

Problematyka zabezpieczenia społecznego otwiera bieżący numer „Polityki Społecznej” – także dlatego, że staje się zagadnieniem coraz bardziej bolesnym. Przez lata całe Polacy żyli w poczuciu względnego bezpieczeństwa, nawet jeśli tylko z grubsza umieli sobie wyobrazić, co może ich czekać na wypadek rozmaitych egzystencjalnych nieszczęść. Wiele wskazuje na to, że ten czas powoli się kończy, zaś to, co wieścili heroldzi „społeczeństwa ryzyka”, staje się częścią naszej codzienności. Czy jesteśmy do tego przygotowani – to pytanie, które trzeba sobie stawiać z pełną świadomością tego, że odpowiedzi będą różne. Warto zatem rozpocząć dyskusję, do której gorąco Czytelników „Polityki Społecznej” zachęcamy!

Redakcja

KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO. AKTUALNE PROBLEMY I WYZWANIA

Gertruda Uścińska

Instytut Polityki Społecznej UW
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

Ważnym instrumentem mobilności pracowników w Unii Europejskiej jest prawodawstwo wspólnotowe w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, obecnie określone w rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71¹ oraz rozporządzeniu wykonawczym (EWG) nr 574/72². Przepisy dotyczące koordynacji są jednym z najbardziej istotnych narzędzi gwarantujących swobodę przepływu osób i tym samym głównym elementem polityki zmierzającej do równego traktowania oraz sprawiedliwości społecznej.

W doktrynie i orzecznictwie często wskazuje się na skomplikowany charakter tych regulacji, chociaż widoczny jest duży postęp w kierunku ich racjonalizacji i uproszczenia. Zwiększona elastyczność rynku pracy i wprowadzenie nowych świadczeń stało się prawdziwym sprawdzianem dla tych regulacji. Wyzwaniem jest obecnie nie tylko swoboda przepływu pracowników, ale także osób, obywateli UE, oraz zwiększenie ochrony społecznej niezależnej od tradycyjnego związku pomiędzy pracą a świadczeniami społecznymi (Jorens, Hajdu 2008).

Nowe formy mobilności (krótsze okresy zatrudnienia, zróżnicowane statusy, praktyki wielokrotnej mobilności) mogą sprawiać problem w stosowaniu rozporządzeń koordynacyjnych. Potrzebne są nowe instrumenty, lepiej dostosowane do potrzeb mobilnych pracowników oraz firm, które je zatrudniają (Komisja Europejska 2007).

Ostatnie kilka lat stosowania tych przepisów po rozszerzeniu UE pokazało, jak wiele wyzwań stoi przez państwami członkowskimi i jak wiele trudności pojawia się w związku z implementacją przepisów o koordynacji (Uścińska 2008a).

KONTEKST EUROPEJSKI ZMIAN W KRAJOWYCH USTAWODAWSTWACH

Zakres przedmiotowy ustalony w rozporządzeniach koordynacyjnych jest podobny do określonego w Konwencji nr 102 o normach minimalnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Obejmuje świadczenia uregulowane w ustawodawstwach państw członkowskich, a wymienione w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1408/71. Są to:

- świadczenia w razie choroby i macierzyństwa;
- świadczenia z tytułu inwalidztwa, łącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania;
- emerytury;
- świadczenia dla osób pozostałych przy życiu;
- świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej;
- świadczenia z tytułu śmierci;
- zasiłki dla bezrobotnych;
- świadczenia rodzinne.

W rozporządzeniu 1408/71 nie dokonuje się wprost enumeracji rodzajów ryzyka socjalnego. Można tego dokonać *implicite* na podstawie nazwy i rodzaju świadczeń ustalonych w art. 4 ust. 1 oraz analizy orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Są to: choroba i macierzyństwo, inwalidztwo, starość, śmierć żywiciela, wypadki przy pracy i choroby zawodowe, bezrobocie, obciążenia rodzinne (Uścińska 2005, s. 259 i n., s. 460 i n.).

Na podstawie orzecznictwa ETS przyjęto, że art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1408/71 ma charakter konstytutywny i ograniczający w tym znaczeniu, że dla uznania, iż określone świadczenie wchodzi w zakres zabezpieczenia społecznego, konieczne jest, aby odnosiło się ono do ryzyk dających się wyróżnić w tym artykule rozporządzenia 1408/71. Oznacza to, że działy zabezpieczenia społecznego nieodnoszące się do rodzajów świadczeń niewymienionych w tym przepisie, a uwzględniające skutki zajścia innych ryzyk niż te, które można *implicite* wyodrębnić na podstawie znaczenia i zakresu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1408/71, nie wchodzi w zakres koordynacji wspólnotowej (Uścińska 2005). Zasadniczym problemem stają się nowe świadczenia nienależące do katalogu rodzaju ryzyka ustalonego w rozporządzeniu 1408/71, jak również ich klasyfikacja.

Rozróżnienie między pomocą społeczną a ubezpieczeniem społecznym, świadczeniami mieszanymi oraz nienależącymi do zakresu przedmiotowego rozporządzenia 1408/71 są problemami, które pojawiają się na tle stosowania w państwach członkowskich regulacji wspólnotowych (Jorens, Hajdu 2008; Uścińska 2005). Problemów powyższych nie rozwiązuje Załącznik IIa „Specjalne świadczenia pieniężne o charakterze nieskładkowym” (art. 10 lit. a),

bowiem klasyfikacja świadczeń do tego załącznika przez państwa członkowskie jest różnorodna (Jorens, Hajdu 2008).

Wiele problemów wiąże się z różnicami terminologicznymi i samodzielnym rozwojem ustawodawstw krajowych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W wielu przypadkach katalog świadczeń ustalonych w przepisach o koordynacji nie obejmuje nowych, ustalonych w prawie krajowym. Dotyczy to także rodzajów ryzyka socjalnego, a zwłaszcza nowych ryzyk, których skutki zajścia objęte są ochroną w systemach krajowych. Lista systemów i świadczeń trudnych do zakwalifikowania jest długa. Przykładowo, w Austrii dyskutowano na temat pomocy bezrobotnym w nagłym wypadku (*Notstandshilfe*). Świadczenie, które przysługuje pracownikowi po wykorzystaniu zasiłku podstawowego (*Arbeitslosengeld*) na podstawie kryterium dochodu, należy zakwalifikować jako świadczenie z pomocy społecznej. Jednak w orzecznictwie przyjęto, że jest to świadczenie objęte koordynacją.

Innym zagadnieniem była klasyfikacja refundacji kosztów zapłodnienia *in vitro*. Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach odrzucił tezę, aby zostały one zakwalifikowane do systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Ustanowiono zatem fundusz finansujący w 70% koszty zapłodnienia, a część jest finansowana z funduszu na rzecz równości w ramach świadczeń rodzinnych. Ponieważ fundusz zwraca koszty w określonych przypadkach, to uprawnienie to znajduje się w zakresie przedmiotowym rozporządzenia 1408/71 i dotyczy nie tylko obywateli Austrii, ale także innych obywateli UE (EOG).

Wiele wątpliwości pojawia się w związku z nietypowymi świadczeniami. We Francji są to np. dodatkowe świadczenia z funduszu na rzecz równości, jak: zasiłek na opiekę długoterminową, świadczenia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę związane z pracą z azbestem. Również świadczenia gwarantujące minimalne środki utrzymania osobom na stałe zamieszkującym w danym państwie nie wchodzą w zakres przedmiotowy rozporządzenia 1408/71. Jednak mogą zostać uznane za przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1612/68³, co spowodowałoby konieczność ich transferu do innego państwa członkowskiego – miejsca pobytu osoby do niego uprawnionej.

Problem ten powstał w związku z francuskim zasiłkiem gwarantującym minimalne środki utrzymania (*Revenu Minimum d'Insertion* – RMI). Rząd francuski odrzucił możliwość eksportowania tego świadczenia. Zrewidowano natomiast warunki, na jakich przyznaje się RMI. Zgodnie z ustawą z 2006 r. warunkiem tym jest prawo do stałego faktycznego zamieszkania na terytorium Francji przez okres wynoszący 3 miesiące przed wystąpieniem o zasiłek. W 2007 r. kolejną nowelizacją ustalono, że warunek ten nie dotyczy m.in. obywateli UE (i osób na ich utrzymaniu) aktywnych zawodowo oraz po ustaniu aktywności, jeżeli są niezdolni do zatrudnienia z powodów zdrowotnych lub edukacji. Wprowadzenie tych warunków było przejawem dostosowania do wymagań dyrektywy 2004/38⁴, dotyczącej m.in. zasad pobytu na terytorium państw członkowskich, w tym powyżej 3 miesięcy.

W Belgii pojawiły się wątpliwości dotyczące klasyfikacji systemu ubezpieczenia oraz skutków ryzyka bankructwa osób prowadzących działalność

na własny rachunek. System belgijski zapewnia prawo do opieki zdrowotnej, niektórych świadczeń rodzinnych oraz do niewielkiego miesięcznego zasiłku pieniężnego, wypłacanego przez krótki czas osobom, wobec których toczy się postępowanie o uznanie bankructwa. Według prawa belgijskiego zasiłek nie podlega transferowi. Decyzję o bankructwie podejmuje Belgijski Sąd Handlowy. Wyłączone z tego systemu są osoby prowadzące działalność poza terytorium Belgii.

Toczy się dyskusja między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w przedmiocie uznania danego świadczenia za wchodzące lub wyłączone z zakresu koordynacji. Przykładowo w Finlandii istnieje lokalny zasiłek pieniężny, wypłacany z tytułu opieki nad osobą, która jej wymaga. Nie jest on oparty na indywidualnym prawie do świadczeń, a na decyzji arbitralnej urzędnika. Można go zakwalifikować jako wchodzący w zakres pomocy społecznej. Jednak trzeba dodać, że świadczenie to ma wiele cech podobnych do omawianych przez ETS w sprawach C-215/99 Jauch i C-160/98 Molenaar. Opiera się także na podobnych elementach konstrukcyjnych co dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem, który był przedmiotem orzeczenia w sprawie C-333/00 Maaheimo.

Kwestia rozróżnienia między ubezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną została po raz kolejny podniesiona przez ETS w orzeczeniach C-265/05 Naranjo oraz C-299/05. Świadczenie z ubezpieczenia społecznego jest przyznawane uprawnionym w oderwaniu od jakiegokolwiek uznaniowej i indywidualnej oceny ich osobistych potrzeb, na podstawie prawnie określonych warunków, jeżeli odnoszą się do jednego z rodzajów ryzyka enumeratywnie wyliczonego w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1408/71 (wyrok w sprawie C-249/83 Hoeckx, C-356/89 Newton oraz w sprawach Molenaar i Jauch).

Trybunał zajął także stanowisko w przedmiocie specjalnego charakteru świadczeń. Świadczenia specjalne w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia 1408/71 definiuje się przez jego cel. Powinno ono zastępować lub uzupełniać świadczenie z zabezpieczenia społecznego oraz posiadać cechy pomocy społecznej, uzasadnionej względem ekonomicznym i społecznym, oraz powinno być przyznawane na podstawie uregulowań ustalających obiektywne kryteria (zob. orzeczenie w sprawie Skalka pkt 25 oraz w sprawie Kersbergen-Lap i Dams-Schipper pkt 30).

Coraz częściej pojawiają się problemy związane z klasyfikacją świadczeń z tytułu opieki długoterminowej (*Long Term Care* – LTC). ETS uznał (sprawa C-212/06), że świadczenia zmierzające do poprawy stanu zdrowia i życia osób wymagających pomocy innych mają zasadniczo na celu uzupełnienie świadczeń z ubezpieczenia chorobowego (lub innego systemu gwarantującego ochronę w razie choroby) i powinny być z tego powodu uznane za świadczenia w razie choroby w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1408/71 (podobne orzeczenia w sprawach C-215/99 Jauch i C-286/03 Hose).

W sprawie C-212/06 przedmiotem pytania prejudycjalnego było pytanie Belgijskiego Sądu Arbitrażowego, czy system ubezpieczenia pielęgnacyjnego (opieki długoterminowej), który:

a) został ustanowiony przez autonomiczną społeczność państwa członkowskiego (społeczność flamandzką),

b) odnosi się do osób rezydujących jedynie na tej części terytorium Belgii, za które ta niezależna społeczność odpowiada,

c) zapewnia zwrot kosztów opieki pozamedycznej nad osobami długotrwale niesamodzielnymi, należącymi do systemu i opłacającymi stałą składkę,

d) finansowany ze składek i dotacji z budżetu jednostki autonomicznej

jest systemem wchodzącym w zakres przedmiotowy – *ratione materiae* – rozporządzenia 1408/71. ETS zajął stanowisko, że system ten wchodzi w zakres przedmiotowy, a świadczenia w nim przewidziane uznał za świadczenia w razie choroby. Przypomniat, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rozróżnienie między świadczeniami, do których rozporządzenie 1408/71 ma zastosowanie, a świadczeniami, do których rozporządzenie to nie ma zastosowania, dotyczy zasadniczo elementów konstytutywnych każdego świadczenia, w szczególności jego celu i warunków przyznania, a nie okoliczności, czy dane świadczenie uznane jest bądź nie za świadczenie zabezpieczenia społecznego przez ustawodawstwo krajowe (wyrok w sprawie C-111/91 Komisja przeciwko Luksemburgowi, a także sprawa C-332/05 Celozzi).

Z dokonanej analizy wynika, że zasadniczym problemem stają się nowe świadczenia nienależące do katalogu rodzajów ryzyka objętych ustaleniami rozporządzeniem 1408/71, jak również klasyfikacja zasiłków, która często przysparza wiele trudności. Szczególnym przypadkiem są świadczenia z tytułu opieki długoterminowej. Orzecznictwo ETS, klasyfikujące świadczenia z tytułu opieki długoterminowej do świadczeń chorobowych, włącza system związany z ryzykiem opieki długoterminowej do systemu ubezpieczenia chorobowego. Pojawiają się takie stanowiska, że w niektórych przypadkach świadczenia te powinny być uznane za specjalne bezskładkowe, zapisane w załączniku II rozporządzenia 1408/71, jako lokujące się gdzieś między zabezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną. Prawdopodobne jest więc, że w przyszłości powstanie nowy rozdział w ramach rozporządzeń koordynacyjnych, dotyczący świadczeń z tytułu opieki długoterminowej. Zagadnienie to wymaga pogłębionej analizy teoretycznej, którą powinno się podjąć w literaturze naukowej, z wykorzystaniem wniosków z implementacji prawa wspólnotowego, a zwłaszcza orzecznictwa ETS (Jorens, Hajdu 2008).

Innym zagadnieniem jest kryterium *employability* (zdolności do znalezienia zatrudnienia). Promocja aktywnego państwa opiekuńczego zawiera istotny element prewencyjny. Podstawowym zadaniem jest pomoc obywatelowi w unikaniu (zapobieganiu) ryzyk społecznych oraz utrzymaniu samodzielności finansowej. Wymóg wcześniejszego zatrudnienia obowiązuje w wielu systemach w odniesieniu do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy czy niepełnosprawności. Aktywność zawodowa o charakterze międzynarodowym może ograniczyć lub pozbawić ochrony w systemach zabezpieczenia społecznego (Jorens, Hajdu 2008). Mobilność jest podstawowym narzędziem skutecznej realizacji Strategii Lizbońskiej, w szczególności przez wprowadzenie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*), umożliwiającego skuteczne rozwiązywanie problemów rynku pracy. Ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie koordynacji zabezpieczenia

społecznego musi być skutecznym instrumentem dostosowanym do potrzeb mobilnych obywateli UE (Komisja Europejska 2007).

Podział na pomoc społeczną i ubezpieczenie społeczne oraz specjalne świadczenia bezskładkowe pozostanie przedmiotem sporów i analiz sądów i doktryny, zwłaszcza kwestia nie podlegania eksportowi niektórych świadczeń (specjalne zasiłki bezskładkowe). Jednocześnie ETS oraz decyzje Komisji Administracyjnej wyraźnie wystrzegają i normują to rozróżnienie. Problemem może być pojęcie zabezpieczenia społecznego, które nabiera coraz szerszego i bogatszego znaczenia. Rozrastanie się go z pewnością spowoduje, że wiele rodzajów świadczeń wyłączonych do niedawna z zakresu tego pojęcia będzie podlegało koordynacji. Zapewne coraz więcej systemów dodatkowych czy uzupełniających wejdzie w zakres przedmiotowy przepisów koordynacyjnych (Uścińska 2008a).

Obecnie koordynacją są objęte systemy publiczne. Jednak ewolucja zabezpieczenia społecznego posuwa się w kierunku systemów mieszanych publiczno-prywatnych. Jeżeli koordynacja ma być skutecznym instrumentem mobilności, to musi w niezbyt odległej przyszłości uwzględnić ten kierunek ewolucji zabezpieczenia społecznego i objąć koordynacją systemy prywatne (Jorens, Hajdu 2008).

Na zmiany zakresu podmiotowego może mieć wpływ także zmieniające się ustawodawstwo krajowe, a także przemiany w sytuacji rodziny. Należy dodać, że w dyrektywie 2004/38 definicja członka rodziny obejmuje partnera, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem. Takich rozwiązań nie przewidują przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co może w przyszłości rodzić problemy implementacyjne (Jorens, Hajdu 2008).

ROZPORZĄDZENIA KOORDYNACYJNE W SZERSZYM KONTEKŚCIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Obywatelstwo UE a koordynacja

Obywatelstwo Unii Europejskiej dotyczy osób fizycznych, które są obywatelami państw członkowskich UE. Ma ono jednak charakter akcesoryjny (dodatkowy), ponieważ nie zastępuje, ale uzupełnia obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii jest zatem stosunkiem prawnym pochodnym, bowiem nie istnieje bez obywatelstwa państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 17 TWE obywatele Unii mają prawa i obowiązki przewidziane w Traktacie. Przysługują im następujące uprawnienia:

– prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 18 TWE),

– czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego (art. 19 TWE),

– prawo do korzystania z opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 20 TWE),

– prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 21 ust. 1 TWE w związku z art. 194 TWE),

– prawo zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 21 ust. 2 TWE),

- prawo zwracania się z quasi-skargą do instytucji Wspólnot Europejskich (art. 21 ust. 3 TWE),
- prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji (art. 255 TWE).

Należy zaznaczyć, że nie jest to katalog zamknięty, bowiem obywatelom Unii przysługuje wiele innych uprawnień ustalonych w Traktacie, m.in. związanych ze swobodą przemieszczania się pracowników, usług i innych. Możliwość rozszerzenia uprawnień obywateli UE przewiduje art. 22 TWE. Prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przewidziane w art. 18 TWE, ma charakter subsydiarny w stosunku do prawa pobytu przysługującego ze względu na swobodę przemieszczania się pracowników, swobodę prowadzenia działalności oraz swobodę świadczenia usług. Zakres tego prawa ustala Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich ostatnich orzeczeniach w sprawie C-192/05 Tas-Hagen, gdzie wyrok dotyczy wykładni art. 18 ust. 1 TWE. Artykuł 18 ust. 1 TWE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państw członkowskich, zgodnie z którym to państwo członkowskie odmawia swojemu obywatelowi świadczenia na rzecz cywilnych ofiar wojennych z tego tylko powodu, że w chwili złożenia wniosku zainteresowany nie zamieszkiwał na terytorium tego państwa członkowskiego, lecz w innym państwie.

Jakby kontynuacją i rozszerzeniem tej wykładni ETS jest wyrok w sprawie C-499/06 Nerkowska. Trybunał stwierdził w nim, że wykładni art. 18 ust. 1 TWE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które odmawia wypłaty swoim obywatelom świadczenia przewidzianego dla cywilnych ofiar wojny lub represji tylko z tego powodu, że w okresie tej wypłaty mieszkają na terytorium innego państwa członkowskiego.

W obu tych orzeczeniach mamy do czynienia z szeroką interpretacją podmiotowego zakresu stosowania art. 18 ust. 1 TWE oraz systemu świadczeń, których celem jest zadośćuczynienie cywilnym ofiarom wojny lub represji uszczerbku psychicznego i fizycznego, jakiego doznali, a należącego do kompetencji państw członkowskich. Zatem na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego są one wyłączone z zakresu przedmiotowego art. 18 ust. 1 TWE.

Jednak Trybunał uznał, że skorzystanie ze swobody przemieszczania się, przebywania na terytorium państw członkowskich, gwarantowanej przez wspólnotowy porządek prawny, ma wpływ na uprawnienia do wypłaty świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo krajowe i nie może być uważane za sytuację czysto wewnętrzną i niemającą związku z prawem wspólnotowym. Uregulowania krajowe, które stawiają w gorszej sytuacji obywateli tego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowią ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 TWE każdemu obywatelowi Unii (orzeczenie w sprawie C-406/04 de Cuyper).

W orzeczeniu w sprawie C-499/06 Nerkowska Trybunał uznał, że Ustawa z 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin stanowi takie ograniczenie. Uzależniając bowiem wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium

kraju, ustawa ta może zniechęcić obywateli polskich do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska.

Trybunał dodał, że uregulowanie krajowe, które nakłada takie ograniczenie w korzystaniu ze swobód przez obywateli tego kraju, może być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego, niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy i jest proporcjonalne do uzasadnionego celu, jaki realizuje prawo krajowe (wyrok w sprawie de Cuyper, a także w sprawie Tas-Hagen, Tas).

Strona polska (ZUS i rząd polski) wskazywała, że wymóg posiadania miejsca zamieszkania jest przejawem integracji świadczeniobiorców – cywilnych ofiar wojny lub represji w społeczeństwie polskim. Ponadto gwarantuje możliwość sprawdzenia, czy sytuacja uprawnionego do świadczenia nie zmieniała się w taki sposób, że wpłynęłaby na prawo do tego świadczenia.

Trybunał nie uznał tych argumentów za wystarczające i stwierdził, że wymóg posiadania miejsca zamieszkania przez cały czas wypłaty świadczenia jest nieproporcjonalny, ponieważ wykracza poza to, co jest konieczne do zapewnienia więzi cywilnych ofiar wojny lub represji ze społeczeństwem polskim. Natomiast jeżeli chodzi o drugi argument, zgodnie z którym wymóg posiadania miejsca zamieszkania ma być sposobem weryfikacji, czy uprawniony do renty inwalidzkiej w dalszym ciągu spełnia wymogi jej przyznania, może być osiągnięty innymi środkami, które są mniej dolegliwe dla obywateli UE i które są również skuteczne.

Przedstawione orzeczenia zaprzeczają stanowisku, że uprawnienia wynikające z art. 18 TWE dotyczące obywatelstwa europejskiego nie mają zastosowania w sytuacjach nieobjętych rozporządzeniami koordynacyjnymi. Chodzi zwłaszcza o wyłączenie z zakresu koordynacji (art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1408/71) systemów świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków (Uścińska red. 2005).

Ta linia orzecznicza ETS może w przyszłości spowodować, że specjalne świadczenia nieskładkowe objęte koordynacją, których wypłata jest ograniczona do terytorium danego państwa, będą transferowane na podstawie uprawnień traktatowych i dotyczących obywatelstwa UE (Jorens, Hajdu 2008).

KOORDYNACJA A INNE REGULACJE WSPÓLNOTOWE

Ustalenie związku między art. 39–42 TWE (zwłaszcza art. 39) a rozporządzeniem 1612/68 i dyrektywą 2004/38/WE (swoboda przepływu pracowników w szerokim aspekcie) należy do istotnych problemów badawczych. Przepis art. 39 TWE (EC) konkretyzuje uprawnienia pracowników obywateli państw członkowskich, którzy chcą podjąć pracę na obszarze Wspólnoty poza państwem ojczystym.

Taki pracownik ma prawo do:

- 1) równego traktowania w zakresie zatrudnienia, płacy i warunków pracy,
- 2) przyjmowania ofert pracy,
- 3) swobodnego przemieszczania się w celu podjęcia pracy,
- 4) pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego w celu wykonywania pracy,

5) pozostania na terytorium państwa po zakończeniu pracy.

Przepis art. 39 TWE (EC) przewiduje ponadto dopuszczalne ograniczenia swobody przepływu pracowników (ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego). Przepis art. 39 TWE (EC) był przedmiotem wielu orzeczeń ETS, w których potwierdził on jego skuteczność w płaszczyźnie wertykalnej i horyzontalnej. Trzeba przypomnieć, że według Trybunału przepis ten przyznaje konkretne prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty oraz może być podstawą dochodzenia przed sądem krajowym roszczeń przeciwko państwu członkowskim lub innym podmiotom. Swoboda przepływu pracowników jest uregulowana także w prawie wtórnym, w tym w rozporządzeniu nr 1612/68, w którym precyzuje się przepisy traktatowe w zakresie dostępu do zatrudnienia oraz zasady równego traktowania. Rozporządzenie to rozciąga zakres swobody na członków rodziny pracownika przemieszczającego się i określa, jakie przysługują im uprawnienia.

Na szczególną uwagę zasługuje dyrektywa 2004/38, poprzez którą przeprowadzono reformę przepisów regulujących szeroko rozumiane prawo do przemieszczania się i pobytu obywateli UE. Szereg kwestii wymaga jednak szczegółowej analizy, aby ustalić związek między zasadami traktatowymi a ustalonymi w przepisach o koordynacji, i wreszcie w dyrektywie 2004/38. Przykładowo, zakres podmiotowy dyrektywy wyznacza pojęcie obywatela UE. Z kolei przepisy dotyczące koordynacji ustalają ten zakres w odniesieniu do pracownika.

Bardzo istotną nowością wprowadzoną przez dyrektywę jest rozszerzona ochrona członków rodziny obywatela UE. Dyrektywa odchodzi bowiem częściowo od koncepcji pochodnego charakteru tych uprawnień.

Również w zakresie przedmiotowym szereg kwestii wymaga wyjaśnienia. Istotne jest prawo pobytu na okres powyżej 3 miesięcy w kontekście prawa do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Powstaje pytanie o to, jaka powinna być między nimi relacja. Czy trzeba najpierw spełnić warunki pobytu, czy to raczej prawo do świadczeń będzie wystarczające, aby spełnić warunki pobytu? Jak należy rozstrzygnąć problem posiadania środków utrzymania (np. emerytury lub renty), ale na poziomie niższym niż ustalono to w dyrektywie (art. 8 ust. 4)?

W obecnym stanie prawnym zapisy dyrektywy dotyczące prawa pobytu powyżej 3 miesięcy uzależnione od spełnienia warunku posiadania wystarczających środków utrzymania w kraju pobytu są dyskryminujące, bowiem beneficjenci świadczeń z systemów zabezpieczenia społecznego z państwa, gdzie te świadczenia są niższe, nie spełniają tego warunku. Dotyczy to zwłaszcza systemów z nowych państw członkowskich. Trzeba dodać, że z kolei prawo do transferu tych świadczeń bezwarunkowo przysługuje na mocy rozporządzeń o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Na tle tych problemów wyraźnie widać, że w zapisach dyrektywy 2004/38 zabrakło rozwiązań, które uwzględniałyby warunki pobytu w innym państwie członkowskim od szerszego kontekstu sytuacji prawnej obywatela UE, w tym jego uprawnień z zabezpieczenia społecznego (Uścińska 2008a). W wielu bowiem przypadkach

obywatele Unii nie spełniają kryteriów dochodowych obowiązujących w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego kraju przyjmującego (do którego się udają), mimo że je spełniają w kraju, z którego wyjeżdżają.

ZAKOŃCZENIE

Ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące mobilności pracowników w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego odgrywało i nadal będzie odgrywać ważną rolę. Decyduje ono bowiem o faktycznym wymiarze korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i zagwarantowaniu ochrony przez systemy zabezpieczenia społecznego.

W ostatnich latach pojawiało się jednak wiele problemów, które powinien rozwiązać wspólnotowy ustawodawca. Z jednej strony jest to konieczność zapewnienia adekwatności przepisów regulujących koordynację do zmieniającego się rynku pracy, elastyczności zatrudnienia, a z drugiej dostosowanie zasad koordynacji do zmian o różnym charakterze w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego.

Trzeba podkreślić, że w systemach krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej dokonano wielu zmian systemowych i parametrycznych, które wcześniej nie były uwzględnione przy konstruowaniu zasad koordynacji (Uścińska 2008a). Nie bez znaczenia są także problemy związku i relacji między regulacjami koordynacyjnymi a innymi prawami wspólnotowego, w szczególności w zakresie obywatelstwa Unii Europejskiej i uprawnień wynikających z niego, a ustalonych w regulacjach koordynacyjnych. Brakuje także kompatybilności między regulacjami dotyczącymi prawa pobytu (dyrektywa 2004/38) a uprawnieniami wynikającymi z koordynacji.

Zagadnienia te powinny być przedmiotem pogłębionych analiz badawczych, tak aby w przyszłości zapewnić właściwą ochronę obywatelom Unii Europejskiej korzystającym ze swobody przemieszczania się.

¹ Rozporządzenie nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie.

² Rozporządzenie nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 1408/71.

³ Rozporządzenie nr 1612/68 EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobody przemieszczania się pracowników w obrębie Wspólnoty.

⁴ Chodzi o dyrektywę nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii, członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

LITERATURA

Jorens Y., Hajdu J. (2008), *European Report 2007* (2008), raport przygotowany w ramach projektu trESS – Training and reporting on European Social Security, koordynowany przez Uniwersytet w Gandawie.

Komisja Europejska (2007), *Europejski plan działania na rzecz mobilności w zatrudnieniu 2007–2010*, Bruksela.

Uścińska G. (2005), *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa: IPiSS.

Uścińska G., red. meryt. (2005), *Komentarz do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 marca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie*, Warszawa: MPS.

Uścińska G. (2008a), *National Report 2007. Poland*, raport przygotowany w ramach projektu trESS – Training and reporting on European Social Security, koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie, Warszawa: IPISS.

Uścińska G. (2008b), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, Warszawa: IPISS.

SUMMARY

The paper is dealing with issues having a direct impact on the actual state of affairs connected with the rule of the freedom of movement. The coordination of social security schemes is based on a rule of professional mobility of workers and other professionals. The change on the labor market, including the increased flexibility and changes in national legislations, are the true challenge for coordination regulations. Finally, the process of coordination is to be analyzed in a broader legal framework of community law, laws stemming from European Citizenship, and the freedom of movement law (Directive 2004/83). As the article shows, these are not fully compatible and this fact is causing a number of problems, both legal and social, for people trying to freely move from one EU Member State to another.