

Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Prof. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski

Akademia Ignatianum w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1753-7819

e-mail: andrzej.swiatkowski@uj.edu.pl

Znaczenie zasady sumowania okresów ubezpieczenia dla obliczania wysokości świadczeń ubezpieczeniowych w świetle najnowszego orzecnictwa TSUE

**The importance of the principle of aggregation of insurance periods for the calculation of the amount
of insurance benefits in the light of the latest jurisprudence of the CJEU**

Streszczenie

Autor przedstawia zasady sumowania okresów ubezpieczenia, zamieszkania lub zatrudnienia oraz proporcjonalnego ustalania ukończonych okresów ubezpieczenia w państwach członkowskich UE. Mają one bezwzględnie obowiązujące zastosowanie we wszystkich sytuacjach związanych z uprawnieniami do świadczeń z zabezpieczenia społecznego przez osoby przemieszczające się w ramach Unii Europejskiej. Stosowanie tych zasad zostało przedstawione na przykładzie nabycia uprawnienia do emerytury. W najnowszej sprawie C-866/19 SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie TSUE orzekł, że zastosowanie powyższej zasady nie może być ograniczone do przypadku analizowanego w innym „polskim” wyroku wydanym we wcześniejszej, podobnej sprawie C-440/09. Potencjalna kolizja wykładni stosowanej przez sądy ubezpieczeń społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej została zażegnana przez wyrok TSUE z 21 października 2021 r. w sprawie C-866/19.

Słowa kluczowe

obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych, odesłanie prejudycjalne, prawo do emerytury, zabezpieczenie pracowników migrujących, uwzględnienie okresu składkowego ukończonego w innym państwie członkowskim

JEL: K31

Abstract

The author presents the rules for summing up the periods of insurance, residence or employment, and for the proportional determination of completed insurance periods in the EU Member States. They are absolutely applicable in all situations related to the entitlement to social security benefits by persons moving within the European Union. The application of these principles is illustrated on the example of acquiring the right to an old-age pension. In the latest case C-866/19 SC v. ZUS I Branch in Warsaw, the CJEU ruled that the application of the above principle cannot be limited to the case analyzed in another "Polish" judgment in an earlier, similar case C-440/09. The potential conflict of interpretation applied by the social security courts in the Republic of Poland was resolved by the judgment of the CJEU of 21.10. 2021 in case C-866/19.

Keywords

calculation of the amount of old-age pensions, reference for a preliminary ruling, right to a pension, insurance for migrant workers, taking into account contributory periods completed in another EU Member State

Zabezpieczenie pracowników migrujących

Przepis art. 45 ust. 1 TFUE deklaruje swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej. Obejmuje ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i zakaz nierównego traktowa-

nia w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia za pracę i innych warunków pracy (art. 45 ust. 2 TFUE)¹. Powyższa swoboda obejmuje między innymi uprawnienia do przebywania w państwie członkowskim Unii w celu ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy (art. 45 ust. 2 lit. a TFUE) oraz swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich UE (art. 45 ust. 3

lit. b TFUE) oraz pozostawania na terytorium tych państw po ustaniu zatrudnienia (art. 45 ust. 3 lit. d TFUE). W sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego związanego z zatrudnieniem na terytorium innego państwa członkowskiego UE Parlament Europejski i Rada podejmują środki niezbędne do ustanowienia swobodnego przemieszczania się migrującym pracownikom najemnym, osobom zatrudnionym, prowadzącym działalność gospodarczą na własny rachunek i osobom uprawnionym do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz osobom od nich zależnym. W ramach tego systemu właściwe instytucje publiczne zarządzające krajowymi systemami zabezpieczenia społecznego zostały zobowiązane do zaliczenia wszystkich okresów uwzględnionych w krajowych systemach przepisów prawa ubezpieczeń społecznych do nabycia i zachowania uprawnień do świadczeń oraz naliczenia wysokości tych świadczeń (art. 48 akapit pierwszy lit. a TFUE) oraz wypłacania należnych, uzyskanych świadczeń osobom zamieszkującym na terytorium państw członkowskich UE (art. 48 akapit pierwszy lit. b TFUE).

Powyższe deklaracje zostały zabezpieczone przepisami rozporządzenia 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 w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) z 2 grudnia 1996 r.². Zostało ono zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³. Obydwa wymienione rozporządzenia identycznie definiowały okresy ubezpieczenia jako okresy składkowe, okresy zatrudnienia albo pracy na własny rachunek uregulowane przepisami określonego państwa członkowskiego UE, w ramach którego zostały ukończone, zrównane, traktowane i uznane za równorzędne z okresami ubezpieczenia. Przepisy wymienionych wyżej rozporządzeń nie wprowadziły wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego ani nie określiły warunków, jakim poddane zostały regulacje prawne dotyczące ustanowienia okresów zatrudnienia albo ubezpieczenia osób starających się o nabycie, zachowanie, przysługiwanie albo odzyskanie uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Jedynym ich celem było zapewnienie koordynacji pomiędzy różnymi systemami przepisów prawa ubezpieczeń społecznych obowiązującymi w poszczególnych państwach członkowskich UE. Władze tych państw są wyłącznie kompetentne do organizowania takich systemów⁴. Zachowały bowiem prawo do samodzielnego regulowania przepisów ubezpieczeń społecznych, na podstawie których zostały wskazane ukończone okresy decydujące o uzyskaniu, utrzymaniu bądź odzyskaniu uprawnień do takich świadczeń⁵. Głównym — i w zasadzie jedynym obowiązkiem — władz państw członkowskich UE w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego jest przestrzeganie przepisów TFUE odnoszących się do przyznania i zagwarantowanej wszystkim obywatelom UE swo-

body przemieszczania się i przebywania w granicach Unii⁶. Bezwzględna gwarancja przestrzegania przez władze państw członkowskich UE zapewniają identyczne przepisy art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 6 rozporządzenia nr 883/2004. Normy te nakazują właściwym instytucjom krajowym poszczególnych państw członkowskich uwzględnianie ukończonych okresów ubezpieczenia zgodnie z ustawodawstwem każdego innego państwa członkowskiego UE w taki sam sposób i na takich samych warunkach, w jakich uwzględniane są te normy regulujące ukończone okresy zatrudnienia lub ubezpieczenia według przepisów obowiązujących i stosowanych w tych państwach. Omawiane rozporządzenia unijne, konkretyzujące pierwotne przepisy prawa unijnego, nakazują państwom członkowskim EU stosować się do podstawowych zasad koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Są to zasady: sumowania okresów ubezpieczenia, zamieszkania lub zatrudnienia oraz proporcjonalnego ustalania ukończonych okresów ubezpieczenia w państwach członkowskich⁷. Zasady te mają bezwzględnie obowiązujące zastosowanie we wszystkich sytuacjach związanych z uprawnieniami do świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

W niniejszym artykule stosowanie tych zasad jest przedstawione na przykładzie nabycia uprawnienia do emerytury. W najświeższej sprawie C-866/19, SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie, TSUE orzekł, że zastosowanie powyższej zasady nie może być ograniczone do przypadku analizowanego w innym „polskim” wyroku wydanym we wcześniejszej „sprawie Tomaszewskiej” (C-440/09)⁸. W art. 48 akapit pierwszy lit. a TFUE wyraźnie postanowiono, iż w celu zapewnienia swobodnego przepływu pracowników najwyższe organy UE, Parlament i Rada, stosują środki niezbędne do zaliczenia wszystkich zgodnych z prawem krajowym okresów ubezpieczeń społecznych nie tylko w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń emerytalnych, ale także w celu obliczenia wysokości tych świadczeń⁹.

Ustalanie wysokości należnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego

Artykuł 52 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 883/2004, podobnie jak art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71, koordynujący nabywanie uprawnień do świadczeń emerytalnych, zobowiązuje krajowe instytucje ubezpieczeń społecznych do ustalenia wysokości świadczeń zgodnie z krajowym ustawodawstwem poprzez określenie teoretycznej kwoty świadczenia, o którą zainteresowana osoba ubezpieczona mogłaby się ubiegać w razie zakończenia wszystkich okresów ubezpieczenia regulowanych przepisami stosowanymi w dniu przyznania świadczenia. Instytucja ubezpieczeniowa ustala rzeczywistą kwotę świadczenia proporcjonalnego. Czyni to przymierzając do kwoty teoretycznej długości okresów ubezpieczenia ukończonych przed realizacją ryzyka na podstawie stosowanego przez nią ustawodawstwa do całkowitej długości okresów ubezpieczenia zakończonych przed realizacją ryzyka na podstawie ustawodawstwa wszystkich zainteresowanych

państw członkowskich. W polskim prawie ubezpieczeń społecznych — art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰ — przy ustaleniu prawa do emerytury i obliczeniu jej wysokości okresy nieskładkowe są uwzględniane wyłącznie w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych przez ubezpieczonego okresów składkowych. W sprawie C- 866/19, SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie, rozpoznanej przez TSUE 21 października 2021 r. polski organ rentowy ustalił długość ukończonych okresów, składkowych i nieskładkowych, podlegających regulacji polskich przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na nieosiągnięcie minimalnego okresu ubezpieczenia koniecznego do nabycia uprawnień do emerytury organ rentowy dodał okresy ubezpieczenia ukończone zgodnie z przepisami obowiązującymi w Królestwie Niderlandów. Osoba ubiegająca się o nabycie tych uprawnień opłacała bowiem składki ubezpieczeniowe w tym państwie. Zatem okresy ubezpieczeniowe zostały ukończone zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego. Zostały dodane do długości składkowych i nieskładkowych okresów ubezpieczenia w Polsce. W identyczny sposób postąpił polski organ rentowy obliczając teoretyczną wysokość świadczenia emerytalnego. Do krajowych — składkowych i nieskładkowych — okresów ubezpieczenia, w wymiarze jednej trzeciej okresów składkowych, doliczył okresy ubezpieczenia ukończone w Niderlandach. Rzeczywista wysokość świadczenia emerytalnego została obliczona proporcjonalnie do długości okresów ubezpieczenia zgodnie z przepisami polskiego i niderlandzkiego prawa ubezpieczeń społecznych. Przy ustalaniu prawa do emerytury polski organ rentowy ustalił wymiar polskich okresów składkowych (104 miesiące). Zaliczył do stażu ubezpieczeniowego polskie okresy nieskładkowe w wysokości odpowiadającej jednej trzeciej okresów składkowych (34 miesiące) oraz doliczył do polskiego stażu ubezpieczeniowego okresy składkowe ukończone w Niderlandach (269 miesięcy). Wymienione okresy ubezpieczenia zostały uwzględnione przez polski organ rentowy przy ustalaniu teoretycznej kwoty świadczenia emerytalnego. Rzeczywista kwota tego świadczenia została wyliczona proporcjonalnie w wymiarze 138 miesięcy polskich okresów ubezpieczenia do 407 miesięcy łącznych, polskich i niderlandzkich, okresów ubezpieczenia. Obliczono, iż z teoretycznego świadczenia emerytalnego w kwocie 974,78 zł osobie ubezpieczonej ubiegającej się o emeryturę należy wypłacić 335,81 zł, co stanowi 33,9% pierwotnej kwoty.

Ubezpieczony zaskarżył powyższą decyzję organu rentowego, zarzucając, iż jest ona niezgodna z orzeczeniem TSUE wydanym w „sprawie Tomaszewskiej” (C-440/09). TSUE bowiem w tej sprawie orzekł, że „(...) przy ustalaniu minimalnego okresu ubezpieczenia wymaganego prawem krajowym w celu nabycia prawa do emerytury przez pracownika migrującego instytucja właściwa danego państwa członkowskiego powinna uwzględnić, dla potrzeb ustalenia granicy, jakiej nie mogą przekroczyć okresy nieskładkowe w stosunku do okresów składkowych, przewidzianej w uregulowaniu państwa członkowskiego, wszyst-

kie okresy ubezpieczenia osiągnięte przez pracownika migrującego w trakcie kariery zawodowej, w tym okresy ubezpieczenia osiągnięte w innych państwach członkowskich”¹¹.

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie osoby ubezpieczonej. W wyniku apelacji złożonej przez tę osobę wyrok wydany w niższej instancji oraz decyzja organu rentowego zostały zmienione. Przyjęta przez TSUE w wyroku wydanym w „sprawie Tomaszewskiej” wykładnia dotycząca stosowania art. 45 rozporządzenia nr 1408/71 ma zastosowanie nie tylko do ustalenia okresu wymaganego do nabycia uprawnień emerytalnych, ale również do wyliczenia wysokości świadczenia emerytalnego¹². Organ rentowy wniósł od orzeczenia Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, w której zarzucił, że: 1) wyrok wydany w „sprawie Tomaszewskiej” dotyczy przypadku, w jakim po zastosowaniu zaprezentowanej metody obliczania stażu ubezpieczeniowego okaże się, że ubezpieczony nie osiągnął wymaganego minimalnego stażu ubezpieczeniowego, a tym samym nie nabył uprawnień do świadczenia emerytalnego; 2) wyrok w „sprawie Tomaszewskiej” dotyczy wykładni art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, którego duplikatem jest art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, a nie art. 52 rozporządzenia nr 833/2004; 3) zastosowanie wykładni art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 spowodowałoby zwiększenie udziału polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w wypłacie świadczeń przysługujących osobom ubezpieczonym; to zaś z kolei doprowadziłoby do obniżenia udziału w finansowaniu takich świadczeń w systemach ubezpieczeń społecznych innych państw członkowskich; w efekcie polskie okresy nieskładkowe byłyby uwzględniane w większym stopniu aniżeli wymaga tego polskie prawo ubezpieczeń społecznych; 4) zasada sumowania okresów ubezpieczenia zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 833/2004 powinna być stosowana w sposób jednolity; powyższe stwierdzenie odnosi się do sumowania okresów uwzględnianych w celu nabycia prawa lub zwiększenia wysokości świadczeń emerytalnych¹³. Polska instytucja ubezpieczeniowa nie może zostać zobowiązana — w następstwie doliczenia zagranicznych okresów ubezpieczenia — do uwzględniania krajowych okresów ubezpieczenia w większym wymiarze aniżeli wynika to z przepisów prawa krajowego.

Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 52 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 883/2004 r. może być interpretowany „na trzy różne sposoby”¹⁴. Wszystkie z nich znajdują oparcie w wyroku TSUE wydanym w „sprawie Tomaszewskiej” (C-440/09). Ze względu na wagę problemu prawnego Sąd Najwyższy zawiesił postępowanie i zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 52 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 883/2004. Zapytał o to, „czy art. 52 ust. 1 lit. b rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że właściwa instytucja:

a) uwzględni — zgodnie z prawem krajowym — okresy nieskładkowe w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 sumy okresów składkowych ukończonych na podstawie prawa krajowego oraz ustawodawstwa innych państw członkowskich zarówno na użytek ustalenia kwoty [ppkt (i)], jak i rzeczywistej kwoty świadczenia [ppkt (ii)]; albo

b) uwzględnia — zgodnie z prawem krajowym — okresy nieskładkowe w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 sumy okresów składkowych ukończonych na podstawie prawa krajowego oraz ustawodawstwa innych państw członkowskich tylko przy ustaleniu teoretycznej kwoty [ppkt (i)], ale nie przy ustaleniu rzeczywistej kwoty świadczenia [ppkt (ii)]; albo

c) nie uwzględnia się przy ustalaniu teoretycznej kwoty [ppkt (i)] jak i rzeczywistej kwoty świadczenia [ppkt (ii)] okresów ubezpieczenia w innym państwie członkowskim przy obliczaniu limitu okresów nieskładkowych przewidzianego w prawie krajowym¹⁵.

Uczestnikami postępowania prejudycjalnego w sprawie SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie byli: Rzecznik Generalny TSUE, Komisja Europejska, Republika Czeska oraz rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier.

Opinia Rzecznika Generalnego (RG) TSUE

Uwagi wstępne

W uwagach wstępnych RG TSUE, E. Tanehev, zajmując następujące stanowisko¹⁶: 1) rozpoznawana sprawa podlega rozporządzeniu nr 883/2004, które zawiera uregulowania prawne zastępujące przepisy poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 1408/71; nie tracą więc na aktualności orzeczenia TSUE zapadłe w okresie obowiązywania rozporządzenia nr 1408/71; 2) przedmiotem sprawy jest obliczenie wysokości świadczenia emerytalnego, a nie nabycie prawa do takiego świadczenia; 3) wyrok w „sprawie Tomaszewska” nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ nie dotyczy ona nabycia przez osobę ubezpieczoną uprawnień do emerytury; tego wyroku nie można uważać za ograniczenie zasady sumowania okresów ubezpieczenia wyłącznie do nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 883/2004¹⁷; 4) okresy nieskładkowe są uznane za okresy ubezpieczenia¹⁸; 5) rozporządzenie nr 883/2004 ma wyłączenie na celu koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE¹⁹. Zdaniem RG zgodny z prawem unijnym jest wariant drugi, oznaczony w pkt. 26 opinii przez sąd odsyłający literą „b”. RG TSUE E. Tanehev kontynuuje linię rozumowania przyjętą przez dwóch innych rzeczników generalnych TSUE, J. Mazáka²⁰ oraz P. Mengozziego²¹. Wszyscy oni stali na stanowisku, że przyjęcie innej wykładni prawa europejskiego prowadzi do skutku polegającego na jednako- wym traktowaniu pracowników migrujących oraz zatrudnionych przez okres kariery zawodowej tylko w jednym państwie członkowskim UE. Natomiast w opinii E. Taneheva wariant oznaczony literą „c”, przedstawiony przez sąd odsyłający pod rozważę TSUE, jest niezgodny z zasadą sumowania okresów ubezpieczenia i nie ma szansy na jego aprobatę. Jego akceptacja byłaby równoznaczna z pominięciem zasady sumowania okresów ubezpieczeniowych przy obliczaniu limitu wymiaru okresów nieskładkowych²². Niestosowanie tej zasady wobec obywateli polskich umożliwiłoby tym ubezpieczonym „łatwiejsze gromadzenie dużej liczby tych okresów (...)

w porównaniu z migrantami korzystającymi ze swobody przemieszczania się. Miałby wówczas miejsce przypadek pośredniej dyskryminacji osób ubezpieczonych w różnych krajowych systemach prawa zabezpieczenia społecznego²³. Z tej przyczyny, zdaniem E. Taneheva, konieczne jest zbadanie, czy unijne przepisy koordynujące niejednolite systemy prawa ubezpieczeń społecznych zobowiązują polski organ rentowy do uwzględnienia przy obliczaniu obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej limitu wymiaru okresów nieskładkowych, składkowych ukończonych w Polsce, także innych okresów składkowych ukończonych w innym państwie członkowskim UE²⁴.

Rząd Polski opowiedział się za wliczeniem do okresów ubezpieczenia wyłącznie okresów składkowych ukończonych w Polsce. Polskie władze poparły więc zapatrywania organu rentowego. Natomiast Komisja UE, Republika Czeska oraz częściowo Węgry uznały, że powyższy limit powinien być liczony od łącznej liczby okresów składkowych w Polsce i w Niderlandach²⁵. Władze państw członkowskich uczestniczących w rozwiązywaniu sporu prawnego między osobą ubezpieczoną a organem rentowym były zdecydowanie bardziej podzielone w sporze rozstrzygniętym przez TSUE w „sprawie Tomaszewska” (C-440/09), dotyczącej przedmiotowego zakresu sumowania okresów ubezpieczenia. Rządy Polski i Węgier uważały, że zasadę sumowania należy odnosić wyłącznie do decyzji o nabyciu uprawnień do świadczeń emerytalnych, podczas gdy Komisja UE i władze czeskie wypowiadały się za stosowaniem tej zasady również do procesu obliczania wysokości świadczeń emerytalnych²⁶.

Zakres przedmiotowy stosowania zasady sumowania okresów ubezpieczenia

RG TSUE Tanehev uważa, że ograniczenie zakresu stosowania zasady sumowania okresów ubezpieczenia wyłącznie do nabycia prawa do emerytury, o czym orzekł TSUE w „sprawie Tomaszewskiej” (C-440/09), nie znajduje oparcia w judykaturze TSUE, w celu rozporządzenia nr 883/2004 oraz w prawie pierwotnym UE. Na poparcie tej hipotezy wskazuje wyrok TSUE, w którym wyraźnie wskazano znaczenie zasady sumowania okresów dla obliczania wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego²⁷ oraz przytacza opinie innych RG TSUE wydane w innych sprawach²⁸. W wymienionych sprawach TSUE i jego rzecznicy generalni twierdzili, że „system umożliwia pracownikom migrującym oraz uprawnionym osobom zaliczenie wszystkich okresów uwzględnionych w prawie poszczególnych państw w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń oraz naliczenia wysokości świadczeń”²⁹. Podkreślali, iż „(...) zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału w zakresie zabezpieczenia społecznego ubezpieczeni nie mogą się domagać, by ich przemieszczanie się do innego państwa członkowskiego pozostało bez wpływu na rodzaj i wysokość świadczeń, do których mogliby mieć prawo w państwie ich pochodzenia”³⁰. Cytuje również art. 48 akapit pierwszy lit. a) TFUE, gwarantujący zatrudnionym zaliczenie wszystkich okresów „uwzględnionych w prawie poszczególnych państw, w celu (...) naliczenia wysokości świadczeń”. Przytacza także motyw

14 rozporządzenia nr 883/2004, w którym wyraźnie stwierdzono, że cele wymienione w tym rozporządzeniu „(...) muszą być osiągnięte w szczególności poprzez sumowanie wszystkich okresów branych pod uwagę na podstawie ustawodawstwa różnych krajów w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń i w celu obliczenia wysokości świadczeń, a także poprzez [przewidzenie] świadczeń dla różnych grup osób objętych niniejszym rozporządzeniem”. Należy również wskazać motyw 2 wymienionej wcześniej decyzji H6 z 16 grudnia 2010 r., w której przypomniano, że w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 określono zasadę sumowania okresów. „Zasada ta powinna być stosowana w sposób jednolity, co obejmuje sumowanie okresów, które zgodnie z ustawodawstwem krajowym są uwzględniane tylko w celu nabycia prawa do świadczenia lub zwiększenia jego wysokości”. Powyższy system ma stosunkowo długą tradycję. Został stworzony przez rozporządzenie nr 1407/71 i utrzymany w mocy przez rozporządzenie nr 883/2004³¹. Na tych podstawach prawnych RG TSUE Tachev zaleca TSUE orzekającemu w sprawie SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie (C-866/19), aby odrzucić argumentację przytoczoną przez rząd Polski, polski organ rentowy oraz rząd węgierski, zgodnie z którą wyrok wydany w „sprawie Tomaszewskiej” (C-440/09) nie ma żadnego znaczenia dla wykładni art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

Kryteria wyboru wariantu oznaczonego przez sąd odsyłający literą „b”)

RG TSE Tachev i rząd Węgier uznali, że odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedstawione przez polski sąd odsyłający należy poszukiwać w wariantcie oznaczonym literą „b”). Za tą decyzją przemawia utrwalone orzecznictwo, jednolite zarówno w czasie obowiązywania art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 jak i pod rządem art. 52 ust. 1 lit. „b”) ppkt (i) obecnie obowiązującego rozporządzenia nr 883/2004. Ustalenie teoretycznej kwoty świadczenia emerytalnego przysługującego migrującemu zatrudnionemu jest oznaczone jako „sumowanie”. Druga faza postępowania podjętego dla ustalenia rzeczywistej wysokości tego świadczenia jest uważana za „podział”³². Każde państwo członkowskie UE jest bowiem zobowiązane do wypłacenia osobie ubezpieczonej proporcjonalnej części emerytury należnej za okresy ubezpieczenia nabytego pod „rządami” własnego ustawodawstwa. W ten sposób państwa członkowskie uwzględniają tylko okresy ubezpieczenia ukończonego na ich obszarze. Nie finansują natomiast okresów ubezpieczenia ukończonych w innych państwach członkowskich UE³³. Rzeczywista kwota świadczenia ubezpieczeniowego stanowi część teoretycznej kwoty odpowiadającej tej części całkowitego ubezpieczenia albo zamieszkania, podczas której emeryt rzeczywiście przebywał na terytorium tego państwa³⁴. W judykaturze TSUE przyjmuje się, że składniki uwzględniane w pierwszej, teoretycznej fazie przygotowywania opinii o wysokości ubezpieczenia społecznego powinny być uwzględnione w wymiarze maksymalnym. Jest to czynione w celu zapewnienia ubezpieczonych, że osoby zatrudnione w innym państwie członkowskim nie są i nie będą

pozbawione korzyści wynikających z zabezpieczenia społecznego ze względu na korzystanie z przysługującej im swobody przemieszczania się w ramach wspólnego rynku UE³⁵. Instytucja podziału umożliwi utrzymanie równowagi w procesie podziału obciążeń finansowych w kosztach związanych z udzielaniem świadczeń wypłacanych z zabezpieczenia społecznego. Zasada proporcjonalnego obliczania wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego stanowi przeciwwagę dla zasady teoretycznego sumowania okresów zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego. RG TSUE Tachev zilustrował relację między tymi zasadami na przykładzie analizowanej sprawy SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie (C-866/19). Według niego teoretyczną kwotę świadczenia emerytalnego należy ustalać nie w oparciu o liczbę krajowych okresów składkowych, ale na podstawie wyliczenia, które z tych państw uwzględniają w maksymalnym wymiarze elementy brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości tej kwoty. Są to krajowe okresy składkowe oraz liczba krajowych i zagranicznych okresów składkowych i nieskładkowych. Jego zdaniem taka technika jest zgodna z wariantem oznaczonym przez sąd odsyłający literą „b”)”³⁶. W związku z powyższym RG TSUE Tachev zaproponował TSUE, aby na pytanie prejudycjalne udzielił sądowi odsyłającemu następującej odpowiedzi: art. 52 ust. 1 lit. „b”) rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach rozpatrywanych w sprawie SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie (C-866/19) przy obliczaniu wysokości świadczeń emerytalnych właściwa instytucja powinna — na podstawie wyżej wymienionego art. 52 ust. 1 lit. „b”) ppkt (i) rozporządzenia nr 883/2004 — uwzględnić okresy nieskładkowe w wymiarze przekraczającym 1/3 okresów składkowych ukończonych na podstawie prawa krajowego oraz ustawodawstwa innych państw członkowskich tylko przy ustalaniu teoretycznej kwoty świadczenia. Nie można natomiast postąpić w taki sam sposób przy ustalaniu rzeczywistej kwoty świadczenia na podstawie art. 52 ust. 1 lit. „b”) ppkt (ii) tego rozporządzenia.

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TSUE podzielił zapatrywania RG Tacheva. Przypomniał, że jeszcze pod rządem art. 46 ust. 2 lit. „a”) rozporządzenia nr 1408/71 teoretyczna kwota świadczenia powinna być tak ustalona jakby osoba ubezpieczona całą swoją aktywność zawodową wykonywała wyłącznie w określonym państwie członkowskim³⁷. Etap teoretycznego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego obrazuje sytuację maksymalną, przedstawiającą kwotę ubezpieczenia emerytalnego, o jaką może ubiegać się osoba ubezpieczona, której wszystkie okresy ubezpieczenia zostały ukończone zgodnie z przepisami prawa zabezpieczenia społecznego obowiązującego w określonym państwie członkowskim UE. Maksymalizacja elementów uwzględnianych przez instytucję ubezpieczeniową oznacza, że zatrudnieni przemieszczający się w ramach wspólnego ryn-

ku nie mogą ani tracić uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ani otrzymywać ich w niższej wysokości, ponieważ wpływałoby to ujemnie na korzystanie ze swobody przemieszczania się w ramach wspólnego rynku³⁸. Natomiast drugie stadium postępowania przez właściwą instytucję ubezpieczeniową mające na uwadze dokonanie podziału obciążeń ubezpieczeniowych — proporcjonalnie do długości okresu ubezpieczenia i obciążeń dla krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, w których osoba zatrudniona i/lub zamieszkała nabyła uprawnienia do świadczeń z zabezpieczenia społecznego — wypłacanych świadczeń zgodnie z ustaloną rzeczywistą kwotą jest uznawane za zasadę proporcjonalności. *Ratio legis* tej metody postępowania wynika ze względu na wskazany na wstępie niniejszego artykułu brak wspólnego w Unii jednolitego systemu prawa zabezpieczenia społecznego. Należy więc jednocześnie zadbać o zachowanie integralności finansowej krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich i równocześnie zagwarantować ubezpieczonym osobom zatrudnionym, przemieszczającym się w ramach wspólnego rynku, prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w identycznej wysokości w tych państwach członkowskich, w których mieszkają i pracują. Nieprzestrzeganie tej zasady zakłócałoby bowiem równowagę obciążeń finansowych budżetów państw członkowskich UE³⁹. Rzeczywista kwota świad-

czenia z zabezpieczenia społecznego zawsze stanowi część kwoty teoretycznej, odpowiadającej całkowitym okresom ubezpieczenia lub zamieszkania, rzeczywiście zakończonym zgodnie z krajowymi przepisami prawa zabezpieczenia społecznego obowiązującymi w danym państwie członkowskim⁴⁰.

Sentencja wyroku

W sprawie SC przeciwko ZUS I Oddział w Warszawie (C-866/19) TSUE orzekł: „Artykuł 52 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy interpretować w ten sposób, że do celów określenia wymiaru, którego nie mogą przekraczać nieskładkowe okresy ubezpieczenia w stosunku do składkowych okresów ubezpieczenia zgodnie z ustawodawstwem krajowym, właściwa instytucja danego państwa członkowskiego powinna przy ustalaniu teoretycznej kwoty świadczenia, o której mowa w ppk (i) tego przepisu, uwzględnić wszystkie okresy ubezpieczenia, w tym okresy ubezpieczenia ukończone na podstawie ustawodawstwa innych państw członkowskich, natomiast ustalenia rzeczywistej kwoty świadczenia, o której mowa w ppkt (ii) wspomnianego przepisu, dokonuje się wyłącznie w odniesieniu do okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego”.

Przypisy/Notes

¹ Dz. Urz. UE, C 83, s. 89.

² Dz. Urz. 1997, L 28, s. 1. Rozporządzenie to przestało obowiązywać 1 maja 2010 r.

³ Dz. Urz. 2004, L 166, s. 1 ze sprostowaniami: Dz. Urz. 2013, L 188, s. 10; Dz. Urz. 2020, L 338, s. 18.

⁴ Zob. wyroki TSUE z: 21 lutego 2013 r., Concepción Salgado González przeciwko Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) i Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), C-282/11, EUC:2013:86, pkt 35; 7 grudnia 2017 r., Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:9446, pkt 38.

⁵ Wyrok TSUE z 20 stycznia 2005 r., Cristalina Salgado Alonso przeciwko Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) i Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), C-306/03, pkt. 30.

⁶ Zob. wyroki TSUE: C-282/11, cyt. wyżej, pkt. 36–37; z 23 stycznia 2020 r., ZP przeciwko Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU: C: 2020: 36, pkt 41; z 21 października 2021 r., SC przeciwko Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie, C-866/19, ECLI:EU:C:2021:865, pkt. 28.

⁷ Wyroki TSUE: z 26 października 1995 r., C-481/93, R. Moscato przeciwko Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, Rec., s. I-3525, ECLI:EU:C:1995:348, pkt 29; z 3 marca 2011 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu przeciwko Stanisławie Tomaszewskiej, C-440/09, ECLI:EU:2011:114; C-866/19, cyt. wyżej, pkt 28; C-866/19, cyt. wyżej, pkt 29.

⁸ C-866/19, cyt. wyżej, pkt 31.

⁹ C-866/19, cyt. wyżej, pkt 33.

¹⁰ Dz.U. 2018 poz. 1270.

¹¹ Sentencja wyroku TSUE, C-440/09, cyt. wyżej, pkt 40.

¹² Wyrok TSUE, C-866/19, cyt. wyżej, pkt 17.

¹³ Zob. punkt 2 decyzji nr H6 Komisji Administracyjnej do spraw Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z 16.12.2010 r., dotyczącej stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, Dz. Urz. 2011, C 45, s. 5. W wymienionej decyzji dokonano wykładni art. 6 rozporządzenia nr 883/2005, a nie art. 52 tego rozporządzenia. W opinii przedstawionej przez Rzecznika Generalnego TSUE, wymienionego poniżej w przypisie 16, przedstawione zostało odwołanie do decyzji H6 w takim zakresie, w jakim powyższa decyzja dotyczy zagadnień rozpatrywanych w postępowaniu głównym przez TSUE.

¹⁴ Wyrok TSUE, C-866/19, cyt. wyżej, pkt. 18, 19, 20, 21.

¹⁵ Wyrok TSUE C-866/19, cyt. wyżej, pkt 22.

¹⁶ Opinia RG TSUE E. Tancheva przedstawiona 15 kwietnia 2021 r., ECLI:EU:2021:301, pkt. 28–38.

¹⁷ Zob. wyrok TSUE z 5 grudnia 2019 r., Antonio Bocero Torrico i Jörg Paul Konrad Fritz Bode przeciwko Instituto Nacional de la Seguridad Social i Tesorería General de la Seguridad Social, I C-398/18 i C-428/18, EU:C:2019:1050, pkt 33. Zob. również opinię RG TSUE G. Hogana w wyżej wymienionej sprawie, EU:C:2019: 596, pkt 37.

¹⁸ Zob. pkt 1 decyzji nr H6 Komisji Administracyjnej do spraw Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z 16 grudnia 2010 r. dotyczącej stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, Dz. Urz. 2011, C 45, s. 5. Decyzja jest aktem wykonawczym w stosunku do rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009. Oznacza to, iż taki akt powinien być interpretowany, w miarę możliwości, w sposób zgodny z aktem podstawowym. Zob. wyroki TSUE z 14 maja 2009 r., *International Verhuys-en Transportbedrijf Jan de Lely przeciwko Belgische Staat*, C-161/08, EU:C:2009:308, pkt 38; z 19 lipca 2012 r. *Pie Optiek SPRL przeciwko Bureau Gevers SA i European Registry for Internet Domains ASBL*, C-376/11, EU:C:2012:502, pkt 34. Zob. też wyrok TSUE z 8 kwietnia 2013 r., *Edgard Mulders przeciwko Rijksdienst voor Pensioenen*, C-548/11, EU:C:2013:249, pkt 37.

¹⁹ Wyrok TSUE z 28 czerwca 2018 r., *Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) przeciwko Jesúsowi Crespowi Reyowi Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:511, pkt 24.

²⁰ Wyrok TSUE z 15 grudnia 2011 r., *Försäkringskassan przeciwko Elisabeth Bergström*, C-257/10, EU:C:2011:839; opinia z 21 czerwca 2011 r., EU:C:2011: 407, pkt 39.

²¹ Wyrok TSUE z 21 lutego 2013 r., C- 619/11, *Patricia Dumont de Chassart przeciwko Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS)*, ECLI:EU:C:2013:92; opinia z 13 grudnia 2012 r., ECLI:EU:2012:EU:805, pkt 50. Za takim podejściem do sprawy opowiada się Komisja oraz Czechy.

²² Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt. 35–37.

²³ Wyroki TSUE z: 25 czerwca 1997 r., *Carlos Mora Romero przeciwko Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz*, C-131/96, EU:C:1997:317; 27 lutego 2008 r., *Klöppel Malina przeciwko Tiroler Gebietskrankenkasse*, C-507/06, EU:C:2008:10.

²⁴ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt 38.

²⁵ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19 pkt. 34 i 38.

²⁶ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt 39.

²⁷ Wyrok TSUE z 21 lutego 2013 r., C- 619/11, *Patricia Dumont de Chassart przeciwko Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS)*, EU:C:2013:82, pkt 52.

²⁸ Opinia RG TSUE F.G. Jacobsa w sprawie *Ursel Koschitzki przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, C-30/04, EU:C:2005:272, pkt 4; opinia RG TSUE N. Jääskinen w sprawie *Doris Reichel-Albert przeciwko Deutsche Rentenversicherung Nordbayern*, C-522/10, EU:C:2012:114, pkt 45.

²⁹ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866, pkt 47.

³⁰ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866, przypis 42.

³¹ Zob. wyrok TSUE z 4 lipca 2013 r., C-233/12, *Gardela*, EU:C:2013:449, pkt 34.

³² Tezę tę ilustruje przykład podany przez RG TSUE F.G. Jacobsa (cytuje za RG TSUE Tanchevem), opinia w sprawie z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt 53: „Zatem, jeśli dana osoba pracowała w państwie członkowskim A przez 10 lat, a w państwie członkowskim B — przez 20 lat, to nawet jeśli według ustawodawstwa państwa A nie byłaby uprawniona do emerytury po połowie 10-letniego okresu ubezpieczenia (na przykład dlatego, że państwo to wymaga, aby ubiegający się o świadczenie przepracował tam 15 lat), na mocy art. 46 ust. 2 byłaby uprawniona w państwie członkowskim A do jednej trzeciej świadczenia, o jakie mogłaby się ubiegać, gdyby przepracowała tam 30 lat”.

³³ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt 54.

³⁴ Zob. opinię RG TSUE N. Fennelly'ego z 17 września 1998 r. w sprawie *Rijksdienst voor Pensioenen przeciwko Gerdina Lustig*, C-244/97, EU:C:1998:418, pkt 7.

³⁵ Zob. wyrok TSUE z 3 października 2002 r., *Ángel Barreira Pérez przeciwko Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) i Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*, C-347/00, EU:C:2002:560, pkt 28.

³⁶ Opinia RG TSUE Tancheva z 15 kwietnia 2021 r., C-866/19, pkt. 74–75.

³⁷ Wyrok TSUE z 21 października 2021 r., C-866/19, pkt 36.

³⁸ Wyrok TSUE z 21 października 2021 r., C-866/19 pkt. 38–39.

³⁹ Wyrok TSUE z 21 października 2021 r., C-866/19, pkt. 40–41.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 21 października 2021 r., C-866/19, pkt 42.

Prof. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski, prawnik, socjolog, LL. M Uniwersytetu Pennsylvanii (Wydział Prawa) w Filadelfii, emerytowany profesor zwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego. Obecnie zatrudniony w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie. Autor ponad 780 publikacji z dziedziny polskiego, europejskiego i międzynarodowego prawa pracy, prawa zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Ostatnio wydane pozycje książkowe — *Elektroniczne technologie ery postindustrialnej*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2019; *Labour Law and Industrial Relations Council of Europe Labour Human Rights and Social Policy Standards*; Kluwer Law International, wydanie czwarte, Alphen aan den Rijn 2021, *Reforma wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum, Kraków 2022. Profesor imienia Jean Monnet europejskiego prawa pracy ubezpieczeń społecznych.

Prof. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski, lawyer, sociologist, LL.M of the University of Pennsylvania (Faculty of Law) in Philadelphia, retired full professor of the Jagiellonian University. Currently employed at the Institute of Political Sciences and Administration of the Ignatianum Academy in Krakow. Author of over 780 publications in the field of Polish, European and international labor law, social security law and social policy. Recently published books — *Electronic technologies of the postindustrial era*, Scientific Publishing House of the Ignatianum Academy in Kraków, Kraków 2019 *Labour Law and Industrial Relations Council of Europe Labour Human Rights and Social Policy Standards*, Kluwer Law International, fourth edition, Alphen aan den Rijn 2021, *Justice Reform*, Scientific Publishing House of Ignatianum Academy, Kraków 2022. Jean Monnet Professor of European Labor Law of Social Security.