

Zagadnienia opieki długoterminowej w orzecznictwie ETS

GERTRUDA UŚCIŃSKA
Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *Tekst przedstawia zagadnienia opieki długoterminowej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przyjęte w związku ze stosowaniem dotychczasowych regulacji unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Orzeczenia te zachowują aktualność w ocenie stosowania nowych przepisów z tego zakresu oraz rozwiązywania licznych problemów prawnych ich dotyczących.*

Wstęp

Dużą rolę w uwzględnieniu świadczeń opieki długoterminowej (LTC) w katalogu świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego odegrał Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). W wielu orzeczeniach dokonał uściślenia miejsca LTC w obowiązujących dotychczas rozporządzeniach, m.in. w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie.

Uzasadnienie prawne Trybunału o włączeniu świadczeń LTC w zakres prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego było następujące. Świadczenia w ramach LTC nie znajdują się na liście odpowiadającej rodzajowi ryzyka społecznego, objętego przepisami o koordynacji w rozporządzeniu nr 1408/71, mimo to ich koordynacja musi się odbywać według zasad dotyczących innych świadczeń. Ze względu na silne pokrewieństwo z obszarem ryzyka choroby w opinii ETS należy stosować przepisy dotyczące świadczeń chorobowych.

Orzeczenia ETS w obszarze LTC

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie odnosił się do problemów prawnych związanych z LTC. Podstawowe orzecznictwo ETS to sprawy:

- C-160/96 *Molenaar* (wyrok z dnia 5 marca 1998 r.),
- C-215/99 *Jauch* (wyrok z dnia 8 marca 2001 r.),
- C-502/01 i C-31/02 *Gauman-Cerri i Barth* (wyrok z dnia 8 lipca 2004 r.),
- C-286/03 *Hosse* (wyrok z dnia 21 lutego 2006 r.),
- C-299/05 *Komisja przeciw Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* (wyrok z dnia 18 października 2007 r.),
- C-212/06 *Rząd francuski i Rząd waloński* (wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r.),
- C-208/07 *Chamier-Glisczński* (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r.)¹.

Uwzględnić trzeba także rozstrzygnięcia zawarte w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-388/09 *da Silva-Martins*.

W wielu orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonał uściślenia miejsca LTC na podstawie obowiązującego dotychczas roz-

¹ Y. Jorens (ed.), B. Spiegel (ed.), C.G. de Cortazar, J.-C. Fillon, M. Fuchs, G. Strban, *Coordination of Long-Term Care Benefits – current situation and future prospects. Think Tank Report 2011*, Ghent University, Ghent 2011, s. 129 i n. Należy docenić, że w Załączniku 2 (Annex 2 *Long-Term care, elements developed by the ECJ*) tego raportu zostały przedstawione najważniejsze elementy orzeczenia ETS mające wpływ na rozwój LTC w prawie UE oraz prawie krajowym.

porządzenia nr 1408/71. Przykładowo dotyczą one m.in. takich zagadnień, jak:

- uzasadnienie prawnego zakwalifikowania LTC do prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Mimo braku odrębnych przepisów o koordynacji świadczeń opieki długoterminowej, to ze względu na silne pokrewieństwo z obszarem ryzyka choroby w opinii ETS należy stosować przepisy dotyczące zasiłków chorobowych;

- określenia charakteru prawnego świadczeń; świadczenia LTC przyznawane są wszystkim osobom zamieszkującym (*resident*) w państwie członkowskim lub wszystkim osobom ubezpieczonym na wypadek tego ryzyka. Nie można więc uznać ich za „specjalne”, gdyż odnoszą się do ogólnego ryzyka objętego zakresem zabezpieczenia społecznego wielu państw członkowskich.

W wymienionych wyrokach ETS uznał, że koordynacja powinna być oparta na ogólnych zasadach stosowanych w przypadku świadczeń chorobowych. Dlatego też państwa członkowskie właściwe z punktu widzenia świadczeń zdrowotnych, na mocy obowiązującego do tychczas rozporządzenia nr 1408/71 są odpowiedzialne także za świadczenia LTC. Tym samym powstaje różnica w zakresie kompetencji pomiędzy państwem świadczącym zasiłki rzeczowe i pieniężne. Zasiłki pieniężne wypłacane są zawsze przez państwo członkowskie właściwe (które ewentualnie transferuje te świadczenia).

Przykładowo, państwo członkowskie, w którym pracuje ojciec niepełnosprawnego dziecka, musi przyznać zasiłek z tytułu opieki długoterminowej, nawet jeśli dziecko mieszka w innym państwie członkowskim (jeżeli państwo właściwe jest także państwem właściwym w zakresie zwrotu kosztów opieki zdrowotnej, zob. sprawa C-286/03 *Hosse*). Także emeryt lub rencista otrzymujący emeryturę lub rentę w jednym państwie i zamieszkujący w drugim jest uprawniony do świadczeń pieniężnych LTC w tym pierwszym państwie, jeżeli jest ono właściwe z punktu widzenia zwrotu kosztów

opieki zdrowotnej (zob. sprawa C-215/99 *Jauch*).

Natomiast świadczenia rzeczowe przyznawane są zawsze na mocy ustawodawstwa państwa miejsca zamieszkania lub pobytu (nie ma możliwości ich eksportu), chociaż państwo członkowskie właściwe zobowiązane jest zwrócić koszty ryczałtowe dla tych świadczeń. W przypadku, kiedy państwo członkowskie zamieszkania nie przewiduje świadczeń rzeczowych z tytułu opieki długoterminowej, dana osoba nie jest uprawniona do tych świadczeń, nawet jeśli państwo członkowskie właściwe przewiduje takie świadczenia (zob. sprawa C-208/07 *Chamier-Glisczńska*)².

Ustawodawstwa krajowe rozwijają się w zakresie LTC w różnych kierunkach, opierając się na rozmaitych definicjach i pojęciach. W związku z różnymi krajowymi definicjami w zakresie podziału na świadczenia rzeczowe i pieniężne (sprawa C-466/04 *Acedera Herrera*) można posilkować się orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na jego podstawie o świadczeniach pieniężnych jest mowa wówczas, gdy gotówka przekazywana jest osobie bez względu na rzeczywiste wydatki czy rachunki i z uznaniem autonomii decyzji tej osoby co do sposobu i wymiaru opieki długoterminowej. W przeciwnym razie (opieka zorganizowana lub wybierana przez instytucję, potrzeba przedstawienia rachunków, warunki stawiane co do wydatkowania środków itp.) mówimy o świadczeniach rzeczowych, nawet jeśli przyznawane są kwoty pieniężne z tego tytułu (forma pieniężna).

W tej kwestii należy przywołać ponownie sprawę C-160/96 *Molenaar*. Wydając wyrok, ETS powołał się na przepisy rozdziału III rozporządzenia nr 1408/71 dotyczącego choroby, gdyż żaden inny rozdział nie odpowiadał specyfice świadczeń z tytułu opieki długoterminowej.

W doktrynie prawniczej dominuje pogląd, że obecne przepisy rozporządzenia nr 883/2004 także nie są w sposób wystarczający precyzyjne w odniesieniu do świadczeń LTC

² Y. Jorens (ed.), S. Roberts (ed.), C.G. de Cortazar, B. Spiegel, G. Strban, *Think Tank Report 2010. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination*, Ghent University, Department of Social Law, Gent 2010, s. 16–56.

i wymagają dalszych zmian. W praktyce stosowania przepisów o koordynacji powstają bowiem problemy związane ze świadczeniami LTC, np. związane z utratą, cofnięciem lub zawieszeniem świadczeń LTC w przypadku, gdy świadczeniobiorca zmienia państwo zamieszkania³. Dalej, świadczenia pieniężne zaliczane do LTC podlegają eksportowi, podczas gdy świadczenia rzeczowe LTC nie. Tym samym osoba pobierająca świadczenia rzeczowe, gdy przeprowadza się do państwa uznającego jedynie świadczenia pieniężne, traci uprawnienie do świadczeń rzeczowych i innych, gdyż państwo pochodzenia pozostaje państwem ustawodawstwa właściwego (osoba ta nie jest więc uprawniona do świadczeń pieniężnych w „nowym” państwie).

Orzeczenie w sprawie C-208/07 *Chamier Gliszynski* sugeruje, zgodnie z brzmieniem zapisów traktatowych, pewne braki w zakresie opieki długoterminowej, wynikające z włączenia świadczeń LTC do rozdziału o chorobie. Powstaje zatem pytanie, czy zasada wyłączenia transferu świadczeń rzeczowych musi zostać zachowana? Biorąc pod uwagę dotychczasowe przepisy (np. w zakresie zasiłków rodzinnych), orzecznictwo ETS (np. sprawa C-120/95 *Deker* oraz sprawa C-158/96 *Kobl*) i zapisy dyrektywy 2011/24/EC dotyczącej transgranicznej opieki medycznej (w kwestii świadczeń chorobowych rzeczowych) można powiedzieć, że w rzeczywistości niejednokrotnie świadczenia o charakterze rzeczowym lub mieszanym podlegają transferowi. Artykuł 18 rozporządzenia nr 883/2004 pozwala pracownikom przygranicznym na korzystanie ze świadczeń państwa właściwego, w przeciwieństwie do orzeczenia ETS w sprawie C-208/07 *Chamier-Gliszynski*, gdzie uznano, że państwo zamieszkania pozostaje właściwym. Zastosowanie tego artykułu jest teoretycznym scenariuszem, który moż-

na by rozważyć do propozycji na przyszłość w zakresie uregulowania LTC.

W omawianym orzeczeniu (C-208/07) wyjaśniono również sytuację prawną członków rodziny w zakresie uprawnień do świadczeń opieki długoterminowej. ETS podkreślił, że ich uprawnienia nie są automatyczne, ponieważ zależą nie tylko wyłącznie od ich państwa właściwego, ale także od państwa ich zamieszkania. Uprawnienia te trzeba bowiem odnieść do zakresu zapisów załącznika III do rozporządzenia nr 883/2004⁴.

Na podstawie obecnych przepisów dają się wyodrębnić inne, podobne sytuacje rodzące problemy prawne⁵. We wszystkich tych przypadkach wymienione osoby mają prawo wyboru państwa, w którym chcą zamieszkać, ze względu tylko na zamiar uzyskiwania świadczeń z opieki długoterminowej, w tym zwrotu kosztów zakupu usług. Problemem pozostaje jednak kwestia, czy zakup takich usług w państwie zamieszkania podlegałby zwrotowi⁶.

Zakończenie

Podsumowując, można stwierdzić, że wyroki ETS odegrały bardzo istotną rolę w procesie rozwoju opieki długoterminowej w sensie jej zakresów – podmiotowego, przedmiotowego, organizacyjnego i finansowego. W ich wyniku nastąpiło także doprecyzowanie charakteru prawnego świadczeń opieki długoterminowej, podstawowych spraw definicyjnych dotyczących ryzyka niesamodzielności oraz zakresu ochrony prawnej skutków jego zajścia. Wpłynęły one także na rozszerzenie ochrony prawnej osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej.

Docenić trzeba także wpływ orzecznictwa ETS na rozwój regulacji z zakresu LTC w prawie krajowym państw członkowskich UE.

³ Y. Jorens (ed.), B. Spiegel (ed.) i in., *Coordination...*, op. cit., s. 22 i n.; Y. Jorens (ed.), S. Roberts (ed.) i in., *Analysis...*, op. cit., s. 18 i n.

⁴ Załącznik III *Ograniczenie praw do świadczeń rzeczowych dla członków rodziny pracownika przygranicznego* (o którym mowa w art. 18 ust. 2).

⁵ Przykładowo, w przypadku pracowników przygranicznych na emeryturze (emeryci i członkowie ich rodzin) w kwestii stosowania art. 28 rozporządzenia nr 883/2004. Innym problemem jest sytuacja emerytów i rencistów z państwa członkowskiego x zamieszkałych w państwie członkowskim y, które nie uznaje świadczeń rzeczowych. Państwo członkowskie x nie jest objęte zakresem załącznika IV do rozporządzenia nr 883/2004 (Załącznik IV. *Wiecej praw dla emerytów lub rencistów powracających do właściwego państwa członkowskiego* – art. 27 ust. 2).

⁶ Y. Jorens (ed.), B. Spiegel (ed.) i in., *Coordination...*, op. cit., s. 22 i n.

LITERATURA

Jorens Y. (ed.), Spiegel B. (ed.), de Cortazar C.G., Fillon J.-C., Fuchs M., Strban G., *Coordination of Long-Term Care Benefits – current situation and future prospects. Think Tank Report 2011*, Ghent University, Ghent 2011.

Jorens Y. (ed.), Roberts S. (ed.), de Cortazar C.G., Spiegel B., Strban G., *Think Tank Report 2010. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination*, Ghent University, Gent 2010.

Long-term care issues in the case law of the ECJ

GERTRUDA UŚCIŃSKA

SUMMARY: *ECJ judgments played a very important role in the development of long-term care in the sense of the personal scope of the examination, organizational and financial. As a result, there has been a clarification of the legal nature of long-term care benefits. Finally, the basic definitional issues concerning the risk of dependence and the scope of the legal protection of the consequences of its occurrence. They also contributed to extend the legal protection of persons exercising their right of movement within the European Union. You also need to appreciate the impact of the case law on the development of legislation LTC in the national law of the Member States of the EU.*