

# Zrównanie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń w świetle rozporządzenia UE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

---

Artykuł dotyczy charakterystyki techniki zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń. Technika ta ma szerokie zastosowanie na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wynika ona z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które zyskało odzwierciedlenie w art. 5 rozporządzenia. Co ważne, technikę zrównania należy odróżnić od techniki sumowania okresów. Należy również zakreślić ramy stosowania techniki zrównania z wyłączeniem obszaru ustalania ustawodawstwa właściwego. Stosowanie techniki zrównania wymaga przeprowadzenia testu proporcjonalności oraz testu adekwatności zrównywanych zdarzeń, okoliczności, dochodów lub świadczeń. Według autora art. 5 omawianego rozporządzenia wymaga zmiany, aby uwzględnił w większym stopniu zrównania systemowe i terytorialne między państwami członkowskimi UE, konieczne do zapewnienia skutecznej realizacji praw podmiotowych migrantów oraz realizacji zasady niedyskryminacji.

**Słowa kluczowe:** technika zrównania, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, sumowanie okresów ubezpieczenia, test proporcjonalności, test adekwatności

Otrzymano: 16.06.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 12.01.2018

# Wprowadzenie

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wiąże się z udziałem Polski i polskich organów administracji publicznej w unijnym mechanizmie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>1</sup>.

Aktualnie podstawowymi aktami prawnymi regulującymi tę koordynację są rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zwane dalej rozporządzeniem nr 883/2004<sup>2</sup>, oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>3</sup>, zwane dalej rozporządzeniem nr 987/2009.

Celem koordynacji jest zapewnienie ochrony praw socjalnych osób migrujących zarobkowo w obrębie Unii Europejskiej. Chodzi m.in. o to, aby osoby te w wyniku migracji nie traciły praw do świadczeń z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich. Unia Europejska dotychczas nie utworzyła jednego ponadnarodowego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz rolą Unii pozostaje koordynowanie systemów państw członkowskich, które samodzielnie decydują o kształcie swoich systemów, w tym o zasadach obejmowania systemem oraz warunkach nabycia prawa do poszczególnych świadczeń.

Uregulowania unijne mają m.in. zapobiegać tzw. konfliktom ustawodawstw, tzn. sytuacji, gdy dana osoba objęta byłaby równocześnie więcej niż jednym ustawodawstwem w zakresie zabezpieczenia społecznego<sup>4</sup>.

Jedną z podstawowych zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>5</sup> funkcjonujących na gruncie wymienionych rozporządzeń jest zasada zachowania praw w trakcie nabywania. Gwarantuje ona, że osoba, która migrowała zarobkowo w obrębie UE, nie będzie traktowana gorzej przy nabywaniu praw w poszczególnych państwach

1 Więcej na ten temat zob. T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999; D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004; K. Ślęzak, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

2 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 30.04.2004, z późn. zm., s. 1 i nast.).

3 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 30.10.2009, z późn. zm., s. 1 i nast.).

4 Wyrok SN z 17 stycznia 2007 r., I UK 225/06, OSNP 2008/3–4/46.

5 W zakresie katalogów zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zob. m.in. Ch. Tantaroudas, *La protection juridique des travailleurs migrants de la C.E.E en matière de Sécurité Sociale et la jurisprudence de la Cour des Communautés*, Paris 1976, s. 9 i nast.; X. Prétot, *La protection sociale des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*, „Droit Social” 1989, No. 7/8, s. 569–571; F. Pennings, *European Social Security Law*, Antwerp-Oxford-Portland 2010, s. 7 i nast.; T. Bińczycka-Majewska, *op. cit.*, G. Uścińska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób. Nowe regulacje unijne*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 10–11, s. 2–3; *idem*, *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 6; A.M. Świątkowski, *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000, s. 29; D. Dzienisiuk, *op. cit.*, s. 38–39; A. Szybkie, *Zasada największej korzyści w procesach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7.

członkowskich niż osoba, która całą swą karierę zawodową spędziła w jednym kraju. Służyć temu mają m.in. tzw. techniki koordynacji, w tym technika sumowania okresów oraz technika zrównania (asymilacji) świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń, które miały miejsce we wszystkich państwach członkowskich.

## Instytucja prawna oraz ramy prawne zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń

Konstrukcja prawna instytucji zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń podlegała ewolucji w toku rozwoju prawa unijnego<sup>6</sup>.

Przed wejściem w życie rozporządzenia nr 883/2004 zagadnienie zrównania nie było dosłownie unormowane w akcie normatywnym, a technikę zrównania można było wyinterpretować tylko z niektórych przepisów rozporządzenia nr 1408/71<sup>7</sup>, np. art. 9a, art. 68 ust. 2 czy art. 61 oraz z postanowień traktatówych.

W literaturze podkreśla się<sup>8</sup>, że problematyka zrównania była przedmiotem wielu orzeczeń unijnego Trybunału Sprawiedliwości<sup>9</sup>. Część z tych orzeczeń dotyczy jednak w istocie uwzględniania okresów (np. Elsen, Rebmann, Kauer, Tomaszewska), a nie

- 
- 6 W tym zakresie zob. rozważania na temat zrównania świadczeń, dochodu, okoliczności i zdarzeń: wyrok SN z 7 czerwca 2011 r., II UZP 3/11; M. Zieliński, *Równe traktowanie świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń na gruncie rozporządzenia nr 883/2004 – zagadnienia wybrane* [w:] Z. Niedbała, *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Warszawa 2011; K. Ślebzak, *op. cit.*, s. 159 i nast.; G. Uścińska, *Zabezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 383–384; M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *Analytical Report 2016. The principle of assimilation of facts*, Brussels 2016, s. 7 i nast.
- 7 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 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. Urz. WE L 149 z 5.07.1971, z późn. zm., s. 2 i nast.).
- 8 K. Ślebzak, *op. cit.*, s. 160; M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 17–20.
- 9 Chodzi o wyroki z: 13 lipca 1966 r., C-4/66, Hagenbeek; 5 grudnia 1967 r., C-14/67, Welchner; 9 lipca 1975 r., C-20/75, D'Amico; 9 listopada 1977 r., C-41/77, Warry; 28 czerwca 1978 r., C-1/78, Kenny; 12 lipca 1979 r., C-237/78, Toia; 24 kwietnia 1980 r., C-110/79, Coonan; 25 lutego 1986 r., C-284/84, Spruyt; 7 czerwca 1988 r., C-20/85, Roviello; 29 czerwca 1988 r., C-58/87, Rebmann; 7 lipca 1988 r., C-154/87, Wolf; 30 maja 1989 r., C-33/88, Allué and Coonan; 22 lutego 1990 r., C-228/88, Bronzino; 7 marca 1991 r., C-10/90, Masgio; 4 października 1991 r., C-349/87, Paraschi; 21 listopada 1991 r., C-27/91, Le Manoir; 9 grudnia 1993 r., C-45/92 i C-46/92, Lepore i Scamuffa; 16 grudnia 1993 r., C-28/92, Leguaye-Neelsen; 7 lipca 1994 r., C-146/93, McLachlan; 20 września 1994 r., C-12/93, Drake; 5 października 1995 r., C-321/93, Imbernon Martinez; 12 września 1996 r., C-278/94, Komisja przeciwko Belgii; 12 czerwca 1997 r., C-266/95, Merino Garcia; 25 czerwca 1997 r., C-131/96, Mora Romero; 17 września 1997 r., C-322/95, Iurlaro; 26 stycznia 1999 r., C-18/95, Terhoeve; 23 listopada 2000 r., C-135/99, Elsen; 5 lutego 2002 r., C-277/99, Kasko; 7 lutego 2002 r., C-28/00, Kauer; 18 kwietnia 2002 r., C-290/00, Duchon; 28 kwietnia 2004 r., C-373/02, Ozturk; 15 września 2005 r., C-258/04, Ioannidis; 16 lutego 2006 r., C-137/04, Rockler; 18 lipca 2006 r., C-406/04, de Cuyper; 18 stycznia 2007 r., C-332/05, Celozzi; 21 lutego 2008 r., C-507/06, Klöppel; 10 września 2009 r., C-269/07, Komisja przeciwko Niemcom; 3 marca 2011 r., C-440/09, Tomaszewska; 15 grudnia 2011 r., C-257/10, Bergström; 19 lipca 2012 r., C-522/10, Reichel-Albert; 18 grudnia 2014 r., C-523/13, Larcher; 21 stycznia 2016 r., C-453/14, Knauer; 7 kwietnia 2016 r., C-284/15, ONEM.

zrównania okoliczności i zdarzeń, co oznacza, że TS nie w pełni rozróżniał w swoim orzecznictwie techniki sumowania okresów i zrównania okoliczności oraz zdarzeń.

Rozporządzenie nr 883/2004 wprowadza obecnie wyraźne rozróżnienie obu technik w art. 5 (zrównanie) i art. 6 (sumowanie), co w konsekwencji powinno w przyszłości znaleźć odzwierciedlenie w wyrokach TS. Należy jednak zauważyć, że „pomieszenie” obu instytucji znajduje również odzwierciedlenie w decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr H6 z 16 grudnia 2010 r.<sup>10</sup>, która w ust. 3 przewiduje możliwość zastosowania w pewnym zakresie techniki zrównania do okresów, co może budzić wątpliwości. Choć Komisja Administracyjna uwzględniła w tym obszarze dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, to jednak z legislacyjnego punktu widzenia art. 5 i art. 6 regulują odrębne instytucje prawne, a ich zakres zastosowania oraz – co najważniejsze – cel są całkowicie odmienne. W technice sumowania chodzi o uwzględnienie okresów tylko w przypadku, gdy prawo do świadczenia nie może zostać przyznane na podstawie okresów krajowych (np. gdy ZUS nie może przyznać emerytury na podstawie polskich przepisów, biorąc pod uwagę okresy składkowe i nieskładkowe) w danym państwie bądź jest to korzystniejsze dla zainteresowanego. Zrównanie natomiast odnosi się do okoliczności, zdarzeń, świadczeń i dochodów bez względu na to, czy jest to niezbędne, i ma często również charakter ograniczający uprawnienia, z poszanowaniem zasady równego traktowania (szerzej na ten temat w dalszej części tekstu).

Technika zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń związana jest i wyprowadzana aksjologicznie z zakazu dyskryminacji pośredniej. W orzecznictwie TS przesądzone, na gruncie rozporządzenia WE nr 1408/71, że zakaz dyskryminacji pośredniej wymaga zrekonstruowania nakazu równego traktowania stanów faktycznych, co wynikało z przyjęcia założenia, że osoba, która podlegała różnym systemom ubezpieczenia społecznego, nie może być traktowana gorzej niż osoba, która podlegała tylko jednemu porządkowi prawnemu<sup>11</sup>. W ten sposób zrównanie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń realizuje zasadę ochrony praw będących w trakcie nabywania w odniesieniu do osób migrujących zarobkowo w obrębie Unii Europejskiej.

Trybunał Sprawiedliwości na długo przed wejściem w życie rozporządzenia nr 883/2004, jeszcze na gruncie poprzednio obowiązujących rozporządzeń, rozwijając ideę zrównania okoliczności, zdarzeń czy świadczeń, opierał się na prawie pierwotnym, głównie na prawie do swobodnego przepływu pracowników, ale również na prawie wtórnym, w szczególności na zakazie dyskryminacji pośredniej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 1408/71 albo też na obu tych podstawach<sup>12</sup>.

Istotą instytucji prawnej zrównania jest to, że jeżeli ustawodawstwo państwa właściwego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 uzależnia pewne skutki prawne

<sup>10</sup> Decyzja Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr H6 z dnia 16 grudnia 2010 r. dotycząca stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE C nr 45 z 12.02.2011 r., s. 5 i nast.).

<sup>11</sup> K. Ślęzak, *op. cit.*, s. 162.

<sup>12</sup> M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 7.

od zaistnienia określonego zdarzenia lub okoliczności w tym państwie lub na gruncie systemu prawnego tego państwa, a takie zdarzenie lub okoliczność zaistniały w innym państwie członkowskim UE (na terytorium) lub na gruncie systemu prawnego innego państwa członkowskiego UE, to należy je uwzględnić, tak jakby miało miejsce na terytorium lub na gruncie systemu prawnego państwa właściwego.

Analizując zakres zastosowania techniki zrównania, należy podkreślić, że nie można jej stosować dla celów określania ustawodawstwa właściwego na gruncie rozporządzeń w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, bowiem ustawodawstwo właściwe jest określane wyłącznie przez pryzmat przepisów art. 11–16 rozporządzenia nr 883/2004 oraz odpowiednich przepisów wykonawczych<sup>13</sup>. Akapit 11 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004 wskazuje wyraźnie, że „uwzględnianie okoliczności lub wydarzeń mających miejsce w Państwie Członkowskim nie może w żaden sposób sprawiać, że właściwym dla nich stanie się inne Państwo Członkowskie ani że będzie się do nich stosować jego ustawodawstwo”. Oznacza to, że fakty czy wydarzenia (np. zatrudnienie, praca na własny rachunek, zamieszkanie), które są prawnie relewantne w kontekście ustalania ustawodawstwa właściwego, są w omawianym kontekście wyłączone spod zastosowania techniki zrównania, jako że konstytuują łączniki określające kompetencję państwa członkowskiego i powinny być ograniczone wyłącznie do państwa ustalającego właściwość z pominięciem pozostałych państw członkowskich<sup>14</sup>.

Ramy prawne zastosowania techniki zrównania określają ponadto inne wskazówki interpretacyjne. Biorąc pod uwagę wykładnię zawartą w akapitach 9–12 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004 oraz postanowienia innych przepisów tego rozporządzenia, ograniczenia techniki zrównania są następujące:

- technika zrównania nie może prowadzić do ustalenia ustawodawstwa właściwego (akapit 11 preambuły),
- technika zrównania nie może naruszać techniki sumowania okresów (akapit 10 preambuły),
- technika zrównania musi uwzględniać zasadę proporcjonalności i nie może prowadzić do obiektywnie nieuzasadnionych rezultatów ani do kumulacji świadczeń tego samego rodzaju za ten sam okres (akapit 12 preambuły),
- technika zrównania nie może prowadzić do dyskryminacji, bezpośredniej ani pośredniej, w świetle art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, dotyczącego zakazu dyskryminacji – stosowanie art. 5 nie może zatem naruszać regulacji art. 4 rozporządzenia,
- technika zrównania podlega ograniczeniu bądź wyłączeniu na podstawie przepisów szczególnych, co znajduje zastosowanie m.in. wyraźnie w przypadku art. 14 ust. 5, art. 40 ust. 3, czy art. 22 ust. 2, jak również, w odniesieniu do niektórych państw członkowskich, załącznika XI.

Analizując zakres zrównania, należy ustalić, co podlega zrównaniu. Art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi o zrównaniu czy też równym traktowaniu:

- świadczeń,

<sup>13</sup> M. Zieliński, *op. cit.*, s. 308.

<sup>14</sup> M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 15.

- dochodów,
- okoliczności,
- zdarzeń.

Jeśli chodzi o świadczenia, zrównaniu podlegają jedynie te ich rodzaje, które objęte są zakresem przedmiotowym rozporządzenia nr 883/2004, czyli te, do których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia pozostające poza zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia, np. świadczenia z pomocy społecznej, nie podlegają zrównaniu przy stosowaniu rozporządzenia nr 883/2004, nawet jeśli chodzi o zrównanie takich świadczeń przy ustalaniu prawa lub obliczaniu wysokości świadczeń objętych zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia. Brak jest bowiem podstaw prawnych do stosowania art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 do świadczeń nieobjętych zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia.

Jeśli chodzi o dochody, rozporządzenie zawiera w art. 5 generalną zasadę ich zrównania, która podlega dookreśleniu na podstawie przepisów szczególnych. Dochody w ramach instytucji prawnych zabezpieczenia społecznego mogą w szczególności służyć ustaleniu wysokości świadczeń czy też redukcji świadczeń w związku z osiągnięciem dochodu. Regulacje szczególne zawarte w rozporządzeniu nr 883/2004 wyłączają w pewnym zakresie zastosowanie art. 5 do dochodów. Przykładem takiej regulacji jest art. 56 ust. 1 lit. c tego rozporządzenia. W myśl tego artykułu jeżeli ustawodawstwo państwa członkowskiego stanowi, że świadczenia mają być wyliczane na podstawie dochodów, składek, podstaw składek, podwyżek, zarobków, innych kwot lub kombinacji więcej niż jednej z nich (średnich, proporcjonalnych, zryczałtowanych lub zaliczonych), instytucja właściwa:

- określa podstawę ustalania świadczeń wyłącznie na podstawie okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie stosowanego przez nią ustawodawstwa;
- wykorzystuje, w celu określenia kwoty wyliczanej na podstawie okresów ubezpieczenia i/lub zamieszkania spełnionych zgodnie z ustawodawstwem pozostałych państw członkowskich, te same składniki określane lub odnotowywane dla okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie stosowanego przez nią ustawodawstwa, w przypadkach, w których jest to niezbędne zgodnie z procedurami określonymi w załączniku XI dla zainteresowanych państw członkowskich.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju techniki zrównania w zakresie dochodów miały wyroki TS w sprawach *Försäkringskassan przeciwko Elisabeth Bergström*<sup>15</sup> oraz *Fabien Nemeč przeciwko Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est*<sup>16</sup>.

W pierwszej z nich Trybunał rozstrzygnął, że „w wypadku gdy wysokość świadczenia rodzinnego, takiego jak rozpatrywane w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym, musi zostać ustalona zgodnie z zasadami dotyczącymi świadczenia w razie choroby, należy obliczyć tę kwotę, przyznaną na rzecz osoby, która ukończyła okresy działalności zawodowej konieczne do nabycia tego prawa w całości na terytorium innej umawiającej

<sup>15</sup> Wyrok z 15 grudnia 2011 r., C-257/10, Bergström.

<sup>16</sup> Wyrok z 9 listopada 2006 r., C-205/05, Nemeč.

się strony, na podstawie dochodów osoby posiadającej porównywalne doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe i wykonującej porównywalną działalność na terytorium państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o to świadczenie”.

W wyroku w drugiej z wymienionych spraw Trybunał uznał, że „wykładnia art. 58 ust. 1 rozporządzenia 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, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., dokonana zgodnie z celem przewidzianym w art. 42 WE, wymaga, by w sytuacji takiej jak sytuacja będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym ustalenia wysokości »przeciętnego wynagrodzenia« w rozumieniu pierwszego z tych dwóch przepisów dokonywano uwzględniając wynagrodzenie, jakie zainteresowany racjonalnie mógłby pobierać, biorąc pod uwagę przebieg jego kariery zawodowej, gdyby kontynuował swoją działalność zawodową w rozpatrywanym państwie członkowskim, na którego terytorium znajduje się instytucja właściwa”.

W świetle tych wyroków trójstopniowe zastosowanie norm rozporządzenia w zakresie zrównania dochodów kształtuje się w sposób następujący:

- w pierwszym rzędzie należy zastosować art. 5 rozporządzenia 883/2004,
- następnie należy zastosować ewentualny przepis szczególny wyłączający stosowanie art. 5 rozporządzenia nr 883/2004, czyli nakazujący oparcie obliczenia świadczenia wyłącznie na okresach i dochodach osiągniętych w państwie właściwym,
- w dalszej kolejności należy zastosować wyroki Trybunału wprowadzające odstępstwa od stosowania przepisów szczególnych, czyli wtórnie włączyć zrównanie dochodów, ale w sposób zmodyfikowany, czyli nie poprzez ich zrównanie wprost, lecz w formie fikcji prawnej osiągnięcia dochodów z porównywalnej aktywności zawodowej.

W odniesieniu do okoliczności i zdarzeń powstaje pytanie, czy pojęcia te mają jednakowe znaczenie. Jak się wydaje, okoliczności stanowią fakty obiektywnie stwierdzalne, czyli można ustalić, czy się wydarzyły. Jeśli chodzi o zdarzenia, pojęcie to obejmuje również zdarzenia o charakterze prawnym, jak zdarzenia ubezpieczeniowe odnoszące się do ryzyk ubezpieczeniowych czy socjalnych. Niektórzy eksperci opowiadają się jednak za łącznym posługiwaniem się pojęciem „okoliczności i zdarzeń”, jako stanowiącym jedną koncepcję prawną, ale wyrażoną dwoma wyrazami<sup>17</sup>.

Należy podkreślić, że omawiane rozporządzenie w art. 5 mówi o „pewnych” okolicznościach i zdarzeniach, co oznacza, że zrównaniu nie podlegają wszystkie okoliczności i zdarzenia.

To, które zdarzenia i okoliczności powinny być zrównane, należy określać przez pryzmat zasady proporcjonalności, jak również postulowanego przez autora niniejszej publikacji wykorzystania dla tych celów zasady adekwatności (tożsamości zjawisk), omawianej w dalszej części publikacji.

17 M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 16.

## Analiza treści art. 5

By dokonać oceny rozwiązań prawnych w zakresie zrównania, należy przyrzeć się treści obecnie obowiązującego przepisu je regulującego.

Art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje, że:

- a) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i inny dochód ma pewne skutki prawne, odpowiednie przepisy tego ustawodawstwa mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie prawodawstwa innego państwa członkowskiego lub dochodów osiągniętych w innym państwie członkowskim;
- b) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględnia podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym państwie członkowskim tak, jak gdyby miały one miejsce na jego własnym terytorium.

W literaturze podnosi się, że art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi potwierdzenie dotychczasowego orzecznictwa TS z tego zakresu<sup>18</sup>.

Trzeba zgodzić się zasadniczo z poglądem o wypracowaniu techniki zrównania w orzecznictwie Trybunału. Należy zwrócić jednak uwagę na pewną różnicę stanu prawnego przed wejściem w życie rozporządzenia nr 883/2004 i po nim. Mianowicie poprzez wyraźne oddzielenie technik zrównania (dotyczącego świadczeń, dochodu, okoliczności i zdarzeń) oraz sumowania (dotyczącego okresów) na gruncie nowego rozporządzenia nr 883/2004, które zastąpiło rozporządzenie nr 1408/71, doszło do modyfikacji stanu prawnego wobec dotychczasowego orzecznictwa TS, w którym w niektórych wyrokach okresy ubezpieczenia podlegały analizie z punktu widzenia zrównania (np. w wyroku w sprawie ZUS przeciwko Tomaszewskiej), co w aktualnym stanie prawnym jest niedopuszczalne, biorąc pod uwagę wykładnię gramatyczną, jak również wykładnię celowościową przepisów art. 5 i 6 rozporządzenia nr 883/2004 (odmienne cele tych regulacji).

Oddzielenie w sposób wyraźny techniki sumowania od zrównania tworzy obecnie nową sytuację prawną, w której bardziej ograniczone i doprecyzowane zostały ramy zastosowania techniki zrównania<sup>19</sup>.

Aktualne ujęcie normatywne techniki zrównania nie uwzględnia jednak całości materii, która powinna być przedmiotem regulacji. Aby to dostrzec, należy przyrzeć się treści postanowień art. 5 rozporządzenia nr 883/2004. Na gruncie tego przepisu wyróżnić można dwa rodzaje zrównania:

- 1) zrównanie o charakterze systemowym (zrównanie systemowe) – polegające na nadaniu tego samego skutku prawnego, czyli na zrównaniu zdarzeń, okolicz-

<sup>18</sup> K. Ślebzak, *op. cit.*, s. 162; M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 15 i 17.

<sup>19</sup> Kwestie doprecyzowania zakresu zrównania porusza m.in. M. Zieliński, *op. cit.*



ności, dochodów i świadczeń zaistniałych na gruncie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego, czyli w systemie innego państwa, ze zdarzeniami, okolicznościami, dochodami zaistniałymi zgodnie z ustawodawstwem państwa, którego instytucja ustala prawo lub wysokość świadczenia lub dokonuje wypłaty świadczenia,

- 2) zrównanie o charakterze terytorialnym (zrównanie terytorialne) – polegające na nadaniu tego samego skutku prawnego, czyli na zrównaniu zdarzeń, okoliczności, dochodów i świadczeń zaistniałych na terytorium innego państwa członkowskiego, niekoniecznie w systemie innego państwa, ze zdarzeniami, okolicznościami, dochodami zaistniałymi na terytorium lub zgodnie z ustawodawstwem państwa, którego instytucja ustala prawo lub wysokość świadczenia, lub dokonuje wypłaty świadczenia.

Oba rodzaje zrównania mogą występować łącznie albo rozłącznie (alternatywa zwykła).

Rozróżnienie między oboma rodzajami zrównania obrazuje sytuacja, gdy przepis państwa A stanowi o wpływie faktu pobierania świadczenia na powstanie prawa do emerytury (np. konieczność wyczerpania tzw. okresu zasiłkowego dla powstania prawa do emerytury), a osoba zainteresowana uzyskaniem emerytury w czasie choroby zamieszkuje w państwie B, ale pobiera świadczenie chorobowe nie z państwa B, lecz z państwa spoza Unii Europejskiej (z państwa X), w związku z ostatnio wykonywaną w państwie trzecim X działalnością zawodową i podleganiem ubezpieczeniu chorobowemu w państwie trzecim X. W takim przypadku, gdyby kierować się zrównaniem terytorialnym, należałoby przyjąć, że fakt pobierania zasiłku chorobowego w państwie B jest równoważny z pobieraniem zasiłku chorobowego w państwie A. Jeśli natomiast bierzemy pod uwagę zrównanie systemowe (a właśnie to zrównanie jest tu prawnie relewantne), wówczas nie weźmiemy pod uwagę pobierania zasiłku chorobowego w państwie B, ponieważ nie jest to zasiłek chorobowy przysługujący zgodnie z ustawodawstwem państwa B (z systemu zabezpieczenia społecznego państwa B), lecz przysługuje on z państwa trzeciego X, nieobjętego przez przepisy UE o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 różnicuje zakres rodzajów zrównania wymienionych powyżej w następujący sposób:

- 1) nakazuje stosowanie zrównania systemowego w odniesieniu do świadczeń „zagranicznych”,
- 2) nakazuje stosowanie zrównania terytorialnego w odniesieniu do zdarzeń, okoliczności i dochodów.

Należy krytycznie ocenić tak skonstruowaną treść art. 5 rozporządzenia nr 883/2004, która nie gwarantuje dostatecznej ochrony praw pracowników migrujących w obrębie Unii Europejskiej.

Można dostrzec tu pewną lukę prawną, chociażby w zakresie zrównania zdarzeń. Przykładowo, jeżeli ustawodawstwo jednego państwa członkowskiego uzależnia uprawnienia do świadczeń od zaistnienia wypadku na terytorium tego państwa,

art. 5 rozciąga zastosowanie przepisów na wypadki zaistniałe na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>20</sup>.

Należy jednak zauważyć, że osoba może być ubezpieczona w innym państwie członkowskim, ale wykonywać faktycznie pracę poza terytorium UE np. być ubezpieczona społecznie w Niemczech i jednocześnie wykonywać pracę na terytorium USA na zasadzie delegowania z Niemiec do USA. W takiej sytuacji art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 stosowany dosłownie nie pozwalałby na uwzględnienie zdarzeń, okoliczności czy dochodów, ponieważ nie zaistniały one na terytorium innego państwa członkowskiego (zaistniały w USA, czyli poza terytorium UE), choć w trakcie bycia objętym systemem ubezpieczeń społecznych innego państwa członkowskiego (ustawodawstwa niemieckiego).

Przy świadczeniach z tytułu choroby zawodowej może mieć to praktyczne znaczenie w sytuacji, gdy przepisy państwa właściwego wymagają, aby choroba zawodowa powstała w określonym przepisami przedziale czasowym po zakończeniu wykonywania pracy narażającej na ryzyko tej choroby. Jeśli w państwie właściwym (gdzie podlega ubezpieczeniu) dana osoba nie wykonywała takiej pracy ostatnio przed zachorowaniem, należy sprawdzić, czy choroba zawodowa powstała w przedziale czasowym następującym po zakończeniu wykonywania pracy narażającej na ryzyko tej choroby w innym państwie członkowskim. Sytuacja taka może zaistnieć w sytuacji wskazanej w art. 38 rozporządzenia nr 883/2004. Stanowi ono, że jeżeli osoba, która zapadła na chorobę zawodową, wykonywała z uwzględnieniem ustawodawstwa dwóch lub kilku państw członkowskich pracę, która poprzez swój charakter mogła spowodować tę chorobę, to świadczenia, o które ta osoba lub osoby pozostałe przy życiu po jej śmierci mogą się ubiegać, przyznawane są wyłącznie na podstawie ustawodawstwa ostatniego z tych państw, którego warunki są spełnione. Jeśli w ostatnim z tych państw warunki nie są spełnione, wówczas ustalenia uprawnień do świadczeń dokonuje instytucja przedostatniego z państw członkowskich, w których osoba wykonywała pracę mogącą spowodować tę chorobę. Jeżeli w przedostatnim z państw warunki do przyznania świadczenia nie są spełnione, rozpatrzenia wniosku powinna dokonać z kolei instytucja państwa trzeciego od końca itd.

Na tle tego przepisu nasuwają się pewne spostrzeżenia. Otóż w myśl art. 38 rozporządzenia nr 883/2004, gdy okaże się, że dana osoba nie spełnia warunków nabycia prawa do świadczenia z tytułu choroby zawodowej w ostatnim państwie członkowskim, przy ustalaniu uprawnień przez np. przedostatnie z tych państw może się okazać, że praca narażająca na ryzyko tej choroby była co prawda wykonywana zgodnie z ustawodawstwem innego państwa członkowskiego, ale faktycznie poza terytorium Unii Europejskiej, np. w trakcie oddelegowania do pracy w Kanadzie (ale jednocześnie podlegania ustawodawstwu państwa członkowskiego). W takiej sytuacji dosłowne brzmienie art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 stoi na przeszkodzie uwzględnieniu tego zatrudnienia przy ustalaniu przedziału czasowego, w którym nastąpiło zapadnięcie na daną chorobę zawodową.

---

<sup>20</sup> Pomijam tu kwestię uwzględniania w zakresie niezdolności do pracy skutków kolejnych (następnych) wypadków uregulowaną w art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie (wyrok z dnia 29 maja 1979 r. w połączonych sprawach 173/78 oraz 174/78, Villano i Barion). Zob. również K. Ślęzak, *op. cit.*

Art. 5 lit. b rozporządzenia nr 883/2004 stanowi bowiem wyraźnie, że w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, państwo to uwzględni podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym innym państwie członkowskim tak, jak gdyby miały one miejsce na jego własnym terytorium. Posługuje się zatem kryterium „terytorium innego państwa członkowskiego”, a nie kryterium „podlegania ustawodawstwu innego państwa członkowskiego”.

Dopiero posiłkując się wykładnią celowościową i rozszerzającą, można uzasadniać zastosowanie art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 do uwzględnienia takiego zatrudnienia, mimo że nie było wykonywane na terytorium państwa członkowskiego, lecz poza nim (np. praca wykonywana w Japonii w czasie oddelegowania pracownika z Niemiec do pracy w Japonii przy dalszym podleganiu niemieckiemu ubezpieczeniu wypadkowemu), ale w trakcie podlegania ustawodawstwu innego państwa członkowskiego (np. w trakcie bycia ubezpieczonym w Niemczech w ramach niemieckiego ubezpieczenia wypadkowego).

Należałoby więc dokonać odpowiedniej zmiany brzmienia art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 w taki sposób, aby uwzględnić szerszy zakres zrównywania zdarzeń, tj. oparty zarówno na formule zrównania terytorialnego, jak i zrównania systemowego.

Zrównanie wyłącznie systemowe można byłoby zachować jedynie w odniesieniu do zrównania świadczeń oraz wprowadzić je – obok zrównania terytorialnego – do dochodów zagranicznych.

Jeśli chodzi o dochody (przychód), to uwzględniane na gruncie rozporządzenia powinny być zarówno dochody osiągnięte na terytorium innego państwa członkowskiego, jak i poza nim, ale w trakcie podlegania ustawodawstwu właściwemu innemu państwu członkowskiego, czyli przy zrównaniu systemowym.

W odniesieniu do zdarzeń i okoliczności uwzględnieniu powinny podlegać te zagraniczne, które wykazują związek z systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, np. śmierć w trakcie podlegania ubezpieczeniom w systemie innego państwa członkowskiego, oraz te zaistniałe na terytorium innego państwa członkowskiego.

Zmieniony w ten sposób art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 wzmocniłby gwarancję ochrony praw osób migrujących i pozwoliłby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych przy jego stosowaniu w sytuacji, gdy zdarzenie lub okoliczność relewantna z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego zachodzi poza terytorium UE, ale w czasie podlegania ubezpieczeniom społecznym zgodnie z ustawodawstwem któregośkolwiek państwa członkowskiego.

## Rozróżnienie technik sumowania i zrównania

Jedną z istotnych kwestii umożliwiających prawidłowe stosowanie zasady ochrony praw w trakcie nabywania jest odróżnienie techniki sumowania okresów od techniki zrównywania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów. Jak wzmiankowano wcześniej,

w treści rozporządzenia nr 883/2004 powyższe techniki uregulowane zostały w odrębnych przepisach. Technika sumowania okresów wyrażona została zasadniczo w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 (oraz w przepisach szczególnych), natomiast technika zrównania – w art. 5 tego rozporządzenia.

Istotą sumowania okresów jest zagwarantowanie, aby przy nabywaniu prawa do świadczeń uzależnionych od okresów (stażu) w każdym z państw członkowskich uwzględnione były wszystkie okresy przebyte przez osobę zainteresowaną we wszystkich państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, o ile w dalszej części tego aktu nie ma przepisu *lex specialis*<sup>21</sup>, właściwa instytucja państwa członkowskiego, której ustawodawstwo uzależnia:

- nabycie, zachowanie, przysługiwanie lub odzyskanie prawa do świadczeń,
- objęcie przez ustawodawstwo lub
- dostęp do lub zwolnienie z ubezpieczenia obowiązkowego, fakultatywnego kontynuowanego lub dobrowolnego

od uwzględnienia okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania, bierze pod uwagę w niezbędnym zakresie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania spełnione na podstawie ustawodawstwa każdego innego państwa członkowskiego, tak jakby były to okresy spełnione na podstawie stosowanego przez nie ustawodawstwa.

Sumowanie okresów w obszarze świadczeń dokonywane jest więc w sytuacji, gdy łącznie spełnione są dwa warunki:

- w ustawodawstwie danego państwa członkowskiego UE występuje warunek nabycia prawa do świadczenia oparty na okresach oraz
- sumowanie okresów z innych państw jest niezbędne, czyli gdy okresy posiadane przez osobę zainteresowaną w państwie, którego instytucja ustala prawo do świadczenia, są niewystarczające dla danego celu, tj. nabycia, zachowania, przysługiwania lub odzyskania prawa do świadczeń, objęcia przez ustawodawstwo, dostępu do lub zwolnienia z ubezpieczenia obowiązkowego, fakultatywnego kontynuowanego lub dobrowolnego.

Sumowanie dotyczy okresów i odnosi się do spełnienia warunków stażowych, a stosowane jest w przypadku posiadania niewystarczających okresów. Jeśli okresy są wystarczające bądź jeśli nie mamy do czynienia z warunkiem nabycia prawa do świadczenia dotyczącym stażu, wówczas technika ta nie znajduje zastosowania.

Technika zrównania uregulowana w rozporządzeniu nr 883/2004 dotyczy z kolei nie okresów, lecz świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń.

Konieczność wyodrębnienia obu technik podkreślają postanowienia decyzji nr H6<sup>22</sup> Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia

21 Taką regulację (*lex specialis*) stanowi np. art. 51 czy art. 66 rozporządzenia nr 883/2004.

22 Decyzja Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr H6 z dnia 16 grudnia 2010 r. dotycząca stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE C nr 45 z 12.02.2011 r., s. 5 i nast.).

Spółecznego<sup>23</sup>. W myśl ust. 2 zd. 1 tej decyzji wszystkie okresy właściwe dla danego przypadku spełnione zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego są brane pod uwagę wyłącznie poprzez zastosowanie zasady sumowania okresów określonej w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 12 rozporządzenia nr 987/2009. Tym samym, *a contrario*, wykluczone jest branie pod uwagę okresów zagranicznych poprzez zastosowanie innej zasady, np. zrównania okoliczności i zdarzeń.

Decyzja potwierdza więc wykładnię rozporządzenia nr 883/2004 zawartą w akapicie 10 preambuły tego rozporządzenia. W myśl tego akapitu zasada traktowania pewnych okoliczności lub wydarzeń mających miejsce na terytorium innego państwa członkowskiego tak, jak gdyby miały one miejsce na terytorium państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma w danej sytuacji zastosowanie, nie powinna kolidować z zasadą sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania spełnionych na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego, z okresami spełnionymi na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego. Okresy przebyte na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego powinny wobec tego być brane pod uwagę wyłącznie przy zastosowaniu zasady sumowania okresów.

Interpretacja zawarta w decyzji H6 w powiązaniu z treścią preambuły do rozporządzenia nr 883/2004 potwierdzają zatem, że sumowanie jest wyłączną techniką, przy pomocy której przy ocenie spełnienia warunków nabycia prawa do świadczenia mogą być brane pod uwagę zagraniczne okresy.

Brak dopuszczalności zastosowania do okresów w obszarze świadczeń techniki zrównania zdarzeń i okoliczności uregulowanej w art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 oznacza, że okresów z różnych państw członkowskich UE nie wolno zrównywać, czyli nie wolno nadawać im tożsamyh cech, znaczenia, traktować jednakowo jak okresy w państwie dokonującym sumowania. Z brzmienia art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 wynika, że przepis ten nie dotyczy okresów, a jedynie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń.

Skoro w myśl decyzji H6 nie jest dopuszczalne uwzględnianie okresów w inny sposób niż na zasadach określonych w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 dla sumowania okresów, to nie jest w konsekwencji dopuszczalne (*a contrario*) w szczególności stosowanie do okresów postanowień art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 poprzez dokonywanie zrównania okresów, czyli w konsekwencji – stosowanie własnych przepisów prawnych do okresów zagranicznych.

Należy zauważyć, że „okres” nie jest na gruncie rozporządzenia nr 883/2004 okolicznością, zdarzeniem, świadczeniem ani przychodem i choćby z tego względu nie ma podstaw prawnych zastosowanie do okresu postanowień art. 5 rozporządzenia nr 883/2004.

23 Komisja Administracyjna jest organem pomocniczym Komisji Europejskiej powołanym na podstawie rozporządzenia nr 883/2004. Do zadań Komisji Administracyjnej należy w szczególności rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów rozporządzenia nr 883/2004 lub rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009, jak i każdej umowy lub uzgodnień, zawartych w ramach tych rozporządzeń, bez uszczerbku dla uprawnień władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądów przewidzianych przez ustawodawstwo państw członkowskich, przez rozporządzenie nr 883/2004 lub przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Decyzje dotyczące wykładni podejmowane są zgodnie z regulaminem głosowania ustanowionym przez Traktat i stanowią przedmiot koniecznego ogłoszenia.

Wykluczone jest więc stosowanie przepisów, w tym ograniczeń i kwalifikacji okresów wynikających z własnego ustawodawstwa, do okresów zagranicznych. Jeżeli dane państwo pochodzenia okresów dokonuje kwalifikacji tych okresów jako mających wpływ na otwarcie prawa wyłącznie do emerytury, tak samo powinno postąpić państwo przyjmujące te okresy w celu ustalenia prawa do emerytury<sup>24</sup>. Okresów takich nie należy więc uwzględniać dla celów przyznania renty, ponieważ w państwie pochodzenia nie otwierają prawa do renty. Jednocześnie okresów zagranicznych nie wolno weryfikować na podstawie krajowego katalogu okresów, a tym bardziej nie wolno uwzględniać jedynie niektórych okresów zagranicznych<sup>25</sup>.

Konsekwencją odróżnienia techniki sumowania okresów od techniki zrównania okoliczności i zdarzeń jest ich zróżnicowany wpływ na ustalanie prawa i wysokości emerytur i rent przy spełnianiu poszczególnych rodzajów warunków stażowych.

Należy tu zwrócić uwagę na mechanizmy prawne opisane w art. 5 i w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, które są zasadniczo odmienne.

Art. 5 nakazuje bowiem „widzieć” okoliczności, zdarzenia, świadczenia i dochody zagraniczne w każdym przypadku, podczas gdy art. 6 przewiduje sumowanie (uwzględnianie) okresów zagranicznych w przypadku, gdy okresy przebyte w państwie ustalającym świadczenie są niewystarczające (do nabycia prawa do świadczenia).

Powołanie określonej podstawy prawnej ma w tych przypadkach fundamentalne znaczenie dla sposobu nabycia uprawnień i w konsekwencji dla sposobu obliczenia wysokości świadczenia.

Skutki rozróżnienia technik sumowania i zrównania oraz zastosowania do okresów techniki sumowania można prześledzić na przykładzie konstrukcji prawnej emerytury przysługującej na podstawie art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>26</sup> (zwanej dalej ustawą o FUS).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o FUS ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 pkt 1 tej ustawy, mogą przejść na emeryturę według następujących zasad:

- 1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy;
- 2) mężczyzna – po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolny do pracy.

W myśl ust. 2 tego artykułu emerytura ta przysługuje ubezpieczonym, którzy:

- 1) ostatnio przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę byli pracownikami oraz

24 Zob. rozważania dotyczące uwzględniania okresów zamieszkiwania zamieszczone w: G. Uścińska, *Zabezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 383.

25 Wyjątek stanowi przypadek, gdy zastosowanie ma regulacja z art. 51 rozporządzenia nr 883/2004, dotycząca uwzględniania okresów pracy w szczególnym zatrudnieniu lub zawodzie, czy gdy stosuje się art. 57 dotyczący wyłączenia sumowania w przypadku istnienia okresów krótszych niż 1 rok.

26 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 748, 1240, 1302, 1311).

- 2) w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu pozostawali w stosunku pracy co najmniej przez 6 miesięcy, chyba że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę są uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Z kolei art. 29 ust. 3 ustawy o FUS przewiduje, że spełnienia tych dodatkowych warunków związanych ze statusem pracowniczym nie wymaga się od ubezpieczonych, którzy przez cały wymagany okres stażowy podlegali ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu pozostawania w stosunku pracy.

Rozważenia wymaga zastosowanie warunków z art. 29 ust. 2 ustawy o FUS w kontekście art. 6 albo art. 5 rozporządzenia nr 883/2004.

W pierwszej kolejności można sprawdzić, do jakich skutków prowadziłyby przyjęcie założenia, że warunki „bycia ostatnio pracownikiem” oraz „podlegania przez co najmniej 6 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy ubezpieczeniu” podlegają ocenie w świetle art. 5 rozporządzenia nr 883/2004, tj. techniki zrównania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów.

Jak już wspomniano, konstrukcja art. 5 nakazuje w każdym przypadku nadać takie samo znaczenie prawne okolicznościom, zdarzeniom, świadczeniom i dochodom z innych państw członkowskich niż państwo ustalające prawo do świadczenia, a tym samym rozszerza zastosowanie przepisów tego państwa do zagranicznych świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń.

Gdyby zatem przyjąć, że warunek nabycia prawa do emerytury określony w art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy o FUS podlega ocenie w świetle art. 5 rozporządzenia nr 883/2004, wówczas skutki byłyby następujące:

- 1) w sytuacji, gdy osoba ostatnio objęta polskim systemem ubezpieczeń społecznych przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę nie była w Polsce pracownikiem, tylko np. prowadziła działalność na własny rachunek, natomiast następnie chronologicznie, a zarazem ostatnio przed złożeniem wniosku o emeryturę była pracownikiem w innym państwie członkowskim, warunek wskazany w polskiej ustawie należałoby uznać za spełniony w wyniku zrównania,
- 2) w sytuacji, gdy osoba objęta polskim systemem ubezpieczeń społecznych przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę była w Polsce pracownikiem, natomiast następnie w innym państwie członkowskim i zarazem ostatnio przed złożeniem wniosku o emeryturę nie była pracownikiem, tylko np. prowadziła działalność na własny rachunek, warunek wskazany w polskiej ustawie należałoby uznać za niespełniony. Należy zauważyć, że art. 5 ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie zależy od spełnienia warunków niezbędności zastosowania (odmiennie zatem niż art. 6, którego zastosowanie zależy od posiadania niewystarczających okresów), tak więc instytucja ubezpieczeniowa musiałaby „widzieć” zagraniczne okoliczności i zdarzenia zawsze, bez względu na to, czy skutkowałyby to nabyciem prawa do świadczenia, czy przeszkodziłoby w nim (zakładając, że pozytywnym wynikiem zakończył się „test proporcjonalności”,

o czym w dalszej części niniejszej publikacji, ale dotyczy to zarówno przykładu z pkt 1, jak i 2). Nie może ulegać wątpliwości, że zasada asymilacji nie odnosi się jedynie do sytuacji, w których jej zastosowanie prowadziłoby do skutków korzystnych dla osób migrujących, gdyż już w wyroku z 28 czerwca 1978 r., C-1/78, Kenny, TS uznał, że art. 7 i art. 48 TWE (art. 18 i art. 45 TFUE) oraz art. 3(1) rozporządzenia nr 1408/71 nie zabraniają instytucjom państw członkowskich traktowania odpowiadających sobie zdarzeń zaistniałych w innym państwie członkowskim tak, jakby miały miejsce na jego terytorium, w sytuacji gdy zdarzenia te stanowią przesłankę do utraty lub zawieszenia uprawnień do świadczeń pieniężnych<sup>27</sup>. Należy zauważyć tym samym, że zastosowanie art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 skutkowałoby odmową przyznania prawa do świadczenia, które to prawo należało się już bez konieczności stosowania rozporządzenia nr 883/2004, tj. w sytuacji, gdy warunki zostały spełnione w oparciu o wyłącznie prawo krajowe bez konieczności stosowania omawianych rozporządzeń.

Jak widać zastosowanie art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 jest prawnie relewantne do konstrukcji warunku określonego w art. 29 ustawy o FUS.

Z kolei przy przyjęciu, że warunek nabycia prawa do emerytury określony w art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy o FUS podlega ocenie w świetle art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, należy zwrócić uwagę że:

- 1) w sytuacji, gdy osoba, będąc objęta polskim systemem ubezpieczeń społecznych przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę, nie była w Polsce pracownikiem, tylko np. prowadziła działalność na własny rachunek, natomiast następnie i zarazem ostatnio przed złożeniem wniosku o emeryturę z art. 29 ustawy była pracownikiem w innym państwie członkowskim, warunek wskazany w polskiej ustawie należałoby uznać za spełniony,
- 2) w sytuacji, gdy osoba, będąc objęta polskim systemem ubezpieczeń społecznych przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę, była w Polsce pracownikiem, natomiast następnie i zarazem ostatnio przed złożeniem wniosku o emeryturę z art. 29 ustawy nie była pracownikiem w innym państwie członkowskim, tylko np. prowadziła działalność na własny rachunek, art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 nie zostałby zastosowany, ponieważ nie byłoby konieczności sumowania okresów; należy zauważyć, że zastosowanie art. 6 zależy od spełnienia warunków niezbędności zastosowania, odmiennie niż w przypadku art. 5 tego rozporządzenia; instytucja ubezpieczeniowa nie musiałaby zatem „widzieć” zagranicznego okresu bycia pracownikiem, gdyby prawo do emerytury istniało już w oparciu o polską ustawę (tj. nie było oparte na prawie krajowym).

Z powyższych rozważań wynika, że przyjęcie wykładni, że warunek wskazany w art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy o FUS podlega ocenie w świetle art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, pozostaje w zgodzie z traktatową zasadą swobodnego przepływu

---

<sup>27</sup> M. Zieliński, *op. cit.*, s. 306.



pracowników oraz ochrony praw w trakcie nabywania, bowiem zapobiega powstaniu sytuacji, w której rozporządzenie unijne o koordynacji stosowane byłoby w celu pozbawienia prawa do świadczenia istniejącego już w oparciu wyłącznie o prawo krajowe.

Oznacza to, że błędne jest przyjęcie w decyzji Komisji Administracyjnej nr H6, że do okresów, czy też szczególnej kwalifikacji lub dodatkowych warunków stawianych okresom, należy stosować technikę zrównania, ponieważ doprowadziłoby to do obiektywnie nieuzasadnionych skutków, w szczególności do naruszenia ochrony praw pracowników migrujących i utraty praw wynikających już z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego poprzez zastosowanie rozporządzenia unijnego, co jest niedopuszczalne w świetle zasady swobodnego przepływu pracowników.

Tego typu stosowanie rozporządzenia unijnego, tj. w celu naruszenia praw osób migrujących, zostało wykluczone przez TS, który podkreśla w wyrokach, że zastosowanie rozporządzeń unijnych o koordynacji nie może prowadzić do wywołania negatywnych skutków w postaci pozbawienia pracownika migrującego prawa do świadczeń albo obniżenia świadczeń przysługujących mu na mocy wyłącznie ustawodawstwa krajowego<sup>28</sup>.

Analizując treść rozporządzenia nr 883/2004 w celu określenia, czy zastosowanie powinien mieć art. 5 czy też art. 6 tego rozporządzenia, należy zauważyć, że w art. 29 w istocie chodzi o posiadanie pewnego rodzaju okresu (pracowniczego), a nie o wystąpienie określonego zdarzenia ubezpieczeniowego lub okoliczności. Zarówno bowiem warunek bycia ostatnio pracownikiem, jak i warunek podlegania w ciągu ostatnich 24 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w stosunku pracy co najmniej przez 6 miesięcy odnoszą się do okresu, a nie do zdarzeń.

Tym samym, ponieważ chodzi o kwalifikację okresów ubezpieczenia, należy zastosować do tych warunków art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, a nie art. 5.

W pewnych przypadkach treść rozporządzenia może zawierać uregulowania stanowiące połączenie w jednym przepisie omawianych odrębnych technik. Przykładowo, obie te techniki współwystępują w przepisie art. 51 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004. W regulacji tam zawartej odnajdujemy technikę:

- uwzględniania okresów, przejawiającą się w sformułowaniu: „w chwili realizacji ryzyka jest ubezpieczony od tego samego ryzyka na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego”,
- zrównania świadczeń, przejawiającą się w sformułowaniu: „należy mu się świadczenie z tytułu tego samego ryzyka na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego”. Konstrukcję tę, przewidującą uwzględnianie faktu „bycia uprawnionym do świadczeń z tego samego ryzyka z systemu innego państwa”, należy odróżnić od techniki zrównania świadczeń wynikającej z art. 5 lit. a rozporządzenia nr 883/2004,

28 W szczególności zob. wyrok z 3 lutego 1977 r., C-62/76, Jozef Strehl przeciwko Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers czy wyrok z 21 października 1975 r., C-24/75, Petroni.

przewidującej obowiązek uwzględniania faktu pobierania świadczeń zagranicznych zawsze, gdy przewidują to przepisy danego właściwego państwa członkowskiego, a zatem w każdym przypadku (tj. nie tylko gdy jest to niezbędne dla przyznania prawa do świadczenia, lecz nawet jeśli skutki tego pobierania świadczeń będą niekorzystne z punktu widzenia świadczeniobiorcy, ponieważ spowodują brak prawa do świadczenia czy przeszkodę w nabyciu prawa)<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, że mimo ujęcia treści normatywnej w jednym przepisie nadal mamy tu do czynienia z dwoma odmiennymi technikami, które powinny być rozróżniane w związku z:

- odmiennymi skutkami prawnymi ich zastosowania,
- odmiennym celem realizowanym przez te techniki,
- odmiennymi podstawami prawnymi,
- odmiennym zakresem regulacji (sumowanie dotyczy okresów, zrównanie dotyczy świadczeń, okoliczności, zdarzeń i dochodów, a biorąc pod uwagę akapit 10 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004, okresy mogą być uwzględniane „wyłącznie” poprzez technikę sumowania, a nie zrównania).

Ze względu na bardziej szczegółowy charakter przepisu dotyczącego uwzględniania okresów art. 6 przeważa nad ogólną zasadą asymilacyjną art. 5<sup>30</sup>.

W świetle aktualnej treści art. 6 rozporządzenia, odrębnego uregulowania zrównania w art. 5 oraz odmiennych zakresów przedmiotowych zastosowania tych przepisów nie znajduje uzasadnienia proponowane dwustopniowe podejście do warunków opartych na okresach ubezpieczenia, zakładające, że w pierwszej kolejności podlegają one sumowaniu, a w drugiej zrównaniu.

Podejście to prezentowane jest m.in. w decyzji H6 Komisji Administracyjnej (ust. 3) oraz przez ekspertów powołujących się na wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości na gruncie rozporządzenia nr 1408/71<sup>31</sup>. Jak się wydaje, zasada praworządności i pewności prawa wymagają, aby wszystkie warunki oparte na okresach były rozpatrywane wyłącznie na podstawie techniki uwzględniania okresów, wynikającej z art. 6 rozporządzenia (zarówno warunki dotyczące dodawania okresów, jak i związane z umiejscowieniem w okresie referencyjnym), co oznacza, że jedynie gdy jest to niezbędne, następowałoby odwoływanie się do okresów zagranicznych (na podstawie art. 6) oraz nie następowałoby automatyczne zastosowanie zrównania okresów, którego negatywnym skutkiem (biorąc pod uwagę, że art. 5 nie zawiera warunku, że stosuje się go jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne dla nabycia prawa do świadczenia, lecz zawsze) byłoby ograniczenie swobodnego przepływu pracowników poprzez ograniczenie praw pracowników migrujących (pokazane wcześniej na przykładzie art. 29 ustawy o FUS).

29 Przykładowo wyczerpanie okresów pobierania zasiłków chorobowych (świadczeń krótkoterminowych z tytułu choroby) w jednym państwie dla powstania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy w innym państwie członkowskim UE – zob. art. 100 ust. 2 ustawy o FUS.

30 M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 44.

31 *Ibidem*, s. 41–43.

# Konieczność uwzględnienia reguł proporcjonalności i adekwatności

Technika zrównania nie może być rozumiana w sposób absolutny, gdyż pewne przypadki zróżnicowania pozycji prawnej są dopuszczalne, o ile istnieje dla nich uzasadnienie<sup>32</sup>. Poza ramami określającymi zakres zrównania przy dokonywaniu oceny dopuszczalności zrównania w danym przypadku konieczne jest zastosowanie reguł proporcjonalności. Skutki zrównania powinny więc być proporcjonalne, zatem konieczne jest przeprowadzenie dla tych celów w danym przypadku tzw. testu proporcjonalności.

Preambuła w akapicie 12 stwierdza jasno, że w świetle zasady proporcjonalności należy mieć na uwadze, by zasada zrównania zdarzeń, okoliczności świadczeń nie prowadziła do nieuzasadnionych i negatywnych rezultatów w postaci np. nakładania się (kumulacji) prawa do tych samych świadczeń uzyskiwanych za ten sam okres<sup>33</sup>.

W literaturze podkreśla się również konieczność zastosowania przy ocenie zasadności zrównania zasady proporcjonalności<sup>34</sup>, co należy uznać za w pełni uzasadnione.

Test proporcjonalności powinien uwzględnić następujące etapy<sup>35</sup>:

- pierwszy, odpowiadający testowi przydatności lub stosowności, polegający na stwierdzeniu, że przyjęty akt jest odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu,
- drugi, związany z testem konieczności, czasem także znany jako minimalny test interferencyjny, pociąga za sobą porównanie omawianego środka krajowego z rozwiązaniami alternatywnymi, które umożliwiłyby osiągnięcie tego samego celu co środek krajowy, ale nakładałyby mniej ograniczeń,
- trzeci etap, odpowiadający testowi proporcjonalności w ścisłym znaczeniu, zakłada wyważenie interesów zainteresowanych stron. Dokładniej polega to na porównaniu stopnia interferencji, jaki wykazuje środek krajowy z uwagi na rozpatrywaną swobodę przemieszczania się oraz wkład, jaki ten środek mógłby zabezpieczyć przed osiągnięciem zamierzonego celu.

Środek jest proporcjonalny, gdy pozostając zdatnym do osiągnięcia zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia<sup>36</sup>. Władza dyskrecyjna

32 Y. Jorens, S. Roberts, C. Garcia de Cortázar, B. Spiegel, G. Strban, *Think Tank Report 2010, Analysis of selected concepts of the regulatory Framework and practical consequences on the social security coordination, projektrESS – Training and reporting on European Social Security*, Ghent 2010, s. 10 i nast., [http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_SelectedConcepts\\_Final\\_140111.pdf](http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_140111.pdf) (16.11.2014).

33 G. Uścińska, *Zabezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 383.

34 *Ibidem*, s. 383–384, M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 34.

35 Na podstawie opinii Rzecznika Generalnego Bot w sprawie z 3 września 2015 r., C-333/14, Scotch Whisky Association i in., oraz za M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 34–37.

36 Wyrok z 18 lipca 2006 r., C-406/04, de Cuyper, pkt 42.

w zakresie oceny proporcjonalności nie może skutkować naruszeniem istoty zasady swobodnego przepływu pracowników<sup>37</sup>.

Test proporcjonalności pozwala na zweryfikowanie dopuszczalności zastosowania zrównania. Test ten nie odpowiada jednak do końca na pytania o skutki w zakresie adekwatności zrównania, czyli o „prawnie relewantną tożsamość” zrównywanych zjawisk.

Zdaniem autora niniejszej publikacji konieczne jest więc jednocześnie wykorzystanie zasady adekwatności do oceny, czy zastosowanie zrównania jest uzasadnione i celowe, innymi słowy adekwatne. Dopiero uznanie, że zachodzi adekwatność zdarzeń, dochodów, świadczeń czy okoliczności, przy uprzednim przejściu testu proporcjonalności, powinno pozwolić na zastosowanie techniki zrównania w przypadku danego rodzaju stanów faktycznych.

Technika zrównania wynikająca z art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 powinna być stosowana z uwzględnieniem zasad (reguł) adekwatności. Zrównaniu powinny podlegać jedynie adekwatne – tożsame zdarzenia, okoliczności, świadczenia i dochody, ale zrównanie powinno przebiegać z poszanowaniem zakresu, jaki wyznacza zasada koordynacji systemów, czyli bez skutków harmonizujących.

Reguła adekwatności powinna służyć realizacji techniki zrównania poprzez wyznaczanie merytorycznych granic zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń.

Należy zatem postawić pytanie o tożsamość pewnych okoliczności, świadczeń, dochodów czy zdarzeń w danej sprawie. Przy dokonywaniu wykładni art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 proponuję wprowadzenie testu adekwatności stosowanego w sprawach indywidualnych na gruncie tego rozporządzenia.

Celem zastosowania tych reguł przy analizie dopuszczalności zrównania w danym przypadku indywidualnym jest to, aby zrównanie określonych świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń odbywało się tylko w sytuacjach, w których powinno mieć miejsce, czyli zapewnienie, że zrównanie dotyczy adekwatnych świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń pochodzących z różnych państw członkowskich.

Adekwatność oznacza badanie, czy zrównywane zdarzenie, okoliczność, dochód lub świadczenie odpowiada tym analogicznym, uregulowanym w prawie krajowym, stosowanym przez instytucję właściwą dokonującą zrównania. Innymi słowy oznacza to sprawdzenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z takimi samymi zdarzeniami, okolicznościami, świadczeniami lub dochodami „zagranicznymi”. Konieczne jest zatem zbadanie istoty danego zdarzenia, okoliczności, świadczenia lub dochodu, czyli elementów konstytutywnych dla danego rodzaju zdarzenia, okoliczności, świadczenia lub dochodu, pozwalających ocenić analogiczne zdarzenia, okoliczności, świadczenia lub dochody osiągnięte za granicą z punktu widzenia dopuszczalności ich zrównania. Badanie istoty musi uwzględnić krajowy cel danej instytucji prawnej oraz spójność systemową pewnych rozwiązań prawnych w państwie właściwym, jak również prawnie relewantne konstytutywne warunki danego zjawiska (dochód, świadczenie, zdarzenie, okoliczność)

<sup>37</sup> M. Pörtl, E. Eichenhofer, C. Garcia de Cortázar, *op. cit.*, s. 34.

z punktu widzenia prawnej relewantności ocenianego zagranicznego zjawiska (dochód, świadczenie, zdarzenie, okoliczność), z uwzględnieniem również aksjologii i założeń systemu zabezpieczenia społecznego państwa właściwego.

- Zastosowanie do techniki zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń:
- reguły adekwatności (co oznacza ustalenie, czy mamy do czynienia z tego samego typu zdarzeniem, okolicznością, dochodem lub świadczeniem) oraz
  - zasady proporcjonalności (co oznacza stwierdzenie, czy mamy do czynienia z zastosowaniem środka adekwatnego („stosownego”) do danej sytuacji, niezbędne oraz uwzględniającego różne interesy i nienaruszającego zasady swobodnego przepływu pracowników ani zasady niedyskryminacji)

oznacza, że w każdym przypadku rozpatrywania zastosowania art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 dla określonego stanu prawnego i faktycznego należałoby przeprowadzić test:

- 1) proporcjonalności, poprzez trzystopniowe wykazanie, że dany środek jest<sup>38</sup>:
  - a) odpowiedni do zakładanego celu,
  - b) niezbędny z punktu widzenia realizacji tego celu,
  - c) proporcjonalny względem celu, jaki ma zostać osiągnięty;
- 2) adekwatności zrównania, by stwierdzić, czy zrównanie jest adekwatne, czyli czy mamy do czynienia z tożsamymi zjawiskami (zdarzeniem, okolicznością, dochodem, świadczeniem). Adekwatność jest czymś więcej niż tylko „odpowiedniością” danego środka do realizowanego celu, badaną w teście proporcjonalności – jest to tożsamość zrównywanych zjawisk. Innymi słowy test ten odpowiada na pytanie, czy chodzi o takiego samego rodzaju zdarzenia lub okoliczności oraz czy odpowiadają one „krajowym zdarzeniom lub okolicznościom” (są tożsame z nimi).

Biorąc pod uwagę reguły proporcjonalności i adekwatności, istnieje możliwość odróżnienia od siebie sytuacji, gdy przykładowo:

- 1) następuje zrównanie świadczeń, np.:
  - a) zrównanie faktu pobierania zasiłków chorobowych z systemów innych państw członkowskich (zrównanie systemowe) z pobieraniem zasiłków z systemu polskiego dla celów realizacji art. 100 ust. 2 ustawy o FUS, tj. dla badania warunku zakończenia pobierania świadczeń krótkoterminowych z tytułu choroby, wymaganego ustawą do powstania prawa do emerytury lub renty<sup>39</sup>,
  - b) zrównanie faktu pobierania określonego rodzaju zagranicznej renty z pobieraniem renty wskazanym w art. 58 ust. 2 ustawy o FUS dla celów przesunięcia okresu referencyjnego, w ramach którego konieczne jest spełnienie warunku posiadania co najmniej 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla celów nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy;
- 2) nie ma zrównania, np. nie następuje zrównanie okresu pobierania renty z zagranicznego systemu niebędącego okresem ubezpieczenia ani zrównanym z okresem pobierania renty, o którym mowa w art. 10a ustawy o FUS, dla celów badania

<sup>38</sup> G. Uścińska, *Zabezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 383–384.

<sup>39</sup> Takie stanowisko potwierdził SN w uchwale z dnia 7 czerwca 2011 r. II UZP 3/11, OSNP 2011/21–22/276.

prawa do emerytury, ponieważ test adekwatności nie zakończyłby się wynikiem pozytywnym, gdyż okres pobierania renty z art. 10a jest okresem mającym znaczenie dla prawa do świadczenia w ramach polskiego systemu, podczas gdy samo pobieranie zagranicznej renty może nie stanowić w państwie, które wypłaca tę rentę, okresu ubezpieczenia ani okresu zrównanego, a zatem w konsekwencji czas pobierania renty zagranicznej nie zostanie potwierdzony jako okres (ubezpieczenia, zrównany) na zagranicznym formularzu E205 (chodzi tu więc o nieadekwatne zjawiska, pomijając fakt, że dodatkowo godziłoby to w technikę sumowania okresów, która jako jedyna ma zastosowanie do tychże<sup>40</sup>).

---

## Podsumowanie

Technika zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń służy realizacji zasady ochrony praw w trakcie nabywania. Cechuje ją specyficzny cel, jakim jest asymilacja pewnych istotnych prawnie faktów mających wpływ na uprawnienia socjalne. Stosując technikę zrównania, należy uwzględnić dla konkretnych przypadków test adekwatności i proporcjonalności.

Dla zastosowania tej techniki istotne jest jej odróżnienie od techniki sumowania okresów, która zmierza do innego celu, dotyczy okresów i ma odmienne skutki prawne. Oddzielenie w sposób wyraźny techniki sumowania o zrównania tworzy obecnie nową sytuację prawną, w której bardziej ograniczone i doprecyzowane zostały ramy zastosowania techniki zrównania.

Stosowanie techniki zrównania wymaga przeprowadzenia testu proporcjonalności oraz testu adekwatności zrównywanych zdarzeń, okoliczności, dochodów lub świadczeń.

By poprawić ochronę praw pracowników migrujących w obrębie Unii Europejskiej, należy zmienić obecną regulację art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 tak, by uwzględniła w większym stopniu zrównania systemowe i terytorialne między państwami członkowskimi UE, konieczne do zapewnienia skutecznej realizacji praw podmiotowych migrantów oraz realizacji zasady niedyskryminacji.

---

<sup>40</sup> Zgodnie z akapitem 10 preambuły rozporządzenia nr 883/2004 (10) „[...] zasada traktowania pewnych okoliczności lub wydarzeń mających miejsce na terytorium innego Państwa Członkowskiego tak, jak gdyby miały one miejsce na terytorium Państwa Członkowskiego, którego ustawodawstwo ma w danej sytuacji zastosowanie, nie powinna kolidować z zasadą sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania spełnionych na podstawie ustawodawstwa innego Państwa Członkowskiego, z okresami spełnionymi na podstawie ustawodawstwa właściwego Państwa Członkowskiego. Okresy spełnione na podstawie ustawodawstwa innego Państwa Członkowskiego powinny wobec tego być brane pod uwagę wyłącznie przy zastosowaniu zasady sumowania okresów.[...]”

*dr Andrzej Szybkie*  
*dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych*  
*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

## ŹRÓDŁA

- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze 1999.
- Dzieñisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004.
- Jorens Y., Roberts S., Garcia de Cortzar C., Spiegel B., Strban G., *Think Tank Report 2010, Analysis of selected concepts of the regulatory Framework and practical consequences on the social security coordination*, Ghent 2010, s. 10 i nast., [http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Selected\\_Concepts\\_Final\\_140111.pdf](http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Selected_Concepts_Final_140111.pdf) (16.11.2014).
- Pennings F., *European Social Security Law*, Antwerp-Oxford-Portland 2010.
- Pörtl M. (ed.), Eichenhofer E., Garcia de Cortázar C., *Analytical Report 2016. The principle of assimilation of facts*, Brussels 2016.
- Prétot X., *La protection sociale des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*, „Droit Social” 1989, No. 7/8.
- Szybkie A., *Zasada największej korzyści w procesach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 7.
- Ślebzak K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012.
- Świątkowski A.M., *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000.
- Tantaroudas Ch., *La protection juridique des travailleurs migrants de la C.E.E en matière de Sécurité Sociale et la jurisprudence de la Cour des Communautés*, Paris 1976.
- Uścińska G., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób. Nowe regulacje unijne*, „Polityka Społeczna” 2010.
- Uścińska G., *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Zieliński M., *Równe traktowanie świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń na gruncie rozporządzenia nr 883/2004 – zagadnienia wybrane* [w:] Z. Biedbała, *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Warszawa 2011.

---

## Reimbursement of benefits, income, circumstances and events in the light of EU Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems

The article deals with the characteristics of the legal technique of assimilation of income, benefits, facts and events. This technique has a wide ranging application within the EU Regulation No 883/2004 on the coordination of social security systems. It originated in the jurisprudence of the European Court of Justice, reflected subsequently in Art. 5 of the Regulation No 883/2004. In practice, it is necessary to distinguish it from the technique of the aggregation of periods. The application framework of the assimilation technique, excluding the determination of the law applicable, should also be clarified. Applying the assimilation technique requires a proportionality test and an equivalence test for the equality of events, facts, income or benefits. According to the author, wording of Art. 5 of Regulation No 883/2004 needs to be amended to take greater account of the systemic and territorial equality between EU Member States, necessary to ensure the effective use of migrants' rights and the implementation of the principle of non-discrimination.

**Key words:** equalization technique, coordination of social security systems, totalisation of periods, proportionality test, adequacy test