# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
# F.G. JACOBSA
## z dnia 24 lutego 2005 r. [1]

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wniesiony przez Rechtbank (sąd rejonowy) te Amsterdam, dotyczy wykładni art. 13 ust. 1 i 2 lit. f rozporządzenia nr 1408/71 [2] oraz art. 39 WE.

2. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym osoba dotychczas zatrudniona na jego terytorium, a której zatrudnienie ustało, nadal podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach pewnych działów zabezpieczenia społecznego jedynie wówczas, gdy nadal zamieszkuje w tym państwie, podczas gdy w ramach innych działów zabezpieczenia społecznego nadal podlega ubezpieczeniu niezależnie od miejsca swojego zamieszkania.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, str. 2. zwane dalej „rozporządzeniem"). Tekst rozporządzenia uwzględniający zmiany wprowadzone w końcu 1995 r. znajduje się w części I załącznika A do rozporządzenia Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. zmieniającego i uaktualniającego rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 (Dz.U L 28 z 1997 r., str. 1). Skonsolidowana (ale nieoficjalna) wersja uwzględniająca późniejsze zmiany jest dostępna na stronie Eur-Lex (europa.eu.int/eur-lex).

**Właściwe przepisy rozporządzenia**

3. Artykuł 13 zatytułowany „Zasady ogólne" jest pierwszym przepisem w tytule II rozporządzenia nr 1408/71 zatytułowanym „Określenie właściwego ustawodawstwa".

4. Artykuł 13 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym w czasie, w którym zaistniały okoliczności faktyczne sprawy, stanowi, że:

„Z zastrzeżeniem art. 14c i 14f osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego. Przepisy niniejszego tytułu określają ustawodawstwo właściwe."

5. Artykuły 14c i 14f dotyczą specyficznych sytuacji, które nie mają związku z niniejszą sprawą.

6. Artykuł 13 ust. 2 ustanawia szereg zasad służących określeniu prawa właściwego w poszczególnych okolicznościach. Zasady te podlegają wyłączeniom przewidzianym w art. 14–17 i pozostałych artykułach tytułu II, zawierających różne zasady szczególne, z których jednak żadna nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie.

7. Artykuł13 ust. 2 lit. a) stanowi:

„Pracownik najemny zatrudniony na terytorium jednego państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma swoją zarejestrowaną siedzibę, miejsce prowadzenia działalności lub znajduje się na terytorium innego państwa członkowskiego".

8. Art. 13 ust. 2 lit. b) — e) dotyczą odpowiednio osób prowadzących działalność na własny rachunek, osób zatrudnionych na statku pływającym pod banderą państwa członkowskiego, urzędników służby cywilnej i osób powołanych lub odwołanych ze służby w siłach zbrojnych lub ze służby cywilnej państwa członkowskiego.

9. Art. 13 ust. 2 lit. f), wprowadzony do rozporządzenia nr 1408/71 rozporządzeniem nr 2195/91 [3] z mocą obowiązującą od dnia 29 lipca 1991 r., stanowi, że:

„Osoba, która przestaje podlegać ustawodawstwu państwa członkowskiego, a nie podlega ustawodawstwu innego państwa członkowskiego zgodnie z jedną z zasad ustanowionych w [literach] poprzednich lub zgodnie z jednym z wyjątków lub przepisów szczególnych, określonych w art. 14-17, podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, na którego terytorium zamieszkuje, wyłącznie zgodnie przepisami tego ustawodawstwa."

10. Ponadto rozporządzenie nr 2195/91 wprowadzając art. 13 ust. 2 lit. f) do rozporządzenia nr 1408/71, wprowadziło także z mocą obowiązującą od 29 lipca 1991 r. do rozporządzenia nr 574/71 [4] art. 10b o następującej treści:

„Data i warunki, w których ustawodawstwo państwa członkowskiego przestaje być stosowane wobec osoby określonej w art. 13 ust. 2 lit. f) rozporządzenia [nr 1408/71], określone są zgodnie z tym ustawodawstwem.

3 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2195/91 z dnia 25 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 oraz rozporządzenie (EWG) nr 574/72 (Dz.U. L 206, z 1991 str. 2).

4 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 (Dz.U.L 74, str. 1); najbardziej aktualna skonsolidowana wersja znajduje się w części drugiej załącznika A do powołanego w przypisie 2 rozporządzenia nr 118/97. Skonsolidowana (ale nieoficjalna) wersja jest dostępna na stronie Eur-Lex (europa.eu.int/eur-lex).

Instytucja wyznaczona przez właściwe władze Państwa Członkowskiego, którego ustawodawstwo staje się obowiązujące w stosunku do tej osoby, zwraca się do instytucji wyznaczonej przez właściwe władze pierwszego Państwa Członkowskiego w celu określenia tej daty".

## Ustawodawstwo krajowe

11. Z akt sprawy wynika, że niderlandzki system zabezpieczeń społecznych składa się z jednej strony z systemów stosowanych wyłącznie do osób, które są lub były zatrudnione w momencie uzyskania prawa do świadczenia, oraz z drugiej strony z powszechnych systemów stosowanych, co do zasady, do wszystkich osób mających miejsce zamieszkania w Niderlandach lub będących podatnikami niderlandzkiego podatku dochodowego od wynagrodzenia za pracę wykonywaną w Niderlandach.

12. Systemy zabezpieczeń dla pracowników najemnych przewidują świadczenie chorobowe („ZW" [5]), pokrycie kosztów leczenia („ZFW" [6]), zasiłek dla bezrobotnych („WW" [7]) i świadczenie z tytułu inwalidztwa („WAO" [8]).

13. Osoby uprawnione do świadczeń z tytułu inwalidztwa (WAO), które z powodu swojego inwalidztwa utraciły zatrudnienie, są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem w ramach wszystkich czterech systemów obejmujących pracowników najemnych, z zastrzeżeniem przepisów omówionych poniżej w pkt 19.

14. Systemy powszechne obejmują świadczenie rodzinne („AKW" [9]), świadczenie dla osób pozostałych przy życiu („ANW" [10]), świadczenie emerytalne („AOW" [11]) oraz pokrycie nadzwyczajnych kosztów leczenia („AWBZ" [12]).

15. Każda z ustaw regulujących systemy powszechne stanowi, że kategoria osób objętych ubezpieczeniem może zostać poszerzona lub ograniczona przez lub na podstawie przepisów wykonawczych.

16. W okresie, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, kategorie te były ukształtowane w następujący sposób.

5 — Niderlandzka ustawa o systemie zdrowotnym (Ziektewet). Ten skrót, podobnie jak pozostałe, odnosi się do ustawy regulującej dany system, niemniej jednak dalej, zgodnie z powszechną praktyką, będę się posługiwał tymi skrótami w bardziej ogólnym rozumieniu przewidzianego świadczenia lub pokrycia kosztów.

6 — Niderlandzka ustawa o kasach chorych (Ziekenfondswet).

7 — Niderlandzka ustawa o bezrobociu (Werkloosheidswet).

8 — Niderlandzka ustawa o ubezpieczeniu na wypadek niezdolności do pracy (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering).

9 — Niderlandzka ustawa w sprawie powszechnego systemu zasiłków rodzinnych (Algemene Kinderbijslagwet).

10 — Niderlandzka ustawa w sprawie powszechnego systemu rent rodzinnych (Algemene Nabestaanden Wet).

11 — Niderlandzka ustawa w sprawie powszechnego systemu emerytalnego (Algemene Ouderdomswet).

12 — Niderlandzka ustawa w sprawie powszechnego systemu szczególnych świadczeń zdrowotnych (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten).

17. Początkowo właściwe przepisy wykonawcze, rozporządzenie z 1989 r.[13] przewidywały, że osoba, która miała miejsce zamieszkania poza Niderlandami i była uprawniona do otrzymywania, inter alia, świadczenia z tytułu inwalidztwa na podstawie WAO, podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach systemów powszechnych.

18. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do rozporządzenia z 1989 r.,[14] które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., z dniem 1 stycznia 2000 r. osoby niemające miejsca zamieszkania [w Niderlandach] nie podlegały już obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach systemów powszechnych. Na podstawie powszechnego systemu świadczeń emerytalnych (AOW) i systemu świadczeń dla osób pozostałych przy życiu (ANW) osoby, które co prawda nie mają miejsca zamieszkania [w Niderlandach], jednak wcześniej podlegały obowiązkowemu ubezpieczeniu, mogły nadal być objęte danym ubezpieczeniem, płacąc dobrowolne składki po upływie okresu ubezpieczenia obowiązkowego. Realizacja tej opcji następowała w drodze zawiadomienia Sociale Verzekeringsbank (niderlandzka instytucja zabezpieczeń społecznych) w okresie roku od dnia zakończenia okresu ubezpieczenia obowiązkowego.

19. Nieco bardziej skomplikowana jest sytuacja dotycząca pokrycia nadzwyczajnych kosztów leczenia (AWBZ). Otóż w przypadku, gdy dochód pobierającego świadczenia z tytułu inwalidztwa (WAO) nie przekracza określonego progu, jest on objęty obowiązkowym ubezpieczeniem w ramach systemu ubezpieczenia kosztów leczenia (ZFW). Przypadek ten najwyraźniej dotyczy powódki. Takie osoby bowiem, które na podstawie rozporządzenia nr 1408/71 są uprawnione do otrzymywania świadczeń w ramach systemu Państwa Członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, podlegają także obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach systemu ubezpieczenia nadzwyczajnych kosztów leczenia. Dla innych osób od dnia 1 stycznia 2001 r. istnieje możliwość dobrowolnego ubezpieczenia się w ramach systemu ubezpieczenia nadzwyczajnych kosztów leczenia.

20. Istnieje także przepis przejściowy dotyczący świadczeń rodzinnych (AKW): uprawniony, który na podstawie wprowadzonych zmian utraciłaby prawo do tych świadczeń, nadal podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu do czasu, aż najmłodsze dziecko nie ukończy 18 lat. Dla innych osób nie przewidziano uprawnienia do ubezpieczenia dobrowolnego w ramach systemu ubezpieczeń rodzinnych: rząd niderlandzki wyjaśnił, że w rozdziale 8 tytułu III rozporządzenia nr 1408/71 znajduje się stosowny przepis dotyczący, inter alios, świadczeń dla dzieci pozostających na utrzymaniu emerytów lub rencistów.

21. Wydaje się, że pomiędzy sądem odsyłającym z jednej strony, a pozwaną instytucją i rządem niderlandzkim z drugiej strony, istnieje rozbieżność poglądów dotycząca tego, czy warunki dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego (AOW) dla osób pozostałych przy życiu (ANW) oraz dotyczącego pokrycia nadzwyczajnych kosztów leczenia (AWBZ) są takie same, jak w przypadku wcześniejszego obowiązkowego ubezpieczenia, w szczególności zaś w odniesieniu do dochodu branego pod uwagę przy ustalaniu wysokości składek oraz istnienia maksymal-

13 — Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (rozporządzenie w sprawie rozszerzenia i ograniczenia kategorii osób ubezpieczonych w ramach powszechnego systemu zabezpieczeń społecznych) z dnia 3 maja 1989 r., Staatsblad 1989, 164.

14 — Przez Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 r. z dnia 24 grudnia 1998 r., Staatsblad 1998, 746.

nego okresu dla objęcia ubezpieczeniem dobrowolnym określonych kategorii osób. Komisja twierdzi, że właściwe przepisy przewidują maksymalny dziesięcioletni okres składek dobrowolnych w systemie ubezpieczenia emerytalnego, co może być niekorzystne dla pewnej grupy osób, przy czym najwyraźniej w tym stanie faktycznym nie dotyczy to powódki. W trakcie rozprawy adwokat pozwanej instytucji zwrócił uwagę na okoliczność, że dwa przedmiotowe rodzaje ubezpieczeń mogą być różnie traktowane dla celów podatkowych.

**Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

22. A.J. van Pommeren-Bourgondiën (zwana dalej „powódką"), która ma obywatelstwo niderlandzkie i miejsce zamieszkania w Belgii, pracowała w Niderlandach przez cały okres swojego życia zawodowego. W 1996 r. zachorowała i od 1997 r. otrzymywała najwyższe świadczenie z tytułu inwalidztwa w ramach systemu świadczeń z tytułu inwalidztwa dla pracowników najemnych (WAO).

23. Po zmianie przepisów powódka została poinformowana o tym, że z dniem 1 stycznia 2000 r. nie podlega już obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach niderlandzkiego powszechnego systemu zabezpieczeń oraz że zaprzestaje się potrącania składek ubezpieczeniowych z przysługujących jej świadczeń z tytułu inwalidztwa. Ponadto zawiadomiono ją o możliwości zwrócenia się o objęcie ubezpieczeniem dobrowolnym w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych (AOW) oraz dla osób pozostałych przy życiu (ANW).

24. Powódka uznała, że okoliczność, iż przestała podlegać obowiązkowemu ubezpieczeniu w ramach tych dwóch systemów, jest sprzeczna z rozporządzeniem nr 1408/71 i na tej podstawie wszczęła przed Rechtbank Amsterdam postępowanie przeciwko pozwanej instytucji.

25. Sąd ten stwierdził, że chociaż z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że państwo członkowskie jest uprawnione do określenia, iż osoby, które przestały pracować w tym państwie członkowskim, jeżeli nie mają nadal miejsca zamieszkania na jego terytorium, od tego momentu nie są objęte jego systemem zabezpieczeń społecznych, to jednak nie wiadomo, czy państwo członkowskie może wobec takiej osoby nadal stosować ustawodawstwo krajowe, pomimo wyłączenia jej z (istotnej) części systemu ubezpieczenia społecznego na tej podstawie, że nie ma ona już miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim. W związku z powyższym skierował następujące pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 13 ust. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1408/71 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym osoba, która zaprzestała wszelkiej działalności zawodowej na jego terytorium, nadal podlega ubezpieczeniu na podstawie tego ustawodawstwa w ramach pewnych działów zabezpieczenia społecznego jedynie wówczas, gdy dalej tam zamieszkuje, podczas gdy osoba ta niezależnie od jej miejsca zamieszkania nadal objęta jest na podstawie ustawodawstwa tego państwa członkowskiego ubezpieczeniem obowiązkowym w ramach niektórych innych działów zabezpieczenia społecznego?

2. Czy na odpowiedź na pytanie pierwsze ma wpływ okoliczność, że ustawodawstwo tego państwa członkowskiego przyznaje takiej osobie możliwość przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego w niektórych działach zabezpieczenia społecznego bez uzależniania tego ubezpieczenia dobrowolnego od warunku, aby osoba ta dalej zamieszkiwała w tym państwie członkowskim?

W przypadku negatywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, tytułem subsydiarnym kieruje się następujące pytanie:

3. Czy w powyżej opisanej sytuacji art. 39 WE należy rozumieć w ten sposób, że zastąpienie obowiązkowego ubezpieczenia ubezpieczeniem dobrowolnym jest sprzeczne z tym przepisem w przypadku, gdy ustanie ubezpieczenia obowiązkowego jest spowodowane wprowadzeniem warunku posiadania miejsca zamieszkania?

26. Uwagi pisemne zostały przedstawione przez powódkę, pozwaną instytucję, rządy: belgijski, grecki i niderlandzki oraz przez Komisję. Na rozprawie reprezentowani byli: pozwana instytucja, rząd niderlandzki i Komisja. Uwagi pisemne powódki są bardzo zwięzłe i stanowią zwykłe powtórzenie uzasadnienia sądu odsyłającego.

**Pierwsze pytanie prejudycjalne**

27. Kierując pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 13 ust. 2 lit. f) rozporządzenia 1408/71 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym osoba, która zaprzestała wszelkiej działalności zawodowej na jego terytorium podlega nadal ubezpieczeniu na podstawie tego ustawodawstwa w ramach pewnych działów zabezpieczenia społecznego jedynie wówczas, gdy zachowuje tam miejsce zamieszkania, przy czym osoba ta, niezależnie od jej miejsca zamieszkania, nadal jest objęta ubezpieczeniem obowiązkowym na podstawie ustawodawstwa tego państwa członkowskiego w zakresie pewnych innych działów zabezpieczenia społecznego.

28. Rząd niderlandzki twierdzi, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. W tym samym kierunku zmierzają uwagi pozwanej instytucji, aczkolwiek twierdzi ona, że drugie pytanie nie wymaga udzielenia odpowiedzi w taki sposób, w jaki zostało ono przedłożone, z uwagi na istnienie ubezpieczenia dobrowolnego (przedmiot drugiego pytania). Z kolei rząd belgijski i grecki oraz Komisja uważają, że na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

29. Art. 13 ust. 2 lit. f) należy rozumieć w kontekście, w jakim został umieszczony, mianowicie w tytule II rozporządzenia nr 1408/71, którego stanowi część. Celem przepisów tytułu II jest określenie właściwego ustawodawstwa stosowanego do osób

objętych zakresem tego rozporządzenia. Zostało to stwierdzone w art. 13 ust. 1, który stanowi, z pewnymi zastrzeżeniami, niemającymi znaczenia w niniejszej sprawie, że „osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego". Z użytego sformułowania wynika, że „właściwe ustawodawstwo" dla celów art. 13 ust. 2 lit. f) oznacza ustawodawstwo jednego państwa członkowskiego, a tym samym ustawodawstwo tego państwa członkowskiego w całości.

30. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii [15] Trybunał zaznaczył, że art. 13 ust. 2 lit. f) „stanowi, że właściwym ustawodawstwem jest ustawodawstwo państwa członkowskiego, na terytorium którego dana osoba zamieszkuje, jedynie wówczas gdy inne ustawodawstwo nie znajduje zastosowania, w szczególności tylko wtedy gdy osoba ta, podlegając wcześniej innemu ustawodawstwu, przestaje mu podlegać. [...] Okoliczność, że ustawodawstwo to przestaje być stosowane , stanowi warunek zastosowania tego przepisu, [który] z kolei nie określa warunków, w których ustawodawstwo państwa członkowskiego przestaje być stosowane". [16] Przeciwnie, warunki te powinny być określone zgodnie z tym ustawodawstwem. [17]

31. Niemniej jednak w postępowaniu przed sądem krajowym nie mamy do czynienia z sytuacją, w której całe niderlandzkie ustawodawstwo dotyczące zabezpieczenia społecznego przestaje być stosowane. Powódka bowiem nadal podlega niderlandzkiemu systemowi dla pracowników najemnych i powszechnemu systemowi ubezpieczenia szczególnych świadczeń zdrowotnych (AWBZ). Co prawda Niderlandy mogły zgodnie z prawem postanowić stosownie do art. 13 ust. 2 lit. f), że całość ich ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczeń społecznych przestaje być stosowana w odniesieniu do osób, które nie zamieszkują na ich terytorium i zaprzestały tam jakiejkolwiek działalności zawodowej, jednakże tego nie uczyniły. W związku z tym zgadzam się z poglądem, że art. 13 ust. 2 lit. f) nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

32. Nie oznacza to jednak, aby podejście niderlandzkie było koniecznie zgodne z innymi przepisami tytułu II. Oczywiste jest, że skutkiem wyłączenia spod części systemu zabezpieczenia pewnych osób, do których stosuje się rozporządzenie, jest to, że osoby te albo nie będą podlegać żadnemu ustawodawstwu w zakresie pewnych działów ubezpieczenia społecznego, albo w momencie gdy na swój wniosek zostaną objęte ubezpieczeniem w ramach tych działów na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, będą podlegać jednocześnie ustawodawstwu dwóch państw.

33. Tak jak to podnoszą rząd belgijski i grecki oraz Komisja, ta ostatnia sytuacja byłaby oczywiście sprzeczna z art. 13 ust. 1, który został ustanowiony w celu „wykluczenia [...] jakiejkolwiek możliwości zbiegu

15 — Wyrok z dnia w sprawie C-347/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. 2001 r., str. I-3327).

16 — Punkty 29 i 31.

17 — Art. 10b rozporządzenia nr 574/72, powołanego powyżej w pkt 10.

kilku krajowych ustawodawstw w odniesieniu do tego samego okresu". [18]

34. Ogólnie rzecz biorąc, obie sytuacje pozostają w sprzeczności z systemem i z duchem rozporządzenia, a zwłaszcza z jego tytułem II. Trybunał wielokrotnie orzekał, że przepisy tytułu II zostały ustanowione nie tylko po to, aby zapobiec zbiegowi właściwości kilku krajowych systemów ustawodawczych i komplikacjom, które mogłyby wyniknąć, ale także w celu zagwarantowania, że osoby podlegające przepisom rozporządzenia nie zostaną pozbawione zabezpieczenia społecznego z tego powodu, że nie podlegają żadnemu ustawodawstwu. [19]

35. Rząd niderlandzki powołuje się na utrwalone orzecznictwo, w szczególności zaś na wyrok w sprawie de Jaeck, [20] zgodnie z którym do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich należy określenie warunków tworzących prawo lub obowiązek przynależenia do systemu zabezpieczenia społecznego albo do konkretnego działu takiego systemu. [21]

36. Sprawa de Jaeck dotyczyła osoby, która w jednym państwie członkowskim prowadziła działalność na własny rachunek i jednocześnie była pracownikiem najemnym w drugim państwie członkowskim. Do Trybunału skierowano pytanie dotyczące wykładni art. 14c ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71, który w tym czasie stanowił, że osoba znajdująca się w takiej sytuacji [22], w pewnych okolicznościach, włączywszy w to stan faktyczny w postępowaniu przed sądem krajowym, podlegała ustawodawstwu każdego z wymienionych państw członkowskich w zakresie działalności wykonywanej na jego terytorium. Trybunał stwierdził, że zastosowanie art. 14c ust. 1 lit. b) rozporządzenia nie uniemożliwia ustawodawstwu jednego z dwóch państw członkowskich objęcia danej osoby ubezpieczeniem tylko od niektórych rodzajów ryzyka przewidzianych w jego systemie zabezpieczeń społecznych, pod warunkiem, że w tym zakresie nie wprowadza się różnicy w traktowaniu pomiędzy obywatelami danego państwa i obywatelami innego państwa członkowskiego.

37. Zasada ta została następnie wyraźnie ograniczona do sytuacji, „w których stosuje się art. 14c ust.1 lit. b)". Przypominam że przepisy art. 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia są stosowane z zastrzeżeniem art. 14c, stanowiącym wyjątek od zasad przewidzianych w art. 13 ust. 1 i ust. 2, którego prostym uzasadnieniem jest okoliczność, że dana osoba prowadzi działalność gospodarczą w jednym państwie członkowskim, będąc

18 — Wyrok z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 102/76 Perenboom, Rec. 1977 r., str. 815, pkt 11.

19 — Wyrok z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawie Kuusijärvi, Rec. 1998 r., str. I-3419, pkt 28.

20 — Wyrok z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie de Jaeck, Rec. 1997 r., str. I-461, pkt 37.

21 — Wyrok z dnia 24 kwietnia 1980 r. w sprawie 110/79 Coonan, Rec. str. 1445, pkt 12 oraz z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawie C-245/88 Daalmeijer, Rec. str. I-555, pkt 15.

22 — Sprawa de Jaeck dotyczy stanu faktycznego, który zaistniał w 1984 r. Art. 14c został zmieniony przez Radę rozporządzeniem (EWG) nr 3811/86 z dnia 11 grudnia 1986 r. (Dz.U. L 355 z 1986 r., str. 5) z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1987 r., w ten sposób, że jego przepisy objęły dwie kategorie działalności prowadzonej w dwóch lub więcej państwach członkowskich: wykonywanej w charakterze pracownika najemnego oraz w charakterze osoby prowadzącej działalność na własny rachunek.

jednocześnie pracownikiem najemnym w drugim. Doprawdy nie wiem, w jaki sposób orzeczenie wyraźnie ograniczone do takich wyjątkowych sytuacji mogłoby pomóc przy dokonaniu wykładni art. 13 ust. 1 i ust. 2 w kontekście zupełnie odmiennej sytuacji osoby, która nie prowadzi działalności gospodarczej na własny rachunek w jednym państwie członkowskim, będąc jednocześnie pracownikiem najemnym w drugim Państwie Członkowskim.

38. Pozostaję zatem przy twierdzeniu, że wyłączenie przez Niderlandy pewnych osób, do których stosuje się rozporządzenie, z części ich systemu zabezpieczenia społecznego nie jest zgodne z tym rozporządzeniem.

**Drugie pytanie prejudycjalne**

39. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dla udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie ma znaczenie okoliczność, że zgodnie z ustawodawstwem pierwszego państwa członkowskiego zainteresowanym osobom przysługiwała możliwość objęcia ich ubezpieczeniem dobrowolnym w ramach kilku działów ubezpieczenia społecznego.

40. Jak to wynika z powyższych rozważań, przepisy kolizyjne ustanowione w tytule II rozporządzenia zmierzają nie tylko do zapobieżenia jednoczesnemu stosowaniu kilku krajowych systemów ustawodawczych i komplikacjom, jakie w związku z tym mogłyby wyniknąć, ale także do zagwarantowania, że osoby objęte zakresem stosowania rozporządzenia nie zostaną pozbawione zabezpieczenia społecznego z tego tylko powodu, że nie podlegają żadnemu ustawodawstwu.

41. Sądzę, że w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy przepisy o ubezpieczeniu dobrowolnym mogą mieć ten skutek, że ostatecznie zainteresowane osoby, sprzecznie z rozporządzeniem, nie będą podlegać żadnemu ustawodawstwu w ramach pewnych działów zabezpieczenia społecznego.

42. Pozwana instytucja oświadczyła na rozprawie, że spośród 30 000 osób, których dotyczyła zmiana w ustawodawstwie, tylko 8000 wyraziło wolę objęcia ich ubezpieczeniem dobrowolnym, podczas gdy pozostali, pomimo że zostali indywidualnie poinformowani o takiej możliwości, woleli z niej nie skorzystać.

43. Z tych liczb nasuwa się nieunikniony wniosek, że 22 000 osób dotychczas objętych niderlandzkim systemem powszechnym przestało do niego należeć. Tym samym — w myśl ustawodawstwa niderlandzkiego — osoby te nie są już objęte ubezpieczeniem dla osób pozostałych przy życiu lub ubezpieczeniem emerytalnym ani też w pewnych przypadkach ubezpieczeniem od szczególnych świadczeń zdrowotnych. Ponadto, zależnie od okoliczności, osoby te mogą nie zostać objęte ubezpieczeniem rodzinnym.

44. Z akt sprawy wnika, że osoby, których dotyczyła zmiana w ustawodawstwie niderlandzkim, mają jeden rok od dnia zawiadomienia na zgłoszenie woli objęcia ubezpieczeniem dobrowolnym. Może się zdarzyć, tak jak to podnoszą pozwana instytucja i rząd niderlandzki, że ze względu na osobiste okoliczności bardziej korzystne jest dla osób tych niepodleganie takiemu systemowi ubezpieczeń. Niemniej jednak najwyraźniej okazuje sięa, że nie będą one mogły zostać objęte takim ubezpieczeniem w przypadku, gdyby zmieniły zdanie po upływie roku. Jak wskazuje Komisja, wydaje się prawdopodobne, że takie osoby nie będą mogły zostać objęte ubezpieczeniem w Belgii w ramach przedmiotowych działów, ponieważ do czasu aż nie przestaną podlegać całemu niderlandzkiemu ustawodawstwu, nie będą spełniać warunków z art. 13 ust. 2 lit. f). Taka sytuacja w sposób oczywisty jest sprzeczna z zasadą leżącą u podstaw tytułu II rozporządzenia, zgodnie z którą osoby, do których stosuje się rozporządzenie, nie mogą zostać pozbawione zabezpieczenia społecznego z tego tylko powodu, że nie podlegają żadnemu ustawodawstwu.

45. Ponadto Trybunał stwierdził, że zasada, iż osoby, do których stosuje się rozporządzenie, są objęte wyłącznie jednym systemem zabezpieczenia społecznego, stanowi wyraz szerszego wymogu, zgodnie z którym właściwy system powinien być przewidywalny i jako taki stanowić odzwierciedlenie zasady pewności prawa.[23] Moim zdaniem interes ten w sposób oczywisty nie został zaspokojony poprzez zmianę w ustawodawstwie, która pozostawia jednostki w stanie próżni legislacyjnej.

46. Ponadto w każdym razie oczywiste jest, że udostępnienie ubezpieczenia dobrowolnego w okolicznościach takich jak w sprawie głównej nie będzie zgodne ogólnie z prawem wspólnotowym, a w szczególności z rozporządzeniem, o ile takie ubezpieczenie nie zostanie oferowane na warunkach, które nie będą mniej korzystne od warunków zastępowanego przez nie ubezpieczenia obowiązkowego. Mniej korzystne warunki wprowadziłyby w sposób oczywisty różnicę w traktowaniu na niekorzyść osób niemających tam miejsca zamieszkania i mogłyby stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu osób. Jak podnosi Komisja, mogłyby one ponadto stanowić przejaw dyskryminacji ze względu na przynależność państwową sprzecznej z art. 12 WE, ponieważ, jak można rozsądnie przypuszczać, o wiele więcej jest obywateli innych państw członkowskich, niż obywateli niderlandzkich, którzy pracowali w Niderlandach i zamieszkują w innym państwie członkowskim.

47. Wreszcie ze względów praktycznych o wiele trudniej byłoby udowodnić, że warunki takiego dobrowolnego ubezpieczenia są we wszystkich możliwych sytuacjach co najmniej równie korzystne. Trudności te mogłyby następnie naruszyć zasadę pewności prawa. Jakkolwiek taka ocena należałaby oczywiście do sądu krajowego, to wydaje mi się, że zasada pewności prawa nie zostanie w pełni zrealizowana, jeżeli od tego sądu wymagać się będzie przeprowadzenia szcze-

23 — Wyrok z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie Banks, Rec. 2000 r., str. I-2005, pkt 41.

gółowej oceny wykazującej w sposób precyzyjny, czy dane ubezpieczenie dobrowolne działa na korzyść czy na niekorzyść danej jednostki. Taka ocena może być w praktyce niewykonalna z uwagi na sam fakt, że zwykle nie jest możliwe dokładne przewidzenie sposobu, w jaki osobiste okoliczności danej jednostki mogą ulec zmianie na przestrzeni czasu.

**Trzecie pytanie prejudycjalne**

48. Sąd krajowy kieruje trzecie pytanie tylko na wypadek udzielenia przeczącej odpowiedzi na pytanie pierwsze. Ponieważ sugeruję, aby odpowiedź na to pytanie brzmiała twierdząco, moim zdaniem trzecie pytanie należy pominąć.

## Wnioski

49. Wobec powyższego uważam, że na pytania przedstawione przez Rechtbank te Amsterdam, powinno się odpowiedzieć w następujący sposób:

1) Art. 13 ust. 1 i art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie stoi na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym osoba, która zaprzestała wszelkiej działalności zawodowej na jego terytorium, nadal podlega ubezpieczeniu na podstawie tego ustawodawstwa w ramach niektórych działów zabezpieczenia społecznego jedynie wówczas, gdy dalej tam zamieszkuje, podczas gdy osoba, ta niezależnie od jej miejsca zamieszkania, na podstawie ustawodawstwa tego państwa członkowskiego nadal jest objęta ubezpieczeniem obowiązkowym w ramach niektórych innych działów zabezpieczenia społecznego.

2) Dla udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie bez znaczenia jest okoliczność, że ustawodawstwo tego państwa członkowskiego przyznaje takiej osobie możliwość przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego w niektórych działach zabezpieczenia społecznego bez uzależniania tego ubezpieczenia dobrowolnego od warunku, aby osoba ta dalej zamieszkiwała w tym państwie członkowskim.