

DOROTA DZIENISIUK

ORCID: 0000-0002-0543-9114

Uniwersytet Warszawski

## PODSTAWA WYMIARU SKŁADEK I ŚWIADCZEŃ W KOORDYNACJI SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Abstrakt: Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego polega na powiązaniu tworzonych przez poszczególne państwa odrębnych systemów w celu ochrony osób migrujących. Dwustronne lub wielostronne mechanizmy koordynujące wiążące Rzeczpospolitą Polską nie odnoszą się bezpośrednio do wysokości podstawy wymiaru składek. Koordynowane są okresy podlegania zabezpieczeniu społecznemu, a nie wysokość składek lub podstawy wymiaru składek. W zakresie świadczeń celem jest zapewnienie stosownej dla danej osoby wysokości świadczeń. Co do zasady wykorzystuje się zatem rzeczywiste zarobki, podstawy wymiaru składek lub składki osiągnęte przez daną osobę w państwie wypłacającym świadczenie.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, koordynacja, podstawa wymiaru składek

### 1. ZNACZENIE KOORDYNOWANIA PODSTAW WYMIARU SKŁADEK I ŚWIADCZEŃ

Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne to kwota, od której oblicza się składkę na ubezpieczenie społeczne<sup>1</sup>. Analogicznie podstawa wymiaru świadczeń to kwota, od której oblicza się świadczenia.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego polega na powiązaniu tworzonych przez poszczególne państwa systemów zabezpieczenia społecznego w taki sposób, żeby również na poziomie międzynarodowym zapewniana była realizacja prawa osób migrujących do zabezpieczenia społecznego. Pod względem prawnym składają się na nią akty prawa międzynarodowego, unijnego lub krajowego, które wskazują państwo (i jego ustawodawstwo) właściwe do działania w danej sytuacji, a więc takie, w którym na przykład należy opłacić składki

---

<sup>1</sup> R. Babińska-Górecka, *Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 12. *Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017, s. 167l.

na ubezpieczenia społeczne lub z którego wypłacane są świadczenia. Poniżej przedstawiona będzie regulacja:

— umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzonej w Kijowie dnia 18 maja 2012 roku (tekst: Dz.U. z 2013 r. poz. 1373), dalej: umowa z Ukrainą — jako przykład koordynującej systemy krajowe umowy dwustronnej;

— rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;

— rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 roku dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Są to akty o największym znaczeniu praktycznym dla koordynowania polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z systemami innych państw. Koordynowanie systemów zabezpieczenia społecznego uwzględnia stan ubezpieczeń społecznych ustalony w ramach danego państwa. Poszczególne państwa suwerennie określają zakres terytorialny, podmiotowy, przedmiotowy i czasowy swego systemu zabezpieczenia społecznego. Wpływa to na koszty pracy wynikające z przynależności do danego systemu krajowego.

Warto zwrócić uwagę na złożony kontekst normatywny koordynacji na podstawie aktów prawnych Unii Europejskiej, głównie wymienionych powyżej rozporządzeń 883/2004 i 987/2009. Przy ich interpretacji i stosowaniu należy dodatkowo uwzględniać wynikające z prawa pierwotnego UE zasady, które przyznają zainteresowanym szczególne gwarancje.

Składki na ubezpieczenia społeczne to jeden z istotnych elementów kosztów prowadzenia działalności oraz przychodów osób i rodzin, także w perspektywie międzynarodowej. Na tle skomplikowanych i mało czytelnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego rodzą się rozmaite pomysły biznesowe i metody działania. Dla zmniejszenia kosztów, a zwiększenia opłacalności przedsięwzięć, zainteresowani próbują wybierać podstawę zatrudnienia oraz państwo, w którym ta podstawa zatrudnienia ma przynieść spodziewane rezultaty. Jednak poszczególne państwa europejskie nie pozwalają na swobodny wybór prawnej podstawy zatrudnienia, gdyż to sprawiałoby, że prawo pracy byłoby dobrowolne. Istnienie stosunku pracy ustala się na podstawie rzeczywistości występujących warunków świadczenia pracy, a nie uzgodnień między stronami<sup>2</sup>. Z tym zjawiskiem zmagają się prawo pracy, sądy ustalające istnienie stosunku pracy w miejsce innych stosunków prawnych, Państwowa Inspekcja Pracy i inne instytucje. Dążenie do obniżenia kosztów pracy przejawia się również w występowaniu pracy nierejestrowanej lub w zaniżaniu deklarowanej podstawy wymiaru składki. Również takie działania w sferze międzynarodowej mogą wpłynąć

<sup>2</sup> A. Supiot, *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, New York 2001, s. 5.

na całokształt sytuacji w zakresie ubezpieczeń społecznych, w tym na wysokość opłacanych składek i podstawę ich wymiaru. Wybór państwa, którego ustawodawstwu ma podlegać dane przedsięwzięcie i zatrudnione przy jego realizacji osoby, jest coraz łatwiejszy technicznie ze względu na łatwość przemieszczania się. Przedsiębiorcy i osoby zatrudniane korzystają z możliwości ukształtowania swej sytuacji w taki sposób, żeby stosowano pożądaný (korzystny) system zabezpieczenia społecznego. Dlatego tak istotne jest badanie całokształtu stanu faktycznego, do którego odpowiednie reguły koordynacji miałyby mieć zastosowanie.

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego podstawa wymiaru składki jest uzależniona od tytułu ubezpieczenia występującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>, co nie musi pokrywać się z miejscem wykonywania pracy lub pozyskiwania dochodów<sup>4</sup>. Na działania przedsiębiorców oddziałuje szczegółowa regulacja dotycząca podstawy wymiaru składek pracowników wykonujących zadania za granicą<sup>5</sup>.

## 2. PODSTAWA WYMIARU SKŁADEK W UMOWACH DWUSTRONNYCH I W KOORDYNACJI UNIJNEJ

Postanowienia wiążących Rzeczpospolitą Polską postanowień koordynujących systemy zabezpieczenia społecznego nie odnoszą się bezpośrednio do wysokości podstawy wymiaru składek. Pośrednio podstawa wymiaru składek wynika z ustalenia ustawodawstwa właściwego dla danej sytuacji. To ono określa podstawę wymiaru składek i wysokość składki. Co do zasady osoby objęte koordynacją podlegają ustawodawstwu państwa, na którego terytorium wykonują pracę<sup>6</sup>. Występują ważne w praktyce wyjątki, w tym dotyczące osób pracujących w różnych państwach<sup>7</sup> lub czasowo wykonujących pracę w innym państwie (tak zwane delegowanie).

Skoro stosuje się dane ustawodawstwo, to także przepisy o podstawie wymiaru składek. Rozpatrywanym problemem prawnym jest więc ustalenie ustawodawstwa, któremu podlega dana osoba, a nie bezpośrednio wysokości składek, a tym

<sup>3</sup> Zob. G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021, s. 91–96.

<sup>4</sup> Art. 18 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.); dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

<sup>5</sup> § 2 ust. 1 pkt 15 i 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1949).

<sup>6</sup> Art. 6 umowy z Ukrainą, art. 11 ust. 3 rozporządzenia 883/2004.

<sup>7</sup> W ramach koordynacji w UE na obliczanie składek i podstawy wymiaru składek ma wpływ art. 13 ust. 5 rozp. 883/2004. W takich przypadkach osoby pracujące w różnych państwach są traktowane, do celów stosowania ustawodawstwa określonego zgodnie z tymi przepisami, tak jak gdyby wykonywały każdy swoją pracę i jakby uzyskiwały cały swój dochód w danym państwie. Oznacza to na przykład obowiązek odprowadzania składki od wszystkich przychodów: K. Ślęzak, Ślęzak K., *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 13, 6., Lex.

bardziej podstawy wymiaru składek. Następnie interpretuje się i stosuje przepisy krajowe odnoszące się do danej sytuacji. Mogą one prowadzić do zróżnicowania kosztów pracy w poszczególnych państwach.

Przy i po ustaleniu ustawodawstwa właściwego należy brać pod uwagę zasadę równego traktowania osób objętych koordynacją, wyrażoną zarówno w umowach międzynarodowych, jak i w unijnym rozporządzeniu 883/2004<sup>8</sup>. W koordynacji unijnej wyraźnie odniesiono się do sytuacji uzyskiwania przychodów lub okoliczności, które mogą być zgodnie z właściwym ustawodawstwem krajowym uwzględniane przy obliczaniu podstawy wymiaru składek. W art. 5 lit. a rozporządzenia 883/2004 (*Równe traktowanie świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń*) wyrażono zasadę — od której mogą być wyjątki — że w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i inny dochód (na przykład kwalifikowany jako podstawa wymiaru składek) ma pewne skutki prawne, odpowiednie przepisy tego ustawodawstwa mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie prawodawstwa innego państwa lub dochodów osiągniętych w innym państwie.

W potocznym postrzeganiu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego chodzi przede wszystkim o wysokość składek. Z tego względu warto zwrócić uwagę, że regulacja dotycząca ustalania ustawodawstwa właściwego zamieszczona w Tytule II (art. 11–16) rozporządzenia 883/2004 i uzupełniona rozporządzeniem 987/2009 nie odwołuje się do podstawy wymiaru składek, ani nawet do wysokości składek opłacanych przez osoby objęte koordynacją. Charakterystyczny dla ubezpieczeń element składki nie jest brany pod uwagę.

Wyobrażalne jest, że zamiast żmudnego stosowania obecnie występujących w art. 14 rozporządzenia 987/2009 wskazówek służących określeniu, w którym państwie dana osoba jest ubezpieczona, zostałoby wprowadzone bardziej elastyczne (oraz wymierne i przewidywalne) finansowo rozwiązanie. Na przykład art. 14 ust. 8 rozporządzenia nr 987/2009 odwołuje się do oceny, czy działalność wpływająca na ustalenie ustawodawstwa właściwego jest „znaczna pod względem ilościowym”<sup>9</sup>, a art. 14 ust. 9 — do „centrum zainteresowania”<sup>10</sup>. Alternatywą mo-

<sup>8</sup> Art. 4 umowy z Ukrainą i art. 4 rozporządzenia 883/2004; zob.: A. Szybkie, *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów o zabezpieczeniu społecznym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6, s. 33, 35.

<sup>9</sup> W celu określenia, czy znaczna część pracy jest wykonywana w danym państwie, należy uwzględnić kryteria orientacyjne: w przypadku pracy najemnej — czas pracy lub wynagrodzenie; w przypadku pracy na własny rachunek — obrót, czas pracy, liczbę świadczonych usług lub dochód.

<sup>10</sup> Dla stosowania art. 13 ust. 2 lit. b rozp. 883/2004 „centrum zainteresowania” osoby wykonującej działalność na własny rachunek określa się uwzględniając wszystkie aspekty działalności zawodowej, a zwłaszcza miejsce, w którym znajduje się jej stałe miejsce prowadzenia działalności, zwyczajowy charakter lub okres trwania działalności, liczba świadczonych usług oraz zamiar tej osoby wynikający ze wszystkich okoliczności.

głoby być posłużenie się kryterium związanym z zabezpieczeniem społecznym, na przykład działalności znaczącej „pod względem wysokości uzyskanego wymiaru składek” lub „pod względem należnych składek”. Skoro wysokość należności z tytułu składek zdaje się być ważnym czynnikiem wpływającym na koncepcje biznesowe, to jako właściwe mogłoby być wskazane państwo, w którym obowiązywałyby wyższe składki. Wyobrażalna jest również regulacja określająca próg różnicy między wysokością składek w różnych państwach, który nie mógłby być przekraczany. Wtedy zainteresowanym ubezpieczonym i płatnikom składek nie można byłoby stawiać zarzutu, że działają w celu obejścia przepisów o składkach.

Ustawodawca europejski zdecydował się natomiast na stosowanie kryteriów odwołujących się do relacji faktycznych i cech stosunku prawnego, z którego tytułu dana osoba podlega zabezpieczeniu społecznemu. Nie jest to zatem ujęcie czysto fiskalne. Respektuje ono tradycję i krajową regulację ubezpieczeń społecznych oraz stosunków prawnych stanowiących tytuł ubezpieczeń społecznych. Ponadto, wbrew wcześniej przedstawionym pomysłom, bezpośrednie odwołanie się do składek nie byłoby łatwiejsze w stosowaniu. Koordynacja w Unii Europejskiej obejmuje bowiem również systemy bezskładkowe, w których takie kryterium nie mogłoby być zastosowane w prosty sposób. Odwoływanie się pośrednio do występujących we wszystkich państwach podatków i ich podstawy mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać zasadne i wygodne, lecz system koordynowania podatków jest osobny od koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego i oparty na innych mechanizmach prawnych (umowach dwustronnych). Mogłoby to rodzić trudne do przewidzenia skutki. Stosowany dobór kryteriów ustalania ustawodawstwa właściwego wskazuje na to, że dominującą rolę odgrywają jednak stosunki podstawowe będące tytułami ubezpieczenia lub podstawą do objęcia danym systemem zabezpieczenia społecznego. Konkluzja ta zdaje się wskazywać na realizm oparty na uwarunkowaniach biznesowych w ramach wspólnego rynku lub na trudności przy negocjacjach przepisów o koordynacji.

### 3. PODSTAWA WYMIARU ŚWIADCZEŃ W UMOWACH DWUSTRONNYCH

Regulacja odnosząca się do podstawy wymiaru jest bardziej rozbudowana przy obliczaniu wysokości świadczeń niż składek. Skoro ma ona zapewnić stosowną dla danej osoby wysokość świadczeń, w tym nabywanych na podstawie okresów osiąganych w różnych państwach lub składek opłacanych do różnych systemów, to potrzebne mogą okazać się dodatkowe regulacje wskazujące na to, z którego systemu mają pochodzić dane uwzględniane w obliczeniach. Jak zasygnalizowano na wstępie niniejszego opracowania, koordynacja zabezpieczenia społecznego funkcjonuje w złożonych realiach faktycznych i prawnych. Czasami celem działania płatników składek i ubezpieczonych może być obniżenie należ-

nych składek i związanych z tym kosztów działalności. Jednak zwykle migrant przemieszcza się do państw o wyższych zarobkach, a więc gdy realizuje się ryzyko podlega systemowi państwa, w którym zarabia więcej niż w państwie pochodzenia lub poprzedniego zatrudnienia.

Ustawodawstwa krajowe mogą uzależniać wysokość świadczeń pieniężnych od wysokości zarobków lub składek albo ustalać ją w kwocie zryczałtowanej. W pierwszym przypadku istotne jest, jakie zarobki zainteresowanego weźmiemy pod uwagę, z jakiego okresu i z jakich tytułów. Zwykle regulacja krajowa stara się uwzględniać wiele elementów, godząc przeciwstawne interesy samych zainteresowanych oraz funduszy ubezpieczeniowych. W zetknięciu z elementem międzynarodowym, problem ten staje się jeszcze bardziej złożony. Zasadniczą kwestią, która wymaga określenia, jest zakres terytorialny uwzględnianych zarobków, czyli na ile, jeżeli w ogóle, uwzględniać zarobki osiągnięte w innym państwie lub podstawę wymiaru składek, które zostały odprowadzone do innego systemu. W przepisach koordynujących rozstrzygane jest:

1. czy uznawać składki, podstawy wymiaru składek lub wynagrodzenia z innych państw i bliżej powiązać zaangażowane systemy;
2. czy wprowadzić całkowicie niezależną, fikcyjną podstawę wymiaru świadczeń, niezwiązaną z systemem żadnego z zaangażowanych państw;
3. czy może uzależnić poziom świadczenia od poziomu wynagrodzeń (a pośrednio — od poziomu życia) w państwie właściwym<sup>11</sup>.

Można zaobserwować prawidłowość, że w dwustronnych umowach o zabezpieczeniu społecznym mniej postanowień dotyczących (choćby pośrednio) podstawy wymiaru świadczeń występuje przy świadczeniach krótkoterminowych. Wtedy rzadziej potrzebne jest uwzględnianie okresów, a więc i dodatkowych okoliczności, z innego państwa. Wysokość świadczeń co do zasady jest ustalana według jednego ustawodawstwa właściwego, a w konsekwencji racjonalna jest tendencja, żeby tylko do tego ustawodawstwa ograniczyć czynniki uwzględniane w obliczeniach. Natomiast dodatkowe postanowienia są potrzebne przy świadczeniach długoterminowych, szczególnie wypłacanych przez różne państwa według zasady *pro rata temporis*.

Jeżeli w akcie koordynującym uregulowano kwestię uprawnień przysługujących wyłącznie na podstawie okresów osiągniętych w danym państwie, to obliczenia przeprowadza się zgodnie z ustawodawstwem właściwym, według wskaźników pochodzących z tego państwa. Zgodnie z artykułem 11 umowy z Ukrainą świadczenia w razie choroby i macierzyństwa są przyznawane i wypłacane zgodnie z ustawodawstwem i na koszt tej umawiającej się strony, na której terytorium dana osoba jest ubezpieczona. Ten artykuł jest stosowany odpowiednio w przypadku świadczeń z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub

<sup>11</sup> Zob. też: D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej. Koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004, s. 90.



chorobą zawodową (art. 17 ust. 4). W Polsce wysokość zasiłków dla bezrobotnych jest zryczałtowana, niezależna od podstawy wymiaru składek, choć uzależniona od długości okresu uprawniającego do zasiłku. Gdyby była ona określona inaczej, przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku w Polsce odwoływalibyśmy się do krajowej podstawy wymiaru. Ponadto ewentualne okresy służące ustaleniu uprawnień są uwzględniane tylko jeżeli osoba posiada okresy w danym państwie bezpośrednio przed utratą pracy zgodnie z ustawodawstwem w danym państwie (art. 9 umowy z Ukrainą).

W odniesieniu do świadczeń długoterminowych warto wskazać artykuł 15 umowy z Ukrainą (*Emerytury i renty bez sumowania okresów ubezpieczenia*). Jeżeli osoba spełnia warunki niezbędne do nabycia prawa do emerytury lub renty zgodnie z ustawodawstwem jednej z umawiających się stron, bez uwzględnienia okresów ubezpieczenia przebytych zgodnie z ustawodawstwem drugiej umawiającej się strony, to instytucja właściwa ustala prawo i oblicza wysokość emerytury lub renty wyłącznie na podstawie okresów ubezpieczenia przebytych zgodnie z ustawodawstwem, które ona stosuje. Taki zapis świadczy o stosowaniu wyłącznie tego ustawodawstwa, w którym są ustalane uprawnienia, w tym podstawy wymiaru z obszaru jego oddziaływania.

W umowie z Ukrainą regulacja podstawy wymiaru emerytur i rent przyznanych z sumowaniem okresów ubezpieczenia jest bardziej rozbudowana. Dla określenia teoretycznej wysokości takiej emerytury lub renty przy obliczaniu podstawy obliczenia uwzględniane jest wyłącznie wynagrodzenie uzyskane zgodnie z ustawodawstwem stosowanym przez instytucję właściwą oraz składki odprowadzone zgodnie z tym ustawodawstwem (art. 16 pkt 2 umowy z Ukrainą). Następnie na podstawie takiej teoretycznej wysokości świadczenia określa się rzeczywistą wysokość emerytury lub renty w oparciu o proporcję okresów ubezpieczenia przebytych zgodnie z ustawodawstwem obowiązującym właściwą instytucję przyznającą emeryturę lub rentę do sumy wszystkich przebytych okresów ubezpieczenia.

#### 4. PODSTAWA WYMIARU ŚWIADCZEŃ W RAMACH KOORDYNACJI W UE (W ROZPORZĄDZENIU 883/2004)

Przy ustalaniu wysokości świadczeń w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE zauważalne jest dążenie do uwzględniania czynników związanych z danym państwem. W zakresie świadczeń z tytułu choroby, macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca oraz z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej<sup>12</sup> instytucja właściwa państwa członkowskiego, któ-

<sup>12</sup> Zob. T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, s. 360–362.

rego ustawodawstwo przewiduje, że ustalanie wysokości świadczeń pieniężnych opiera się na:

— średnim dochodzie lub na średniej stawce składki — określa taki średni dochód lub średnią stawkę składki wyłącznie w odniesieniu do dochodów potwierdzonych jako wypłacone lub zastosowanych stawek składki, w okresach spełnionych na podstawie tego ustawodawstwa (art. 21 ust. 2, art. 21 w zw. z art. 36 ust. 3 rozp. 883/2004);

— dochodzie standardowym — bierze pod uwagę wyłącznie dochód standardowy lub, w odpowiednim przypadku, średnią dochodów standardowych dla okresów spełnionych na podstawie wspomnianego ustawodawstwa (art. 21 ust. 3 rozp. 883/2004).

Powyższe rozwiązania mają zastosowanie *mutatis mutandis* do przypadków, w których ustawodawstwo stosowane przez instytucję właściwą określa szczególny okres odniesienia, który odpowiada w danym przypadku w całości lub w części okresom, które zainteresowany spełnił na mocy ustawodawstwa jednego lub kilku innych państw członkowskich (art. 21 ust. 4 rozp. 883/2004).

Na uwagę zasługuje regulacja dotycząca świadczeń z tytułu bezrobocia ze względu na konsekwencje obliczania wysokości świadczeń według zarobków z państwa właściwego. Właśnie w ten sposób powinien być ustalany wymiar świadczeń dla bezrobotnych, co wynika z art. 62 ust. 1 i 2 rozporządzenia 883/2004. Chodzi tu o ułatwienie mobilności pracowników poprzez umożliwienie im korzystania ze świadczeń, które uwzględniałyby (jak najszerzej pojęte) warunki zatrudnienia, a w szczególności warunki wynagrodzenia, z których korzystali w państwie ostatniego miejsca zatrudnienia<sup>13</sup>. Przepisy te stoją na przeszkodzie ustawodawstwu, które przewidując, że obliczenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych opiera się na wysokości wcześniejszego wynagrodzenia, nie pozwala — jeżeli okres pobierania wynagrodzenia wypłacanego osobie z tytułu ostatniej pracy najemnej wykonywanej na podstawie tego ustawodawstwa jest krótszy od okresu odniesienia przewidzianego przez to ustawodawstwo w stosunku do ustalania wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczenia zasiłków dla bezrobotnych — na uwzględnienie wynagrodzenia otrzymywanego przez tę osobę z tytułu tej pracy<sup>14</sup>. Jednak w niektórych przypadkach nie można się odnieść do zarobków rzeczywiście osiągniętych przez samego zainteresowanego<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Zob. wyrok ETS z 28 lutego 1980 r., *Waldemar Fellingner przeciwko Bundesanstalt für Arbeit*, Nuremberg, 67/79, EU:C:1980:59, pkt 7.

<sup>14</sup> Wyrok TS UE z 23 stycznia 2020 r., *ZP przeciwko Bundesagentur für Arbeit*, C-29/19, ECLI:EU:C:2020:36.

<sup>15</sup> Dla bezrobotnego pracownika przygranicznego otrzymującego świadczenia w państwie zamieszkania (tak jakby podlegał temu ustawodawstwu w okresie ostatniej działalności) od tamtejszej instytucji, bierze ona pod uwagę wynagrodzenie, które otrzymywał on w państwie, któremu podlegał w okresie swej działalności (art. 62 ust. 3 w zw. z art. 65 ust. 5 lit. a rozp. 883/2004). Pracownicy przygraniczni zwykle pracują w państwie o wyższych zarobkach niż osiągalne w miejscu zamieszkania. Nieuwzględnienie tej okoliczności zniechęcałoby do podejmowania pracy za gra-



W przypadku emerytur i rent rodzinnych regulacja jest bardziej rozbudowana. Są to świadczenia, których wysokość w poszczególnych ustawodawstwach jest obliczana w sposób stosunkowo skomplikowany i zależny od wielu czynników, a ponadto każda zaangażowana instytucja przyznaje odrębne świadczenie i odrębnie ustala jego wysokość. Główne założenie pozostało jednak niezmienione i wysokość świadczeń opiera się na danych pochodzących z tego systemu. Jeżeli 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<sup>16</sup>:

- i) określa podstawę ustalania świadczeń wyłącznie na podstawie okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie stosowanego przez nią ustawodawstwa;
- ii) wykorzystuje, w celu określenia kwoty wyliczanej na podstawie okresów ubezpieczenia i/lub zamieszkania spełnionych zgodnie z ustawodawstwem pozostałych państw członkowskich, te same składniki określone lub odnotowywane dla okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie stosowanego przez nią ustawodawstwa.

Zasadzie, że przewidziane w Traktacie o funkcjonowaniu UE zaliczanie wszystkich okresów ubezpieczenia ukończonych zgodnie z prawem poszczególnych państw służy również naliczaniu wysokości świadczeń<sup>17</sup>, odpowiada również regulacja art. 65 ust. 2 rozp. 883/2004. Przepisy dotyczące rewaloryzacji składników branych pod uwagę w celu wyliczenia świadczeń, stosuje się do uwzględnianych składników z tytułu okresów ukończonych na podstawie ustawodawstwa innych państw członkowskich. Analogiczne zasady przyjęto dla waloryzacji świadczeń<sup>18</sup>.

Również w tym zakresie, podobnie jak przy świadczeniach dla bezrobotnych, Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że krajowe przepisy o podstawie wymiaru

---

nią. Instytucja miejsca zamieszkania, gdzie świadczenia dla bezrobotnych uzależnia się od wcześniejszych zarobków, powinna uwzględniać zarobki danej osoby podczas ostatniego zatrudnienia, nawet w innym państwie i stosować wyłącznie własne prawo, tak jakby podlegała mu ona w czasie swego ostatniego zatrudnienia. Nie może więc uwzględnić ograniczeń podstawy wymiaru świadczeń z państwa zatrudnienia (wyrok ETS z 1 października 1992 r., *Bernard Grisvard i Georges Kreitz przeciwko Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce de la Moselle*, C-201/91, ECLI:EU:C:1992:368, pkt 16–18).

<sup>16</sup> Art. 56 ust. 1 lit. c rozp. 883/2004.

<sup>17</sup> Na przykład wyrok TS UE z 21 października 2021 r., *SC przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, C-866/19, ECLI:EU:C:2021:865, pkt 33. W tym wyroku TS UE uznał, 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 uwzględnić wszystkie okresy ubezpieczenia, w tym okresy ubezpieczenia ukończone na podstawie ustawodawstwa innych państw członkowskich, natomiast ustalenia rzeczywistej kwoty świadczenia dokonuje się wyłącznie w odniesieniu do okresów ubezpieczenia ukończonych na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego.

<sup>18</sup> Art. 59 rozp. 883/2004.

świadczeń nie powinny dodatkowo pogarszać sytuacji osób migrujących w stosunku do osób aktywnych tylko w danym państwie. Osoby należące do grupy postawionej w gorszej sytuacji powinny być traktowane w ten sam sposób jak inni zainteresowani i należy zastosować wobec nich ten sam reżim prawny. Reżim mający zastosowanie do osób należących do grupy lepiej traktowanej stanowi — wobec braku prawidłowego stosowania prawa Unii — jedyny ważny system referencyjny<sup>19</sup>. Dlatego Trybunał nie zaakceptował<sup>20</sup> uregulowania, które zobowiązuje pracownika migrującego, który zawiera specjalny układ z zabezpieczeniem społecznym danego państwa, do opłacania składek tylko od minimalnej podstawy składki, co powoduje, że przy obliczaniu teoretycznej kwoty emerytury instytucja właściwa uwzględnia jedynie składki opłacone w ramach tego układu, nawet gdy pracownik ten, zanim skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, opłacał w danym państwie składki od podstaw wyższych niż minimalne i gdy pracownik osiadły, który nie przemieszczał się, ma prawo opłacania wyższych składek.

## 5. PODSUMOWANIE.

Postanowienia wiążących Rzeczpospolitą Polską postanowień koordynujących systemy zabezpieczenia społecznego nie odnoszą się bezpośrednio do wysokości podstawy wymiaru składek. Koncentrują się one na wskazaniu ustawodawstwa odpowiadającego za dany okres, a nie na kwotach składek lub świadczeń z nim związanych. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że koordynowane są okresy podlegania zabezpieczeniu społecznemu, a nie wysokość składek lub podstawy wymiaru składek. Podstawa wymiaru składek wynika pośrednio ze wskazania ustawodawstwa właściwego dla danej sytuacji. W związku z tym zastanawiające jest, że składek lub ich podstawy wymiaru jako takich nie uwzględniono przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego, mimo że jest to główny czynnik usiłowań zainteresowanych dobrania korzystnego dla siebie systemu zabezpieczenia społecznego.

Nieco bardziej rozbudowana jest regulacja odnosząca się do podstawy wymiaru przy obliczaniu wysokości świadczeń. Ma ona bowiem zapewnić stosowną dla danej osoby wysokość świadczeń, w tym nabywanych na podstawie okresów osiągniętych w różnych państwach lub składek opłacanych do różnych systemów. W związku z tym przy świadczeniach krótkoterminowych, przyznawanych przez jedną instytucję zobowiązaną do ich wypłaty, zasadniczo korzysta się z podstawy wymiaru składek z systemu, który jest zobowiązany do wypłaty świadczeń. Zasada ta jest podtrzymana przy świadczeniach proporcjonalnych (obliczonych

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok TS UE z 13 lipca 2016 r., *Joachim Pöpperl przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, C187/15, EU:C:2016:550, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>20</sup> Wyrok TS UE z 28 czerwca 2018 r., *Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) przeciwko Jesúsowi Crespowi Reyowi*, C2/17, ECLI:EU:C:2018:511.

*pro rata temporis*). Jednak w tym zakresie obowiązuje bardziej szczegółowa regulacja, która wywołuje dalsze skutki związane z waloryzacją i rewaloryzacją<sup>21</sup>, wypłacaniem dodatków<sup>22</sup> lub uwzględnianiem dochodu lub świadczeń z innych państw przy ocenie wystąpienia przesłanek zawieszenia prawa do świadczeń<sup>23</sup>. Przy obliczaniu świadczeń wykorzystuje się dane o rzeczywistych zarobkach danej osoby. W międzynarodowej regulacji o koordynacji unika się techniki ustalenia wynagrodzenia fikcyjnego lub zastępczego<sup>24</sup>.

Regulacja dotycząca podstaw wymiaru składek i świadczeń wywołuje problemy w praktyce. Próbą ich ograniczenia jest dopuszczenie tymczasowego wyliczenia świadczeń i składek przewidziane w art. 7 rozporządzenia 987/2009.

## BASIS FOR CALCULATING CONTRIBUTIONS AND BENEFITS IN THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS

### Summary

Coordination of social security schemes consists of connecting separate schemes introduced by respective states in order to protect migrant people. Bilateral and multilateral coordinating measures binding the Republic of Poland do not refer directly to the basis of calculating contributions. Periods of affiliation to social security, not the amount of contributions or bases for calculating contributions, are coordinated. Within the scope of benefits the aim is to provide the amount of benefits adequate to the situation of an individual. Thus, as a rule, actual remuneration, bases for calculating contributions or contributions relevant to the individual in the state granting the benefit are taken into consideration.

Keyword: Social security, coordination, basis for calculating contributions

## BIBLIOGRAFIA

- Babińska-Górecka R., *Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 12. *Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

<sup>21</sup> Art. 56 ust. 2 i 59 rozp. 883/2004.

<sup>22</sup> Art. 58 rozp. 883/2004 i art. 87 ust. 1, 3 i 5 polskiej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 504).

<sup>23</sup> Prawo do emerytury lub renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, co stosuje się również do emerytów i rencistów osiągających przychód z tytułu działalności wykonywanej za granicą: art. 14 umowy z Ukrainą, art. 5 lit. a rozp. 883/2004, art. 104, w szczególności ust. 3, ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

<sup>24</sup> Wynagrodzenie zastępcze występuje w § 10 pkt 2 polskiego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.).

- Dzienisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej. Koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004.
- Supiot A., *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, New York 2001.
- Szybkie A., *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów o zabezpieczeniu społecznym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6.
- Ślęzak K., *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 13, 6., Lex.
- Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021.