

Zabezpieczenie emerytalne pracowników migrujących. Rola koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Autor omawia przepisy dotyczące praw do ubezpieczenia z tytułu ryzyka starości pracowników migrujących wynikających ze stosowania unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Koordynacyjne prawo Unii Europejskiej wyprowadzone jest z zasadniczych cech narodowych systemów zabezpieczenia emerytalnego. Na przykładzie czterech spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości) artykuł dowodzi, jak istotny wpływ na prawo koordynacyjne w znaczeniu dogmatycznym ma ten organ.

Słowa kluczowe: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zabezpieczenie emerytalne, koordynacyjne prawo Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Otrzymano: 12.07.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 11.07.2018

Gdybym miał zaproponować alternatywny tytuł mojego artykułu, posłużyłbym się sformułowaniem „Rola zabezpieczenia emerytalnego jako rozrusznika europejskiego prawa koordynacyjnego”. To właśnie bowiem ta gałąź zabezpieczenia społecznego była – bardziej niż inne – źródłem zasad i cech strukturalnych o centralnym znaczeniu dla ukształtowania prawa dotyczącego koordynacji systemów. Opierając się na doświadczeniach z Konwencją MOP nr 48 dotyczącą ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania uprawnień w ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci, była ona w stanie wyznaczyć główne cele przyświecające państwom założycielskim przy umocowaniu zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego w prawie pierwotnym w 1958 r.¹ Jako istotne wymogi – co dodatkowo podkreślono ich umiejscowieniem w rozdziale o swobodzie przepływu pracowników – ujęto wówczas w art. 51 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) zasadę zliczania okresów ubezpieczeniowych oraz zasadę określaną dzisiaj mianem zasady eksportu świadczeń.

Zliczanie wszystkich okresów ubezpieczenia, uwzględnianych zgodnie z przepisami wewnątrzpaństwowymi, w celu nabycia i utrzymania prawa do świadczeń oraz naliczenia ich wysokości było zawsze uznawane za najstarsze dążenie i zasadę prawa dotyczącego koordynacji świadczeń społecznych. Rozwinięcie tej zasady nastąpiło na gruncie systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego, ponieważ to właśnie stamtąd wywodzi się wzorzec przypadku ubezpieczeniowego, który pozwala na uzyskanie świadczeń tylko wtedy, gdy prawo do nich było gromadzone w określonym czasie. Zasada zliczania okresów – co zresztą zawsze właśnie tak formułowano – gwarantuje jednolity i ciągły przebieg ubezpieczenia, który w sytuacji wykonywania pracy w różnych krajach pozwala traktować przebyte okresy jako jedną całość². Słusznie więc w jednym z opracowań francuskich napisano, że bez tego mechanizmu swoboda przepływu pracowników pozostawałaby *lettre morte*³. Na marginesie można wspomnieć, że zasada całościowego traktowania okresu ubezpieczenia dominuje też w większości bilateralnych umów o zabezpieczeniu społecznym, a więc znalazła się również w art. 4 ust. 2 umowy polsko-niemieckiej⁴.

Podstawowe znaczenie dla europejskiego prawa koordynacyjnego ma również zasada eksportu świadczeń, a więc ich wypłata osobom zamieszkałym na terenie wszystkich państw członkowskich, jak to zapisano w art. 51 TWE. Jednak zasada ta, mimo swego umocowania w prawie pierwotnym, nie została urzeczywistniona w takim samym stopniu jak zasada zliczania świadczeń. W rozporządzeniach dotyczących koordynacji, poczynając od rozporządzenia nr 3, jest ona w obszarze niektórych świadczeń wyraźnie ograniczana. W zakresie ubezpieczenia emerytalnego obowiązuje jednak w sposób nieograniczony. W niemieckim piśmiennictwie i orzecznictwie często jest mowa o zasadzie eksportu rozumianej jako transfer świadczeń z jednego państwa członkowskiego do

¹ Zob. R. Schuler, *Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1988, s. 541.

² H.D. Goebbers, *Gestaltungsgrundsätze des zwischenstaatlichen und überstaatlichen Sozialversicherungsrechts*, 1980, s. 75.

³ P. Mavridis, *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Athènes, Sakkoula, Bruxelles, Bruylant 2003, s. 500.

⁴ Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym podpisana w Warszawie dnia 9 października 1975 r.

drugiego. Natomiast w większości innych krajów podkreślany jest raczej aspekt zachowania praw nabytych (*maintien des droits acquis*)⁵. Odpowiada to w większym stopniu samej istocie zasady i jej sformułowaniu w art. 7 rozporządzenia 883/2004, zgodnie z którym świadczenia pieniężne przysługujące na podstawie prawa jednego państwa członkowskiego nie podlegają obniżeniu, zmianie, zawieszeniu, cofnięciu lub zajęciu ze względu na to, że uprawniona do nich osoba mieszka w innym państwie członkowskim niż to, na którego terenie znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczenia. Już w samym tytule „Uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania” wyrażono ponadterytorialny zasięg tej reguły.

Art. 51 TWE oraz obowiązujący obecnie art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w wyraźny sposób umocowały tylko te dwie wymienione powyżej zasady, ale już brzmienie obu postanowień pozwala dostrzec, że nie może to oznaczać wyczerpania problematyki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Kolejne zasady o centralnym znaczeniu zostały stworzone przez prawo pochodne. Należy tu wymienić – nie aspirując do kompletności zestawienia – zasadę jednakowego traktowania wszystkich obywateli państw członkowskich, wynikającą z ogólnego zakazu dyskryminacji zgodnie z art. 45 ust. 2 TFUE⁶, która początkowo nie była umocowana prawnie we właściwy sposób, ale została rozwinięta w orzecznictwie TSUE i jest obecnie ujęta w art. 5. W niemieckim nazewnictwie funkcjonuje jako zasada zrównania stanów faktycznych⁷.

Gdybym chciał podsumować powyższe aspekty mojego artykułu w jednej tezie, to – co prawda nieco upraszczając, ale dokonując konkretyzacji w sensie historyczno-dogmatycznym – mógłbym powiedzieć o wyprowadzeniu koordynacyjnego prawa UE z zasadniczych cech narodowych systemów zabezpieczenia emerytalnego i ich przełożeniu na porządek prawny oparty nie na idei harmonizacji, lecz właśnie koordynacji. Na takim tle chciałbym się teraz zająć kwestią roli, jaką tak skonstruowane prawo odgrywa w zabezpieczeniu emerytalnym pracowników migrujących. Ogromne znaczenie prawa dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego można skonstatować już choćby tylko na podstawie ilości i jakości postanowień rozdziału 5 rozporządzenia 883/2004. W szczególności jednak – na co chciałbym tutaj położyć akcent – wagę tego prawa można dostrzec, analizując orzecznictwo TSUE. Potwierdzają to orzeczenia TSUE wydane przede wszystkim w początkowej fazie stosowania europejskiego prawa koordynacyjnego.

To, że TSUE w istotny sposób stał się motorem rozwoju europejskiego prawa koordynacyjnego⁸, jest sprawą powszechnie znaną. Jednak to, że orzecznictwo Trybunału mogło wyrzucić tak istotny wpływ na prawo koordynacyjne, w sensie dogmatycznym wynika z faktu, iż Trybunał przy interpretacji przepisów dotyczących koordynacji

5 Zob. S. Van Raepenbusch, *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelles 1991, s. 175 i nast.

6 M. Fuchs, art. 4, nr boczny 1 [w:] *Europäisches Sozialrecht*, M. Fuchs (Hrsg.), 2013.

7 Na temat koncepcji dogmatycznej zob. R. Schuler, art. 5, nr boczny 1 [w:] *Europäisches Sozialrecht*, *op. cit.*

8 Zob. K. Sieveking, *Der Europäische Gerichtshof als Motor der sozialen Integration*, „Zeitschrift für Sozialrecht” 1997, Heft 3, s. 187 i nast.

zawsze w centrum umieszczał kryterium wspierania swobody przemieszczania się pracowników i posługiwał się przy tym zarówno przepisami art. 48 TFUE, jak i art. 45 ust. 2 TFUE (cały czas stosując aktualną numerację), traktując owe dwa przepisy prawa pierwotnego niejako jak tandem⁹. Dlatego w dalszej części wystąpienia chciałbym zaprezentować cztery orzeczenia wydane w ciągu ostatnich 40 lat w czterech *leading cases* z zakresu zabezpieczenia emerytalnego. Zacznę od sprawy rozpatrywanej w 1975 r. – Teresa i Silvana Petroni przeciwko Office national des pensions pour travailleurs salariés – i zakończę sprawą z 2016 r. – Joachim Pöpperl przeciwko Land Nordrhein-Westfalen.

Petroni była pracownicą zatrudnioną w Belgii i Włoszech. Oparła się na obowiązującym ówczesnie postanowieniu art. 46 ust. 3 rozporządzenia 1408/71, a więc przepisie dotyczącym kumulacji świadczeń, którego zastosowanie spowodowało, że zgodnie z przepisami o koordynacji jej całkowita emerytura byłaby niższa od tej, która przysługiwałaby jej w przypadku naliczenia świadczenia wyłącznie na podstawie przepisów obowiązujących w Belgii. W odpowiedzi Trybunał¹⁰ szczegółowo wskazał na znaczenie art. 45 do 48 TFUE i zakończył wyrok znaczącym stwierdzeniem: „Cel art. 45 do 48 nie zostałby osiągnięty, gdyby pracownicy korzystający ze swojego prawa do swobody przemieszczania się tracili przywileje z zakresu zabezpieczenia społecznego, które zapewniają im przepisy prawne tylko jednego państwa członkowskiego”. Zasada ta, powtarzana do dzisiaj, w konkretnej sprawie Petroni doprowadziła wówczas do uznania art. 46 rozporządzenia 1408/71 za sprzeczny z przepisami o swobodzie przemieszczania się pracowników i zagwarantowała powodowi emeryturę naliczoną wyłącznie na podstawie przepisów belgijskich.

Następny wyrok dotyczy przypadku niemieckiego, sprawy rozpatrywanej przez Federalny Sąd Socjalny, którą włoska powódka Masgio wytoczyła instytucji ubezpieczenia emerytalno-rentowego – Federalnej Kasie Ubezpieczenia Górników, ponieważ jej emerytura naliczona zgodnie z przepisami niemieckimi była ze względu na pobieranie renty wypadkowej niższa od świadczenia pracownika niemieckiego, który otrzymywałby zarówno emeryturę, jak i rentę wypadkową. W tym kontekście Trybunał¹¹ rozwinął kolejną zasadę opartą na współdziałaniu art. 45 i 48 TFUE, która także zyskała status przełomowej. Ponownie posłużył się art. 45–48 TFUE i orzekł, że przepisy te nie pozwalają, by powód znajdujący się w opisanej sytuacji był w gorszym położeniu niż pracownik pobierający obydwa świadczenia na podstawie przepisów wyłącznie jednego państwa członkowskiego i to tylko dlatego, że nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników. Przyjęcie tego kryterium miało dalekosiężne skutki

9 Szczegółowo na ten temat zob. M. Fuchs, *Die Bedeutung und der Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf das nationale Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht* [w:] *Freiheit - Gerechtigkeit - Sozial(es) Recht*, S. Devetzi, C. Janda (Hrsg.), 2015, s. 172–188.

10 Wyrok Trybunału z dnia 21 października 1975 r., 24/75, Teresa i Silvana Petroni przeciwko Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS).

11 Wyrok Trybunału z dnia 7 marca 1991 r., C-10/90, Maria Masgio przeciwko Bundesknappschaft.

utrzymujące się do dzisiaj. W zasadzie nie ma roku, w którym ustalona w opisanym tu przypadku zasada nie miałaby wpływu na orzeczenia sądowe.

Kolejny przypadek, sprawa Ioannis Vougioukas przeciwko Idrima Koinonikon Asfalisseon, doprowadził wreszcie do istotnej zmiany prawa koordynacyjnego¹². Była to sprawa powoda greckiego, który zaskarżył grecką instytucję ubezpieczenia społecznego – IKA, ponieważ przy naliczaniu jego świadczenia nie uwzględniono okresu ubezpieczenia przebytego w niemieckim szpitalu. Zgodnie z obowiązującym wtedy prawem koordynacyjnym postępowanie IKA było właściwe, ponieważ art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1408/71 wykluczał urzędników służby cywilnej z zakresu stosowania prawa koordynacyjnego. I znowu art. 45–48 TFUE były powodem zwrotu. Trybunał co prawda nie uznał art. 4 ust. 4 za nieważny, ale zinterpretował art. 45–48 TFUE i stwierdził, że nie pozwalają one na nieuwzględnienie w zakresie nabycia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego okresów zatrudnienia, które osoba objęta systemem specjalnym dla urzędników służby cywilnej lub personelu równorzędnego przebyła w szpitalach publicznych innego państwa członkowskiego. Jak wiadomo, wyrok ten doprowadził później do rewizji europejskiego prawa koordynacyjnego i objęcia nim urzędników służby cywilnej¹³.

I na tym tle przechodzę do roku 2016, w którym zapadł wyrok w sprawie Joachima Pöpperla przeciwko landowi Nordrhein-Westfalen¹⁴. Przypadek ten wzbudził powszechną uwagę. Sprawa dotyczyła niemieckiej emerytury dla urzędnika służby cywilnej. Powód występował przeciwko sytuacji, w której po rozwiązaniu stosunku służby urzędnika w jednym kraju i podjęciu pracy nauczyciela w innym państwie członkowskim utracił prawa przysługujące mu w ramach zabezpieczenia społecznego w systemie specjalnym dla urzędników służby cywilnej, ponieważ zastąpiono je doubezpieczeniem w niemieckim powszechnym systemie emerytalno-rentowym. Wyrok ten jest godny uwagi, ponieważ jego uzasadnienie zawiera podsumowanie wszystkich kryteriów i zasad istotnych dla oceny narodowego prawa zabezpieczenia społecznego, w tym przypadku konkretnie systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego urzędników służby cywilnej, ale także systemów obowiązujących w innych obszarach. Na skutek tego odnośny przepis kraju związkowego dotyczący zaopatrzenia emerytalnego urzędników został uznany za sprzeczny z art. 45–48 TFUE.

Powyższe wyjaśnienia, skrótove ze względu na okoliczności, miały służyć ukazaniu, że europejskie prawo koordynacyjne ma niezwykle istotne znaczenie dla stosowania narodowego prawa społecznego w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego. Narodowe prawo społeczne jest związane nie tylko z wtórnym prawem koordynacyjnym, co znalazło wyraz w rozporządzeniu podstawowym i wykonawczym. Daleko idący wpływ ma tu również pierwotne prawo koordynacyjne zapisane w art. 45–48 TFUE. I jeżeli się stale

12 Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 1995 r., C-443/93, Ioannis Vougioukas przeciwko Idrima Koinonikon Asfalisseon (IKA).

13 Szczegółowo na ten temat zob. M. Fuchs, art. 3, nr boczny 46 i nast. [w:] *Europäisches Sozialrecht, op. cit.*

14 Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2016 r., C-187/15, Joachim Pöpperl przeciwko Land Nordrhein-Westfalen.

powtarza, zresztą słusznie, że prawo europejskie dąży do koordynacji zabezpieczenia społecznego, to nie można też zaprzeczyć, że prawo koordynacyjne prowadzi do częściowej harmonizacji prawa społecznego w poszczególnych krajach.

*prof. dr Maximilian Fuchs
Katolicki Uniwersytet Eichstätt-Ingolstadt*

ŹRÓDŁA

- *Europäisches Sozialrecht*, M. Fuchs (Hrsg.), 2013.
- Fuchs M., *Die Bedeutung und der Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf das nationale Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht* [w:] *Freiheit - Gerechtigkeit - Sozial(es) Recht*, S. Devetzi, C. Janda (Hrsg.), 2015.
- Goebbers H.D., *Gestaltungsgrundsätze des zwischenstaatlichen und überstaatlichen Sozialversicherungsrechts*, 1980.
- Mavridis P., *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Athènes, Sakko-ula, Bruxelles, Bruylant 2003.
- Schuler R., *Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1988.
- Sieveking K., *Der Europäische Gerichtshof als Motor der sozialen Integration*, „Zeitschrift für Sozialrecht” 1997, Heft 3.
- Van Raepenbusch S., *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelles 1991.

Pension security for migrant workers.

The role of coordination within social security systems

The author discusses the provisions for insurance rights with the risk of an aging migrant workers that results from the application of EU provisions on the coordination of social security systems. Coordinating EU law is derived from the essential features of individual national pension insurance systems. On the example of four cases handled by the European Union's Court of Justice (formerly the European Court of Justice), the article proves how this body has a significant impact on coordination law in a dogmatic sense.

Key words: European Union's Court of Justice, pension security, European Union coordination law, Treaty on the functioning of the European Union