

Ohrožuje Belgie volný pohyb osob?*

Lucie Rytířová, Jana Tepperová**

Koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii (dále též „EU“) prochází postupným vývojem, a to na různých úrovních. Poslední velkou změnu z pohledu mezinárodní legislativy přinesla nová nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004¹ a č. 987/2009², která koordinaci sociálního zabezpečení

* Děkujeme dvěma anonymním recenzentům za cenné připomínky. Veškeré chyby a opomenutí jsou naše vlastní. Příspěvek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE, který je realizován v rámci institucionální podpory VŠE IP100040.

** Ing. Lucie Rytířová, daňový poradce, Email.: Rytirova.L@seznam.cz,

Ing. Jana Tepperová, Ph.D., odborná asistentka Katedry veřejných financí, Vysoké školy ekonomické v Praze, Email.: jana.tepperova@vse.cz.

¹ EVROPSKÁ UNIE (2004) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. [online, 23. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:05:32004R0883:CS:PDF>.

² EVROPSKÁ UNIE (2009) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. [online, 23. ledna 2013],

v rámci zúčastněných států upravují (dále též „koordinální nařízení“).³ Neustále se vyvíjí i výklad koordinálních pravidel v návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU.⁴ V nedávné době se však objevil dosud neobvyklý prvek, a to vnitrostátní úprava jednoho z členských států, zasahující významným způsobem do postupů stanovených koordinacími pravidly. Belgický parlament přijal v prosinci 2012 jako součást rozpočtových opatření novelu⁵ předpisů upravujících vnitrostátní aplikaci koordinálních pravidel. Novela mimo jiné umožňuje belgickým institucím, aby v případě podezření na záměrné zneužití koordinálních pravidel a souvisejících pochybností o správnosti *formuláře A1* (tj. for-

dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:CS:PDF>.

³ Účinná od 1. května 2010 pro členské státy EU, od 1. dubna 2012 pro Švýcarsko a od 1. června 2012 pro Norsko, Lichtenštejnsko a Island.

⁴ Obsáhlý přehled judikatury Soudního dvora EU poskytuje např. Pennings (2010): *European Social Security Law*. 5th ed., Intersentia, 2010.

⁵ Text příslušné novely, [online, 23. ledna 2013], dostupné z <http://staatsbladclip.zita.be/moniteur/lois/2012/12/31/loi-2012021152.html>.

muláře o určení příslušnosti k právním předpisům)⁶ prohlásily tento formulář za neplatný. Následně mohou belgické instituce vyžadovat úhradu pojistného na sociální zabezpečení. Důkazní břemeno zůstává v tomto případě na belgických úřadech.

Zneplatnění formuláře A1 belgickými institucemi má přitom podle nové úpravy probíhat bez jakékoliv interakce s úřady státu, který formulář A1 vydal. To může vést k dvojímu placení pojistného; jak v domovském státě, který vystavený formulář A1 vydal, tak v Belgii (místě výkonu práce), která vystavený formulář A1 jednostranně zneplatní.

Role formuláře A1 v koordinaci sociálního zabezpečení

Koordinace sociálního zabezpečení v rámci EU je vystavena na čtyřech základních principech: princip rovného nakládání, princip jediného pojištění, princip sčítání dob pojištění a princip výplaty dávek. Někteří autoři⁷ po účinnosti nového nařízení č. 883/2004 navíc doplňují princip dobré spolupráce a administrativy.⁸ Při praktické aplikaci koordinačních nařízení je nutné brát v úvahu všechny uvedené principy.

V rámci smluvních států je osoba, na kterou se koordinační nařízení vztahují, účastna sociálního zabezpečení pouze v systému jednoho státu, resp. podle jeho předpisů. Koordinační nařízení stanoví pro určení příslušných předpisů řadu pravidel.⁹ Příslušnost k předpisům daného státu potvrzují instituce tohoto státu právě formulářem A1. Toto potvrzení je zásadní při souběžné výdělečné činnosti v několika smluvních státech, v případě vyslání, příp. v jiných specifických situacích s mezinárodním prvkem. V některých situacích je pro vystavení formuláře A1 nutná komunikace a souhlas institucí obou, případně několika států.

Žádost o vystavení formuláře A1 se podává jako „Společná žádost zaměstnance a zaměstnavatele o vy-

stavení potvrzení o příslušnosti k právním předpisům“ určené instituci ve státě pojištění (při vyslání zaměstnance a při žádosti o výjimku) nebo ve státě bydliště (při souběhu výkonu činností ve více státech). V České republice formulář A1 vydává Česká správa sociálního zabezpečení.

V některých případech je přitom nárok na vystavení formuláře A1 automatický, např. při splnění podmínek vyslání nebo při souběhu činností s jednoznačným určením bydliště. Tento formulář má pak pouze charakter potvrzení, nikoliv rozhodnutí. Nemá-li dotčená osoba pochybnosti o splnění potřebných podmínek, může se rozhodnout platit pojištění pouze do systému jednoho státu příslušného podle pravidel určených v koordinačních nařízeních, i když řízení o vystavení formuláře A1 dosud probíhá. Možnost vystavení formuláře potvrzujícího příslušnost k právním předpisům zpětně a jeho retroaktivní působnost potvrdil i Soudní dvůr EU.¹⁰ Jedinou komplikací je obtížné prokázání účasti v systému domovského státu bez existence jednoznačného dokumentu. Daná osoba tak může být nucena platit pojistné jak v domovské zemi, tak v zemi výkonu činnosti, a to až do doby, kdy má potvrzení o příslušnosti k domovskému systému k dispozici.

V jiných případech však vystavení formuláře A1 automatické není. Jde zejména o situace, kdy osoba žádá o vystavení formuláře A1 v rámci žádosti o výjimku a je pouze na rozhodnutí institucí dotčených států, zda s udělením této výjimky budou souhlasit, jelikož na ni žadatel nemá žádný právní nárok. Výsledné určení příslušnosti k systému sociálního zabezpečení pak nelze nijak předvídat, a je proto vhodné odvádět pojistné až do vydání výjimky v obou (příp. více) zúčastněných státech. Po vystavení formuláře A1, který má v těchto případech charakter rozhodnutí, lze požádat o vrácení pojistného zaplaceného ve státě, který nebyl určen jako příslušný stát pojištění. Pokud by pojistné nebylo odváděno do všech systémů a určené instituce by formulář A1 nevydaly tak, jak o něj bylo žádáno, bylo by nutné v zemi, jejíž předpisy by se staly příslušné, hradit kromě pojistného také penále, příp. další sankce. Nadbytečně hrazené pojistné v jiném systému by sice bylo dané osobě vráceno, nicméně není možné jej převést jako platbu do systému sociálního zabezpečení jiné země.

⁶ Podle nařízení 1408/71 účinných pro většinu států do 30. dubna 2010 byla příslušnost potvrzována formulářem E101, který je dnes nahrazen formulářem A1.

⁷ Např. Jorens, Y. – Overmeiren (2009): *General Principles of Coordination in Regulation 883/2004*. *European Journal of Social Security* 11, 2009.

⁸ Blíže k jednotlivým principům např. Pennings (2010): *European Social Security Law*. 5th ed., Intersentia, 2010; Koldinská, K. et al. (2012): *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vydání, Beck, 2012.

⁹ Blíže k pravidlům určení příslušnosti např. Schoukens, P. – Pieters, D. (2009): *The Rules within Regulation 883/2004 for Determining the Applicable Legislation*. *European Journal of Social Security* 11, 2009; Pennings (2010): *European Social Security Law*. 5th ed., Intersentia, 2010; Rytířová, L. – Tepeřová, J. (2012): *Mezinárodní zaměstnávání, vysílání a pronájem pracovníků*. 1. vydání, ANAG, 2012.

¹⁰ SOUDNÍ DVŮR EU (2003) Judgment of 30 March 2000, Barry Banks and Others and Théâtre Royal de la Monnaie (C-178/97). [online, 24. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997CJ0178:EN:PDF>.

Diskuse a závěr

Na základě výše uvedeného lze dovodit, že jednostranné zneplatnění formuláře A1 zavedené v Belgii bude pravděpodobně mít závažné důsledky na celou oblast koordinace sociálního zabezpečení. Osoba, již byl vystaven formulář A1 v domovské zemi, bude odvádět do systému sociálního zabezpečení této země v dobré víře pojistné. V Belgii, kde daná osoba bude vykonávat práci, pojistné neodvede a při případné kontrole předloží formulář A1 vystavený domovskou zemí. Instituce v Belgii však shledá ve vystaveném formuláři A1 nedostatky, tento formulář jednostranně zruší a po dané osobě bude vymáhat pojistné dosud v Belgii neodváděné. Dá se předpokládat, že domovská země bude nadále trvat na tom, že je formulář A1 vystaven správně, a bude nadále požadovat platby pojistného do svého systému sociálního zabezpečení. Základní princip koordinace v podobě jediného pojištění tím bude významně narušen. K těmto komplikacím může docházet jak v případech, kdy formulář A1 pouze potvrzuje splnění podmínek vymezených koordinačními nařízeními, tak v případech, kdy vyjadřuje rozhodnutí orgánů příslušných států.

Důvodem pro neobvyklý postup Belgie může být zdlohavost standardních dohodovacích procedur, popsaných v koordinačních nařízeních, jejímž důsledkem je dlouhotrvající vypořádání pojistného na sociální zabezpečení.¹¹ Nicméně přenašeni negativních finančních a dalších důsledků nesprávného určení příslušnosti k právním předpisům přímo na dotyčnou osobu by mohlo být Soudním dvorem EU považováno za jejich nadměrné zatěžování. Namítán může být též rozpor se zásadou loajální spolupráce popsanou v článku 4 (3) Smlouvy o Evropské unii.¹²

Závazností formuláře potvrzujícího příslušnost k právním předpisům se v minulosti zabýval Soudní dvůr EU, který zdůraznil důležitou roli tohoto formuláře pro zajištění svobody pohybu pracovníků.¹³ Ve

svých vyjádřeních Soudní dvůr EU uvádí, že formulář dokládající příslušnost k předpisům jednoho státu je pro ostatní státy závazný; přičemž instituce, která formulář vydala, zaručuje správnost informací v něm obsažených. Soudní dvůr EU však nevyklučuje možné pochybnosti přijímacího státu vůči formuláři vystavenému jiným státem. V takových případech však zdůrazňuje komunikaci mezi zúčastněnými institucemi a případné zapojení Správní komise.¹⁴ V jiném rozsudku¹⁵ Soudní dvůr EU dokonce uvedl, že národní soudy nemohou jednostranně prohlásit formulář potvrzující právní příslušnost v případě vyslání za neplatný.¹⁶

Pro srovnání uvedme, že příslušné instituce v České republice plně respektují postupy stanovené koordinačními pravidly. V případě pochybností o správnosti vystaveného formuláře A1 požádá česká instituce úřad, který formulář A1 vystavil, o vyjasnění důvodů vedoucích k vydání tohoto formuláře, případně jeho stažení, prohlášení za neplatný nebo přezkum. Tato žádost musí být řádně odůvodněna a podložena potřebnými doklady. Následně je postupováno podle výše uvedeného rozhodnutí Správní komise, které předkládá přesný postup komunikace mezi institucemi zúčastněných zemí.

Dle zkušeností z praxe se však snahy o jednostranné zpochybňování určení příslušnosti k právním předpisům, byť nepodložené vnitrostátní legislativou, objevují i v dalších státech. Po českých subjektech byly například dožadovány dodatečné dokumenty či doplnění k formuláři A1 vystavenému českými institucemi v Itálii, Nizozemí či Německu.

Koordinace systémů sociálního zabezpečení a její funkční provádění je nutnou podmínkou zajištění volného pohybu osob. Absence koordinace by u migrujících osob mohla vést k dvojímu pojištění, vyhnutí se pojištění či ztrátě nároku na dávky z jednotlivých systémů. Rozhodnutí Belgie jednostranně prohlásit za neplatné již dříve vystavené formuláře A1 by vedlo k nejistotě migrujících osob. Nová belgická legislativa proto vyvolává otázku, zda by tímto postupem nebyl narušen volný pohyb osob, jako jedna ze základních svobod deklarovaných v rámci EU.

¹¹ Článek 5 Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. [Online 23. ledna 2012], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:CS:PDF>; a Rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. A1 ze dne 12. června 2009, [online, 23. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:106:0001:0004:CS:PDF>.

¹² EVROPSKÁ UNIE (2009) Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění. [online, 24. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:cs:PDF>.

¹³ SOUDNÍ DVŮR EU (2003) Judgment of 10 February 2000, Fitzwilliam Technical Services and Bestuur van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (C-202/97). [online, 24. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997CJ0202:EN:PDF>;

SOUDNÍ DVŮR EU (2003) Judgment of 30 March 2000, Barry Banks and Others and Théâtre Royal de la Monnaie (C-178/97). [online, 24. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997CJ0178:EN:PDF>.

¹⁴ Rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. A1 ze dne 12. června 2009, [online, 23. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:106:0001:0004:CS:PDF>.

¹⁵ SOUDNÍ DVŮR EU (2003) Judgment of 26 January 2006, Rijksdienst voor Sociale Zekerhei v. Herbosch Kiere NV (C-2/05). [online, 24. ledna 2013], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0002:cs:HTML>.

¹⁶ Blíže k závaznosti formuláře např. Pennings (2010): *European Social Security Law*. 5th ed., Intersentia, 2010.

Vyjasnění a zjednodušení by v této oblasti přinesl systém elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení, upravený novými koordinačními nařízeními. Jeho spuštění bylo plánováno na rok 2012, avšak zatím bylo z technických důvodů odloženo na rok 2014. Reálnější se však jeví jeho plné zprovoznění až v dalších letech. Kvůli nedostatečnému sdílení informací mezi institucemi členských států dochází k situacím v rozporu se základními principy koordinace, např. ke dvojí účasti na pojištění nebo naopak dvojí neúčasti. Osoby s trvalým pobytem v České republice, které odcházejí pracovat do jiného členského státu, mnohdy neuvědomí české úřady o účasti na pojištění v jiném státě, a nadále se účastní českého veřejného zdravotního pojištění jako tzv. osoby bez zdanitelných příjmů. Ačkoliv tento přístup odporuje koordinačním pravidlům, možnosti jeho zjištění českými úřady či úřady hostitelského státu jsou pouze omezené. Jako vhodnější se jeví řešení těchto problémů na úrovni států a jejich institucí, nikoliv radikální a nekoordinovanou iniciativou jednoho státu.

Summary

Coordination of social security within the European Union is mainly governed by Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation No. 987/2009. Interpretation of the coordination rules is also influenced by decisions of the Court of Justice of the European Union. In December 2012, Belgian Parliament adopted a legislation amendment which enables Belgian institutions to rescind a certificate A1 without any communication with the country which has issued the certificate. In practice, a certificate A1 confirms application of a single legislation as one of the basic principles of coordination of social security and therefore, it plays a crucial role in compliance with the coordination rules. Coordination of social security is very important for ensuring free movement of persons. It is thus questionable, whether the free movement of person is at stake.