in the field of labor law and social security; involved in international projects related to employee mobility, with particular emphasis on the posting of workers; speaker at number of international conferences and seminars.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

