



28.9.2012

## KOMUNIKAT DLA POSŁÓW

**Przedmiot:** Petycja 0227/2012, którą złożył Vladimír Hacek (Słowacja), w sprawie domniemanego naruszenia przepisów europejskich przez kasy ubezpieczeń zdrowotnych na Słowacji

### 1. Streszczenie petycji

Składający petycję jest lekarzem i ubolewa nad tym, że słowackie kasy ubezpieczeń zdrowotnych nie przestrzegają ani prawa europejskiego, ani przepisów przyjmowanych przez Radę Europy dotyczących świadczeń z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych oraz rodzaju działalności prowadzonej przez kasy. W tym kontekście składający petycję wymienia bardzo liczne przykłady niewłaściwego stosowania dyrektywy 89/391/EWG Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy.

### 2. Dopuszczalność

Petycja uznana została za dopuszczalną dnia 21 czerwca 2012 r. Zwrócono się do Komisji o przekazanie informacji (art. 202 ust. 6 Regulaminu).

### 3. Odpowiedź Komisji otrzymana dnia 28 września 2012 r.

Składający petycję jest lekarzem, psychiatrą, jedynym udziałowcem i przedstawicielem zawodowym w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, która świadczy opiekę zdrowotną na podstawie umów z zakładami ubezpieczeń zdrowotnych działającymi w Republice Słowackiej.

Składający petycję skarży się na rzekome nieprzestrzeganie prawa UE przez Republikę Słowacką. Uważa, że ustawodawstwo krajowe – art. 8 ustawy nr 581/2004 o zakładach ubezpieczeń zdrowotnych i nadzorze nad służbą zdrowia oraz ustawa nr 578/2004

o podmiotach świadczących usługi zdrowotne, pracownikach służby zdrowia i organizacjach branżowych w służbie zdrowia – jest sprzeczne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności z jej art. 16, art. 21 ust. 1 i art. 31, a także z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, szczególnie z art. 4 ust. 2, art. 14 i art. 17, z Konwencją dotyczącą pracy przymusowej lub obowiązkowej (nr 29) oraz z Powszechną deklaracją praw człowieka.

Składający petycję wskazuje, że art. 8 krajowej ustawy o zakładach ubezpieczeń zdrowotnych stanowi, że zakłady ubezpieczeń zdrowotnych dokonują zwrotu kosztów jedynie „zamówionych usług opieki zdrowotnej”, tj. określonej ilości usług opieki zdrowotnej wykonanych w danym okresie. W związku z tym nie jest uprawniony do ubiegania się o zwrot kosztów usług opieki zdrowotnej faktycznie wykonanych.

W dodatku brakuje jasności i spójności co do tego, jakiego rodzaju usługi opieki zdrowotnej objęte są zwrotem kosztów. Zakłady ubezpieczeń zdrowotnych mogą, zdaniem składającego petycję, interpretować obowiązujące przepisy w sposób dla siebie najwygodniejszy. Ponadto na szczeblu państwowym nie ma niezależnego arbitra, który miałby prawo do przeglądu i oceny sposobu, w jaki ubezpieczyciele stosują prawo krajowe w odniesieniu do usług opieki zdrowotnej objętych zwrotem kosztów.

Składający petycję uważa też, że prawo krajowe jest sformułowane bardzo tendencyjnie na korzyść zakładów ubezpieczeń zdrowotnych, co umożliwia im narzucanie warunków w umowach z podmiotami świadczącymi usługi zdrowotne.

Ponadto składający petycję wyraża niezadowolenie z faktu, że zwrotu kosztów świadczonej opieki zdrowotnej dokonuje się na koniec miesiąca następującego po wystawieniu faktury. Z tego względu nie wie on, czy już osiągnął limit zamówionych usług zdrowotnych w danym miesiącu, i dlatego aby uniknąć obciążeń związanych ze świadczeniem opieki zdrowotnej nieobjętej zwrotem kosztów, musiałby zawieszać działalność.

Składający petycję skarży się też na określony w ustawie o zakładach ubezpieczeń zdrowotnych obowiązek zapewnienia tymczasowego zastępstwa podczas nieobecności (np. urlopu) oraz przewidzianą karę za niewypełnienie tego obowiązku. Trudno mu spełnić ten wymóg, gdyż w czasie nieobecności musiałby wypłacać wynagrodzenie lekarzowi zastępującemu go, a także nadal ponosić inne wydatki związane z działalnością w zakresie opieki zdrowotnej (czynsz, opłaty komunalne, wynagrodzenie pielęgniarki itd.).

Składający petycję wyjaśnia, że gdy nikt nie zechce go zastąpić, zmuszony jest pracować przez 250 dni w roku bez prawa do płatnego urlopu, z naruszeniem prawa do wypoczynku, rekreacji i ograniczenia godzin pracy.

Zdaniem składającego petycję jest to równoznaczne z pracą wymuszoną, uznaną za bezprawną w Powszechnej deklaracji praw człowieka, w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Konwencji dotyczącej pracy przymusowej.

Ponadto składający petycję uważa, że spełnia warunki potrzebne, by uznawać go zarówno za pracodawcę, jak i pracownika, gdyż jest jedyną osobą w spółce z ograniczoną

odpowiedzialnością. W związku z tym ma obowiązek zapewnienia własnych praw związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, określonych w dyrektywie 89/391/EWG, w szczególności w odniesieniu do zapobiegania zagrożeniom związanym z pracą, oraz w dyrektywie 2003/88/WE dotyczącej czasu pracy. Nie może jednak tego uczynić, gdyż ciąży na nim presja fizyczna, umysłowa i sensoryczna, a jego czas pracy nie mieści się w limitach. W związku z tym utrzymuje, że art. 2 dyrektywy 89/391/EWG, który stanowi, że dyrektywa stosuje się do wszystkich sektorów działalności, nie został włączony do prawa krajowego w taki sposób, aby stosował się również do pracy w opiece zdrowotnej.

#### Uwagi Komisji

Co do słowackiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych – należy zauważyć, że prawo UE w dziedzinie zabezpieczenia społecznego przewiduje koordynację, a nie harmonizację systemów zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że każde państwo członkowskie może dowolnie ustalać szczegóły dotyczące krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym rodzaje przyznawanych świadczeń, kryteria kwalifikowalności, metody obliczania świadczeń oraz wysokość składek. Przepisy UE dotyczące koordynacji, w szczególności rozporządzenie (WE) nr 883/2004, służą zagwarantowaniu, by stosowanie różnych ustawodawstw krajowych nie miało niekorzystnych skutków dla osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej.

Zważywszy, że składający petycję odnosi się wyłącznie do systemu opieki zdrowotnej na Słowacji, przepisy UE dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie mają zastosowania do spraw, których dotyczy skarga, związanych z tym systemem krajowym. Sprawy te podlegają wyłącznie kompetencji krajowej i należy rozstrzygnąć je na szczeblu krajowym zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami krajowymi.

Co do zarządzania usługami zdrowotnymi i opieką zdrowotną – art. 168 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że *„obowiązki państw członkowskich obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, jak również podział przeznaczonych na nie zasobów”*. Zgodnie z tym samym ustępem *„działania Unii są prowadzone w poszanowaniu obowiązków państw członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej”*.

W związku ze skargą składającego petycję, iż nie może on zapewnić własnych praw do zdrowych i bezpiecznych warunków pracy, należy zauważyć, że prawodawstwo UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy ma na celu *„[wzmocnienie ochrony] bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w pracy”*, jak stanowi dyrektywa ramowa 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (art. 1 ust. 1).

Zgodnie z definicją zawartą w tej dyrektywie pracownik to *„każda osoba zatrudniona przez pracodawcę, włącznie z osobami prowadzącymi szkolenie i praktyki, wyłączając pomoce domowe”* (art. 3 lit. a)).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej cechą charakterystyczną stosunku pracy jest okoliczność, że dana osoba wykonuje przez pewien okres, na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem pracę, w zamian za którą otrzymuje

wynagrodzenie (wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère*, z dnia 14 października 2010 r., ust. 28 i cytowane w nim orzecznictwo).

W związku z tym osoby samozatrudnione, których praca nie podlega stosunkowi pracy z pracodawcą, nie są – poza pewnymi ograniczonymi wyjątkami, gdy osoba samozatrudniona mogłaby powodować zagrożenie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników – objęte zakresem stosowania dyrektyw UE odnoszących się do bezpieczeństwa i higieny pracy.

Składający petycję wyjaśnia, że jest jedynym udziałowcem i przedstawicielem zawodowym w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, działa jako osoba prawna, a zatem jest pracodawcą zatrudniającym samego siebie. W takiej sytuacji i w świetle powyższego wydaje się, że praca składającego petycję nie podlega stosunkowi pracy i w związku z tym nie spełnia on definicji „pracownika”. Wynika z tego, że prawodawstwo UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy – w tym dyrektywy 89/391/EWG i 2003/88/WE – nie ma zastosowania do składającego petycję w sprawach, do których odnosi się skarga, gdyż dyrektywy te mają zastosowanie jedynie do pracowników.

Gdyby składającego petycję na mocy prawa krajowego uznawano za zarówno pracodawcę, jak i pracownika, do którego miałyby zastosowanie prawodawstwo Republiki Słowackiej dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, jako pracodawca byłby on zobowiązany przestrzegać wymogów związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem, a jako pracownik miałby prawo do zdrowych i bezpiecznych warunków pracy. Sprawy takie podlegają kompetencji władz krajowych.

Co do skarg dotyczących wynagrodzenia – należy zauważyć, że wynagrodzenie nie podlega prawodawstwu UE dotyczącemu spraw socjalnych. Art. 153 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, co następuje: „*Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń [...]*”. Sprawa podlega zatem kompetencji władz krajowych.

Co do twierdzenia, iż dochodzi do naruszenia praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności w jej art. 16 („Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”), art. 21 ust. 1 („Niedyskryminacja”) i art. 31 („Należyte i sprawiedliwe warunki pracy”), należy wyjaśnić następujące kwestie dotyczące stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Artykuł 51 Karty stanowi, że postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej, oraz że Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach. Jak powiedziano powyżej, stwierdzono, że sprawy będące przedmiotem skargi nie należą do zakresu stosowania prawa UE, w którym to przypadku Karta miałaby zastosowanie.

Co do domniemyanych naruszeń praw określonych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w Konwencji dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej oraz w Powszechnej deklaracji praw człowieka – te międzynarodowe instrumenty prawne nie zostały przyjęte w ramach UE i dlatego kwestie dotyczące zakresu ich stosowania

i interpretacji nie podlegają kompetencji Komisji.

Podsumowanie

Komisja nie może interweniować w sprawie przedstawionej przez składającego petycję, gdyż kwestie będące przedmiotem skargi podlegają prawu krajowemu. Jeżeli składający petycję uważa, że jego prawa zostały naruszone, może wnieść sprawę do właściwych organów krajowych, w tym sądów, które powinny mieć możliwość prawidłowej oceny sprawy z należyтым uwzględnieniem obowiązujących przepisów krajowych oraz zobowiązań międzynarodowych Republiki Słowackiej.