

Zwalczanie błędów i nadużyć związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, na przykładzie przeciwdziałania nadpłatom emerytur na zagraniczne rachunki bankowe

W niniejszym artykule autor omawia działania na poziomie instytucji unijnych oraz państw członkowskich związane ze zwalczaniem transgranicznych błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego, na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Autor opisuje w jaki sposób zorganizowana została sieć Krajowych Punktów Kontaktowych (H5NCP) dla zwalczania błędów i nadużyć, koordynowana przez Komisję Europejską.

Opisał również problem transgranicznych nadpłat po zgonie emerytów i rencistów zamieszkałych za granicą oraz działania podejmowane do rozwiązania tego problemu, jako przykład dobrych praktyk. Ponadto autor wysuwa postulaty zmiany prawa Unii Europejskiej umożliwiające skuteczne odzyskiwanie nadpłat po zgonie tych osób.

Słowa kluczowe: nadpłaty po zgonie emerytów i rencistów, transgraniczne zwalczanie błędów i nadużyć w zabezpieczeniu społecznym, emerytura, Unia Europejska, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Otrzymano: 1.12.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 10.09.2018

Wprowadzenie

Od początku XXI w. Komisja Europejska intensyfikuje działania wspierające państwa członkowskie w walce z nadużyciami i błędami w zakresie zabezpieczenia społecznego w kontekście transgranicznym.

Jednym z problemów, z jakimi mierzą się instytucje zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej, jest wynika z braku odpowiednich informacji oraz rejestrów urzędowych kwestia transgranicznych nadpłat świadczeń emerytalno-rentowych. Rocznie fundusze publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej tracą miliony euro z powodu nieotrzymywania przez instytucje zabezpieczenia społecznego wypłacające świadczenia informacji o zgonie świadczeniobiorców zamieszkałych za granicą w innych państwach członkowskich. W ten sposób świadczenia wypłacane są często nadal, mimo zgonu świadczeniobiorcy, przez wiele miesięcy, powodując straty finansowe dla systemów emerytalno-rentowych. Do zaistniałej sytuacji przyczynia się również brak możliwości odzyskania tych pieniędzy z zagranicznych rachunków bankowych świadczeniobiorców ze względu na brak uregulowań prawnych w tym zakresie.

Na poziomie prawa miękkiego (ang. *soft law*) UE stworzone zostały ramy prawne określające zasady współpracy pomiędzy instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu EFTA. Dzięki temu możliwe stało się zidentyfikowanie konkretnych rodzajów błędów i nadużyć transgranicznych oraz wypracowanie mechanizmów radzenia sobie z sytuacjami problemowymi.

Analiza aktualnego stanu prawnego w Europie w zakresie możliwości skutecznego odzyskiwania z zagranicznych rachunków bankowych świadczeń emerytalno-rentowych nadpłaconych po zgonie świadczeniobiorcy skłania jednak do wniosku, że nadal brak jest skutecznego mechanizmu prawnego w tym zakresie. Prawo miękkie jest tu niewystarczające.

Hipoteza, iż działania państw członkowskich zmierzające do zwalczania transgranicznych błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego w zakresie dochodzenia z zagranicznych rachunków bankowych zwrotu kwot nadpłat po zgonie świadczeniobiorcy wymagają uregulowania w prawodawstwie Unii Europejskiej, zostanie w dalszej części niniejszej publikacji poddana szczegółowej analizie.

W ramach Unii Europejskiej nie zdecydowano się dotychczas na podjęcie działań harmonizujących w zakresie zabezpieczenia społecznego, ustanowiono natomiast prawne mechanizmy koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego¹.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił wielokrotnie w swoich wyrokach², że w art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje

¹ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 162.

² M.in. w wyroku z 12 czerwca 2012 r. w sprawach C-611/10 i C-612/10, Waldemar Hudziński przeciwko Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse i Jarosław Wawrzyniak przeciwko Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse.

się koordynację przepisów państw członkowskich, a nie ich harmonizację. Regulacja ta nie ma zatem wpływu na różnice merytoryczne oraz proceduralne pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich, a co za tym idzie – na różnice w zakresie praw osób ubezpieczonych w tych państwach. Każde państwo członkowskie UE ma uprawnienia do określania w swoim ustawodawstwie, z poszanowaniem prawa Unii, warunków przyznawania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

Unijna koordynacja ma dwie cechy:

- system źródeł, łącznie z krajowymi przepisami wewnętrznymi, opiera się na prawie ponadnarodowym – unijnym, które ma prymat nad nimi;
- techniki koordynacji i ich usytuowanie w praktyce odpowiadają i podążają za „celami” zawartymi w postanowieniach Traktatu, na podstawie których odpowiednie normy zostały ustanowione³.

Mechanizmy koordynacyjne służą realizacji zasady swobodnego przepływu pracowników i przepływu osób w obrębie państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw EFTA. Zasady koordynacji zostały uregulowane w rozporządzeniach unijnych, czyli aktach stosowanych bezpośrednio w państwach członkowskich, bez konieczności transpozycji do krajowego porządku. Jednocześnie rozporządzenia te mają pierwszeństwo w stosowaniu przed krajowymi ustawami z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Bezpośrednie obowiązywanie prawa europejskiego oznacza, że normy prawa europejskiego z dniem wejścia w życie stają się automatycznie (bez dodatkowych procedur) częścią porządków prawnych państw członkowskich⁴, a przez bezpośrednie stosowanie czy bezpośredni skutek norm prawa wspólnotowego należy rozumieć możliwość traktowania ich jako samodzielnego źródła praw albo obowiązków jednostek⁵. W rozporządzeniach koordynujących systemy zabezpieczenia społecznego zasadniczo brak jest przepisów niespełniających kryteriów bezpośredniej skuteczności. Powinny być zatem stosowane wprost i bezpośrednio w państwach członkowskich, w tym także i w Rzeczypospolitej Polskiej, bez konieczności dokonywania implementacji ani dostosowań ustaw do prawa unijnego⁶.

Aktualnie ramy prawne unijnego systemu koordynacji obejmują zasadniczo trzy rozporządzenia unijne:

- 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004⁷,
- 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009⁸,

3 M. Rodríguez-Piñero, *Libre circulación de los trabajadores y Seguridad Social de los trabajadores migrantes en Comunidades Europeas*, „Revista de Estudios Regionales” 1982, Extraordinario Vol. IV, s. 162.

4 M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4), s. 129–130.

5 S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 1–275.

6 Zob. A. Szybkie, *Naruszenie zasady skutku bezpośredniego rozporządzenia Unii Europejskiej w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na przykładzie wybranych ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3, s. 69.

7 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 r., s. 1 i n., z późn. zm.).

8 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 r., s. 1 i nast., z późn. zm.).

- 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze nimi objęci⁹.

Koordinacja w obrębie UE/EFTA oparta jest na określonych zasadach, wśród których

G. Uścińska¹⁰ wymienia następujące:

- 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.

Zastąpienie przez UE w obszarze zabezpieczenia społecznego metody koordynacji np. metodą harmonizacji czy unifikacji wymagałoby dokonania zmiany Traktatu¹¹.

Rozporządzenia unijne zawierają bardzo szczegółowe mechanizmy koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego. Ich podstawowym celem jest:

- zapewnienie, aby osoba migrująca zarobkowo w obrębie UE/EFTA nie była pozbawiona ochrony socjalnej poprzez niepodleganie ubezpieczeniom społecznym w żadnym państwie na skutek zastosowania prawa krajowego (zapobieżenie tzw. konfliktowi negatywnemu ustawodawstw),
- zapobieżenie sytuacji, w której osoba migrująca zarobkowo jest objęta jednocześnie systemami zabezpieczenia społecznego więcej niż jednego państwa członkowskiego i musi opłacać składki w więcej niż jednym państwie (zapobieżenie tzw. konfliktowi pozytywnemu ustawodawstw),
- zapobieżenie utracie praw do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w wyniku przemieszczania się w obrębie UE/EFTA.

Punktem wyjścia do stworzenia skutecznego mechanizmu walki z transgranicznymi błędami i nadużyciami jest więc utworzony na podstawie rozporządzeń unijnych mechanizm koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE/EFTA.

W przepisach tych uregulowanych jest szereg procedur międzynarodowych określających zasady współpracy między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich realizującymi postanowienia rozporządzeń. Chodzi o transgraniczną współpracę m.in. przy rozpatrywaniu wniosków emerytalnych, rentowych, wystawianiu zaświadczeń o podleganiu ustawodawstwu właściwemu i delegowaniu, przyznawaniu zasiłków czy przy potwierdzaniu prawa do leczenia.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 rozszerzającego 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 (Dz.U. UE L 344 z 29.12.2010 r., s. 1 i nast.).

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

¹¹ A. Szybkie, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11/12, s. 10.

Współpraca ta dotyczy różnych obszarów, w tym ustalania ustawodawstwa właściwego wraz z instytucją delegowania¹², ustalania prawa i wypłaty świadczeń, w tym m.in. zasiłków chorobowych, świadczeń wypadkowych, świadczeń rodzinnych, emerytur i rent, a także transgranicznego dochodzenia należności z tytułu niezapłaconych składek lub nadpłaconych świadczeń.

W art. 76 rozporządzenia nr 883/2004 uregulowano również ogólne zasady współpracy międzyinstytucjonalnej. Przepis ten stanowi podstawę prawną dalszego pogłębiania współpracy administracyjnej między instytucjami zabezpieczenia społecznego różnych państw przy realizacji tego rozporządzenia i jest często powoływany jako ogólna regulacja określająca ramy tej współpracy.

Nad skuteczną realizacją ww. rozporządzeń czuwa organ pomocniczy Komisji Europejskiej, jakim jest Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, funkcjonująca na podstawie art. 71 rozporządzenia nr 883/2004. Do zadań Komisji Administracyjnej¹³ należy w szczególności:

- a) rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów niniejszego rozporządzenia lub rozporządzenia wykonawczego, 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;
- b) usprawnianie jednolitego stosowania prawa UE, szczególnie poprzez promowanie wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk administracyjnych;
- c) wspieranie i rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi i ich instytucjami w zakresie zabezpieczenia społecznego, aby *inter alia* uwzględnić wątpliwości dotyczące niektórych grup osób;
- d) usprawnianie wykonywania działań w dziedzinie współpracy transgranicznej w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- e) zachęcanie, na ile to możliwe, do wykorzystywania nowych technologii do usprawnienia swobodnego przepływu osób, w szczególności poprzez unowocześnienie procedur wymiany informacji i dostosowanie przepływu informacji między instytucjami do celów wymiany przy pomocy środków elektronicznych, z uwzględnieniem rozwoju technik przetwarzania danych w każdym państwie członkowskim;
- f) podejmowanie wszelkich innych funkcji podlegających jej właściwości na mocy przepisów niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia wykonawczego lub wszelkich innych umów bądź ustaleń dokonanych zgodnie z nim;
- g) przedstawianie Komisji Europejskiej wszelkich odpowiednich wniosków dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w celu udoskonalania

¹² Zob. art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 oraz dalsze regulacje w rozporządzeniu nr 987/2009 i aktach tzw. *soft law* (decyzje Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego).

¹³ Zob. art. 72 rozporządzenia nr 883/2004.

i unowocześniania *acquis* UE poprzez opracowywanie późniejszych rozporządzeń lub poprzez inne instrumenty przewidziane Traktatem.

Rozporządzenia unijne o koordynacji nie kładą nacisku na zapewnienie ochrony publicznym systemom zabezpieczenia społecznego przed utratą środków publicznych z powodu zaistnienia nadużyć czy błędów o charakterze transgranicznym.

Ogólne ramy współpracy określone w art. 76 rozporządzenia nr 883/2004 stanowią natomiast punkt wyjścia do wypracowania na poziomie administracyjnym i wykonawczym mechanizmów przy zwalczaniu nadużyć i błędów transgranicznych. System ten aktualnie funkcjonuje na podstawie *soft law* wydawanego przez Komisję Administracyjną. Regulacje Komisji Administracyjnej wiążą organy administracyjne państw członkowskich i wskazują sposób realizacji zadań na podstawie rozporządzenia nr 883/2004, a w omawianym przypadku określają ramy współpracy przy zwalczaniu błędów i nadużyć transgranicznych.

Wzmacnianie skuteczności realizacji prawa unijnego

Realizacja unijnych rozporządzeń w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁴ wymaga istnienia mechanizmów gwarantujących skuteczność realizacji prawa unijnego na poziomie krajowym. Od lat 50. XX w. rozwój prawodawstwa unijnego oraz zakres zainteresowań dotyczyły głównie zapewnienia skuteczności realizacji praw jednostkowych osób migrujących: pracowników, świadczeniobiorców czy też pracodawców delegujących pracowników do innych państw. Cała uwaga była skupiona na zapewnieniu ochrony praw socjalnych jednostek przemieszczających się początkowo w obrębie Wspólnoty, a obecnie Unii Europejskiej, oraz członków ich rodzin.

Prawa instytucji czy też interesy finansów publicznych państw członkowskich schodziły na dalszy plan, jako że celem swobodnego przepływu osób nie było zapewnienie ochrony finansów publicznych, lecz osób migrujących. Oddziaływanie swobody przepływu pracowników na finanse publiczne zostało lepiej dostrzeżone dopiero w ostatnich latach, a Komisja Europejska podjęła kroki, aby wzmocnić ich ochronę.

Instytucje zabezpieczenia społecznego zwróciły uwagę na inny aspekt realizacji unijnych przepisów o koordynacji oraz zapewnienia ich skuteczności, tj. kwestię zapobiegania i zwalczania błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego wskutek kilku czynników. Jednym z nich jest niewątpliwie wzrost migracji po przystąpieniu do UE nowych państw członkowskich w 2004 r., zaostrzenie krajowej polityki udzielania świadczeń z zabezpieczenia społecznego w państwach Europy Zachodniej oraz zwiększenie dostępu cudzoziemców do krajowych systemów ubezpieczeń społecznych państw tzw. starej Unii.

W związku z tym na forum Komisji Administracyjnej podniesiona została potrzeba zapewnienia na poziomie unijnym oraz krajowym prawnych i proceduralnych

¹⁴ Są to obecnie rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009.

mechanizmów pogłębionej współpracy, gwarantujących zapobieganie błędom oraz nadużyciom i ich zwalczanie w obszarze zabezpieczenia społecznego w wymiarze transgranicznym.

W pierwszej dekadzie XXI w. Komisja Administracyjna podjęła w tym zakresie działania rozpoznawcze i przygotowawcze poprzez powołanie grup roboczych *ad hoc* do analizy eksperckiej ww. zagadnienia i wypracowania odpowiednich rekomendacji.

W wyniku prac tych grup oraz grupy kontynuacyjnej ds. zwalczania błędów i nadużyć¹⁵ został wypracowany model współpracy administracyjnej w tym obszarze.

Pierwsza powołana przez Komisję Administracyjną grupa *ad hoc* ds. zwalczania błędów i nadużyć przygotowała raport, który zawierał m.in.:

- opis zjawiska transgranicznych błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego, w poszczególnych obszarach najbardziej zagrożonych,
- definicje błędu i definicję nadużycia.

Definicje zamieszczone we wspomnianym raporcie są następujące¹⁶:

- nadużycie to „jakkolwiek działanie albo zaniechanie w celu osiągnięcia lub otrzymania świadczeń z zabezpieczenia społecznego albo w celu uniknięcia obowiązków opłacania składek, wbrew prawu państwa członkowskiego”¹⁷;
- błąd¹⁸:
 - „błąd klienta – gdy niepoprawna informacja jest podana bez intencji nadużycia (nieumyślnie),
 - błąd urzędniczy – skutek pomyłki wynikającej z działania albo zaniechania urzędnika, której klient nie wywołał ani nie przyczynił się do niej materialnie i której w czasie otrzymywania świadczeń lub opłacania składek nie był w stanie rozsądnie przewidzieć ani o niej wiedzieć”.

Definicje te nie zostały dotychczas przejęte w aktach normatywnych, nawet w *soft law* Komisji Administracyjnej.

Dopiero w 2016 r. definicja nadużycia znalazła się w przygotowanym przez Komisję Europejską projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 883/2004. Zgodnie z tą propozycją¹⁹ nadużycie oznacza „jakkolwiek umyślne działanie lub zaniechanie działania w celu uzyskania lub otrzymania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego

15 W obu tych grupach udział brali eksperci Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: w pracach pierwszej grupy *ad hoc* – Piotr Popek, a w pracach grupy kontynuacyjnej – Andrzej Szybkie.

16 Nota CA.SS.TM. 349/08 z 19 września 2008 r., s. 15 (niepublikowana).

17 *Ibidem*, za oryginałem: „*Fraud* is defined as »any act or omission to act in order to obtain or receive social security benefit or to avoid obligations to pay contributions, contrary to the law of a member state«”.

18 *Ibidem*, z oryginałem: „*Error* is defined either as:

Customer error – where incorrect information is provided without fraudulent intentions,

Official error – where due to a mistake by an act or omission by staff which the customer did not cause or materially contribute to and which the customer could not at the time they received payment or paid contributions reasonably have been expected to be aware of”.

19 Dokument Komisji Europejskiej COM(2016) 815 (final), z 13 grudnia 2016 r., <http://www.google.pl/url?sa=t&rc=t&j&q=&escr=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiMkdmtsNzXAhWmCJoKHcpPDLQQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D16784%26langId%3Den&usq=AOvVaw0ZtLrbt2iGb96J8rp-F4iT>, s. 34 (26.11.2017).

lub uniknięcia płacenia składek na zabezpieczenie społeczne, wbrew przepisom prawa państwa członkowskiego”²⁰.

W powyższej propozycji zmiany rozporządzenia nr 883/2004 nie znalazła się niestety definicja błędu. Należy ocenić to negatywnie, ponieważ dla pewności prawnej oraz by utworzyć lepsze podstawy prawne do współpracy między instytucjami państw członkowskich potrzebne jest zdefiniowanie i jednolite rozumienie obu omawianych wyżej pojęć. Błędy występują nie mniej często niż nadużycia, a ich skutki prawne i finansowe dla funduszy publicznych są równie dotkliwe co skutki nadużyć.

Dlatego również definicję błędu należałoby uregulować w rozporządzeniu nr 883/2004. Propozycja wyjściowa przygotowana przez grupę *ad hoc* i zamieszczona w raporcie nie jest jednak moim zdaniem wystarczająca. Nie obejmuje bowiem wszystkich sytuacji czy typów błędów. Proponuję przyjęcie w tym zakresie następującej definicji:

„Błąd – niezamierzone działanie lub zaniechanie albo stan obiektywny (sytuacja, stan faktyczny), którego skutkiem jest przyznanie albo otrzymanie świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub uniknięcie obowiązków dotyczących opłacania składek na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, w tym:

- a) błąd po stronie osoby zaistniały bez zamiaru nadużycia lub oszustwa:
 - dostarczenie przez klienta niepoprawnej lub niewystarczającej informacji (błąd klienta),
 - błąd spowodowany działaniem lub zaniechaniem urzędnika, którego klient nie spowodował i do którego się nie przyczynił oraz którego nie mógł się racjonalnie spodziewać ani nie mógł być go świadomy w chwili przyznania świadczenia albo otrzymania płatności lub opłacania składek (błąd urzędnika),
 - błąd po stronie innego podmiotu niż klient lub instytucja będącego stroną w sprawie (błąd osoby trzeciej), skutkujący w sposób określony we wcześniejszym tiret,
- b) błąd wynikający z zaistnienia obiektywnych okoliczności, niezależnych od klienta, instytucji i osoby trzeciej (błąd obiektywny), skutkujący w sposób określony w lit. a”.

Z kolei grupa kontynuacyjna przy Komisji Administracyjnej przygotowała raport z rekomendacjami dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE/EFTA²¹ w zakresie utworzenia ram współpracy przy zwalczaniu błędów i nadużyć, z rekomendacją wydania przez Komisję Administracyjną odpowiedniej decyzji dla administracji państw członkowskich.

Raport ten obejmował zasadniczo następujące zagadnienia:

- 1) opis zjawiska transgranicznych błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego,
- 2) identyfikację obszarów najbardziej narażonych na występowanie błędów i nadużyć, tj.:
 - obszar ustalania ustawodawstwa właściwego,
 - obszar emerytalno-rentowy, przede wszystkim kwestie niezgłoszonych zgonów świadczeniobiorców zamieszkałych za granicą i skutki w postaci nadpłat świadczeń,
 - obszar rzeczowych świadczeń leczniczych,

²⁰ Brzmienie oryginalne: „(ea) ‘fraud’ means any intentional act or omission to act, in order to obtain or receive social security benefits or to avoid to pay social security contributions, contrary to the law of a Member State”.

²¹ Nota CASSTM. 560/09 z 16 listopada 2009 r. (niepublikowana).

- 3) propozycję ustanowienia sieci kontaktów w ramach państw UE w celu wzmocnienia współpracy administracyjnej i jej zacieśnienia,
- 4) propozycję uchwalenia przez Komisję Administracyjną aktu, który wzmacniałby współpracę między instytucjami zabezpieczenia społecznego różnych państw członkowskich w celu zwalczania błędów i nadużyć transgranicznych.

Na podstawie rekomendacji z tego raportu wydana została przez Komisję Administracyjną decyzja nr H5²². Decyzja ta, jako unijny akt normatywny tzw. *soft law* wiążący organy administracyjne państw członkowskich, stanowi instrument zacieśnienia współpracy międzyinstytucjonalnej w obszarze zapobiegania i zwalczania transgranicznych błędów i nadużyć w zabezpieczeniu społecznym.

Na podstawie decyzji nr H5, z inicjatywy Belgii i Holandii, została powołana platforma do walki z błędami i nadużyciami H5NCP („H5” od nazwy decyzji, „NCP” od National Contact Points), stanowiąca z jednej strony płaszczyznę do współpracy między instytucjami, a z drugiej strony – informatyczne narzędzie (wspólna strona internetowa stanowiąca forum) do wymiany dobrych praktyk, informacji, raportów, dokumentów oraz idei w zakresie zwalczania transgranicznych błędów i nadużyć w obszarze zabezpieczenia społecznego.

Aktualnie platforma H5NCP prowadzona jest przez Komisję Europejską jako sieć Krajowych Punktów Kontaktowych (National Contact Points) do zwalczania błędów i nadużyć. Zarządzanie platformą należy do Komitetu Sterującego Platformy H5NCP²³.

Problem transgranicznych nadpłat po zgonie emerytów i rencistów

W ramach działań platformy H5NCP pojawia się szereg inicjatyw i propozycji współpracy transgranicznej. Jedną z nich jest inicjatywa dotycząca podjęcia analizy i wypracowania propozycji rozwiązania problemu transgranicznych nadpłat na rachunki bankowe po śmierci emerytów zamieszkałych w innych państwach członkowskich. Inicjatywę tę podjęło kilka krajów, w tym Polska, Niemcy i Holandia, a kluczową rolę w zwróceniu uwagi Komisji Europejskiej na ten problem odegrał Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W latach 2014–2015 ZUS przeprowadził wśród instytucji emerytalnych większości państw członkowskich ankiety dotyczące stanu prawnego oraz problemów

22 Decyzja nr H5 z dnia 18 marca 2010 r. dotycząca współpracy w zwalczaniu nadużyć i błędów w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE C 149/5 z 8.06.2010 r.). Decyzja weszła w życie 1 sierpnia 2010 r.

23 W Komitecie Sterującym jednym z członków jest przedstawiciel Polski – Andrzej Szybkie (przyp. red.).

z transgranicznymi nadpłatami po śmierci emerytów zamieszkałych w innych państwach członkowskich niż instytucja wypłacająca świadczenia. Na podstawie tych ankiet polskie władze skierowały w 2015 r. wystąpienie do Komisji Europejskiej i Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, prezentując wyniki badań oraz potencjalne możliwości rozwiązań. Wyniki badań przeprowadzonych przez ZUS wskazują na brak skutecznych rozwiązań prawnych umożliwiających odzyskiwanie przez instytucje emerytalno-rentowe z zagranicznych rachunków bankowych kwot świadczeń nadpłaconych z powodu zgonu świadczeniobiorcy (emeryta, rencisty) zamieszkałego za granicą.

W wielu krajach brak jest podstaw prawnych do kierowania takiego wniosku do banku prowadzącego rachunek zmarłego świadczeniobiorcy przez zagraniczną instytucję, w niektórych brak w ogóle możliwości bezpośredniego odzyskania środków przez organy administracyjne bez sądowego/urzędowego stwierdzenia nabycia spadku. Ponadto banki za samo rozpatrzenie reklamacji – żądania przez zagraniczny organ emerytalno-rentowy zwrotu kwoty świadczenia z rachunku zmarłego świadczeniobiorcy – oczekują opłat (aktualnie 20–150 euro), bez gwarancji pozytywnego rozpatrzenia takiej reklamacji. W razie jej pozytywnego rozpatrzenia za dokonanie zwrotu środków banki często również pobierają dodatkową opłatę, pomniejszając kwotę zwracaną organowi emerytalno-rentowemu.

W praktyce, w większości przypadków nadpłacone na zagraniczne rachunki bankowe po zgonie świadczeniobiorcy środki publiczne przepadają, ponieważ instytucja emerytalno-rentowa nie może ich skutecznie odzyskać.

Powyższy problem został podniesiony przez przedstawiciela Polski (z ZUS) na posiedzeniu Komisji Administracyjnej w Brukseli w 2015 r. Na podstawie tego wystąpienia Komisja Europejska udzieliła mandatu do przygotowania raportu tematycznego przez europejską sieć ekspertów FreSsco. Wynikiem prac ekspertów było przygotowanie w listopadzie 2015 r. raportu dotyczącego przedstawionego problemu, pt. „FreSsco report on measures adopted at national level to recover overpaid pensions” i przedstawienie go Komisji Europejskiej i państwom członkowskim UE.

Rozwiązanie problemu wymaga dalszych działań na poziomie krajowym i europejskim. Rozważone powinny być działania o charakterze legislacyjnym.

Propozycje rozwiązań

Problem transgranicznych nadpłat po zgonie emerytów zamieszkałych w innych państwach członkowskich związany jest z różnicami w ustawodawstwach państw członkowskich w zakresie możliwości odzyskiwania nadpłaconych świadczeń. Zasadniczo różnice te dotyczą przepisów prawa bankowego (możliwość odzyskania świadczeń z kont bankowych), a także przepisów prawa spadkowego, szerzej cywilnego (sposób traktowania środków pozostających na rachunku bankowym po śmierci emeryta).

W związku z powyższym instytucje emerytalne nie mają prawnych możliwości odzyskania kwot nadpłaconych emerytur po śmierci emeryta zamieszkałego w innym państwie członkowskim, kiedy świadczenie płynęło na zagraniczny rachunek bankowy w państwie zamieszkania uprawnionego. Taka sytuacja zniechęca do transferowania przez instytucje emerytalne świadczeń do innych państw członkowskich, osłabiając unijną zasadę eksportu świadczeń. Ogranicza to więc skuteczność zasady swobodnego przepływu pracowników w obrębie UE i tym samym godzi w jedno z podstawowych praw gwarantowanych obywatelom UE.

Wypłata świadczenia za granicę do innego państwa członkowskiego UE wynika z prawa do transferu świadczeń (prawo do eksportu świadczeń) na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 i obciążuje instytucje emerytalne do przekazania emerytury do państwa zamieszkania emeryta, np. na jego rachunek bankowy w państwie zamieszkania (lub w inny ustalony sposób). Instytucje transferujące emerytury za granicę narażone są jednak na brak możliwości odzyskania nadpłaconych po zgonie emeryta świadczeń, a fundusze emerytalne na straty z tego tytułu.

By przeciwdziałać tym zagrożeniom, konieczne jest podjęcie działań zmierzających do uszczelnienia systemu. Potencjalnie mogą to być działania na płaszczyźnie:

- prawa krajowego państw członkowskich (możliwości są tu jednak ograniczone, ponieważ w przypadku sytuacji transgranicznych istnieje potrzeba zastosowania instrumentów prawa unijnego),
- prawa Unii Europejskiej, przy czym należałoby sprawdzić, czy jest to zgodne z zasadą subsydiarności prawa unijnego (jak się wydaje, taka zgodność zachodzi w omawianym przypadku). Zmiana może dotyczyć prawa koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego bądź ujednoczenia standardów w zakresie prawa bankowego państw członkowskich UE (np. poprzez dyrektywę określającą jednolite standardy prawa bankowego dotyczące automatycznego zwrotu przez banki nadpłaconych świadczeń po zgonie zagranicznym instytucjom emerytalno-rentowym, które wypłaciły te świadczenia, nie wiedząc o zgonie swojego świadczeniobiorcy), biorąc pod uwagę wyższy cel, jakim jest ochrona finansów publicznych.

Nie jest dopuszczalne, aby środki publiczne przepadały w związku z brakiem odpowiednich i skutecznych międzynarodowych przepisów prawnych w tym zakresie. Konieczne są dalsze analizy prawne mające na celu wypracowanie optymalnego rozwiązania tego problemu.

Trzeba podkreślić, że nadpłata świadczenia po zgonie świadczeniobiorcy na zagraniczny rachunek bankowy należy do kategorii (według definicji proponowanej przez autora) błędów obiektywnych (niezawinionych), wynikających z zaistnienia obiektywnych okoliczności, niezależnych od klienta, instytucji ani osoby trzeciej.

W kontekście walki z transgranicznymi nadpłatami z powodu zgonu świadczeniobiorcy nie mamy więc do czynienia z klasycznymi sytuacjami dochodzenia zwrotu świadczeń nienależnie pobranych przez świadczeniobiorcę (czyli spełniających prawne

kryteria nienależności, skutkujących pouczeniem o odebraniu prawa do otrzymywania świadczenia). Mamy natomiast do czynienia z błędami niezawinionymi przez kogokolwiek, a związanymi z okolicznościami transferu świadczeń oraz regulacjami prawnymi państwa zamieszkania świadczeniobiorcy uniemożliwiającymi domaganie się przez instytucję zabezpieczenia społecznego innego państwa skutecznego zwrotu świadczenia wypłaconego przelewem przez granicę na rachunek bankowy.

Aktualne regulacje prawne są niewystarczające, ponieważ nie zawierają skutecznych mechanizmów w zakresie:

- zapobiegania powstawaniu transgranicznych nadpłat po zgonie świadczeniobiorców zamieszkałych w innych państwach członkowskich UE,
- odzyskiwania środków nadpłaconych po zgonie świadczeniobiorców na zagraniczne rachunki bankowe w innych państwach członkowskich.

Regulacje zawarte w przepisach unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie regulują instytucji prawnych związanych z odzyskiwaniem świadczeń nadpłaconych na zagraniczne rachunki bankowe przez instytucje zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Regulacje *soft law* mają na celu jedynie zacieśnienie współpracy między instytucjami. Taka współpraca, przy braku odpowiednich uregulowań w tym obszarze, jest jednak nieskuteczna dla rozwiązania problemu transgranicznych nadpłat.

Konieczne jest utworzenie na poziomie europejskim systemu prawnie gwarantującego skuteczne zapobieganie i zwalczanie nadpłat po zgonie emerytów i rencistów w wymiarze transgranicznym. Interwencja legislacyjna powinna być podjęta na poziomie unijnym.

Postulatem *de lege ferenda* jest więc wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych wypełniających tę lukę, w trosce o finanse publiczne państw członkowskich UE.

dr Andrzej Szybkie
dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ŹRÓDŁA

- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Paszkowska M., Czubocho K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4).
- Rodríguez-Piñero M., *Libre circulación de los trabajadores y Seguridad Social de los trabajadores migrantes en Comunidades Europeas*, „Revista de Estudios Regionales” 1982, Extraordinario Vol. IV.
- Szybkie A., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11–12.

- Szybkie A., *Naruszenie zasady skutku bezpośredniego rozporządzenia Unii Europejskiej w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na przykładzie wybranych ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3.
- 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.

Combating errors and abuses related to the coordination of social security systems in the European Union, on the example of preventing overpayments of pensions to foreign bank accounts

In this article, the author discusses activities at the level of EU institutions and EU Member States related to combating cross-border errors and fraud in the area of social security, based on EU regulations on the coordination of social security systems.

The author describes how the network of National Contact Points (NCP) for organizing errors and fraud was organized, being coordinated by the European Commission.

He also described as an example of good practice the problem of cross-border overpayments after the deaths of pensioners living abroad, and actions undertaken to solve this problem. In addition, the author proposes changes in EU law allowing for the effective recovery of overpayments after the death of these beneficiaries.

Key words: overpayments after the deaths of pensioners, cross-border combating errors and social security frauds pension, European Union, coordination of social security systems