



ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE W INNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII

Koordinacja zabezpieczenia społecznego ułatwia swobodny przepływ osób w UE. Zasadniczą reformę prawodawstwa w tej dziedzinie przeprowadzono w 2010 r. i uzupełniono o kolejne akty prawne zwiększające ochronę praw pracowników mobilnych. W 2016 r. Komisja włączyła do pakietu dotyczącego mobilności pracowników wnioski ustawodawcze mające na celu dalszą reformę systemu oraz dostosowanie go do współczesnych realiów gospodarczych i społecznych w UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 48 i 352 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#).

CELE

Podstawową zasadą zawartą w traktacie rzymskim jest usunięcie przeszkód utrudniających swobodny przepływ osób pomiędzy państwami członkowskimi ([2.1.5](#)). W tym celu środki w zakresie zabezpieczenia społecznego muszą gwarantować, że obywatele UE pracujący i mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo ich pochodzenia nie tracą części czy całości praw do zabezpieczenia społecznego.

OSIĄGNIĘCIA

W 1958 r. Rada wydała dwa rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących, które zostały następnie zastąpione [rozporządzeniem \(EWG\) nr 1408/71](#). W ramach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) zakres zastosowania tych przepisów obejmuje też obywateli Islandii, Liechtensteinu i Norwegii, natomiast obywatele Szwajcarii są objęci porozumieniem UE-Szwajcaria. W 2004 r. uchylono rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 [rozporządzeniem \(WE\) nr 883/2004](#) (rozporządzenie w sprawie koordynacji), jednak to pierwsze wciąż ma skutki prawne dla niektórych aktów i umów wspólnotowych, których UE jest nadal stroną. W 2010 r. przeprowadzono gruntowną reformę systemu obejmującą przyjęcie „modernizującego pakietu koordynującego” – [rozporządzenie \(WE\) nr 988/2009](#) i rozporządzenie wykonawcze (WE) [nr 987/2009](#).

A. Cztery główne zasady

Każde państwo członkowskie może swobodnie i niezależnie kształtować swój system zabezpieczenia społecznego. W rozporządzeniu w sprawie koordynacji



określono, który system krajowy ma objąć danego obywatela UE, w przypadku gdy zaangażowane są przynajmniej dwa państwa. Ogólnie zabezpieczenie społeczne jest zapewniane przez państwo zatrudnienia, a w przypadku osób niepracujących – państwo zamieszkania. Podstawą rozporządzenia są cztery główne zasady:

1. Równe traktowanie (art. 4, 5)

Pracownicy i osoby prowadzące działalność na własny rachunek z innych państw członkowskich mają takie same prawa i obowiązki jak obywatele państwa przyjmującego. Prawo do równego traktowania stosuje się bezwarunkowo do każdego pracownika lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, pochodzących z innego państwa członkowskiego i mieszkających przez pewien czas w państwie przyjmującym. Ponadto jeżeli na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego zaistnieniu pewnych okoliczności (np. zawarcie małżeństwa), zdarzeń (np. wypadek) lub pobieraniu świadczeń socjalnych (np. osoby pobierające świadczenia dla bezrobotnych mają też prawo do ulg podatkowych) przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględnia takie okoliczności, zdarzenia lub świadczenia zaistniałe w innym państwie członkowskim.

2. Sumowanie (art. 6)

Zasada ta gwarantuje, że wcześniejsze okresy ubezpieczenia, pracy lub pobytu w innych krajach są uwzględniane przy obliczaniu wysokości świadczeń. Jeżeli na przykład ustawodawstwo krajowe wymaga, aby pracownik był ubezpieczony lub zatrudniony przez określony okres przed uzyskaniem niektórych świadczeń, zasada sumowania oznacza, że właściwe państwo członkowskie musi uwzględnić okresy ubezpieczenia i zatrudnienia przepracowane w innym państwie członkowskim.

3. Zasada jednego prawa właściwego (art. 10, art. 11 ust. 1)

Zasada ta zapobiega sytuacji, w której możliwe byłoby uzyskanie nienależnych korzyści wynikających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Każdy beneficjent podlega ustawodawstwu tylko jednego kraju i tylko tam płaci składki.

4. Eksportowanie świadczeń (art. 7)

Zgodnie z tą zasadą świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego mogą być wypłacane w całej Unii, a państwa członkowskie mają zakaz ograniczania wypłat do osób mających miejsce zamieszkania na ich terytorium. Nie ma ona jednak zastosowania do wszystkich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego; specjalne zasady obowiązują na przykład w odniesieniu do świadczeń osób bezrobotnych.

B. Osoby ubezpieczone

Pierwotnie [rozporządzenie \(EWG\) nr 1408/71](#) obejmowało wyłącznie pracowników, lecz w 1982 r. rozszerzono jego zakres w celu uwzględnienia osób prowadzących działalność na własny rachunek. Obejmowało ono również członków rodzin pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz osoby będące na ich utrzymaniu, a także bezpaństwowców i uchodźców. Stopniowo rozszerzano zakres: w 1998 r. na urzędników służby cywilnej w celu zapewnienia im takich samych warunków jak reszcie społeczeństwa w odniesieniu do ogólnych ustawowych praw do świadczeń emerytalnych lub rentowych, w 1999 r. na wszystkie osoby ubezpieczone,



zwłaszcza studentów i osoby niewykonyjące pracy zarobkowej, a następnie w 2003 r. na obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE.

W najnowszym akcie prawnym, [rozporządzeniu \(UE\) nr 1231/2010](#), rozszerzono ten zakres na obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE w sytuacji transgranicznej oraz członków ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu po ich śmierci, jeżeli przebywają w UE.

Pracownicy przygraniczni będący osobami zatrudnionymi lub samozatrudnionymi w jednym państwie członkowskim, a mieszkające w innym państwie członkowskim, do którego wracają każdego dnia lub co najmniej raz w tygodniu, są również objęci odnośnymi przepisami.

Pracownicy delegowani są wyjątkowym przypadkiem, ponieważ są wysyłani do danego kraju na czas określony, i jeśli chodzi o ubezpieczenie społeczne, pozostają ubezpieczeni w państwie członkowskim pochodzenia przez maksymalny okres 24 miesięcy. W przyjmującym państwie członkowskim mogą oni pobierać jedynie rzeczowe świadczenia opieki zdrowotnej.

C. Zakres przedmiotowy rozporządzenia

W art. 3 [rozporządzenia \(WE\) nr 883/2004](#) wymienia się objęte nim świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego:

- świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca; jednak nie obejmuje to uzależnionej od wysokości dochodów pomocy społecznej i medycznej, ponieważ nie zależy ona od wcześniejszych składek do systemu zabezpieczenia społecznego;
- świadczenia z tytułu starości, renty rodzinnej oraz w razie inwalidztwa;
- świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej;
- świadczenia z tytułu śmierci;
- świadczenia przedemerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne;
- specjalne świadczenie pieniężne o charakterze nieskładkowym, których nie można przenieść.

D. Modernizacja systemu

Od 1971 r. prawodawstwo dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego było wielokrotnie zmieniane w celu uwzględnienia zmian na poziomie UE, zmian w przepisach na szczeblu krajowym oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

1. W kierunku lepszej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

W ramach unowocześnionego systemu koordynacji wprowadzono zasadę dobrej administracji, zgodnie z którą instytucje państw członkowskich są zobowiązane do współpracy i zapewniania wzajemnej pomocy. Ustanowiono również system elektronicznej wymiany danych pomiędzy instytucjami krajowymi. W lipcu 2017 r. Komisja udostępniła centralny system elektronicznej wymiany informacji dotyczących



zabezpieczenia społecznego, a państwa członkowskie mają dwa lata na jego wdrożenie na szczeblu krajowym.

Ponadto w ramach unowocześnionego systemu koordynacji:

- zaktualizowano przepisy zgodnie z obecną praktyką społeczną (np. przepisy dotyczące wychowywania dzieci);
- poprawiono ochronę praw (np. usprawnienie informowania i pomocy dla obywateli, nowe procedury dialogu i koncyliacji);
- wyjaśniono niektóre aspekty, np. dzięki włączeniu orzecznictwa TSUE (np. uwzględnianie zaistniałych okoliczności);
- wzmocniono i usprawniono procedury instytucjonalne (np. elektroniczna wymiana danych);
- poprawiono i przyspieszono zwrot kosztów opieki zdrowotnej.

2. Europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego

Od 2006 r. obywatele europejscy podróżujący po terytorium EOG mogą korzystać z europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego wydawanej przez organ świadczący usługi ubezpieczenia zdrowotnego w kraju pochodzenia. Ułatwia ona dostęp do opieki medycznej w przypadku nieprzewidzianych problemów zdrowotnych podczas pobytu w innym kraju EOG w celach zawodowych lub osobistych. Dostęp jest udzielany na takich samych warunkach i po takiej samej cenie jak osobom ubezpieczonym w danym kraju. Koszty są zwracane przez system zabezpieczenia społecznego kraju pochodzenia.

3. Uprawnienia do dodatkowych emerytur

16 kwietnia 2014 r. po latach negocjacji podpisano [dyrektywę 2014/50/UE](#) w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur. Ma ona zastosowanie wyłącznie do systemów emerytalnych obowiązujących na rynku pracy, a nie do dobrowolnych wpłat do indywidualnych programów emerytalnych ani do emerytur państwowych, które są objęte rozporządzeniem w sprawie koordynacji.

4. Perspektywy reform

Finansowana przez Komisję sieć niezależnych ekspertów MoveS (sieć ekspertów prawnych w dziedzinie mobilności wewnątrzunijnej) sporządziła szereg przydatnych sprawozdań.

Po szczegółowych konsultacjach dotyczących skoordynowania zasiłków z tytułu opieki długoterminowej i zasiłków z tytułu bezrobocia w 2013 r. oraz po ogólnych konsultacjach na temat koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE w 2015 r. Komisja zaproponowała w grudniu 2016 r. [przegląd](#) rozporządzenia 883/2004 oraz rozporządzenia wykonawczego 987/2009 w ramach pakietu dotyczącego mobilności pracowników.

Celem przeglądu jest zapewnienie sprawiedliwości dzięki ściślejszemu powiązaniu wypłaty świadczeń na rzecz państwa członkowskiego gromadzącego składki na



ubezpieczenie społeczne. Dzięki zmianom organy krajowe uzyskają lepsze narzędzia weryfikowania statusu zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych w celu zwalczania nieuczciwych praktyk i nadużyć. Najważniejsze zmiany obejmują:

- zasiłki dla bezrobotnych: sumowanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia może nastąpić po upływie minimalnego okresu trzech miesięcy, lecz pracownicy mogą eksportować swoje zasiłki przez sześć miesięcy zamiast przez trzy w celu poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim; po przepracowaniu w danym państwie członkowskim jednego roku pracownicy transgraniczni mogą ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych w tym państwie, zamiast w państwie zamieszkania;
- świadczenia z tytułu opieki długoterminowej: w osobnym rozdziale wniosku zdefiniowano świadczenia z tytułu opieki długoterminowej oraz przypadki, w których obywatele migrujący mogą się o nie ubiegać;
- świadczenia rodzinne mające na celu zastąpienie dochodu podczas okresów przeznaczonych na wychowywanie dzieci powinny być traktowane jako prawa indywidualne i osobiste, tym samym przyznając państwu członkowskiemu właściwemu w drugiej kolejności prawo wypłaty świadczenia w całości drugiemu rodzicowi. Usuwa to ewentualne aspekty finansowe zniechęcające rodziców do jednoczesnego brania urlopu rodzinnego.

Celem wniosku jest też dostosowanie obowiązujących przepisów prawnych do niedawnego orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu obywateli biernych zawodowo do świadczeń socjalnych ([2.1.5](#)).

19 marca 2019 r. Parlament Europejski, Komisja i prezydencja rumuńska osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie wniosku, który jednak nie uzyskał większości podczas głosowania w Radzie. W związku z tym prace nad wnioskiem zawieszono do czasu rozpoczęcia następnej kadencji parlamentarnej.

Zgodnie z przyjętym 16 kwietnia 2019 r. wnioskiem dotyczącym utworzeniu [Europejskiego Urzędu ds. Pracy](#) ta nowa agencja unijna przejmie operacyjne aspekty koordynacji zabezpieczenia społecznego, a także niektóre z bieżących zadań organów koordynujących i zadania techniczne.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zawsze wykazywał ogromne zainteresowanie problemami pracowników migrujących, pracowników przygranicznych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz obywateli państw trzecich pracujących w innym państwie członkowskim niż wskazane w pozwoleniu na pracę. Parlament wielokrotnie wyrażał zaniepokojenie utrzymującymi się przeszkodami na drodze do pełnej swobody przemieszczania się i wzywał Radę do przyjęcia wniosków dotyczących włączenia wcześniejszych emerytur do zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, rozszerzenia prawa osób bezrobotnych do otrzymywania zasiłku w innym państwie członkowskim oraz do objęcia zakresem prawodawstwa wszystkich osób ubezpieczonych. Większość z tych postulatów została spełnionych w wyniku przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 883/2004 lub włączono je do najnowszych wniosków Komisji.



Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego zastosowanie mają zwykła procedura ustawodawcza i głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie. Jeżeli jednak jedno z państw członkowskich uzna, że akt ustawodawczy naruszałby istotne aspekty lub równowagę finansową jego systemu zabezpieczenia społecznego, może zażądać przedłożenia projektu tego aktu Radzie Europejskiej.

W szeregu rezolucji, np. [z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie ochrony socjalnej dla wszystkich](#), [z dnia 14 września 2016 r. w sprawie dumpingu socjalnego](#), a także [z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie warunków pracy i niepewności zatrudnienia](#), Parlament zwracał uwagę na szczególne trudności w tym obszarze, takie jak sytuacja osób samozatrudnionych, zatrudnionych w ramach umów na czas określony lub w niepełnym wymiarze godzin, pracowników w gospodarce cyfrowej i pracowników sezonowych, oraz apelował do Komisji o przegląd przepisów i monitorowanie wdrażania i koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego, aby zapewnić przestrzeganie praw obywateli i skuteczne funkcjonowanie mobilności pracowników w UE.

Aoife Kennedy
05/2019

