

Materialnoprawny wpływ koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE na krajowe instytucje prawne zabezpieczenia społecznego

Celem niniejszej publikacji jest udowodnienie hipotezy, że unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają skutki nie tylko koordynujące, lecz także materialnoprawne dla krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Przy projektowaniu regulacji prawnych na etapie praw legislacyjnych dotyczących krajowego ustawodawstwa polskiego (lub innego państwa członkowskiego UE) konieczne jest więc uwzględnienie skutków dla krajowego systemu zastosowania unijnych przepisów prawnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – nie tylko w aspekcie koordynowania systemów, lecz także wpływu zastosowania tych unijnych przepisów na materialnoprawne elementy instytucji prawnych regulowanych prawem krajowym. W konsekwencji przy projektowaniu zmian legislacyjnych dotyczących krajowych instytucji zabezpieczenia społecznego przeprowadzana powinna być analiza skutków zastosowania prawa Unii Europejskiej na projektowane instytucje prawne (zmieniane regulacje).

Słowa kluczowe: koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, Unia Europejska, systemy ubezpieczeń społecznych, legislacja

Otrzymano: 24.08.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 27.03.2018

Wprowadzenie

Od 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest włączona w unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego opartą na Traktacie oraz rozporządzeniach unijnych, aktualnie na postanowieniach rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Przedmiotem niniejszej publikacji jest określenie relacji między unijnym systemem prawnym a krajowymi instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE i wykazanie na przykładach, że skutki prawne unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego powinny być uwzględniane przy budowaniu krajowych instytucji prawa zabezpieczenia społecznego również w aspekcie materialnoprawnym (np. podmiotowym czy przedmiotowym instytucji zabezpieczenia społecznego), mimo pozornie jedynie koordynacyjnego znaczenia systemu unijnego opartego na rozporządzeniu nr 883/2004.

Stawiana hipoteza badawcza jest taka, że przepisy unijne o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają skutki nie tylko koordynacyjne, lecz także materialnoprawne w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich UE.

W związku z tym przy projektowaniu regulacji prawnych na etapie prac legislacyjnych dotyczących krajowego ustawodawstwa polskiego (lub innego państwa członkowskiego UE) konieczne jest uwzględnienie skutków dla krajowego systemu zastosowania unijnych przepisów prawnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – nie tylko w aspekcie koordynowania systemów – lecz także wpływu zastosowania tych unijnych przepisów na materialnoprawne elementy instytucji prawnych regulowanych prawem krajowym poprzez wprowadzenie w procesie legislacyjnym analizy wpływu koordynujących przepisów unijnych na systemy krajowe w tym zakresie.

W konsekwencji na etapie prac legislacyjnych dotyczących zmian instytucji prawa zabezpieczenia społecznego powinien być przeprowadzany specjalny test (analiza) zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej, jak i analiza skutków zastosowania prawa Unii Europejskiej na projektowane instytucje prawne (zmieniane regulacje).

W pracy posłużono się metodą analizy prawnej (dogmatyczno-prawną) oraz metodą porównawczą.

Właściwe budowanie regulacji prawnych w prawie krajowym z zakresu zabezpieczenia społecznego

Regulacje prawne mają na celu wpłynięcie na rzeczywistość, w tym uregulowanie stosunków społecznych i gospodarczych w danym państwie.

Istnieje szereg wskazówek legislacyjnych prowadzących do tzw. dobrej legislacji czy też poprawnej legislacji. Podstawą są w Polsce postanowienia konstytucyjne, a także szereg aktów niższego rzędu, przede wszystkim rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej¹. Rządowe Centrum Legislacyjne wskazuje również cenne dla legislatorów standardy dobrej legislacji².

Odpowiednie uregulowanie danej materii społecznej wymaga jednak nie tylko zachowania właściwych zasad legislacji. Dla osiągnięcia właściwych celów regulacyjnych konieczne jest zaprojektowanie norm prawnych odpowiednich merytorycznie, w tym aksjologicznie, z uwzględnieniem szerokiego spectrum skutków społecznych i gospodarczych. Należy tu wziąć również pod uwagę wpływ otoczenia zewnętrznego: społecznego, gospodarczego i prawnego na projektowane regulacje prawne.

Chodzi zatem o projektowanie jako takiej instytucji prawnej, której odzwierciedlenie stanowi następnie legislacja. Powinna ona uwzględniać w szczególności:

- aksjologię systemu,
- kontekst finansowy (skutki finansowe funkcjonowania lub powołania instytucji prawnej),
- kontekst normatywny (wpływ instytucji prawnej na system prawa, na inne instytucje prawne, umiejscowienie danej instytucji prawnej w systemie prawa krajowego i międzynarodowego, relacja do porządku konstytucyjnego),
- kontekst społeczny (skutki społeczne, oddziaływanie na postawy i kreowanie zachowań społecznych).

W takim ujęciu legislacja jest wyrazem swego rodzaju „inżynierii prawnej”, jej urzeczywistnieniem w procedurach prawodawczych.

W obszarze zabezpieczenia społecznego oznacza to właściwe projektowanie instytucji prawnych w obszarze zabezpieczenia społecznego. Do instytucji takich należą np. emerytura, renta, składka, tytuł do ubezpieczenia, zbieg tytułów do ubezpieczenia, zbieg prawa do świadczeń, zawieszenie prawa do świadczenia itp.

Projektowanie konstrukcji prawnej danego rodzaju instytucji prawnej musi uwzględniać wskazane wyżej elementy. Konstruowanie tych instytucji prawnych musi brać pod uwagę zarówno aspekty wewnątrz krajowe (wynikające z prawa krajowego, Konstytucji, orzecznictwa sądowego), jak i zewnętrzne, wynikające np. z prawa międzynarodowego, zobowiązań związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej czy procesy migracyjne, sytuację gospodarczą w Europie, poziom życia w innych państwach. Te ostatnie elementy pośrednio mogą mieć wpływ na stosowanie instytucji prawnych prawa krajowego w Polsce, nawet jeśli występują za granicą.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej³ podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:

1 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

2 Zob. strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, m.in. publikacja *Dobre praktyki legislacyjne*, <http://www.rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne> (25.11.2017).

3 Zob. § 1 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, zob. przypis 1.

- 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
- 2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;
- 4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- 5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

Działania te powinny zostać podjęte na etapie przedlegislacyjnym, tj. zanim propozycja legislacyjna zostanie przygotowana i zainicjowany zostanie proces legislacyjny, czyli prace nad projektem ustawy.

Celem tych analiz jest upewnienie się, że podjęcie działań legislacyjnych jest potrzebne i uzasadnione, a także ustalenie wszelkich konsekwencji prawnych takiej potencjalnej ingerencji prawodawczej.

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego

Podstawy prawne unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Dotychczas w Unii Europejskiej nie utworzono jednego wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego. Każde z państw członkowskich tworzy własny system opierający się na ustawodawstwie krajowym. Państwa członkowskie UE w zakresie ubezpieczeń społecznych mają zatem prawo do określania kręgu osób objętych ubezpieczeniami społecznymi, jak również do regulowania warunków, które muszą być spełnione, aby zrealizowane zostały ekspektatywy do świadczeń ubezpieczeniowych, rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących z ubezpieczenia społecznego oraz okresu, w którym powyższe świadczenia są wypłacane⁴.

Art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada obowiązek utworzenia na poziomie unijnym systemu koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Przepis ten⁵ ani tym bardziej

⁴ A.M. Świątkowski, *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000, s. 26.

⁵ Dawne: art. 42 i wcześniej art. 51 TWE.

wydane na jego podstawie akty prawne nie mają na celu budowy ponadnarodowej struktury zabezpieczenia społecznego, która miałaby funkcjonować na szczeblu Unii Europejskiej⁶.

Wprowadzenie obowiązku funkcjonowania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich do treści Traktatu, czyli aktu o charakterze fundamentalnym dla UE, skutkuje tym, że żaden akt normatywny wtórnego prawa unijnego nie może uniemożliwić tej koordynacji⁷. Regulacje prawa wtórnego mają natomiast gwarantować realizację zasady koordynacji w państwach członkowskich.

Na gruncie prawa unijnego nie ma definicji legalnej pojęcia „koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego”. W literaturze podkreśla się również, że zdefiniowania tego pojęcia nie podjął się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wielokrotnie rozpatrujący sprawy z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁸.

Można jednak przyjąć, że unijna koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego polega na wprowadzeniu regulacji prawnych eliminujących brak ochrony ubezpieczeniowej osób migrujących zarobkowo między państwami członkowskimi UE oraz podwójne (wielokrotne) ubezpieczenie społeczne takich osób, które mogłyby być wynikiem równoczesnego zastosowania w stosunku do osoby migrującej krajowych przepisów prawnych różnych państw członkowskich.

Celem tej koordynacji jest zagwarantowanie zachowania przez osoby migrujące nabytych praw w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz praw w trakcie nabywania, aby osoby, które chcą skorzystać ze swobody przemieszczania, nie były traktowane gorzej w zakresie zabezpieczenia społecznego niż osoby, które całą swą aktywność zawodową prowadziły tylko w jednym państwie członkowskim⁹.

Unijne zasady koordynacji wskazują kryteria doboru właściwego ustawodawstwa ubezpieczeń społecznych w razie kolizji krajowych systemów norm prawa ubezpieczeń społecznych (konflikt norm prawnych) oraz – po określeniu właściwych norm prawa ubezpieczeń społecznych – określają kryteria wyboru właściwego systemu ubezpieczenia społecznego w razie zbiegu uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych należnych z różnych systemów ubezpieczeń społecznych¹⁰.

Celem tych uregulowań jest między innymi zapobieżenie tzw. konfliktowi ustawodawstw, tzn. sytuacji, gdy dana osoba objęta byłaby równocześnie więcej niż jednym ustawodawstwem¹¹.

Aktualnie obowiązującymi regulacjami prawa wtórnego UE regulującymi kwestie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są:

6 D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004, s. 27.

7 A. Szybkie, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11–12.

8 T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999, s. 33; A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 25.

9 A. Szybkie, *op. cit.*

10 A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 27.

11 Wyrok Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2007 r., I UK 225/06.

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹²,
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹³,

które mają zastosowanie od 1 maja 2010 r., jak również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, które weszło w życie 1 stycznia 2011 r.

Rozporządzenia nr 883/2004 oraz nr 987/2009 zastąpiły 1 maja 2010 r. poprzednio obowiązujące unijne rozporządzenia nr 1408/71 i nr 574/72.

G. Uścińska¹⁴ przytacza zasady, na jakich opiera się unijne rozporządzenie nr 883/2004:

- 1) zasadę równego traktowania,
- 2) zasadę stosowania ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego,
- 3) zasadę sumowania okresów zatrudnienia, zamieszkania, ubezpieczenia,
- 4) zasadę zachowania praw nabytych lub będących w trakcie nabywania,
- 5) zasadę równego traktowania świadczeń, dochodu i okoliczności lub zdarzeń.

Prawny charakter rozporządzenia unijnego

Należy w tym miejscu wyjaśnić charakter prawny aktów normatywnych, jakimi są rozporządzenia unijne.

W myśl art. 288 zdanie 2 TFUE, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże ono w całości i podlega bezpośredniemu zastosowaniu we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁵.

Przyjmuje się, że rozporządzenie jest środkiem ujednoczenia prawa, działającym natychmiastowo (stając się w momencie wejścia w życie częścią prawa krajowego), a transpozycja rozporządzenia nie jest co do zasady dopuszczalna¹⁶. Rozporządzenie jest aktem prawnym „stosowalnym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób”¹⁷.

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 i n., z późn. zm.).

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009 r., s. 1 i n., z późn. zm.).

14 G. Uścińska, *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 6.

15 Zob. również rozważania TSUE w wyroku z 17 września 2002 r. w sprawie Antonio Muñoz y Cia S.A. przeciwko S.A. Superior Fruiticol, C-253/00.

16 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 229.

17 Wyrok TSUE z 5 maja 1977 r. w sprawie Koninklijke Scholten Honig NV, 101/76.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozporządzenie wywołuje skutki bezpośrednie z racji swojej szczególnej natury i miejsca w systemie źródeł prawa Unii¹⁸. Cecha bezpośredniości obowiązywania rozporządzeń oznacza, że wiążą one z chwilą ich wejścia w życie. Nie jest bowiem konieczny dla ich mocy obowiązującej akt inkorporacji zawartych w nich treści do prawa wewnętrznego państw członkowskich¹⁹.

Należy więc zauważyć, że przepisy regulujące unijną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego mają umocowanie prawne w Traktacie oraz w bezwzględnie obowiązującym prawie wtórnym, tj. w rozporządzeniach Rady i Parlamentu Europejskiego.

Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń oznacza, że ich wejście w życie oraz zastosowanie na korzyść podlegających im podmiotów realizuje się niezależnie od jakichkolwiek środków prawnych dokonujących recepcji do prawa krajowego²⁰.

Rozporządzenie musi być stosowane przez adresata we wszystkich częściach; wyklucza to pomijanie przez państwo członkowskie tych postanowień, na które nie wyrażało zgody w czasie procedury legislacyjnej²¹.

Z zasady bezpośredniego skutku rozporządzenia unijnego wynika, że niedopuszczalne jest regulowanie w prawie krajowym materii uregulowanej w rozporządzeniu unijnym, jak również modyfikowanie lub doprecyzowywanie w prawie krajowym normy wynikającej z rozporządzenia unijnego.

Kwestie uregulowane rozporządzeniem nie mogą być przedmiotem regulacji prawa krajowego²². W wyroku z 2 lutego 1977 r. w sprawie *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor siergewassen*, 50/76, Trybunał uznał, że od momentu przyjęcia przez WE rozporządzeń na podstawie art. 40 TWE ustanawiających wspólną organizację rynków w określonym sektorze państwa członkowskie mają obowiązek nieprzyjmowania żadnych środków, które mogą w jakikolwiek sposób zwalniać z zobowiązań wynikających z rozporządzeń lub szkodliwie wpływać na rozporządzenia²³.

Rozporządzeniu unijnemu jako aktowi prawnemu prawa pochodnego Unii Europejskiej przysługuje atrybut pierwszeństwa w stosowaniu przed prawem krajowym²⁴. We wszystkich państwach członkowskich UE każdy sąd krajowy ma obowiązek stosowania w całości prawa unijnego i ochrony uprawnień przyznanych przez nie jednostce oraz powinien pominąć wszelkie postanowienia prawa krajowego – zarówno wcześniejszego,

18 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 229.

19 Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), *op. cit.*

20 Zob. wyrok TSUE z 10 października 1973 r. w sprawie *F.LLI Variola Spa*, C 34/73.

21 I.C. Kamiński, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 14.

22 *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 31.

23 Na temat sposobów wdrażania prawa UE w prawie krajowym m.in.: J. Koronkiewicz, *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, 2015, jak również *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym* opracowane przez ekspertów we współpracy z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) oraz przyjęte przez Rządowe Centrum Legislacji w 2009 r., zob. przypis 24.

24 Zob. wyrok TSUE z 15 lipca 1964 r. w sprawie *E.N.E.L.*, 6/64.

jak i późniejszego – które są sprzeczne z prawem unijnym²⁵. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa pierwotnego obejmuje wszystkie rodzaje aktów prawa krajowego, w tym ustawy i konstytucję państwa członkowskiego²⁶.

Rozporządzenia unijne o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego cechuje jednocześnie:

- 1) wewnętrzna stosowalność, która oznacza wykorzystanie rozporządzenia wewnątrz Unii Europejskiej dla zapewnienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego między państwami członkowskimi Unii Europejskiej na podstawie Traktatu TFUE,
- 2) zewnętrzna stosowalność, która oznacza wykorzystanie rozporządzenia dla zapewnienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na zewnątrz Unii Europejskiej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a innymi państwami (niebędącymi członkami UE) na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Unię Europejską (i przez państwa członkowskie) z tymi państwami.

Uwzględnianie skutków prawnych koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach krajowej działalności prawodawczej w obszarze zabezpieczenia społecznego

Koordynujące oraz pozakoordynacyjne skutki unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Celem rozporządzeń unijnych z zakresu zabezpieczenia społecznego jest koordynowanie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej²⁷.

W orzeczeniu 41/84 Pinna²⁸ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie określił, że jeżeli instytucje unijne nie są upoważnione do prowadzenia harmonizacji prawa państw członkowskich, muszą poprzestać na tym, co jest im dozwolone przez pierwotne prawo unijne, czyli w tym przypadku na koordynacji²⁹. Sprawa Pinna dotyczyła

²⁵ Wyrok TSUE z 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal SpA, 106/77.

²⁶ Wyrok TSUE z 17 grudnia 1970 r. w sprawie Internationale Handelsgesellschaft, 11/70.

²⁷ K. Ślebzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, 2012.

²⁸ Wyrok TSUE z 15 stycznia 1986 r. w sprawie Pinna, 41/84.

²⁹ *Commentaire article par article des traités UE et CE*, red. P. Leger, Bâle-Genève-Munich 2000, s. 904.

zagadnień związanych z zabezpieczeniem społecznym, przy czym zdaniem Trybunału ówczesny art. 42 TWE (ob. art. 48 TFUE) dopuszczał jedynie koordynację, a nie harmonizację tej problematyki przez Wspólnotę³⁰.

Rozporządzenie unijne nr 883/2004 ma bezpośredni skutek i pierwszeństwo w stosowaniu. Przedmiotowo reguluje jednakże wyłącznie koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, a nie materialnoprawne instytucje krajowych ustawodawstw. Celem tego rodzaju rozporządzenia nie jest zatem ingerowanie w krajowe instytucje prawne obszaru zabezpieczenia społecznego, w szczególności warunki nabycia prawa do świadczeń czy też zakres przedmiotowy i podmiotowy ochrony socjalnej realizowanej przez krajowe systemy zabezpieczenia społecznego.

W wyroku z 12 lipca 1979 r. w sprawie Brunori, 266/78 Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że rozporządzenie unijne nie może być interpretowane jako akt normujący warunki, w których obowiązek ubezpieczenia powstaje lub ustaje, gdyż ustalenia w tej kwestii należą wyłącznie do kompetencji ustawodawstwa krajowego³¹. Zastąpienie przez Unię Europejską w obszarze zabezpieczenia społecznego metody koordynacji np. metodą harmonizacji czy unifikacji wymagałoby dokonania zmiany Traktatu³².

W wyrokach np. z 12 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych C-611/10 i C-612/10 Hudziński i Wawrzyniak Trybunał podkreślił, że w art. 48 TFUE przewiduje się koordynację przepisów państw członkowskich, a nie ich harmonizację. Przepis ten nie ma więc wpływu na różnice merytoryczne i proceduralne pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich i co za tym idzie, na różnice w zakresie praw osób w nich ubezpieczonych. Każde państwo członkowskie nadal ma uprawnienia do określania w swoim ustawodawstwie, z poszanowaniem prawa Unii, warunków przyznawania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego³³.

W orzeczeniu z 28 lutego 1989 r. w sprawie Schmitt, 29/88 Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że ani art. 51 Traktatu, ani przepisy rozporządzenia nr 1408/71 nie normują warunków objęcia ubezpieczeniem, zarówno gdy chodzi o systemy obowiązkowe, jak i o przesłanki dopuszczalności przystąpienia do zabezpieczenia społecznego dobrowolnie.

Odrębności dotyczące warunków ubezpieczenia i procedur oraz wynikające z nich prawa osób zatrudnionych nie są naruszeniem podstaw traktatowych (dawnego art. 42 i poprzednio art. 51 TWE). Zostało to potwierdzone w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 1986 r. w sprawie Pinna, 41/84 czy w wyroku z 27 września 1988 r. w sprawie Lenoir, 313/86. Trybunał stwierdził, że nie stworzono wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, ale pozostawiono różne systemy, które są źródłem różnych obowiązków różnych instytucji, w stosunku do których wnioskodawca posiada

30 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, 2012, pkt 114.4.1.

31 Wyrok TSUE z 12 lipca 1979 r. w sprawie Brunori, 266/78.

32 A. Szybkie, *op. cit.*

33 Zob. również wyrok TSUE z 30 czerwca 2011 r. w sprawie da Silva Martins, C-388/09.

bezpośrednie prawa bądź w ramach wyłącznie prawa krajowego, bądź zgodnie z prawem krajowym uzupełnionym w razie konieczności prawem unijnym³⁴.

Skutki przepisów unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego powinny być więc prawnie irrelewantne dla instytucji prawa zabezpieczenia społecznego w ramach krajowych systemów prawnych.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że prawo swobodnego projektowania instytucji prawnych, takich jak poszczególne rodzaje świadczeń, np. emerytura, w tym warunki nabycia prawa do świadczeń, zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasady określające rozstrzygające zbieg tytułów do ubezpieczenia społecznego itp., należą do wyłącznej kompetencji ustawodawcy krajowego.

Należy jednak zauważyć, że w praktyce ta wyłączna kompetencja prawodawcy krajowego w przedmiocie instytucji zabezpieczenia społecznego ma jedynie charakter pozorny czy teoretyczny, a wpływ przepisów o koordynacji na krajowe instytucje prawne jest dużo bardziej istotny i materialnoprawny, niż to by wynikało z preambuły rozporządzenia nr 883/2004, co zostanie udowodnione.

Koncepcja braku ingerencji unijnego prawa o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w krajowe instytucje prawa zabezpieczenia społecznego nie znajduje odzwierciedlenia na płaszczyźnie zarówno normatywnej (*de iure*), jak i faktycznej (*de facto*, np. ekonomicznej, społecznej).

Mimo koordynacyjnego znaczenia przepisów unijnych mają one jednak w rzeczywistości znaczenie szersze i oddziałują na instytucje prawne oraz ich zakres. Rozporządzenie wpływa zarówno na zakres podmiotowy stosowanych w Polsce przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak i rozszerza przedmiotowo zakres pojęcia zabezpieczenie społeczne poprzez wprowadzenie i nakaz stosowania polskim organom zabezpieczenia społecznego pewnych specyficznych rodzajów świadczeń i instytucji prawnych wynikających z postanowień samego rozporządzenia, a nie z prawa krajowego. Koordynacja polega zatem również na uzupełnianiu krajowych systemów prawnych w zakresie, w jakim funkcja koordynująca tego wymaga.

Przykładów jest tu szereg. Można wskazać rozporządzenie nr 883/2004, które:

- rozszerza podmiotowo zakres polskiego systemu ubezpieczeń społecznych o pewne kategorie cudzoziemców nieobjęte ubezpieczeniami społecznymi w Polsce na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,
- kreuje również pewne rodzaje świadczeń, które muszą być wypłacane osobom korzystającym ze świadczeń i objętym unijną koordynacją z powodu migracji, a które nie byłyby wypłacane, gdyby nie obowiązywanie w Polsce unijnych przepisów o koordynacji, np. dopłatę do minimum na podstawie art. 58 rozporządzenia nr 883/2004, czy dodatek z tytułu pogłębienia choroby zawodowej na podstawie art. 39 lit. b tego rozporządzenia,

³⁴ M. Rodríguez-Piñero, *Libre circulación de los trabajadores y Seguridad Social de los trabajadores migrantes en Comunidades Europeas*, „Revista de Estudios Regionales” 1982, Vol. IV, s. 161. Zob. również powołany tam wyrok TSUE z 10 listopada 1971 r. w sprawie Keller, 27/71.

- rozszerza zakres terytorialny zastosowania polskich przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych na terytorium całej UE.

Powyższe skutki prawne przepisów o koordynacji mają wpływ na finanse ubezpieczeń społecznych, generując określone przychody i wydatki dla polskiego systemu. Mają również skutki społeczne, ponieważ zapewniają dodatkowy zakres ochrony socjalnej, np. przewidując dodatek do minimum socjalnego w państwie zamieszkania dla emeryta lub rencisty.

Mają również wpływ na poziom ochrony socjalnej określonych grup społecznych, jak rodziny, osoby prowadzące działalność na własny rachunek czy pracownicy najemni bądź pracownicy delegowani do pracy za granicę. Dlatego powinny być brane pod uwagę przy ocenie skutków regulacji nowelizacji polskich ustaw.

Na etapie przedlegislacyjnym, projektodawca powinien dokonać wszechstronnej analizy w celu ustalenia, czy w ogóle działanie legislacyjne (np. zmiana ustawy, uchwalenie nowej ustawy, wydanie nowego rozporządzenia) jest potrzebne i uzasadnione. Analiza ta nie obejmuje jednak skutków prawnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego innych niż koordynujące. Tym samym projektodawcy najczęściej kwitują wpływ unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na projektowane regulacje jednym zdaniem, tj. że przepisy unijne nie regulują przedmiotu zabezpieczenia społecznego, a jedynie koordynują systemy. Dalsza, głębsza analiza prawna najczęściej nie jest dokonywana.

Mimo że krajowe reguły legislacyjne obowiązujące w Polsce nie przewidują możliwości zaistnienia wpływu na krajowe instytucje prawne skutków zastosowania przepisów o koordynacji (jako że te przepisy unijne formalnie jedynie koordynują, a nie zastępują krajowe systemy zabezpieczenia społecznego), skutek ten powinien podlegać analizie w ramach oceny skutków regulacji i przygotowywania uzasadnienia projektów krajowych aktów normatywnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, głównie projektów ustaw. Skutków tych polska ustawa nie jest w stanie zmienić, bowiem wynikają one z aktu, jakim jest unijne rozporządzenie, bezpośrednio obowiązującego i stosowanego w polskim porządku prawnym i w razie konfliktu mającego pierwszeństwo przed krajową ustawą.

W pracach legislacyjnych dotyczących projektów polskich ustaw z zakresu ubezpieczeń społecznych standardowej analizie z punktu widzenia prawa UE poddawana jest zgodność projektowanej regulacji z prawem UE, podczas gdy analizowane powinny być również skutki projektowanych zmian ustaw w kontekście czy przez pryzmat dodatkowych konsekwencji wynikających z przepisów unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Jako przykład można podać opinię Biura Analiz Sejmowych w sprawie zgodności z prawem UE poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁵ oraz niektórych innych ustaw z 20 listopada 2015 r.

³⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.).

BAS-WAPEiM-41/15. Opinia ta jest w pełni prawidłowa merytorycznie. Jednak sam fakt badania wyłącznie zgodności regulacji projektowanej z prawem UE, a nie skutków, jakie na projektowaną regulację mogą mieć przepisy UE, powoduje pominięcie jednego z istotnych elementów oceny w procesie legislacyjnym (czy szerzej w ramach „inżynierii prawnej”) projektowanej w przedmiotowym projekcie ustawy zmieniającej nową instytucję prawa do emerytury poniżej ustawowego powszechnego wieku emerytalnego z tytułu okresu składkowego wynoszącego 40 lat.

Z powołanej opinii BAS wynika, że rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009 nie regulują zagadnienia będącego przedmiotem projektowanej ustawy. W konkluzji zostało stwierdzone, że przedmiot projektu ustawy zmieniającej ustawę emerytalną nie jest objęty prawem UE.

Gdyby analiza obejmowała konsekwencje obowiązywania prawa UE dla projektowanej zmiany ustawy emerytalnej, konkluzja byłaby zgoła odmienna. Należałoby bowiem uwzględnić wówczas skutki prawne zastosowania art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie sumowania okresów. W konsekwencji należałoby uwzględnić fakt, że krąg osób, które mogłyby skorzystać z projektowanej instytucji emerytury bez względu na wiek, byłby potencjalnie szerszy, niż wynika z analiz dotyczących potencjalnych ubezpieczonych posiadających wymagany staż 40-letni w ramach polskiego systemu ubezpieczeń społecznych (legitymujących się jedynie polskim stażem ubezpieczeniowym). Na mocy art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 przy ustalaniu prawa do takiej emerytury należałoby bowiem uwzględnić również zagraniczne okresy ubezpieczenia w innych państwach członkowskich UE. Dla oceny warunku posiadania wymaganego 40-letniego okresu ubezpieczenia polski organ rentowy (ZUS) musiałby uwzględniać zagraniczne okresy ubezpieczenia zainteresowanego w państwach członkowskich UE. Wysokość świadczeń przyznanych w ten sposób z zastosowaniem art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 byłaby w myśl art. 52 tego rozporządzenia ustalona w sposób proporcjonalny do długości polskich okresów ubezpieczenia.

Wprowadzenie postulowanego nowego rodzaju analizy, nie tylko zgodności z prawem UE, lecz także skutków zastosowania przepisów o koordynacji dla materialnoprawnych aspektów projektowanych instytucji prawnych prawa zabezpieczenia społecznego, pozwoliłoby uzyskać szerszy kontekst legislacyjny i przyczyniłoby się do podejmowania bardziej świadomych decyzji przez polskiego ustawodawcę co do nowych lub zmiany istniejących instytucji prawnych w ramach zabezpieczenia społecznego.

Jako przykłady konkretnych rozwiązań, które powinny być uwzględniane w ramach działalności prawodawczej w Polsce, można wskazać tu:

- oddziaływanie na podmiotowe wyłączenia z systemu ubezpieczeń społecznych powodujące uszczerbek dla finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (np. niepłacenie składek w związku z afiliacją do zagranicznego systemu) bądź przeciwnie – konieczność włączenia do systemu ubezpieczeń społecznych pewnych kategorii osób nieuwzględnionych, a co za tym idzie, wpłacanie składek do polskiego systemu,

- skutki w zakresie konieczności finansowania systemu po stronie świadczeń (np. konieczność wypłaty świadczeń, których by się nie płaciło, gdyby nie przepisy o koordynacji, np. dodatku z tytułu dopłaty do emerytury minimalnej na podstawie art. 58 rozporządzenia nr 883/2004),
- skutki w zakresie konieczności finansowania poprzez świadczenia okresów ubezpieczenia lub zrównanych, których krajowy system danego państwa nie uwzględniłby przy ustalaniu prawa ani obliczaniu wysokości świadczenia (np. okresów krótszych niż rok na podstawie art. 57 rozporządzenia nr 883/2004),
- skutki w zakresie automatycznego obejmowania koordynacją unijną krajowych świadczeń uregulowanych w aktach normatywnych wchodzących w zakresie ustawodawstwa na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 883/2004,
- brak możliwości dowolnego ograniczania prawa do pewnych świadczeń szczególnych, np. renty socjalnej, w zakresie podmiotowym uregulowanym w rozporządzeniu nr 883/2004.

Ich uwzględnienie ma istotne znaczenie w ramach tworzenia prawa krajowego w obszarze zabezpieczenia społecznego.

Innymi słowy, nie tylko polski legislator, lecz także projektant krajowych instytucji zabezpieczenia społecznego musi uwzględnić wpływ przepisów o koordynacji na nowe lub funkcjonujące instytucje prawa zabezpieczenia społecznego, np. na określonego rodzaju świadczenia, tytułu do ubezpieczenia czy zbiegu, w kontekście ich skutków społecznych, finansowych, prawnych i innych.

Na potwierdzenie tezy o materialnoprawnym oddziaływaniu przepisów o koordynacji na krajowe instytucje prawa zabezpieczenia społecznego w dalszej części przedstawione zostaną wybrane regulacje rozporządzenia nr 883/2004, które mają materialnoprawny, a nie tylko koordynacyjny wpływ na krajowe instytucje prawa zabezpieczenia społecznego.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego osób podlegających polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych

Przy projektowaniu zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce, a w kontekście legislacyjnym – przy projektowaniu instytucji w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym uregulowanych aktualnie w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych – należy uwzględnić skutek zastosowania zasady równego traktowania wynikającej z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 w obszarze podlegania ustawodawstwu właściwemu na zakres podmiotowy osób objętych powszechnym ubezpieczeniem społecznym w Polsce (wpływ na art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁶).

Mianowicie, zastosowanie zapisanej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zasady równego traktowania w zakresie podlegania ustawodawstwu właściwemu, w przypadku ustalenia polskiego ustawodawstwa jako właściwego skutkuje objęciem zakresem podmiotowym

³⁶ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

ubezpieczeń społecznych w Polsce cudzoziemców wyłączonych z podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce na mocy art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁷.

Oznacza to rozszerzenie stosowania polskiej ustawy pod względem podmiotowym, czyli dodanie nowego rodzaju i zwiększenie liczby podmiotów objętych ubezpieczeniami społecznymi w Polsce, zarówno w kontekście obowiązków związanych z opłacaniem składek, jak i w kontekście ochrony świadczeniowej z tego wynikającej. Mamy tu więc równie istotne skutki finansowe w zakresie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek oraz wydatków z tytułu świadczeń.

Zastosowanie przepisów unijnych o koordynacji wpływa więc na krajowe instytucje prawne. Określenie w polskiej ustawie zakresu rodzajów ubezpieczeń społecznych z automatu przekłada się, na podstawie prawa UE, na objęcie tymi rodzajami ubezpieczeń cudzoziemców, którzy nie byłiby objęci systemem na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dodanie nowego rodzaju ubezpieczenia w ustawie oznaczałoby objęcie tym ubezpieczeniem każdej osoby wskazanej podmiotowo w rozporządzeniu nr 883/2004 na podstawie reguł ustalania ustawodawstwa właściwego uregulowane w art. 11 i dalszych rozporządzenia nr 883/2004.

Skutki te powinny być więc brane pod uwagę w przypadku projektowania zmian instytucji prawnych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego, czy wężziej ubezpieczeń społecznych.

Automatyczne obejmowanie unijną koordynacją świadczeń uregulowanych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Na gruncie rozporządzenia nr 883/2004 obowiązuje szczególna definicja pojęcia zabezpieczenia społecznego przygotowana dla potrzeb stosowania koordynacji systemów. Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się w sprawie sposobu dokonywania kwalifikacji świadczenia przysługującego na podstawie ustawodawstwa określonego państwa członkowskiego jako świadczenia z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia. Można tu przywołać np. wyrok Trybunału z 20 lutego 1997 r. w sprawie połączonej C-88/95, C-102/95, C-103/95 Losada, Balado, Paredes, w którym Trybunał ustalił dwie istotne wskazówki interpretacyjne przy dokonywaniu kwalifikacji świadczeń wynikających z ustawodawstwa wewnętrznego państwa członkowskiego na gruncie rozporządzenia unijnego o koordynacji. Trybunał stwierdził, że:

- 1) fakt, że ustawa lub rozporządzenie ustawodawstwa krajowego nie było wskazane przez państwo członkowskie w jego deklaracji dotyczącej zakresu stosowania rozporządzenia nr 1408/71, zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia, nie może sama

³⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Szybkie, *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów o zabezpieczeniu społecznym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6.

z siebie stanowić, że ta ustawa lub rozporządzenie nie podlega zakresowi rozporządzenia nr 1408/71 – Trybunał wprowadził tu domniemanie o niepodleganiu zakresowi przedmiotowemu ustawodawstwa dotyczącego świadczenia nie wskazanego w deklaracji państwa członkowskiego na podstawie art. 5, przy zachowaniu możliwości obalenia tego domniemania poprzez przeprowadzenie dowodu na fakt podlegania określonego świadczenia zakresowi stosowania rozporządzenia nr 1408/71 (dowodu na powiązanie z którymś ryzykiem objętym zakresem przedmiotowym rozporządzenia);

- 2) fakt, że państwo członkowskie wymieniło w tej deklaracji (o której mowa w art. 5 rozporządzenia nr 883/2004) dane akty prawne (ustawy, rozporządzenia krajowe), oznacza, że świadczenia przyznane na podstawie tej ustawy lub rozporządzenia są świadczeniami z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71 – Trybunał wprowadził tu domniemanie prawne niepodlegające obaleniu³⁸.

Powyższa wykładnia pozostaje aktualna na gruncie stosowania rozporządzenia nr 883/2004.

Trybunał wielokrotnie wypowiedział się także na temat kryteriów zakwalifikowania świadczenia jako świadczenia objętego zakresem koordynacji. Stał on na stanowisku, że rozgraniczenie między świadczeniami wyłączonymi z zakresu działania rozporządzenia i świadczeniami, które mu podlegają, wynika z konstrukcji świadczenia – co do zasady konieczna jest analiza przede wszystkim celu świadczenia oraz warunków nabycia prawa do niego³⁹. Z kolei źródło finansowania, w szczególności ubezpieczeniowy bądź pozaubezpieczeniowy mechanizm finansowania świadczenia, nie ma znaczenia dla kwalifikacji świadczeń jako objętych czy też nie unijną koordynacją, co jest również prostą konsekwencją tego, że w systemie koordynacji uczestniczą także takie państwa członkowskie, których prawodawstwo ustanawia systemy świadczeń z zabezpieczenia społecznego przewidujące finansowanie świadczeń z podatków, a nie ze składek⁴⁰. Z punktu widzenia kwalifikacji świadczeń na gruncie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 nie ma zatem znaczenia rodzaj stosowanej w danym państwie metody zabezpieczenia społecznego.

Dla kwalifikacji prawnej kluczowe znaczenie ma to, czy dane świadczenie realizuje jedno z ryzyk (działów zabezpieczenia) wskazanych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004⁴¹.

Istotne z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału jest również to, że dla kwalifikacji prawnej świadczenia jako podlegającego koordynacji nie ma znaczenia, czy

38 Stanowi to wyraźną wskazówkę dla legislatorów krajowych, którzy wprowadzają do systemu zabezpieczenia społecznego nowe typy świadczeń i zastanawiają się nad umieszczeniem regulacji określającej warunki nabycia prawa do tego świadczenia w określonej ustawie.

39 Zob. T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999, s. 78.

40 Np. skandynawskie systemy świadczeń oparte na zamieszkanu finansowane z podatków.

41 Zob. np. wyroki TSUE: z 16 lipca 1992 r. w sprawie Rose Hughes c. Chief Adjudication Officer (Zjednoczone Królestwo), C-78/91, z 10 marca 1993 r. w sprawie Commission c. Grand Duche de Luxemburg, C-11/91.

prawodawstwo wewnętrzne państwa członkowskiego kwalifikuje świadczenie jako świadczenie z zabezpieczenia społecznego. Uznanie świadczenia za podlegające zakresowi przedmiotowemu rozporządzenia nr 883/2004 nie ma zatem związku ze zdefiniowaniem świadczenia i jego umiejscowieniem w krajowym systemie prawnym.

W konsekwencji za podlegające koordynacji unijnej należy uznać np. świadczenia przyznawane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS w szczególnym trybie przez Prezesa ZUS (art. 83 ustawy) oraz przez Premiera (art. 82 ustawy), co jest konsekwencją orzecznictwa Trybunału. Prawodawca krajowy chcący uregulować te świadczenia w sposób bardziej dowolny nie może tego zrobić, lecz musi uwzględnić konsekwencje stosowania przepisów o koordynacji, w tym to, że np. nie można ograniczyć przyznawania tych świadczeń do obywateli polskich ani do osób zamieszkałych na terytorium RP, lecz na mocy rozporządzenia nr 883/2004 prawo do ubiegania się o nie mają także inne osoby objęte zakresem podmiotowym koordynacji (art. 2 rozporządzenia), jak również z punktu widzenia zamieszkiwania – osoby zamieszkałe na terytorium UE (art. 7 rozporządzenia).

Skutki te mogą być mniej lub bardziej dotkliwe ekonomicznie. Także konsekwencje prawne mogą być dość istotne, należy bowiem założyć m.in. możliwość ubiegania się o te świadczenia przez osoby zamieszkałe w innych państwach członkowskich UE oraz związane z tym kwestie zastosowania procedur międzynarodowej współpracy przy ustalaniu świadczeń wynikających z rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009.

Takie skutki stosowania prawa UE mają istotny wpływ na projektowanie instytucji prawa krajowego, ograniczając istotnie swobodę regulacyjną legislatora krajowego.

Przyznawanie dopłaty do minimum

Na gruncie art. 58 rozporządzenia nr 883/2004 emeryt lub rencista „nie może, w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania i na podstawie ustawodawstwa, którego płatne jest świadczenie, otrzymać świadczenia, które jest niższe od świadczenia minimalnego ustalonego przez to ustawodawstwo za okres ubezpieczenia lub zamieszkania równy wszystkim okresom brany pod uwagę do wypłaty zgodnie z przepisami niniejszego rozdziału. Instytucja właściwa tego państwa członkowskiego wypłaca uprawnionemu przez okres jego zamieszkania na terytorium tego państwa dodatek równy różnicy między całkowitą wysokością świadczeń należnych na podstawie przepisów niniejszego rozdziału a kwotą świadczenia minimalnego”.

Powyzsza regulacja wprowadza obowiązek wypłacania przez organ emerytalny dodatku stanowiącego dopłatę do minimalnej kwoty świadczenia, w sytuacji w której taki dodatek nie wynika z prawa krajowego. Prawodawca unijny zmusza tu więc niejako krajowy system emerytalny do ponoszenia dodatkowych kosztów niewynikających z katalogu świadczeń uregulowanych w krajowej ustawie. Biorąc pod uwagę rangę rozporządzenia UE w hierarchii źródeł prawa oraz jego skutek bezpośredni, krajowy ustawodawca nie może zmienić czy ograniczyć skutku zastosowania art. 58 rozporządzenia nr 883/2004.

W przypadku projektowania gwarancji świadczenia minimalnego w krajowym prawodawstwie państwa członkowskiego konieczne jest więc uwzględnienie faktu istnienia powyższej regulacji prawa UE, co może rzutować na kształt projektowanej instytucji prawnej o charakterze materialnoprawnym. Mamy tu więc wpływ rozporządzenia unijnego na warunki nabycia prawa do świadczeń w prawie krajowym, a nie jedynie wpływ koordynujący systemy różnych państw. Dodatkowo dochodzą do tego skutki finansowe, które również powinny być brane pod uwagę przez prawodawcę krajowego. Skutki te, co należy podkreślić, nie wynikają jedynie z prawodawstwa krajowego, lecz również z zastosowania prawa UE.

Uwarunkowania prawne

Przedstawione wyżej skutki prawne zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wychodzą poza jedynie koordynowanie krajowych systemów w tym zakresie.

Dlaczego przepisy o koordynacji mają większy wpływ niż tylko koordynujący? Jest to nieuchronny efekt zastosowania niektórych zasad koordynacji, które w swojej konstrukcji zawierają elementy materialnoprawne, a nie tylko koordynacyjne.

Wskazywanie przez rozporządzenie nr 883/2004 ustawodawstwa właściwego danego państwa członkowskiego UE w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym oznacza nie tylko ocenę tytułów do ubezpieczenia oraz konsekwencji w zakresie wymiaru i zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, lecz także konieczność objęcia danej osoby ubezpieczeniami w państwie właściwym, nawet jeśli ze stosowanej ustawy krajowej wynikałoby, że osoby takiej nie obejmuje się ubezpieczeniami, np. z powodów podmiotowych (jako np. cudzoziemca).

Skuteczność realizacji przepisów koordynujących zależy bowiem również od zastosowania regulacji pomocniczych (np. zasady równego traktowania), które mają w konsekwencji merytoryczny wpływ na konstrukcję krajowych instytucji prawnych prawa zabezpieczenia społecznego. Podstawą aksjologiczną afirmującą szerszy – niż tylko koordynacyjny – wpływ przepisów unijnych o koordynacji na prawo krajowe jest konieczność zapewnienia skutecznej realizacji przepisów o koordynacji, a tym samym ochrony socjalnej pracowników migrujących w obrębie UE, co pośrednio stanowi urzeczywistnienie zasady swobodnego przepływu pracowników.

Przykładem mogą być regulacje dotyczące przyznawania dopłaty do minimum na podstawie art. 58 rozporządzenia nr 883/2004, której nie przyznano by w państwie członkowskim, gdyby nie postanowienia rozporządzenia. Oznacza to, że system musi zagwarantować środki finansowe na te cele oraz oznacza to również podwyższenie dochodów pewnych grup świadczeniobiorców.

Należy więc pogodzić się z faktem, że zastosowanie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nieuchronnie rodzi szersze skutki prawne niż tylko „czyste” koordynowanie systemów krajowych. Wymaga tego bowiem zapewnienie skuteczności funkcjonowania systemu unijnej koordynacji.

Konieczne jest jednocześnie uwzględnienie takich skutków prawnych przepisów o koordynacji przy projektowaniu krajowych instytucji prawnych prawa zabezpieczenia społecznego.

Wnioski

Unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie tylko koordynują krajowe systemy, lecz także ingerują w przestrzeń społeczną, ekonomiczną i prawną państw członkowskich.

Skutki tych regulacji wykraczają poza zamierzony cel koordynacyjny, czasem mają charakter również materialnoprawny. W związku z tym skutki te powinny być brane pod uwagę w ramach tworzenia prawa w państwach członkowskich, przy budowie krajowych instytucji prawnych prawa zabezpieczenia społecznego. W szczególności należy wprowadzić obowiązek zaopiniowania w toku procesu legislacyjnego wpływu przepisów o koordynacji na krajowe projektowane akty normatywne, głównie ustawy, w kontekście prawa materialnego.

Prawodawca krajowy musi więc uwzględnić skutki zastosowania przepisów o koordynacji w projektowaniu krajowych instytucji prawnych, czyli w procesie konstruowania regulacji materialnoprawnych prawa krajowego.

W konsekwencji na etapie prac legislacyjnych dotyczących zmian instytucji prawa zabezpieczenia społecznego powinien być przeprowadzany test (analiza) zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej, jak również analiza skutków zastosowania prawa Unii Europejskiej na projektowane instytucje prawne.

dr Andrzej Szybkie
dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych w Centrali ZUS
specjalista w zakresie prawa zabezpieczenia społecznego

ŹRÓDŁA

- Barcz J., Górka M., Wyrozumka A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków Zakamycze 1999.
- *Commentaire article par article des traités UE et CE*, red. P. Leger, Bâle-Genève-Munich 2000.
- Dzienisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004.
- Kamiński I.C., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Koronkiewicz J., *Terminologia podatkowa a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce*, 2015.

- Rodriguez-Piñero M., *Libre circulación de los trabajadores y Seguridad Social de los trabajadores migrantes en Comunidades Europeas*, „Revista de Estudios Regionales” 1982, Vol. IV.
- Szybkie A., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11–12.
- Szybkie A., *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów o zabezpieczeniu społecznym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6.
- Ślęzak K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, 2012.
- Świątkowski A.M., *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000.
- *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel, 2012.
- Uścińska G., *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10.
- *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Zakamycze 2002.
- *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.

The role of the coordination of social security systems for the legal engineering of national social security system

The purpose of this publication is to prove the hypothesis that EU regulations on the coordination of social security systems have not only coordinating effects, but also material and legal effects on national social security systems. This means that when devising legislation at the stage of the legal legislation of Polish national legislation (or any other EU Member State), it is necessary to take into account not only the coordinative function of European regulations on the coordination of social security systems, but also the impact of applying these EU regulations on the material and legal elements of legal institutions as stipulated by national law. Consequently, when devising legislative changes for national social security institutions, an analysis of the effects of European Union law on the proposed legal institutions should always be conducted (revised regulations).

Key words: coordination of social security systems, European Union, social insurance systems, legislation