

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Ochrona ubezpieczeniowa osób migrujących”

Wstęp

Konferencję naukową „Ochrona ubezpieczeniowa osób migrujących” współorganizowaną przez Wyższą Szkołę Bankową we Wrocławiu Wydział Ekonomiczny w Opolu oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu 8 maja 2018 r. otworzyli rektor uczelni prof. dr hab. Stefan Forlicz oraz Antoni Malaka, dyrektor opolskiego oddziału ZUS.

Prof. S. Forlicz w przemówieniu inauguracyjnym podkreślił dynamikę procesów migracyjnych ludności o podłożu ekonomicznym – szczególnie widoczną w regionie opolskim. W związku z nią zwrócił uwagę na potrzebę ochrony socjalnej migrujących. Zaznaczył przy tym rolę Oddziału ZUS w Opolu w realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem rentowo-emerytalnym osób migrujących na tereny Niemiec. Jego zdaniem tak procesy migracyjne, jak i kwestie ochrony ubezpieczeniowej w pełni uzasadniają głębszą analizę i debatę na ten temat.

Dyrektor A. Malaka w swoim krótkim wystąpieniu zaznaczył, że inspiracją do zorganizowania konferencji był jeden z wykładów prof. dr hab. Gertrudy Uścińskiej, prezes ZUS, poświęcony regulacjom prawnym z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w kontekście wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Unaoczniał on kolosalne znaczenie przepisów o koordynacji dla ochrony zatrudnionych. Dyrektor stwierdził, że po rozmowie z dr hab. Brygida Solgą, prof. Politechniki Opolskiej, na temat skali różnorodności przyczyn i skutków migracji był już pewny swojego pomysłu. Podkreślił, że jednym z celów konferencji jest przedstawienie zagadnienia migracji ekonomicznej w aspekcie ochrony ubezpieczeniowej pracowników z uwzględnieniem specyfiki lokalnej. Opolszczyzna jest bowiem jednym z regionów o największym odsetku ludności migrującej. Natomiast Oddział ZUS w Opolu od wielu lat (a do niedawna jako jedyny) stosuje przepisy z zakresu koordynacji zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do osób legitymujących się okresami ubezpieczenia w Niemczech.

Przebieg konferencji

Pierwszą część konferencji poprowadził prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który zaprosił prof. B. Solgę do wygłoszenia pierwszego referatu o „Zjawiskach migracji ekonomicznej z uwzględnieniem specyfiki regionalnej Opolszczyzny”.

Prelegentka na wstępie zaznaczyła, że problematyka migracji jest zróżnicowana i wielowątkowa, dlatego skoncentrowała się na omówieniu skali zjawiska, jego charakterystycznych etapów i specyfiki w regionie opolskim. Zauważyła też, że z permanentną migracją na tym obszarze mamy do czynienia od zakończenia II wojny światowej. Najpierw była ona skutkiem wydarzeń wojennych i dotyczyła wysiedlenia ludności niemieckiej oraz związanej z tym akcji łączenia rodzin. Ponadto można było zaobserwować napływ

ludności z innych regionów, co w efekcie spowodowało wytworzenie się specyficznej struktury demograficznej na Opolszczyźnie. Przyjmuje się, że po zakończeniu II wojny światowej wysiedlono z tego terenu ok. 200 tys. ludzi. Natomiast ok. 70 tys. opuściło region w ramach akcji łączenia rodzin. Z drugą dużą falą emigracji mieliśmy do czynienia w latach 80. XX wieku. W tym okresie wiele wyjazdów miało charakter nielegalny z punktu widzenia obowiązującego wówczas prawa. Często były to podróże formalnie tymczasowe, lecz w praktyce wielokrotnie opuszczano region z zamiarem pozostania na stałe w Republice Federalnej Niemiec. Kolejna fala migracji miała miejsce w latach 90. i była związana z okresem transformacji ustrojowej w Polsce. Wtedy Polacy odzyskali możliwość względnej swobody podróżowania. Ogółem przyjmuje się, że z regionu opolskiego w latach 1950–2004 wyjechało ponad 237 tys. ludzi. Autorka referatu zwróciła uwagę przy tym na trudność w ustaleniu liczby migrujących w tym okresie, dlatego że część osób opuszczających region nie wymeldowywała się. Odnotować należy istotną (11 proc.) różnicę między liczbą ludności, która rzeczywiście zamieszkuje Opolszczyznę, a tą ustalaną na podstawie danych ewidencyjnych. W ostatnim okresie, tj. od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej, region opolski charakteryzuje się także intensywnymi ruchami emigracyjnymi, jeśli bierzemy pod uwagę liczbę emigrantów czasowych do ogółu populacji tu mieszkającej. W wartościach względnych region opolski pozostaje liderem w kraju.

W kontekście migracji autorka zwróciła uwagę na zjawisko depopulacji. Wprawdzie w Polsce nie dotyczy ono wyłącznie Opolszczyzny, to jednak należy zaznaczyć, że o ile ubytek liczby ludności ogółem w naszym kraju w latach 2015–2050 szacuje się na 11,6 proc., o tyle w samym województwie opolskim aż na 25,1 proc.

Zdaniem referentki pożądanym zjawiskiem są powroty osób, które po kilkunastu latach pobytu za granicą postanowiły wrócić, zainwestować zdobyty kapitał finansowy, umiejętności i wiedzę w regionie pochodzenia. Problem w tym, że na tym obszarze nie dokonuje się to w skali, która mogłaby mieć istotne przełożenie na jego rozwój.

Oceniając wpływ migracji na rozwój regionu, należy zauważyć, że bywa ona także czynnikiem pobudzającym w warunkach dekonjunkury gospodarczej czy wysokiej stopy bezrobocia. Jednakże dziś sytuacja na rynku pracy jest diametralnie inna od tej z 2004 r. Obecnie brak dostatecznej ilości pracowników w regionie opolskim stanowi coraz większy problem i jest jednym ze skutków depopulacji. Z badań wynika, że ponad 60 proc. przedsiębiorców województwa opolskiego sygnalizuje problemy z dostępem do kadry pracowniczej. W dłuższej perspektywie problem depopulacji na tym obszarze potęguje też najniższy wskaźnik urodzeń na poziomie 1,1 przy średniej kraju 1,3.

Kończąc swoje wystąpienie, prof. B. Solga podkreśliła konieczność podjęcia działań zmierzających do odwrócenia niekorzystnych trendów demograficznych.

Następnie głos zabrała dr Beata Samoraj-Charitonow z Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor Gabinetu Prezesa ZUS. Przedstawiła referat „Pracownicy z Ukrainy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych”. Autorka zajmuje się od wielu lat problematyką migracji i zaznaczyła, że z perspektywy realizowanych przez Zakład zadań związanych

z wypłatą świadczeń istotne jest zarówno ustalenie liczby osób, które powrócą z emigracji do Polski, jak i liczby imigrantów, którzy podejmą pracę w Polsce. Warte zauważenia ze względu na skalę jest zjawisko migracji pracowników z Ukrainy do Polski. Opisując je, prelegentka wskazała, że pracownicy z Ukrainy często podejmują prace, których Polacy nie chcą wykonywać, jak np. opieka nad starszymi osobami, sprzątanie, ciężkie prace fizyczne na budowach. Często jest to praca nielegalna, a jeśli legalna, to wynagrodzenie jest na poziomie dopuszczalnie minimalnym. Dr B. Samoraj-Chrtonow zaznaczyła jednak, że z upływem czasu sytuacja ta się zmieniła i zakres prac podejmowanych przez pracowników przybywających do Polski z Ukrainy nie obejmuje już wyłącznie tych najmniej atrakcyjnych w oczach Polaków. Na powyższe nakładają się skutki podpisania umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Ukrainą i związane z tym zjawiska społeczne, takie jak łączenie rodzin czy rozbudowanie sieci migracyjnych.

W podsumowaniu swojego wystąpienia prelegentka zwróciła uwagę na to, jak istotna jest dobra współpraca pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi na Ukrainie i w Polsce.

W dalszej kolejności referat „Umowy dwustronne w zabezpieczeniu osób migrujących” wygłosił dr Andrzej Szybkie, dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych ZUS, w którym naszkicował główne kwestie związane z ochroną prawną osób migrujących. Podkreślił, że skala migracji jest znacząca oraz że mamy do czynienia ze zjawiskiem złożonym i wieloaspektowym. W swoim wystąpieniu odniósł się do rozwiązań prawnych przyjętych w rozporządzeniach unijnych, których przedmiotem są zagadnienia z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a w zasadniczej części do rozwiązań przyjętych w umowach bilateralnych. Zwrócił uwagę, że umowa bilateralna o zabezpieczeniu społecznym jest szczególną kategorią umowy międzynarodowej normującą relacje między stronami w zakresie zabezpieczenia społecznego, w tym normalizującą problematykę transgraniczną, gdyż porusza kwestię podlegania ubezpieczeniom społecznym osób migrujących i członków ich rodzin. W jego ocenie zakres regulacji umów o zabezpieczeniu społecznym powinien być jak najszerszy, tak aby zapewnić kompleksową ochronę socjalną tych osób. Wskazał, że gwarancja świadczeń minimalnych powinna zostać zrewidowana i uszczelniona. Jego zdaniem weryfikacji należałoby poddać kryteria brane pod uwagę przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego oraz wyjątki od stosowania powyższych kryteriów według reguł kolizyjnych zawartych w umowach. Prelegent wskazał na potrzebę podejmowania działań edukacyjnych zwiększających wiedzę i świadomość ubezpieczonych o prawach i obowiązkach wynikających z umów o zabezpieczeniu społecznym. Zasygnalizował też, że należy uwzględnić w większym stopniu czynnik migracji przy dokonywaniu analiz ekonomicznych oraz sporządzaniu prognoz dotyczących przyszłości systemu zabezpieczenia społecznego, w tym systemu emerytalnego, w szczególności biorąc pod uwagę ubytki związane z emigracją Polaków, jak i wzrost przychodów związany z przyjazdem do kraju cudzoziemców. W końcowej części swojego wystąpienia dr A. Szybkie podkreślił konieczność zwalczania dyskryminacji w obszarze zabezpieczenia społecznego poprzez rozwiązania prawne przyjmowane w umowach bilateralnych.

W ramach dyskusji jako pierwszy głos zabrał dr hab. Kamil Antonów, prof. Uniwersytetu Opolskiego, który poza ogólną uwagą dotyczącą zjawiska migracji jako rzeczywistości trwałej, której nie można uniknąć, podzielił stanowisko wyrażone w wystąpieniu dr B. Samoraj-Charitonow co do tego, że w zakresie zatrudnienia cudzoziemców nastąpiła zmiana jakościowa i jest to coraz bardziej widoczne.

Następnie prof. dr hab. Herbert Szurgacz nawiązał do historii zabezpieczeń społecznych i niekorzystnych skutków braku ochrony osób migrujących na początku rozwoju systemu. W tym kontekście podkreślił, jak ważne są regulacje z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i ich doskonalenie.

Biskup opolski i prof. Uniwersytetu Opolskiego dr hab. Andrzej Czaja podniósł kwestię zastępowalności, poddając pod refleksję pytanie: co zrobić, aby osoby migrujące z Ukrainy osiedliły się na stałe na Opolszczyźnie.

Jacek Suski, dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP) w Opolu, pesymistycznie ocenił szanse na to, aby emigranci z Ukrainy pozostali w Polsce i to pomimo tego, że są kulturowo bliscy Polakom. Wskazał przy tym aspekt ekonomiczny ich decyzji.

Pani Iwona Kasprzyk-Sowa, asystentka europosłanki Danuty Jazłowieckiej, pytała o skalę zjawiska delegowania pracowników pochodzących z Ukrainy, a szczególnie czy takie sprawy były już załatwiane w Oddziale ZUS w Opolu oraz jakie były problemy związane z wystawianiem zaświadczeń A1. Zadała także pytania o ewentualne analizy demograficzne dotyczące osób migrujących oraz o skalę zjawiska regulowanego w art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczącego wykonywania pracy w dwóch (lub kilku) państwach członkowskich.

Dr Witold Potwora z Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu odnosząc się do kwestii zatrudniania pracowników z Ukrainy, zwrócił uwagę, że dane świadczą o tym, że zjawisko to nie jest w chwili obecnej na tyle duże, by w istotny sposób wpłynęło na PKB.

W odpowiedzi dr B. Samoraj-Charitonow, ustosunkowując się do wypowiedzi księdza biskupa oraz dyrektora WUP w Opolu, stwierdziła, że Ukraińcy mają bardzo dobrze rozwiniętą sieć migracyjną, na co wskazują zapisy ewidencyjne w różnych instytucjach. Dodała, że obecność mieszkańców zachodniej Ukrainy uwarunkowana jest także bliskością geograficzną. W kontekście stwierdzeń o celowości nakłonienia pracowników z Ukrainy do pozostania w naszym kraju wskazała, że ich zasadniczą motywacją są finanse i że nie przyjeżdżają do Polski (czy też do innego z krajów UE) z myślą o osiedleniu się na stałe. Inaczej sprawa wygląda w odniesieniu do mieszkańców wschodniej Ukrainy, tj. osób zamieszkałych na terenach, na których prowadzone są działania wojenne. Osoby przybywające z tych obszarów składają w Polsce wnioski o nadanie im statusu uchodźcy (około kilku tysięcy rocznie). Jak dotąd status ten z reguły nie jest im przyznawany, zazwyczaj jednak pozostają tutaj, poszukując legalnej pracy i ubiegają się o stosowne pozwolenia. Niewątpliwie w ich przypadku szanse na osiedlenie się na stałe w Polsce są większe. Odnosząc się natomiast do zagadnienia depopulacji, prelegentka stwierdziła, że możliwości poprawy sytuacji demograficznej na terenie Opolszczyzny

należy upatrywać także w uruchomionych programach wspierających wzrost urodzeń, jak np. w programie „Rodzina 500+”. Czynnikiem sprzyjającym mogą być także działania zachęcające cudzoziemców do studiowania na polskich uczelniach wyższych.

Dr A. Szybkie uzupełniając swoje wcześniejsze wystąpienie, stwierdził, że w kwestii delegowania pracowników do państw członkowskich UE istotne znaczenie będzie miał wynik debaty, która odbywa się wokół pojęć pobytu i zamieszkiwania w kontekście rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i rozporządzenie wykonawcze Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi normami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Podkreślił przy tym, że według informacji z każdego regionu Polski przedsiębiorcy są zainteresowani delegowaniem także pracowników pochodzących z państw trzecich. Brakuje bowiem osób z Polski chętnych do pracy za granicą, zwłaszcza w Czechach czy Republice Federalnej Niemiec.

Prof. B. Solga zwróciła uwagę, że w ostatnim okresie obserwuje się wzrost urodzeń, ale nadal jest on daleki od pożądanego (2,1). Zaznaczyła jednak, że nawet wśród demografów nie ma zgody co do tego, czy mamy obecnie kryzys demograficzny, zapaść demograficzną, czy sytuację, która jest wynikiem naturalnych procesów. W podsumowaniu stwierdziła, że gdy odwrócenie niekorzystnych trendów demograficznych okaże się niemożliwe, celowe będzie podjęcie działań, które pozwolą na odpowiednie przystosowanie się do nowej sytuacji.

Kolejną część konferencji poprowadził dr W. Potwora. Jako pierwszą do wystąpienia zaprosił dr hab. Izabelę Wróbel, prof. Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, która przedstawiła referat „Ochrona ubezpieczeniowa osób delegowanych lub wynajmowanych do pracy w innym państwie w kontekście reformy zasad delegowania pracowników w UE”.

Autorka referatu stwierdziła, że w aktualnym stanie prawnym podmiot delegowany, przedsiębiorstwo delegujące bądź agencję musi łączyć stosunek pracy. Odnosząc się do treści art. 2 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, wskazała, że w przepisie tym delegowanego pracownika definiuje się jako osobę, która przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego niż kraju, w którym zwyczajowo pracuje. Zwróciła uwagę, że w przepisie tym użyto sformułowania „przez ograniczony okres”, a zatem nie przesądzono konkretnie, o jakim czasie mówią autorzy, co w pewnych sytuacjach może rodzić wątpliwości przy kwalifikacji charakteru, w jakim zatrudniony świadczy pracę. Profesor zaznaczyła, że powołana dyrektywa nie normuje zagadnień związanych z ochroną ubezpieczeniową, dlatego w tym zakresie rozstrzygające będą rozwiązania wynikające z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a w szczególności art. 12. Artykuł ten przewiduje, że osoba, która wykonuje czynności jako pracownik najemny

w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swoją działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego kraju UE do świadczenia pracy w jego imieniu, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić innego delegowanego pracownika. Natomiast zatrudniony, który normalnie wykonuje pracę na własny rachunek w państwie członkowskim, a który udaje się, by wykonywać podobną działalność w innym kraju UE, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy. Prof. I. Wróbel wskazała także, że Polska jest liderem w zakresie wystawiania zaświadczeń A1, które rozstrzygają o ustawodawstwie właściwym dla osoby, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii. Aż 1/5 wszystkich pracowników delegowanych w Unii pochodzi z Polski. Przy czym 82 proc. tych osób w ramach rynku wewnętrznego trafia do krajów „starej Unii”, w tym aż 50 proc. przyjmują 3 kraje: Niemcy, Francja i Belgia. Na tle 24-miesięcznego okresu delegowania toczą się spory, gdyż niektóre państwa uważają ten czas za odpowiedni, a inne – jak np. Polska – stoją na stanowisku, że należy wprowadzić wyjątki umożliwiające przedłużenie tego okresu.

Kolejny referat „Aspekty ekonomiczne migracji ludności” przedstawił dr Rafał Parvi, wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu Wydziału Ekonomicznego w Opolu. W swoim wystąpieniu wskazał na najważniejsze ekonomiczne skutki ruchów migracyjnych, takie jak spadek podaży pracy w państwie wysyłającym a wzrost podaży pracy w kraju przyjmującym; wyrównywanie się płac realnych (wzrost w kraju wysyłającym, spadek w kraju przyjmującym); spadek PKB w kraju wysyłającym, wzrost w przyjmującym; możliwość zwiększenia dochodów krajowych gospodarstw domowych dzięki przekazom pieniężnym od migrantów, a co za tym idzie wzrost popytu i cen na rynku państwa wysyłającego. Dr R. Parvi przedstawił także, które czynniki społeczno-ekonomiczne (i w jakim zakresie) wpływały na migrację w 2016 r. Były to: niskie płace (80 proc.), wysokie koszty utrzymania/konsumpcja (60 proc.), bezrobocie (45 proc.), słaba polityka prorodzinna (50 proc.), słaba opieka medyczna (70 proc.) oraz słaba opieka społeczna (65 proc.). Ponadto pozytywnie odniósł się do ulg przysługujących w ZUS przedsiębiorcom rozpoczynającym prowadzenie działalności gospodarczej, takich jak ulga na start zwalniająca ich z obowiązku opłacania składek przez okres pierwszych 6 miesięcy od rozpoczęcia działalności oraz mały ZUS, czyli preferencyjna wysokość składek przez kolejne 24 miesiące prowadzenia działalności.

Ostatnią prezentację drugiej sesji, czyli „Ustawodawstwo właściwe – problemy praktyczne”, zaprezentowała Ewa Kosowska – dyrektor Departamentu Ubezpieczeń i Składek ZUS. W swoim wystąpieniu zwróciła uwagę, że liczba wydawanych przez ZUS zaświadczeń A1 systematycznie rośnie – w 2017 r. przekroczyła 500 tys. Pomiędzy 2015 a 2017 r. zanotowano wzrost wystawionych zaświadczeń A1 o 20 proc. Podobnie jak prof. I. Wróbel zwróciła uwagę, że Polska jest liderem w Europie pod względem wydanych zaświadczeń A1. Uwypuklając skalę tego zjawiska w Polsce, wskazała dodatkowo,

że w tej klasyfikacji na drugiej pozycji są Niemcy, które jednak wydały ich aż o połowę mniej. Odnośnie podstawy prawnej wystawienia zaświadczeń A1 poinformowała, że w 2017 r. najwięcej z nich (49,39 proc.) dotyczyło art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego (praca w kilku państwach), a 37,93 proc. art. 12 ust. 1 (delegowanie). Wedle kryterium kraju przeznaczenia Polska wydała najwięcej tych zaświadczeń dla pracowników delegowanych do Niemiec (49,58 proc.) oraz Francji (12,58 proc.). Dyrektor E. Kosowska poinformowała także, że od lipca 2017 r. zadania związane z wystawianiem zaświadczeń A1 i ustalaniem właściwego ustawodawstwa wykonują wszystkie oddziały ZUS. Prelegentka zasygnalizowała również problemy, które pojawiają się we współpracy Zakładu z instytucjami zagranicznymi przy realizacji zadań. Wymieniła tu: niewystarczające informacje do zidentyfikowania osoby (brak identyfikatora, adresu w Polsce), brak uzasadnienia prośby o wycofanie zaświadczenia A1, niepodawanie znaku sprawy w pismach zwrotnych do ZUS, odpowiedzi skierowane do niewłaściwego oddziału ZUS czy nieuwzględnianie informacji o skróceniu zaświadczenia A1 (konsekwencją tego są zarzuty o przekroczenie 24-miesięcznego okresu delegowania). Zwróciła przy tym uwagę, że ZUS nieustannie podejmuje działania, których celem jest usprawnienie współpracy na tym polu. W tym celu w 2016 r. utworzono centralny rejestr zaświadczeń A1, a oddziały otrzymały jednolite zasady i procedury ich wydawania. Ponadto wspólnie z przedsiębiorcami przygotowano poradnik dotyczący wystawiania zaświadczeń A1. Prowadzone są także rozmowy z przedstawicielami instytucji zagranicznych w sprawie uruchomienia elektronicznej wymiany tych zaświadczeń.

W dyskusji, w nawiązaniu do ostatniego wystąpienia głos zabrała I. Kasprzyk-Sowa, która odniosła się do zagadnienia tzw. zastępowalności w kontekście 24-miesięcznego okresu delegowania ujętego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jak wskazano w jednym z wcześniejszych referatów powołany przepis art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 wprowadza dwa zasadnicze warunki delegowania: przewidywany czas pracy nie przekracza 24 miesięcy oraz pracownik nie jest wysyłany, by zastąpić inną osobę. Rozporządzenie wykonawcze Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 nie odnosi się w żaden sposób do problematyki zastępowalności, podobnie jak przepisy interpretujące, tj. decyzja nr A2 Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego w sprawie wykładni art. 12. Innymi słowy pojęcie zastępowalności nie zostało wyraźnie zdefiniowane w przepisach unijnych. Zakład przyjmuje jednak stanowisko, że istotą delegowania jest jego tymczasowość, więc art. 12 ust. 1 nie może być wykorzystywany przez pracodawców jako stała forma świadczenia usług poprzez powtarzające się delegowanie różnych pracowników na te same stanowiska, do realizacji tych samych zadań lub celów. Konsekwencją powyższego stwierdzenia jest to, że Zakład dopuszcza wyjątkowo takie przypadki, pod warunkiem że okres delegowania wyznaczony pierwotnie dla pierwszego z pracowników (a więc tego, który ma zostać zastąpiony) jeszcze nie upłynął. Odwołując się do powyższego, I. Kasprzyk-Sowa stwierdziła, że kwestia zastępowalności została rozwiązana tylko

w ramach tego samego przedsięwzięcia, a także poprosiła o informacje o skali zapytań kierowanych do ZUS w tej kwestii.

W odpowiedzi pani Beata Zacharjasiewicz, wicedyrektor Departamentu Ubezpieczeń i Składek ZUS, przyznała, że są to bardzo nieliczne przypadki. W ogóle bardzo rzadko zdarza się, by ZUS uzyskiwał z drugiego państwa dowody potwierdzające zastępowalność.

Moderatorem trzeciej i ostatniej sesji był dr Robert Marczak. Jako pierwszy zabrał w niej głos radca prawny Krzysztof Sprutta z Dolnośląskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, który przedstawił referat „Ubezpieczeniowa ochrona zdrowia pracowników migrujących” dotyczący kwestii związanych z prawem do udzielania świadczeń zdrowotnych. W swoim wystąpieniu przedstawił wybrane założenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej oraz relacji, w której pozostają one do rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. Dyrektywa transgraniczna weszła w życie 24 kwietnia 2011 r., a kraje UE miały obowiązek wdrożenia jej przepisów do prawa krajowego do 25 października 2013 r. Zapewnia ona pacjentowi zwrot kosztów udzielonych świadczeń bez względu, który podmiot (publiczny czy prywatny) ich udzielił. Z kolei przepisy o koordynacji mówią, że osobie uprawnionej do świadczeń na podstawie ustawodawstwa jednego z państw członkowskich UE/EFTA przysługują niezbędne świadczenia, w pełnym zakresie, w ramach leczenia planowego oraz z tytułu wypadków przy pracy lub choroby zawodowej. Zwrócił przy tym uwagę, że zakres regulacji ujętej w dyrektywie i rozporządzeniu jest różny. Świadczenie niezbędne w rozporządzeniu jest udzielane osobie, która czasowo przebywa w innym państwie, ale tylko w koniecznym zakresie. Nie dotyczy ono zatem świadczeń planowanych, nie obejmuje szerszej diagnostyki czy powszechnego dostępu do leczenia szpitalnego, chociaż w niektórych przypadkach leczenie szpitalne może zostać uznane za konieczne w rozumieniu przepisów koordynacyjnych. Prelegent zaznaczył także, że pracownikom, którzy są delegowani do innego państwa na okres nieprzekraczający 24 miesięcy, przysługują świadczenia w pełnym zakresie.

Kolejny referat, „Zagadnienia ochrony emerytalnej osób migrujących, w relacji Polska-Niemcy”, zaprezentował dyrektor A. Malaka. W swoim wystąpieniu poruszył kilka kwestii związanych z ochroną ubezpieczeniową osób migrujących pomiędzy Polską a Niemcami. Na początku wskazał podstawy prawne tych relacji począwszy od umowy z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Zwrócił uwagę na jej specyfikę wyrażającą się tym, że świadczenia przyznaje i opłaca każda ze stron, także za okresy ubezpieczenia przebyte na terenie drugiego państwa, oraz podkreślił zasadę terytorialności, w myśl której instytucja właściwa wypłaca przyznane świadczenie, dopóki świadczeniobiorca zamieszkuje na terenie danego kraju. Umowa ta znajduje nadal zastosowanie wobec osób, które do końca 1990 r. przesiedliły się na terytorium drugiego państwa. Następnie prelegent wymienił umowę z 8 grudnia 1990 r. o zabezpieczeniu społecznym, której zakres podmiotowy był szerszy i odnosił się także do osób podlegających

ubezpieczeniu społecznemu z innych tytułów niż z pracowniczych. W odróżnieniu od umowy między PRL a RFN z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym zakładała również rozdzielność zobowiązań świadczeniowych zgodną z przyjętą (w rozporządzeniu 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie) zasadą proporcjonalności (*pro rata*), według której każde państwo wypłaca świadczenia za okresy przebyte na jego terytorium. Kolejny etap w relacjach polsko-niemieckich w zakresie zabezpieczenia społecznego wiąże się z wejściem Polski do UE. Oznaczało to rozpoczęcie stosowania w krajach unijnych rozporządzeń z tym jednakże zastrzeżeniem, że w stosunkach między Polską a Niemcami (jako państwami członkowskimi UE) zostało potwierdzone utrzymanie w mocy postanowień umowy 1975 r. Było to widoczne najpierw w art. 6 rozporządzenia EWG nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w którym została wymieniona ta umowa w pkt 19 załącznika III, a następnie w załączniku II do rozporządzenia nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników. Pokazując praktyczny aspekt stosowania przepisów o koordynacji w kwestiach emerytur i rent w sprawach niemieckich, autor wskazał na ogromny wzrost przyznawanych świadczeń. Na przestrzeni lat 2005–2017 nastąpił sześciokrotny przyrost wniosków (z 2503 w 2001 r. do 12 620 w 2017 r.). Dynamikę znacznego wzrostu ilości spraw obrazuje też zwiększająca się liczba wypłacanych świadczeń, których w 2005 r. było 8704, a w lutym 2018 r. – 43 881. Jeżeli z kolei rozważamy wpływ wniosków zamiennych o polskie świadczenia podlegające koordynacji, to w tym samym okresie (2005–2017) nastąpił ośmiokrotny wzrost wpływu (z 2890 do 23 013). Trend ten pociągnął za sobą konieczność zmian organizacyjnych w Zakładzie – powierzono realizację części zadań w omawianym zakresie (poza Oddziałem ZUS w Opolu) Oddziałowi ZUS w Elblągu, a od września 2018 r. także Oddziałowi ZUS w Wałbrzychu. Prelegent zwrócił uwagę też na stosunkowo nowe zjawisko reemigracji osób, które wyjechały z Polski przed 1991 r. i pobierają emeryturę niemiecką na podstawie umowy z 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym.

W konsekwencji powrotu emeryta do jego kraju strona niemiecka, kierując się zasadą terytorialności, wstrzymuje wypłatę przyznanego świadczenia. W rezultacie zachodzi konieczność ustalenia tym osobom świadczenia emerytalnego na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego według wspomnianej zasady *pro rata*.

Autor referatu zwrócił uwagę na złożoność proceduralną ustalania prawa do świadczeń osób legitymujących się polskimi i niemieckimi okresami ubezpieczenia. W swoim wystąpieniu wspominał też o bardzo dobrze układającej się współpracy między instytucjami łącznikowymi (ZUS a Deutsche Rentenversicherung). Wyrazem tej kooperacji są spotkania robocze przedstawicieli stron służące wymianie wiedzy o zmianach w krajowych

systemach ubezpieczeniowych oraz rozwiązywaniu praktycznych problemów pojawiających się przy stosowaniu przepisów o koordynacji.

W tym miejscu należy także wspomnieć o „Dniach poradnictwa” organizowanych regularnie przez strony od 1994 r. W ramach tego przedsięwzięcia udzielane są informacje i porady dla ubezpieczonych posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia (od 1994 do 2017 r. odbyło się 228 spotkań, w ramach których udzielono porad ponad 25 700 zainteresowanym). Kolejne tego rodzaju spotkanie planowane jest w Oddziale ZUS w Opolu – we wrześniu 2018 r.

W dyskusji nad przedstawionymi referatami rozważano problemy związane z możliwościami korzystania ze świadczeń zdrowotnych w aspekcie ich zróżnicowanego poziomu w krajach UE.

W nawiązaniu do kwestii pozbawiania przez stronę niemiecką prawa do emerytury osób reemigrujących do Polski swoje wątpliwości wyraził prof. K. Ślęzak. Co prawda pozwala na to zawarta w umowie z 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym zasada terytorialności, ale stoi to w sprzeczności z zasadą równego traktowania wynikającą z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Według jego wiedzy strona niemiecka nie jest w tym konsekwentna – kiedy taki pracownik przemieszcza się na teren innego kraju unijnego niż Polska (np. do Hiszpanii czy Francji), to instytucje niemieckie nie stosują zasady terytorialności. Osoby te zachowują prawo do emerytury zgodnie z umową z 1975 r., z reguły korzystniejszą dla zainteresowanych.

Na zakończenie prof. K. Ślęzak podsumował konferencję, odnosząc się z uznaniem do sfery merytorycznej wszystkich wystąpień. Nawiązując do pierwszej części, zaznaczył, że temat migracji osób ubezpieczonych wiąże się z potrzebą pilnej interwencji legislacyjnej tak na poziomie UE, jak i krajowym. Celem tych interwencji powinny być zarówno poruszone w trakcie konferencji aspekty społeczne, jak i te dotyczące gwarancji ubezpieczeniowej osób migrujących. Wyraził także pogląd, że odmienne interpretacje wielu regulacji prawnych wymagają podjęcia działań legislacyjnych, które pomogłyby w usunięciu tych rozbieżności.

Konferencję zamknął dyrektor A. Malaka, krótko dziękując prelegentom za ciekawe referaty, w których zostały poruszone tematy ochrony osób migrujących zarówno w aspekcie ekonomicznym, prawnym, jak i społecznym, a zebranych za aktywne uczestniczenie podczas dyskusji. Uznał też, wskazując ożywione rozmowy podczas spotkania, że było w pełni satysfakcjonujące dla jego uczestników.

Grażyna Wertel
Oddział ZUS w Opolu