

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument realizacji ochrony socjalnej osób korzystających ze swobody przemieszczania się

GERTRUDA UŚCIŃSKA

nr ORCID: 0000-0001-7379-5156

Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *W artykule omawiana jest koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument realizacji swobody przepływu osób w Unii Europejskiej. Zasady koordynacji gwarantują zachowanie przez osoby, które zmieniają miejsce zamieszkania i pracy na obszarze Unii Europejskiej, korzyści oferowanych przez krajowe systemy zabezpieczenia społecznego. Koordinacja funkcjonuje w dynamicznym środowisku, co wymaga stałego monitorowania i oceny skutków oddziaływania proponowanych przepisów prawa unijnego, szczególnie w zakresie ustawodawstwa właściwego.*

SŁOWA KLUCZOWE: *koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, swoboda przepływu osób, Unia Europejska, regulacje unijne*

Wprowadzenie

Swoboda przepływu osób to jedna z fundamentalnych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Stanowi ona istotny element obywatelstwa unijnego. Jest jedną z czterech podstawowych swobód – obok swobody przepływu kapitału, usług i towarów – kształtujących integralność Unii i stanowiących część jednolitego rynku unijnego. Wszystkie te swobody przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, a swoboda przepływu osób umożliwia dogodne warunki podróży do innych państw członkowskich, nabywania tam dóbr i usług oraz podejmowania pracy.

W ramach swobodnego przepływu osób dokonuje się przepływ zasobów ludzkich podejmujących pracę na terenie innych państw członkowskich. Pozwala to m.in. na łagodzenie deficytu zasobów pracy w skali całej Unii i na lepsze dopasowanie podaży i popytu na pracowników o określonych kwalifikacjach, a tym samym daje pracodawcom możliwość większego wyboru z dostępnych zasobów. Dzięki swobodzie w podejmowaniu zatrudnie-

nia w innych państwach unijnych zyskują też pracownicy, którzy mają większe szanse na lepszą pracę poza granicami kraju stałego zamieszkania.

Zapewnienie ochrony socjalnej pracownikom przemieszczającym się jest możliwe dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Pod tym pojęciem rozumie się zespół regulacji prawnych UE, gwarantujących łączność między różnymi systemami zabezpieczenia społecznego w krajach członkowskich. Krajowe systemy zabezpieczenia społecznego podlegają regulacjom narodowym. Jeżeli jednak ograniczylibyśmy się tylko do korzystania z zasad określanych w tych regulacjach, to część osób przemieszczających się i pracujących w różnych państwach unijnych prawdopodobnie nie nabyłaby prawa do świadczeń np. z powodu braku wymaganego stażu w opłacaniu składek.

Koordinacja w Unii Europejskiej nie jest nowym rozwiązaniem; jako zasada jest obecna w prawie unijnym już od 60 lat. W praktyce umożliwia korzystanie ze swobody przemieszczania się w ramach UE z zachowaniem prawa

do świadczeń objętych koordynacją. Jest to też instrument wzmacniania zasady równego traktowania obywateli wszystkich krajów członkowskich na terytorium unijnym oraz ochrony praw nabytych¹. Zgodnie z zasadami koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego osoby przemieszczające się zachowują uprawnienia do nabytych już świadczeń i nie tracą ich z powodu zamieszkania w innym państwie członkowskim.

Realizacja zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest poważnym wyzwaniem zarówno dla instytucji unijnych, jak i krajowych. Wiąże się z licznymi procedurami i dynamiczną współpracą między instytucjami właściwymi, które muszą zapewnić obywatelom korzystającym ze swobody do przemieszczania się właściwe zabezpieczenie, dające im poczucie bezpieczeństwa socjalnego.

Unijny dorobek prawny w zakresie swobody przepływu pracowników

Zasada swobody przepływu osób sformułowana została w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² (TFUE). W tytule rozdziału I została ona odniesiona do pracowników. Ponadto główne regulacje prawne odnoszące się do realizacji tej swobody zapisane zostały w:

- dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG,

75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG³,

- dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁴,
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników⁵,
- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii⁶,
- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013⁷.

Istotne znaczenie dla realizacji obywatelskiego prawa do swobodnego przemieszczania się mają również inne unijne akty prawne, w tym zwłaszcza:

- dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie⁸,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwieszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur⁹,

¹ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 163 i nast.

² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/66 z 26.10.2012 (wersja skonsolidowana).

³ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 158/77 z 30.4.2004.

⁴ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 255/22 z 30.9.2005.

⁵ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 128/8 z 30.4.2014.

⁶ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 141/1 z 27.5.2011 (tekst jednolity).

⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 107/1 z 22.4.2016.

⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 209/46 z 25.07.1998.

⁹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 128/1 z 30.04.2014.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (rozporządzenie wykonawcze)¹¹,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo¹².

Ważnym źródłem prawa w zakresie swobodnego przepływu pracowników jest też bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przepisy prawa krajowego każdego z państw członkowskich w konfrontacji z przepisami innych państw nierzadko wymagają interpretacji TSUE, która staje się obowiązującą podstawą wykładni prawnej¹³.

Obywatele UE aktywnie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach Unii. Duża dynamika procesów mobilności pracowniczej w ramach UE i różnorodność ich sytuacji, co wiąże się jednocześnie z intensywną współpracą między instytucjami właściwymi, to główne przyczyny, które spowodowały konieczność nowelizacji części przepisów prawa unijnego dotyczącego koordynacji zabezpieczenia społecznego lub ich nowelizacji. Ostatnie zmiany w prawie unijnym dotyczyły:

- a) w zakresie swobody przepływu pracowników – transpozycji dyrektywy 2014/54/UE (dyrektywa wdrożeniowa) oraz implementacji rozporządzenia UE nr 2016/589 (nowe rozporządzenie EURES);
- b) w zakresie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług – dyrektywy 2018/

957/EU zmieniającej dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Do 30 lipca 2020 r. państwa członkowskie są zobowiązane do implementacji jej przepisów. Od tej daty będą mogły wymagać przestrzegania przyjętych przepisów od przedsiębiorców delegujących pracowników. Zmiany dotyczą też transpozycji dyrektywy 2014/67/EU w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE.

Regulacje UE w zakresie zabezpieczenia społecznego

Unia Europejska w zakresie zabezpieczenia społecznego nie ustanowiła jednolitych rozwiązań prawnych, m.in. ze względu na daleko idące zróżnicowanie rozwiązań ustawodawstw krajowych i brak zgody państw członkowskich co do takich działań. W swojej aktywności skupia się na regulacjach o charakterze norm kolizyjnych, czyli takich, które mają za zadanie rozwiązywanie kolizji, a niekiedy i sprzeczności między różnymi regulacjami krajowymi. Są to więc przepisy o charakterze koordynacyjnym, które istnieją w Europie od 1958 r.

Głównym celem przepisów o charakterze koordynacyjnym jest realizacja zasady prawa do przemieszczania się obywateli UE. Chodzi o to, aby obywatele UE, którzy korzystają z tego prawa, nie byli w gorszej sytuacji od nieprzemieszczających się. Przepisy te realizują dyspozycje traktatowe zawarte w art. 21 TFUE: *Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania*, a także, w zakresie swobody przepływu pracowników, wspomniany już we wprowadzeniu art. 45 TFUE:

- ust. 1: *Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii oraz*
- ust. 2: *Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność pań-*

¹⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 200 z 7.6.2004,

¹¹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 284/1 z 30.10.2009.

¹² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 344/1 z 29.12.2010.

¹³ Uścińska G., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach swobodnego przemieszczania się obywateli UE*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2016, nr 5, s. 93-100.

stwoną między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

Ocena stosowania przepisów rozporządzeń unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Polsce¹⁴

Z perspektywy Polski przepisy rozporządzeń unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oceniać należy pozytywnie. Można wskazać wiele argumentów uzasadniających taką ocenę. Przede wszystkim ułatwiają swobodny przepływ osób w ramach państw Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Należy podkreślić, że zakres podmiotowy oparty jest na obywatelstwie UE. Ponadto przepisy te zapewniają ochronę w dziedzinie zabezpieczenia społecznego osobom migrującym. Ułatwiają także nabywanie prawa do świadczeń, m.in. przez zasady sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia i zamieszkania, ważne w odniesieniu do świadczeń długoterminowych, zwłaszcza do emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy. Pozwalają również transferować świadczenia do miejsca zamieszkania za granicą w innym państwie członkowskim.

Przepisy regulujące swobodę przepływu pracowników odnoszące się do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią podstawę do wymiany danych między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich, co pozwala na sprawną wypłatę świadczeń dla osób zamieszkałych za granicą w państwach członkowskich. Uregulowanie tej procedury i zasad współpracy międzyinstytucjonalnej w omawianym zakresie zapobiega też nadużyciom. Na ich podstawie zawiera się porozumienia międzyinstytucjonalne z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi, które dotyczą uszczegółowienia współpracy.

W lipcu 2019 r. wdrożone zostało innowacyjne, niezwykle istotne dla procesu przepły-

wu pracowników w ramach UE, rozwiązanie technologiczne, umożliwiające elektroniczną wymianę dokumentów między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich (tzw. *Electronic Exchange of Social Security Information*, EESSI). System ten docelowo zastąpi dotychczasową wymianę dokumentów w formie papierowej. Jego celem podstawowym jest m.in. skrócenie czasu rozpatrywania spraw osób migrujących. Rozwiązanie to stanowi ważny punkt (kamień milowy) w rozwoju współpracy unijnej.

Realizacja przepisów rozporządzeń unijnych oraz dwustronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym

Liczba świadczeń emerytalnych wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych corocznie wzrasta. O ile w 2016 r. Zakład wypłacał średniomiesięcznie 136 808 emerytur i rent, to w 2017 r. już 153 676, a w 2018 r. – 183 952. Oznacza to wzrost liczby wypłacanych świadczeń odpowiednio rok do roku: o 12,3% w 2017 r. i o 19,7% w 2018 r.

W tym samym okresie transferowano, czyli ZUS przekazywał do wypłaty w innych państwach członkowskich UE/EFTA, średniomiesięcznie: w 2016 r. – 35 986 świadczeń, w 2017 r. – 38 554 świadczeń a w 2018 r. – 43 054 świadczeń. Występuje więc systematyczny wzrost liczby transferów świadczeń do wspomnianych państw. W 2017 r. liczba transferowanych polskich świadczeń za granicę do państw UE/EFTA wzrosła o ponad 7% w stosunku do 2016 r., a w 2018 r. o blisko 19% w stosunku do roku poprzedniego.

Kierunki transferu świadczeń są różne, jednak najczęściej świadczeń przekazywanych było do Niemiec (w 2018 r. – 19 657 średnio w miesiącu). Znaczna liczba polskich świadczeń wypłacona została też we Francji (4644), w Szwecji (3393), Austrii (3377), w Republice Czech (2559) i w Wielkiej Brytanii (1604).

¹⁴ M. Fuchs, R. Cornelissen, *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. BECK-Hart-Nomos, First Edition 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015.

W 2018 r. zarejestrowano w ZUS 15 633 wniosków o polskie emerytury lub renty dla osób zamieszkałych za granicą w państwach członkowskich UE/EFTA. W tym samym roku Zakład odnotował 25 494 wnioski złożone przez osoby zamieszkałe za granicą w państwach członkowskich UE/EFTA wymagające wydania decyzji zamiennych o polskie emerytury lub renty. O przyznanie zagranicznych emerytur lub rent z państw członkowskich UE/EFTA ubiegało się – składając wnioski w ZUS – 15 030 osób.

Koordinacja obejmuje także inne świadczenia, jak zasiłki chorobowe czy macierzyńskie.

Realizacja przepisów rozporządzeń unijnych

Ustawodawstwo właściwe

Od 1 maja 2004 r., czyli od daty przystąpienia Polski do grona państw członkowskich Unii Europejskiej, realizowane są w naszym kraju przepisy rozporządzeń unijnych w zakresie ustalania ustawodawstwa właściwego. Na podstawie tych przepisów następuje potwierdzanie zaświadczeń E101 (dotyczących ustawodawstwa właściwego), natomiast od 1 maja 2010 r. potwierdzane są też zaświadczenia A1 wskazujące, któremu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego podlega dana osoba. Zaświadczenia te mogą być wydane od razu na maksymalny okres 24 miesiące, co znacznie ułatwia rozpatrywanie spraw, zmniejszając liczbę składanych wniosków.

Ze względu na liczbę i stopień skomplikowania spraw z zakresu ustalania właściwego ustawodawstwa od 1 października 2016 r. uruchomiono centralny rejestr zaświadczeń A1. Wspomaga on pracowników przy obsłudze i wydawaniu tych zaświadczeń, ponieważ umożliwia podgląd dokumentów wydanych przez inne oddziały ZUS. Takie możliwości działania są istotnym instrumentem służącym m.in. zapobieganiu nadużyciom. Centralny rejestr umożliwia ponadto tworzenie raportów dotyczących wydanych zaświadczeń A1 z zastosowaniem różnych kryteriów klasyfikacji (np. z uwzględnieniem obywatelstwa, liczby osób, które otrzymały zaświadczenie A1, sekcji gospodarki, kraju delegowania).

Zaświadczenia A1

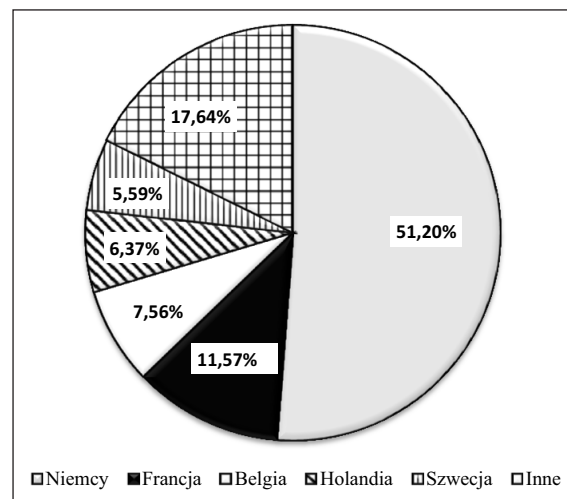
Liczba zaświadczeń A1 wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako instytucji właściwej, stale wzrasta. Co więcej, ZUS wydaje najwięcej zaświadczeń A1 w całej Unii Europejskiej, gdyż w porównaniu z innymi państwami członkowskimi najwięcej pracowników delegowanych do innych krajów pochodzi z Polski.

W latach 2009–2018 liczba wydawanych zaświadczeń A1 wzrosła blisko trzykrotnie: z 513 926 w 2016 r. do 573 293 w 2017 r. (wzrost o 11,6%) i 605 710 zaświadczeń wydanych w 2018 r. (wzrost w stosunku do 2017 r. o 5,6%).

W ogólnej liczbie zaświadczeń A1 znaczny udział mają te, które wydano dla pracowników delegowanych: w 2016 r. – 234 154, w 2017 r. – 217 154, a w 2018 r. – 220 906 zaświadczeń A1. W pozostałych przypadkach zaświadczenia te najczęściej wydawane są w związku z wykonywaniem pracy w dwóch lub więcej państwach UE.

Od 2004 r. największa liczba zaświadczeń A1 wydawana jest dla pracowników delegowanych do Niemiec i Francji (wykres 1).

Wykres 1. *Zaświadczenia A1 wydane w 2018 r. pracownikom delegowanym według państwa-celu delegowania (%)*



Źródło: dane ZUS.

Widoczna jest wyraźna dysproporcja w kierunkach delegowania pracowników. Głównym państwem, dla którego wciąż wydawana jest największa liczba zaświadczeń A1 spośród wszystkich państw-celów delegowania, są Niemcy.

W 2004 r. dla pracowników delegowanych do Niemiec wystawiono 73,5% wszystkich zaświadczeń A1 wydanych w tym roku, natomiast w 2018 r. – 51,2%.

Zagadnienia problemowe – ustawodawstwo właściwe

Stosowanie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego rodzi wiele problemów interpretacyjnych. Podstawą ich rozwiązywania powinna być rzetelna informacja o krajowych rozwiązaniach prawnych i wsparcie ze strony ekspertów krajowych, których wiedza może być wykorzystana do wyjaśniania zaistniałych zawłości czy kolizji przy praktycznym stosowaniu prawa. Dlatego Komisja Europejska zdecydowała o realizacji międzynarodowych projektów eksperckich, ukierunkowanych generalnie na monitorowanie stosowania prawa w ramach UE w odniesieniu do swobody przepływu osób i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Projektami z tego obszaru, opartymi na tworzeniu sieci niezależnych ekspertów, były przede wszystkim trESS (*Training and reporting on European Social Security*), FreSsco (*Free Movement of Workers and Social Security Coordination*) i aktualnie realizowany MoveS (*Free Movement of Workers and Social Security Coordination*). Każde z tych przedsięwzięć miało na celu podniesienie stanu wiedzy w wymienionych obszarach w instytucjach unijnych, wśród przedstawicieli władz krajowych, pracowników naukowych, prawników, sędziów, partnerów społecznych i przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W toku projektów trESS i FreSsco powstały, a w ramach MoveS, który zakończy się w 2021 r., nadal jeszcze będą przygotowywane przez wysokiej klasy ekspertów prawne raporty tematyczne, raporty krajowe, informacje bieżące i odpowiedzi *ad hoc* na potrzeby Komisji Europejskiej. Ponadto otwarte seminaria i konferencje projektowe to źródło wiedzy i szerokie forum dyskusji o bieżących proble-

mach dotyczących realizacji zasad swobodnego przepływu pracowników i kwestii bezpieczeństwa socjalnego pracowników podejmujących zatrudnienie lub delegowanych do innych państw unijnych.

Wyniki tych prac są podstawą do oceny, porządkowania i nowelizacji prawa krajowego i unijnego. Dzięki tym inicjatywom Komisja Europejska zyskuje dostęp do profesjonalnych raportów, pogłębionych informacji i analiz prawa krajowego w państwach członkowskich. Opracowania projektowe i wiedza ekspertów są też potencjałem w dyskusjach dotyczących rozwiązywania problemów pojawiających się podczas stosowania prawa w obszarze swobody przemieszczania się w ramach Unii i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Na ich podstawie wskazano na potrzeby zmian w rozporządzeniach unijnych dotyczących koordynacji i Komisja Europejska wypracowała ich propozycje. Wiedza ekspertów i rezultaty ich pracy są też pomocne w procesie stosowania i nowelizacji prawa unijnego w Polsce¹⁵.

We współpracy z ekspertami krajowymi w celu wsparcia władz i instytucji właściwych Komisja Europejska opracowała i opublikowała *Praktyczny poradnik. Ustawodawstwo mające zastosowanie w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii*. Jest to publikacja stanowiąca źródło wykładni autentycznej przepisów o koordynacji. W treści poradnika zawarto m.in. definicje porządkujące procedury koordynacji.

„Znaczna część działalności”

W *Praktycznym poradniku* znalazło się m.in. określenie *znaczącej części działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo delegujące pracownika*. We współpracy międzyinstytucjonalnej budzi ono kontrowersje, gdyż było niedookreślone, niejednoznaczne i definiowane albo przez nieprecyzyjne kryteria dochodu, albo też przez kryterium wielkości zatrudnienia. Dlatego, dla doprecyzowania, w *Praktycznym poradniku* określono, że wartość obrotów osiąganych przez przedsiębiorstwo w państwie delegującym powinna wynosić „około 25%”. Ponieważ w re-

¹⁵ Por. Uścińska G., *Badania europejskie nad utrudnieniami w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 5–6.

gulacjach prawnych nie ma wskazań, jaka liczba pracowników powinna pozostać w państwie delegującym, aby uznać, że firma delegująca prowadzi znaczną część działalności w państwie delegującym, *Praktyczny poradnik* wskazuje, że jedynie w sytuacji, kiedy w państwie delegującym pozostanie wyłącznie personel administracyjny, kryterium to nie jest spełnione.

Zastępowanie pracowników delegowanych

W *Praktycznym poradniku* nie sprecyzowano jasno, jakie dowody lub informacje instytucja dokonująca potwierdzenia zaświadczenia A1 powinna uznać za wystarczające w celu prawidłowego potwierdzenia A1 i zagwarantowania, że nie doszło do naruszenia tzw. zakazu zastępowania pracownika delegowanego. Wskazano natomiast, że do niedozwolonego zastępowania dochodzi wówczas, gdy praca jest wykonywana w sposób ciągle przez powtarzające się delegowanie różnych pracowników na te same stanowiska i w tych samych celach.

Zastępowanie pracowników delegowanych znalazło odniesienie m.in. w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 września 2018 r. w sprawie C-527/16 *Alpenrind*. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału pracownik nie może zostać zastąpiony przez pracownika, który został delegowany przez tego samego pracodawcę lub innego pracodawcę; w praktyce również przez pracodawcę z innego państwa członkowskiego. Trybunał wzmocnił wykładnię autentyczną przepisów unijnych zawartą w *Praktycznym poradniku*. W świetle wyroku zastępowanie ma miejsce wtedy, gdy pracownicy są delegowani do wykonywania tej samej pracy. Oznacza to istotne konsekwencje dla tych branż, w których wykonywanie tej samej pracy na tych samych stanowiskach stanowi o ich specyfice¹⁶.

Cytowany wyżej wyrok TSUE może negatywnie wpłynąć na obowiązki instytucji państw członkowskich w kwestii oceny czy dochodzi do zastępowania, czy nie. Trudność sprawia bowiem pozyskanie informacji o tym, czy do-

szło do takiego niedozwolonego zastępowania. W związku z tym można spodziewać się, że z instytucji zagranicznych będzie wpływać więcej zapytań dotyczących niedozwolonego zastępowania.

Pojęcie pracy o charakterze marginalnym

Brak precyzyjnej definicji pracy o charakterze marginalnym powoduje, że państwa członkowskie różnie rozumieją stosowane zapisy dotyczące określania, czym jest tak nazywana praca.

W *Praktycznym poradniku* wskazano, w jakiej sytuacji mamy do czynienia z pracą marginalną, o której mowa w rozporządzeniu nr 987/2009 i jak ją należy rozumieć. Zaleca się uznanie za pracę o charakterze marginalnym działalności, która zajmuje mniej niż 5% regularnego czasu pracy lub stanowi mniej niż 5% całkowitego wynagrodzenia pracownika.

Kierunki zmian przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Zakres przedmiotowy koordynacji został określony na mocy rozporządzenia nr 883/2004. Dokument ten uwzględnia nowe trendy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które pojawiły się w ustawodawstwie państw członkowskich, a także kwalifikację określonych świadczeń przyjmowaną w orzecznictwie TSUE. W niektórych obszarach przywołane tu rozporządzenie nie wprowadzało postępu. Jest tak na przykład w przypadku ryzyka niesamodzielnności oraz świadczeń opieki długoterminowej (*long-term care benefits*).

W aktualnych przepisach o koordynacji katalog rodzaju ryzyka socjalnego odnosi się w sposób bezpośredni do dziewięciu tradycyjnych ryzyk socjalnych. Wymieniono je w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004: choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, starość, śmierć żywiciela, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, śmierć, bezrobocie, obowiązki rodzinne. Natomiast w odniesieniu do ryzyka niesamodzielnności daje się go ustalić *implicite* przez świadczenia chorobowe gwarantujące ochronę

¹⁶ Rzecznik Generalny w opinii ze stycznia 2018 r. stwierdził, że *zastępowanie występuje tylko wtedy, gdy pracownicy delegowani są przez tego samego pracodawcę, a więc inaczej niż orzekł później Trybunał.*

(opieka długoterminowa) w przypadku skutków jego zajścia.

Prawo do świadczeń opieki długoterminowej a nowelizacja rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009

W rozporządzeniach unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie ma definicji pojęcia „świadczenia opieki długoterminowej”. Dlatego na gruncie rozporządzenia nr 883/2004 pojawiają się m.in. problemy interpretacyjne w obszarze świadczeń opieki długoterminowej. Nie we wszystkich ustawodawstwach krajowych te świadczenia występują, a ponadto nierzadko określone świadczenie, które uznawane w jednym państwie za świadczenie z tego obszaru, w innym za takie nie jest uważane.

Istnieje potrzeba zdefiniowania tego pojęcia, aby wyraźnie rozdzielić świadczenia opieki długoterminowej od świadczeń przysługujących z powodu zaistnienia innych ryzyk społecznych, takich jak choroba, starość czy inwalidztwo. Potrzebna jest nowelizacja rozporządzeń unijnych w tym zakresie, która spowoduje m.in. wprowadzenie odrębnych przepisów dedykowanych ściśle świadczeniom opieki długoterminowej.

Na poziomie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego) trwają prace nad nowelizacją przepisów rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie świadczeń opieki długoterminowej (*long-term care benefits*). Zwraca się uwagę, że w rozporządzeniach nr 883/2004 i nr 987/2009 nie ma definicji takiej opieki i świadczeń z nią powiązanych, dlatego podstawowym zadaniem jest wypracowanie takiej definicji.

Ponadto niezbędne jest wprowadzenie szczegółowych uregulowań materialnych i proceduralnych dotyczących tych świadczeń, w ramach istniejącego obecnie Tytułu III rozdziału 1 rozporządzenia nr 883/2004 „Świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca”. Prowadzone prace dotyczą też wprowadzenia załącznika XII do rozporządzenia nr 883/2004, który zawierał będzie wykaz tego rodzaju świadczeń przysługujących z poszczególnych państw członkowskich.

Projektowana definicja „świadczeń opieki długoterminowej” ma obejmować świadczenia rzeczowe lub pieniężne. Celem tych świadczeń ma być zaspokojenie potrzeb związanych z opieką lub wsparciem:

- osób, które ze względu na wiek, inwalidztwo, chorobę lub upośledzenie wymagają pomocy innej osoby oraz
- osób do wykonywania podstawowych czynności dnia codziennego przez dłuższy czas w celu wspierania ich osobistej niezależności, w tym w miejscu pracy.

Pojęcie to ma obejmować także świadczenia przyznane w tym samym celu opiekunom osób zależnych.

Projektowane zmiany w zakresie świadczeń opieki długoterminowej ocenić należy pozytywnie. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami Polska będzie mogła nadal stosować do dodatku pielęgnacyjnego przepisy rozdziału 3 (emerytury i renty) Tytułu III, a nie stosować przepisów rozdziału 1 dotyczących zbiegu praw do świadczeń opieki długoterminowej. Dodatek ten nadal wypłacany będzie w każdym przypadku zgodnie z polskim prawem krajowym i będzie bez znaczenia dla jego wypłaty to, czy osoba otrzymała świadczenie opieki długoterminowej z innego państwa członkowskiego.

Istnieje jednak ryzyko, że zagraniczne instytucje innych państw członkowskich będą stosowały do polskiego dodatku pielęgnacyjnego przepisy rozdziału 1 Tytułu III dotyczące zbiegu praw do świadczeń opieki długoterminowej. Tym samym nie będą wypłacać swojego świadczenia opieki długoterminowej w przypadkach zbiegu praw, gdy z Polski przysługuje dodatek pielęgnacyjny. Takie rozwiązanie w projekcie nowelizacji należałoby ocenić krytycznie, ponieważ polski dodatek pielęgnacyjny jest akcesoryjnym, a nie samoistnym świadczeniem.

Projektowana nowelizacja przepisów rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie delegowania i „samodelegowania” osób prowadzących działalność na własny rachunek

W ramach prac nad nowelizacją rozporządzenia nr 883/2004 prowadzone są prace nad rozszerzeniem zakazu zastępowania pracow-

ników delegowanych. Zgodnie z rozważanymi propozycjami zmian pracownik nie będzie mógł zostać delegowany w miejsce innego wcześniej delegowanego pracownika, ani delegowanej osoby wykonującej działalność na własny rachunek. Planowane jest wprowadzenie zakazu zastępowania także w stosunku do osób prowadzących działalność na własny rachunek (tzw. osób „samodelegowanych”), które nie mogą zastępować ani pracowników, ani innych wcześniej „samodelegowanych”.

Dopuszczalne będzie natomiast zastąpienie pracownika lub osoby „samodelegowanej” jeżeli nie dokończy ona pracy, o ile łączny czas pracy wszystkich osób delegowanych nie przekroczy 24 miesięcy. Równolegle w pracach nowelizacyjnych rozważa się skrócenie maksymalnego okresu delegowania lub „samodelegowania” z obecnych 24 miesięcy do 18 miesięcy. Na ten temat wciąż trwają dyskusje.

Dyskutowana jest też propozycja wprowadzenia obowiązkowej 3-miesięcznej przerwy między kolejnymi 24-miesięcznymi okresami delegowania tej samej osoby do tego samego państwa członkowskiego.

W ramach nowelizacji rozporządzenia nr 883/2004 rozważana jest również propozycja rezygnacji z obowiązku składania wniosku o zaświadczenie A1, jeżeli delegowanie lub wyjazd nie przekracza 5 dni roboczych lub dotyczy podróży służbowej. Proponuje się także rozróżnić między delegowaniem a podróżą służbową, na co od dawna wskazywano w literaturze przedmiotu.

Rozważane są też propozycje kryteriów określających cechy pracownika pozwalającego na jego delegowanie. W związku z tym zaproponowano wydłużenie do 3 miesięcy (z obecnego 1 miesiąca) wymogu podlegania przed delegowaniem ustawodawstwu państwa, które jest siedzibą pracodawcy.

Projektowana nowelizacja przepisów rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie aktywności zawodowej w kilku państwach członkowskich

W toku prac nad nowelizacją rozporządzenia nr 883/2004 podjęto też wybrane problemy dotyczące pracy/samozatrudnienia w więcej niż jednym państwie członkowskim UE.

Zaproponowano m.in., aby przy zbiegu wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek w jednym państwie członkowskim oraz pobierania świadczenia dla bezrobotnych w innym państwie stosowano ustawodawstwo tego państwa, które wypłaca świadczenie.

Dyskutowane jest też rozszerzenie definicji pojęcia „siedziba lub miejsce wykonywania działalności” i wprowadzenie do niej jednoznacznych kryteriów ocennych, takich jak wielkość obrotów, czas pracy, liczba świadczonych usług czy dochód z prowadzonej działalności.

W proponowanych zmianach rozporządzenia nr 883/2004 zaproponowano też, aby wobec osób wykonujących pracę najemną lub pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich, a które zamieszkują poza terytorium UE, dla celów przepisów o koordynacji za państwo zamieszkania uznawane było państwo prowadzenia głównej części działalności, wyznaczonej przy zastosowaniu kryterium czasu pracy na terytorium UE.

Inne problemy dotyczące nowelizacji rozporządzenia nr 883/2004 – zagadnienia do dyskusji

Trwające wciąż w instytucjach unijnych prace nad nowelizacją rozporządzenia nr 883/2004 dotyczą generalnie realizacji prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Kwestiami szczegółowymi do rozstrzygnięcia pozostaje np. nowelizacja zasad współpracy między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich w celu wymiany dobrych praktyk i wyeliminowania nadużyć.

Monitoring, ewaluacja, wykorzystanie europejskiego filaru socjalnego

Tak jak niezbędne jest rozpoznanie i ocena skutków oddziaływania stosowanych przepisów prawa unijnego, tak też niezbędne jest monitorowanie skutków proponowanych zmian rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie ustawodawstwa właściwego w odniesieniu do prowadzenia aktywności ekonomicznej w kilku państwach członkowskich.

Z punktu widzenia naszego kraju potrzebne jest monitorowanie i ocena wpływu ograniczenia skali delegowania z Polski w związku z wdrożeniem nowej dyrektywy o delegowaniu 2018/957 na warunki prowadzonej działalności i usług świadczonych przez polskich przedsiębiorców.

Ważne jest też uwzględnienie, w ramach proponowanych zmian w przepisach unijnych, wymogu prowadzenia znacznej części działalności w państwie stanowiącym siedzibę firmy zatrudniającej pracowników w kilku państwach członkowskich. Należy jednak zauważyć, że określenie, czy znaczna działalność jest wykonywana w państwie siedziby, może być niezwykle kłopotliwe w przypadku niektórych firm z uwagi na specyfikę ich funkcjonowania (np. w branży transportu międzynarodowego).

Ważne jest rozważenie przez Komisję Europejską możliwości poszerzenia *Praktycznego poradnika* w zakresie zastępowania, w szczególności w odniesieniu do firm prowadzących działalność tylko jednego rodzaju (gdzie pracownicy delegowani są cyklicznie do tej samej

pracy, na tych samych stanowiskach), aby instytucje nie miały wątpliwości, jak postępować przy wydawaniu zaświadczeń A1.

Dynamiczne procesy społeczno-gospodarcze, polityczne i demograficzne powodują konieczność uwzględniania szerszej perspektywy stosowania prawa właściwego. Chodzi głównie o rosnący udział obywateli z państw spoza UE na unijnym rynku pracy, a dokładniej o delegowanie w ramach UE obywateli państw trzecich i konsekwencje prawne tego zjawiska. Konieczna jest tym samym analiza przepisów określających ramy ochrony prawnej obywateli państw trzecich w rozporządzeniu nr 1231/2010 w kontekście gwarantowania realnej ochrony socjalnej.

Stosowanie prawa, zwłaszcza nowych lub znowelizowanych rozwiązań, wymaga monitorowania skutków jego działania. W przypadku wskazanych wyżej rozporządzeń ocena skutków oddziaływania – zarówno *ex post*, jak i *ex ante* – jest niezbędnym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom przemieszczającym się.

LITERATURA

- Fuchs M., Cornelissen R., *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. BECK-Hart-Nomos, First Edition 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015.
- Mitrus L., *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, w: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, tom VIII, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Uścińska G., *Badania europejskie nad utrudnieniami w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 5–6.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Seria Monografie Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Uścińska G., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach swobodnego przemieszczania się obywateli UE*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2016, nr 5.

AKTY PRAWNE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 1-390; wersja skonsolidowana).
- Dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 209 z 25.07.1998, s. 46-49).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, (Dz. Urz. UE L 158 z 30.4.2004, s. 77).
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, s. 22).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur (Dz. Urz. UE L 128 z 30.4.2014, s. 8).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.4.2014, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 200 z 7.6.2004).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz. Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (tekst jednolity Dz. Urz. UE L 141 z 27.5.2011, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L 107 z 22.4.2016, s. 1).

Social security coordination as an instrument realising the freedom of movement in the European Union

GERTRUDA UŚCIŃSKA
University of Warsaw

SUMMARY: *The article analyses the coordination of social security systems as an instrument for realisation of the free movement of persons within the European Union. The coordination rules guarantee retaining full advantages offered by national social security schemes, regardless of the decision to move to another EU Member State. The coordination is functioning in a dynamic environment, and because of that the impact of any new regulations should be carefully monitored, especially in the field of applicable legislation.*

KEY WORDS: *social security coordination, freedom of movement, European Union, EU regulations*