

KAROLINA STOPKA

ORCID: 0000-0003-1199-9350

Uniwersytet Wrocławski

O OKOLICZNOŚCIACH WYŁĄCZAJĄCYCH PODLEGANIE UBEZPIECZENIOM SPOŁECZNYM OBYWATELI PAŃSTW OBCYCH NA TLE POGLĄDÓW JUDYKATURY (ART. 5 UST. 2 USTAWY O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH)

Abstrakt: W opracowaniu dokonano analizy i oceny poglądów Sądu Najwyższego (SN) sformułowanych na tle art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych określającego, kiedy obywatele państw obcych wyłączeni są spod zakresu obowiązywania tej ustawy. Szerszej ocenie poddano stanowisko SN, zgodnie z którym przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej wyłącza z podlegania polskim ubezpieczeniom społecznym dwie grupy obywateli państw obcych — po pierwsze: obcokrajowców, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (RP) nie ma charakteru stałego i po drugie: obywateli państw obcych, którzy są zatrudnieni w placówkach „dyplomatycznych” w nim wymienionych, a także pogląd, przypisujący użytemu w tym przepisie pojęciu pobyt o charakterze stałym swoiste, autonomiczne na gruncie ubezpieczeń społecznych znaczenie, determinowane sytuacją stanowiącą tytuł do ubezpieczenia społecznego, jak i stanowisko, wskazujące na potrzebę dynamicznej, operatywnej interpretacji zwrotu „nie ma charakteru stałego”. Oceny wskazanych wyżej poglądów SN dokonano z punktu widzenia znaczenia normatywnego przepisu art. 5 ust. 2 dla regulacji ustawy i oczekiwań co do brzmienia i wykładni przepisów wyznaczających zakres podmiotowy aktu normatywnego. Przy ocenie tych poglądów wzięto również pod uwagę wpływ zasady personalizmu na kształtowanie systemów zabezpieczenia społecznego, ewolucję regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych w tym zakresie a także sposób rozstrzygnięcia o ubezpieczeniu społecznym w Konstytucji RP jak i istotę ochrony ubezpieczeniowej.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, podleganie ubezpieczeniom społecznym, obcokrajowiec

WSTĘP

Celem niniejszego opracowania jest ocena poglądów Sądu Najwyższego sformułowanych na tle art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej zwaną „ustawą systemową”.

z punktu widzenia celu i znaczenia tego przepisu dla regulacji ustawy systemowej, genezy zawartego w nim uregulowania oraz istoty ubezpieczeniowej ochrony.

Tak określony cel wymaga w pierwszej kolejności określenia znaczenia normatywnego przepisu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej i wynikających z niego implikacji dla jego wykładni, a następnie dokonania krótkiej prezentacji poglądów sformułowanych na jego tle w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

1. ZNACZENIE NORMATYWNE PRZEPISU ART. 5 UST. 2 USTAWY SYSTEMOWEJ

Przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej stanowi, że ubezpieczeniom społecznym określonym w ustawie nie podlegają obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego i którzy są zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, misjach, misjach specjalnych lub instytucjach międzynarodowych, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej.

Przywołany przepis jest jednym z przepisów ogólnych ustawy systemowej, zawartych w rozdziale 1 zatytułowanym *Przepisy ogólne*. Zawierający go art. 5 jest jednocześnie jednym z dwóch przepisów zawartych w tej części ustawy, które wyznaczają zakres podmiotowy ustawy. Poza art. 5, statuującym w istocie dwa generalne wyłączenia z grona osób podlegających ubezpieczeniem społecznym², art. 3 ustawy określa podmioty wykonujące zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Poza tym w przepisach rozdziału 1 ustawy wskazano rodzaje ubezpieczeń społecznych (art. 1), przedmiot regulacji, w którym, co warto podkreślić, wymieniono w pierwszej kolejności, zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 2), zasadę równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a) oraz definicje legalne pojęć używanych w ustawie (art. 4).

Art. 5 ust. 2 ustawy określa zakres podmiotowy ustawy poprzez wskazanie podmiotów, do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o podleganiu ubezpieczeniom społecznym. Wyznacza on zatem zakres podmiotowy ustawy w sposób negatywno-przedmiotowy. Zawarte w nim wyłączenie ma przy tym charakter warunkowy, jest bowiem uzależnione od spełnienia warunku dotyczącego charakteru pobytu obcokrajowca na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz placówki zatrudnienia. Mimo tego, że wyłączenie to dotyczy wprost tylko jednego rodzaju spraw uregulowanych w ustawie (podlegania ubezpieczeniom społecznym), w istocie ma ono charakter wyłączenia całkowitego.

² Przepis art. 5 ust. 1 stanowi bowiem, że ubezpieczenie społeczne rolników, jeżeli nie podlegają oni obowiązkowi ubezpieczeń społecznych na podstawie ustawy, regulują odrębne przepisy.

Reasumując, od strony formalnoprawnej przepis art. 5 ust. 2 ustawy w oczywisty sposób wpływa na podmiotowy zakres pozostałych przepisów ustawy, w tym nie tylko przepisów określających zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym (to jest przepisów art. 6–14 ustawy systemowej, określających szczegółowo kto, z jakiego tytułu, od jakiego momentu i jak długo podlega obowiązkowo lub dobrowolnie określonemu ubezpieczeniu społecznemu). Jego regulacja determinuje również sytuację innych uczestników obrotu gospodarczego, na których ustawa nakłada określone powinności w związku z zaistnieniem sytuacji podlegania przez osobę fizyczną ubezpieczeniom społecznym. W praktyce wpływa zaś na koszty zatrudnienia, a w szerszej perspektywie na sytuację i strukturę zatrudnienia — konkurencyjność zatrudnienia wśród obywateli polskich i obcokrajowców.

Ze względu na znaczenie przepisów wyznaczających zakres podmiotowy aktów normatywnych w piśmiennictwie z zakresu techniki prawodawczej postuluje się, by ich redakcja była niezwykle starannie przemyślana. Ewentualne błędy popełnione przy redakcji tego typu przepisów mogą mieć bowiem daleko idące skutki dla stosowania przepisów danej ustawy.

Po pierwsze, wskazuje się, że redakcja tego typu przepisów powinna być czytelna dla jej adresatów oraz dla tych, do których postanowienia ustawy nie będą miały zastosowania. Jednostka powinna mieć pewność, czy dana ustawa zawiera przepisy regulujące jej sytuację prawną. Prawodawca nie może tworzyć regulacji prawnych zawierających pułapki na adresatów norm prawnych zawartych w ustawie.

Po drugie, podnosi się, że zakres podmiotowy ustawy należy określać w sposób uwzględniający specyfikę materii regulowanej ustawą oraz że powinien on być naturalną konsekwencją rozwiązań przyjętych w ustawie, czy też że powinien zapewniać taki sam poziom praw i obowiązków dla podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji³.

Wskazane wyżej uwagi co do sposobu redagowania przepisów wyznaczających zakres podmioty ustawy wypada odnieść odpowiednio do procesu ich wykładni. Dbłość zarówno o precyzję, poprawność i jasność języka prawnego, jak i o jego zrozumiałość (komunikatywność) dla adresatów norm prawnych wydają się jednymi z istotniejszych zadań stojących zarówno przed prawodawcą, jak i w konsekwencji przed organami stosującymi prawo⁴.

³ Zob. P. Bielski, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 119, 122–124.

⁴ H. Duszka-Jakimko, B. Kozicka, *Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 9–20, Lex/el. 2021.

2. PRZEPIS ART. 5 UST. 2 USTAWY SYSTEMOWEJ W PRAKTYCE ORZECZNICZEJ SN

Na wstępie wskazać wypada na to, co nie budzi wątpliwości, jeśli chodzi o przyjętą dotychczas wykładnię przepisu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. *A contrario* z treści tego przepisu wynika, że ubezpieczeniom społecznym podlegają obywatele polscy, bezpaństwowcy i niektórzy obywatele państw obcych, przy czym podleganie bezpaństwowców polskim ubezpieczeniom społecznym jest bezwarunkowe. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie normuje zatem sytuacji prawnej wszystkich cudzoziemców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach⁵. Ustawa ta pod pojęciem cudzoziemca rozumie bowiem każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, to jest zarówno obywateli obcych państw ale również bezpaństwowców (zob. art. 3 pkt 2).

Przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie wyznacza również sytuacji obcokrajowców objętych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 r.) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 roku z dnia 16 września 2009 roku dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 883/2004. W praktyce dotyczy obywateli na przykład: Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Rosji, Armenii, Nepału czy Gruzji.

W świetle przepisu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, bez znaczenia dla objęcia obywateli państw obcych polskim systemem ubezpieczenia społecznego pozostaje gwarancja i rzeczywista możliwość uzyskania świadczeń z tego systemu⁶, czy też to, czy obywatel państwa obcego, który nie spełniając przesłanek z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie podlega ubezpieczeniu społecznemu w Polsce nawet dobrowolnie i bez oceny, czy taki tytuł ubezpieczenia posiada w kraju ojczystym⁷.

Za trafne uznać wypada również stanowisko SN, zgodnie z którym przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie znajduje zastosowania do osoby będącej obywatelem polskim, posiadającej jednocześnie obywatelstwo innego kraju⁸.

Wątpliwe wydaje się natomiast to, czy z perspektywy brzmienia art. 5 ust. 2 ustawy systemowej i jego normatywnej funkcji oraz istoty ochrony ubezpieczeniowej, zasadne jest konsekwentne wyprowadzenie przez SN z tego przepisu normy prawnej wyłączającej spod ubezpieczeń społecznych dwie niezależne od siebie kategorie obywateli państw obcych poprzez traktowanie użytego w tym

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.

⁶ Uzasadnienie do wyroku SN z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt II UK 249/03, Lex nr 957401.

⁷ Wyrok SN z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt II UK 295/16, Lex nr 2347776. Zob. też A. Szybkie, *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów międzynarodowych*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6, s. 30.

⁸ Wyrok SN z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt III UK 215/10, Lex nr 950437.

przepisie spójnika „i” jako koniunkcji (złączenia) dwóch zdań, odnoszących się do niezależnych od siebie dwóch kategorii określonych w nim osób, a nie dwóch warunków odnoszących się ogólnie do obywateli państw obcych, których łączne wystąpienie wyłącza ich spod podlegania polskim ubezpieczeniom społecznym. W konsekwencji uznanie przez SN, że zakresem podmiotowym art. 5 ust. 2 ustawy systemowej są objęci zarówno obywatele państw obcych zatrudnieni w placówkach wymienionych w tym przepisie — niezależnie od charakteru ich pobytu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jak również obywatele państw obcych niezatrudnieni w takich placówkach, o ile ich pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego⁹.

Dla utrwalenia się w praktyce orzeczniczej SN zaprezentowanego wyżej poglądu istotne znaczenie miał wyrok SN z dnia 28 maja 2008 roku, sygn. akt I UK 303/07, OSNP 2009/17-18/243. Na judykat ten powołuje się SN praktycznie w każdym orzeczeniu odnoszącym się do spraw związanych z zastosowaniem przepisu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej¹⁰. We wskazanym zaś judykacie SN przyjął, że gdyby ustawodawcy chodziło o wyłączenie z podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego tylko obywateli państw obcych zatrudnionych w placówkach wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, i to wyłącznie w sytuacji, w której ich pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie miałby charakteru stałego, wówczas odniósłby się wprost do tej kategorii osób („obywatele państw obcych zatrudnieni [...], których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego”) lub użyłby sformułowania „obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego, zatrudnieni [...]” albo „obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego, jeżeli są zatrudnieni [...]”. Dalej SN odwołał się do prawnego znaczenia pobytu stałego, zwracając uwagę, że kategoria ta nie jest właściwa dla zasad pobytu na obszarze RP obywateli państw obcych zatrudnionych w placówkach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, przebywających na terytorium RP na podstawie wizy dyplomatycznej lub służbowej.

Z perspektywy podjętych w opracowaniu rozważań nadmienić wypada, że w wyroku z dnia 1 października 2019 roku, sygn. akt. I UK 194/18, OSNP 2020/12/137, SN wskazał, że przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej miał na celu

⁹ W doktrynie analogiczne stanowisko zajęli na przykład J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 103, K. Ślęzak *Zasady prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych*, t. 1. *Część ogólna*, red., A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, s. 530.

¹⁰ Tak na przykład: postanowienie SN z dnia 7 października 2020 r., II UK 317/19, Lex nr 3224658, wyrok SN z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 116/08, Lex nr 738351, wyrok SN z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt I UK 60/11, Lex nr 1102994, postanowienie SN z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II UK 272/19, Lex nr 3159008, podobnie postanowienie SN z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt II UK 280/19, Lex nr 3156206, wyrok SN z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt III UK 215/10, OSNP 2012/13-14/181, wyrok SN z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II UK 11/09, OSNP 2011/9-10/134.

zrealizowanie postanowień Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 roku (art. 33 i 37), o czym świadczy, jak zaznaczył SN „już pobieżna lektura art. 33 i 37 Konwencji”. Jednocześnie SN stwierdził, że z dostępnych w domenie publicznej materiałów towarzyszących procesowi legislacyjnemu, w wyniku którego uchwalono art. 5 ust. 2 ustawy systemowej w obecnym brzmieniu, nie wynika, by zamierzeniem prawodawcy było jedynie zrealizowanie postanowień Konwencji Wiedeńskiej.

Przyjęcie przez SN, że spójnik „i” występujący w przepisie art. 5 ust. 2 ustawy systemowej stanowi koniunkcję (złączenie) dwóch zdań, odnoszących się do niezależnych od siebie kategorii obcokrajowców spowodowało, że dla określenia tego, kiedy obcokrajowiec będzie podlegał systemowi polskiego ubezpieczenia społecznego w istocie rozstrzygające stało się znaczenie przypisane zawartemu w tym przepisie zwrotowi pobyt o charakterze stałym.

Początkowo SN łączył pojęcie pobytu o charakterze stałym z korzystaniem przez obcokrajowca z prawa stałego pobytu na obszarze RP, wyrazem czego było posiadanie przez niego na przykład karty stałego pobytu, zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego i zgody na pracę zarobkową w Polsce¹¹. Ostatecznie ukształtował się ogłód przypisujący pojęciu pobytu o charakterze stałym swoiste, autonomiczne na gruncie ubezpieczeń społecznych znaczenie, determinowane sytuacją stanowiącą tytuł do ubezpieczenia społecznego.

W wyroku z dnia 17 września 2009 roku, sygn. akt II UK 11/09 (OSNP 2011 nr 9–10, poz. 134) SN przyjął, że:

punktem odniesienia dla wyjaśnienia kwestii, czy pobyt cudzoziemca nie ma charakteru stałego jest wymieniony w tym przepisie obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Dlatego charakter pobytu (stały albo niestały) występuje tu w relacji do powszechnego obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, czyli do podstawy ubezpieczenia. Nie zależy więc od tego, jaki zamiar, co do okresu przebywania w Polsce, przejawia cudzoziemiec. [...] Stały pobyt w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oceniany jest w zależności od realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Zatem stały pobyt to pobyt niezmienny w danym okresie, czyli w okresie realizacji podstawy ubezpieczenia.

Nie chodzi więc zasadniczo o to, jaką administracyjną gwarancję lub zapewnienie pobytu miał w Polsce obywatel państwa obcego. Liczy się to, czy obywatel państwa obcego przebywając na terytorium RP w stałym charakterze prowadził działalność pozarolniczą. Stąd dla przyjęcia, że pobyt cudzoziemca ma charakter stały, rozstrzygającego znaczenia nie ma sam zamiar czasowego przebywania na terytorium RP, czy też legitymowanie się jedynie zezwoleniem na pobyt czasowy. Istotne jest jedynie, czy podczas wykonywania wyżej wymienionej działal-

¹¹ Zob. np.: uzasadnienie wyroku SN z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt II UK 249/03, Lex nr 957401; wyrok SN z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt II UK 122/03, Lex nr OSNP 2004/15/270.

ności można mówić o stałym przebywaniu danej osoby na terytorium RP. Wobec tego, pobyt czasowy jest również stały w sensie „niezmienny w danym czasie”. Jednocześnie SN podkreślił, że „nie można uzależniać wykładni pojęcia pobytu stałego od warunku, że cudzoziemiec po określonym czasie nie opuści Polski, gdyż warunek taki nie występuje w ustawie o cudzoziemcach przy zezwoleniu na pobyt na czas nieoznaczony”.

Zaprezentowane wyżej stanowisko SN znalazło aprobatę w późniejszych orzeczeniach¹². Warto w tym miejscu podkreślić, że w wyroku z dnia 6 września 2011 roku sygn. akt I UK 60/11, SN w sprawie dotyczącej cudzoziemca mającego zarejestrowaną w Polsce działalność gospodarczą przyjął, że:

w sytuacji, w której cudzoziemiec taki w ogóle tzn. ani przez jeden dzień nie pojawi się na terytorium RP, wykluczone jest mówienie o jakimkolwiek „pobycie”, tym bardziej mającym „charakter stały” na obszarze RP oraz że prowadzenie w ten sposób działalności przez obywatela państwa obcego z pewnością nie może być uznane za podstawę objęcia go obowiązkiem ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Z przytoczonych dotychczas poglądów SN wynika, że dla objęcia obcokrajowca polskim systemem zabezpieczenia społecznego istotne jest zatem przebywanie przez obcokrajowca w Polsce w związku z tytułem do ubezpieczenia społecznego. Dalsza analiza poglądów judykatury wskazuje natomiast na brak spójności co do tego, czy przebywanie na terytorium RP w związku ze stosunkiem prawnym stanowiącym tytuł do ubezpieczenia społecznego może ograniczać się wyłącznie do wykonywania czynności dla niego właściwych (zawodowych).

W wyroku z dnia 12 lipca 2017 roku sygn. akt II UK 295/16 (Lex nr 2347776), który dotyczył obcokrajowca będącego jednoosobowym wspólnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, SN wskazał na potrzebę dynamicznej, operatywnej interpretacji zwrotu „nie ma charakteru stałego”, czyli wykładni, która uwzględni zmieniające się stosunki gospodarcze, a przede wszystkim ułatwienia w komunikacji przygranicznej, swobodę i wolność prowadzonej działalności gospodarczej. SN stwierdził, że:

w dobie powszechnego dostępu do systemów komunikacji bezprzewodowej, Internetu, prowadzenie działalności gospodarczej bez obowiązku pobytu w siedzibie podmiotu gospodarczego nie jest odstępstwem od współczesnych standardów. Oczywiście bezpośredni nadzór jest jednym z elementów prowadzenia przedsięwzięcia, lecz należy go identyfikować przez pryzmat rodzaju i rozmiaru konkretnej działalności.

Ostatecznie SN uznał, że ze względu na rozmiar działalności brak wspólnika w siedzibie spółki nie oznaczał zerwania zamiaru jej stałego prowadzenia. Kwalifikacji tej nie przeczył fakt, że w tym okresie centrum interesów życiowych cu-

¹² Zob. np.: postanowienie SN z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt II UK 317/19, Lex nr 3224658, postanowienia SN z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II UK 272/19, Lex nr 3159008, postanowienie SN z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt II UK 280/19, Lex nr 3156202.

dzoziemca zlokalizowane było poza granicami Polski (to jest na Białorusi, gdzie mieszkała trójka dzieci pozostających pod jego opieką).

W wyroku z dnia 1 października 2019 roku, sygn. akt I UK 194/18 (OSNP 2020/12/137), dotyczącym cudzoziemca świadczącego pracę na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia, SN wyraził natomiast zapatrywanie, że:

przyjazd, choćby i cykliczny (regularny), do Polski celem wykonywania pewnych aktywności zawodowych jak np. prowadzenie wykładów, czy świadczenie usług doradczych na podstawie umowy zlecenia albo umowy o pracę, nie będzie powodował objęcia obywatela państwa trzeciego polskim systemem ubezpieczenia społecznego. Natomiast stałe przebywanie w Polsce w okresie wykonywania tych czynności (np. zamieszkanie w Polsce i prowadzenie wykładów lub badań przez jeden semestr), chociażby przez krótki (sumarycznie) okres czasu determinowany czasowym zezwoleniem na pobyt, będą prowadzić do objęcia polskim systemem ubezpieczeń społecznych.

3. ALTERNATYWNA KONCEPCJA WYKŁADNI ART. 5 UST. 2 USTAWY SYSTEMOWEJ

W jednym z przywoływanych wcześniej judykatów wskazano, że przyjęta w praktyce orzeczniczej SN wykładnia użytego w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej zwrotu „pobyt o charakterze stałym” była niezbędna dla uniknięcia negatywnych społecznie i gospodarczo konsekwencji polegających na wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego szerokiej kategorii pracowników z państw trzecich, którzy przybywają do Polski na krótki czas celem legalnego świadczenia pracy na podstawie różnego rodzaju umów¹³. Podejmując się próby oceny zajętego przez SN stanowiska, w pierwszej kolejności wypada zauważyć, iż przy przyjętej przez SN koncepcji wyjściowej, że przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej odnosi się do dwóch (a nie jednej) grup obcokrajowców, każde inne niż przyjęte przez SN rozumienie pobytu o charakterze stałym na terytorium RP byłoby trudne do zaakceptowania, zarówno z punktu widzenia istoty ochrony ubezpieczeniowej, zasad jej finansowania jak i sytuacji objętych ochroną. Nie zmienia to jednak faktu, że przyjęta powszechnie w judykaturze praktyka interpretacji tego przepisu budzi zastrzeżenia z punktu widzenia znaczenia normatywnego przepisu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej i oczekiwań co do brzmienia i wykładni przepisów wyznaczających zakres podmiotowy aktu normatywnego. Nie sprzyja ona poczuciu bezpieczeństwa prawnego uczestników polskiego rynku pracy, a zwłaszcza pewności przewidzenia konsekwencji podjęcia przez obcokrajowca aktywności zarobkowej na terenie RP. Uwaga ta dotyczy zarówno wykonawców pracy jak i podmiotów zatrudniających.

Pogląd SN, że zakresem podmiotowym art. 5 ust. 2 ustawy systemowej objęci są zarówno obcokrajowcy zatrudnieni w placówkach wymienionych w tym

¹³ Uzasadnienie do wyroku SN z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt I UK 194/18 (OSNP 2020/12/137).

przepisie, niezależnie od charakteru ich pobytu na obszarze RP, jak również obcokrajowcy niezatrudnieni w takich placówkach, o ile ich pobyt na obszarze RP nie ma charakteru stałego, swego czasu poddał krytyce Andrzej Szybkie. Jego zdaniem przyjęta przez SN wykładnia art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie znajduje oparcia w wykładni językowej oraz jest ona trudna do zaakceptowania również przy zastosowaniu wykładni celowościowej. Według Szybkiego, przepis art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, jako że nie kreuje ulgi dla osoby fizycznej (na przykład ulgi podatkowej), lecz jest regulacją pozbawiającą osoby fizycznej ochrony gwarantowanej przez polski powszechny system ubezpieczeń społecznych, nie powinien być interpretowany przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej¹⁴. Podzielając tę argumentację, warto wskazać ponadto, że brzmienie analizowanego przepisu nie budziłoby wątpliwości co do grupy czy grup obcokrajowców nim objętych, gdyby ustawodawca zastosował w art. 5 ust. 2 ustawy technikę wyliczenia, lub gdyby wymienione w nim warunki (zatrudnienie, pobyt) każdorazowo poprzedził wskazaniem podmiotu, do których się odnoszą¹⁵.

Podjmując się próby oceny przyjętej przez SN wykładni art. 5 ust. 2 ustawy systemowej warto wskazać na znaczenie zasady personalizmu i zasady terytorialności dla regulacji prawnej systemów zabezpieczenia społecznego. Zwykle się przyjmuje, że zmiany w stosunkach europejskich, międzynarodowych, politycznych (nowy układ geopolityczny) oraz ekonomicznych (globalizacja) czy ideologicznych (dążenie do równości) spowodowały, że restrykcyjne stosowanie kryterium obywatelstwa i terytorialności w zakresie kształtowania między innymi uprawnień w sferze zabezpieczenia społecznego straciło swoje pierwotne uzasadnienie. Na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego zjawisko to, w odniesieniu do kryterium obywatelstwa, dobrze ilustrują zmiany regulacji prawnej w obszarze pomocy społecznej.

W świetle przepisów ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej obcokrajowcy mogli korzystać z opieki społecznej w Polsce, w zakresie wynikającym z umów międzynarodowych, w braku tychże na zasadach wzajemności (art. 15). Analogiczne rozwiązanie przewidywała początkowo ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku¹⁶ (zob. art. 7). W trakcie jej obowiązywania zaczęto jednak pomocą społeczną obejmować stopniowo określone kategorie cudzoziemców¹⁷. Proces poszerzenia katalogu świadczeniobiorców pomocy

¹⁴ A. Szybkie, *Podleganie...*, s. 31–32.

¹⁵ Na przykład nadając art. 5 ust. 2 ustawy brzmienie: „nie podlegają ubezpieczeniom społecznym określonym w ustawie obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego oraz obywatele państw obcych, którzy są zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, misjach, misjach specjalnych lub instytucjach międzynarodowych, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej”.

¹⁶ Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506.

¹⁷ Bezpośrednio przed uchynieniem tej ustawy, co nastąpiło 1 maja 2004 r., prawo do świadczeń pomocy społecznej przysługiwało już cudzoziemcom zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadającym zezwolenie na osiedlenie się, zgodę na pobyt

społecznej o kolejne grupy cudzoziemców kontynuowała obowiązująca ustawa o pomocy społecznej, to jest ustawa z dnia 12 marca 2004 roku¹⁸. Dowodów takiej ewolucji nie dostarczają przepisy ubezpieczeniowe.

Dekret z dnia 11 stycznia 1919 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby¹⁹, rozpoczynający proces tworzenia polskiego systemu ubezpieczenia społecznego, wskazując na podmioty podlegające ubezpieczeniu nie odwołał się do kryterium obywatelstwa — ani w aspekcie pozytywnym, ani negatywnym. Artykuł 4 dekretu stanowił, że obowiązkowi ubezpieczenia podlegają wszyscy utrzymujący się z pracy najemnej, bez względu na to, czy są związani z pracodawcą umową najmu. Możliwość dobrowolnego przystąpienia do kasy miały osoby niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia, jeżeli nie przekroczyły trzydziestego piątego roku życia i mieszkały stale w okręgu kasy. Klauzulą obywatelstwa ówczesny ustawodawca posłużył się wyłącznie w kontekście prawa wyborczego do rady kasy chorych, składającej się z delegatów wybranych przez ubezpieczonych i pracodawców. Przepis art. 124 dekretu stanowił, że bierne prawo wyborcze przysługuje tylko wyborcom będącym obywatelami Polski. Analogiczne rozwiązania zawierała ustawa z dnia 19 maja 1920 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby²⁰, która zastąpiła dekret z 1919 roku (zob. art. 3, art. 8 i art. 62 ust. 3).

tolerowany lub status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej (art. 2b).

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.; zob. np.: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 47. W świetle aktualnie obowiązującej ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje: 1. cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: a) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany — w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego; a także mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 293), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ustawy). Przepisy ustawy o pomocy społecznej przyznają również prawo do niektórych świadczeń pomocy społecznej przebywającym na terytorium RP cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi (zob. art. 5a tej ustawy).

¹⁹ Dz.U. z 1919 r. Nr 9, poz. 122.

²⁰ Dz.U. z 1920 r. Nr 44, poz. 272.

Do kryterium obywatelstwa w kontekście podlegania ubezpieczeniom społecznym ustawodawca odwołał się dopiero w przepisach Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 roku o ubezpieczeniu pracowników umysłowych²¹, zwalniając od obowiązku ubezpieczenia cudzoziemców — pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych państw obcych oraz międzynarodowych komisji (art. 5 pkt 8). Analogiczną regulację zawierała tak zwana ustawa scaleniowa, to jest ustawa z 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym²² (zob. art. 5 ust. 1 pkt 5). W ustawodawstwie okresu międzywojennego z podlegania ubezpieczeniom społecznym ostatecznie wyłączona była tylko jedna grupa obywateli państw obcych, determinowana charakterem zatrudnienia. Bez znaczenia pozostawało przy tym, to, czy były to osoby wcześniej przebywające na terytorium Polski. Stan taki trwał do lat siedemdziesiątych minionego stulecia.

Początkowo ustawodawstwo PRL powieliło rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu z 1927 roku oraz ustawie scaleniowej. Artykuł 5 ust. 1 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 roku o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w ujęciu którego powszechne zaopatrzenie emerytalne stanowiło system obowiązkowego zabezpieczenia pracowników i ich rodzin, realizowanego z funduszy państwowych, tworzonych ze składek opłacanych przez zakłady pracy, bez jakichkolwiek potrąceń z wynagrodzenia pracowników, wyłączało z pojęcia pracowników cudzoziemców zatrudnionych w przedstawicielstwach i misjach państw obcych albo w międzynarodowych instytucjach lub komisjach. Z kolei ustawa z dnia 23 stycznia 1968 roku o powszechnym zaopatrzeniu pracowników oraz ich rodzin²³, ujmująca powszechne zaopatrzenie emerytalne jako system obowiązkowego zabezpieczenia społecznego pracowników, stanowiła, że nie są okresami zatrudnienia w rozumieniu ustawy okresy zatrudnienia na obszarze Państwa Polskiego obywatele państw obcych w przedstawicielstwach lub misjach państw obcych albo w międzynarodowych instytucjach lub komisjach, chyba że umowy, układy lub porozumienia międzynarodowe stanowią inaczej (art. 8 ust. 5). Rozwiązania prawne odpowiadające brzmieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej wprowadzone zostały dopiero w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku. Przepisy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1974 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 roku o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁴ wyłączały ich stosowanie do obywateli państw obcych zatrudnionych w obcych misjach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub w międzynarodowych instytucjach i niemających w Polsce stałego pobytu, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Regulację

²¹ Dz.U. z 1927 r. Nr 106, poz. 911.

²² Dz.U. z 1933 r. Nr 51, poz. 936, dalej zwana: „ustawą scaleniową”.

²³ Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.

najbardziej zbliżoną do treści art. 5 ust. 2 ustawy systemowej zawierały przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²⁵ oraz ustawy z dnia 25 listopada 1986 roku o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁶.

Artykuł 4 pierwszej z wymienionych ustaw stanowił, że przepisów ustawy nie stosuje się do obywateli państw obcych, których pobyt w Polsce nie ma charakteru stałego oraz którzy są zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, misjach, misjach specjalnych lub międzynarodowych instytucjach, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Przepis ten w warstwie językowej różnił się od art. 5 ust. 2 ustawy systemowej użytym w nim spójnikiem. Zamiast występującego w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej spójnika „i” w przepisie tym występował spójnik „oraz”. Generalnie obu spójnikom przypisuje się w języku polskim taką samą funkcję, choć można przyjąć, że spójnik „oraz” jako słowo dłuższe sugeruje ważniejszy podział strukturalny, i jako taki spójnik ten mógłby być ewentualnie podstawą do wyróżniania dwóch grup obywateli państw obcych wyłączonych z ubezpieczenia społecznego²⁷. Art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 roku o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych w pełni odpowiadał natomiast brzmieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. Warto nadmienić, że w następstwie noweli z dnia 22 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁸, minister pracy i polityki społecznej mógł w drodze decyzji wyłączać z obowiązku ubezpieczenia społecznego określonego w ustawie niewymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 obywateli państw obcych (art. 4 ust. 5a).

Warto również wskazać, że na gruncie wyżej wymienionych przepisów z okresu ustawodawstwa PRL w piśmiennictwie przyjmowano istnienie dwóch kategorii obywateli państw obcych wyłączonych z podlegania ubezpieczeniom społecznym, jednocześnie pobyt stały łączono z posiadaniem karty pobytu stałego²⁹.

Tym samym, biorąc pod uwagę brzmienie przywołanych regulacji prawnych i praktykę ich stosowania, należałoby stwierdzić, że paradoksalnie w rozwoju historycznym ubezpieczenia społecznego kryterium obywatelstwa zyskiwało na znaczeniu w kształtowaniu zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych, w praktyce prowadząc do wyłączenia z podlegania mu większej liczby obcokrajowców.

²⁵ Dz.U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267 ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U z 1989 r. Nr 25, poz. 137.

²⁷ Zob. *Oraz*, Poradnia językowa PWN, <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/oraz;14811.html> (dostęp: 11.09.2022).

²⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 85, poz. 426.

²⁹ Zob. np. J.I. Jędrasik-Jankowska, [w:] *Ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Omówienie*, [w:] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2001, art. 4, Lex.

Należy w związku z tym postawić pytanie, jakie okoliczności wpłynęły na zmianę redakcyjną przepisów ubezpieczenia społecznego oraz na taką a nie inną ich wykładnię, a ponadto, czy raczej te przemawiają za przyjęciem również na gruncie art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, dotychczasowego rozumienia powielonych w nim rozwiązań z okresu PRL.

W pierwszej kolejności zauważyć wypada, że okres PRL-u, w którym wprowadzono rozwiązania zbieżne z obowiązującym brzmieniem art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, był okresem, w którym propagowano koncepcję „praw obywatelskich”, a nie praw człowieka³⁰. Wprowadzenie tych rozwiązań nastąpiło również po ratyfikowaniu przez Polskę w 1965 roku konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku³¹. Przyjęto w niej, że przedstawiciel dyplomatyczny nie podlega w zakresie usług świadczonych na rzecz państwa wysyłającego przepisom o ubezpieczeniach społecznych, które mogą obowiązywać w państwie przyjmującym (art. 33). Z podlegania tym przepisom konwencja wyłączyła również osoby pozostające wyłącznie w służbie prywatnej przedstawiciela dyplomatycznego oraz członków personelu administracyjnego i technicznego misji — pod warunkiem: a) że nie są one obywatelami państwa przyjmującego ani (lub) nie posiadają tam stałego miejsca zamieszkania; b) że objęte są przepisami o ubezpieczeniach społecznych, które mogą obowiązywać w państwie wysyłającym lub w państwie trzecim. Analogiczne zasady, w odniesieniu do członków urzędu konsularnego oraz członków personelu prywatnego, którzy są zatrudnieni wyłącznie u członków urzędu konsularnego, przewidywała konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 roku, ratyfikowana przez Polskę w 1982 roku³² (art. 47 konwencji).

Nie bez znaczenia dla przyjętego w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych brzmienia przepisów ubezpieczeniowych, czy też ich wykładni mogły pozostawać również przepisy ustrojowe. W przeciwieństwie do konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku, która przyznawała każdemu obywatelowi prawo do opieki państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — do ubezpieczenia społecznego (art. 102 ust. 2), Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku przyznała prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy obywatelom PRL, stanowiąc jednocześnie, że szerszemu urzeczywistnieniu tego prawa służy między innymi „rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy”. Art. 60 konstytucji z 1952 roku został utrzymany w mocy przez art. 77 tak zwanej Małej Konstytucji z 1992 roku.

³⁰ R. Wieruszewski, *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy — założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 103.

³¹ Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232.

³² Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98.

Poszukując odpowiedzi na postawione wyżej pytanie nie sposób pominąć kontekstu finansowego — zasad finansowania ubezpieczeń społecznych, a w konsekwencji tytułu do świadczeń. W okresie międzywojennym system ubezpieczeń społecznych był całkowicie autonomiczny finansowo. Oparty był na składce na ubezpieczenie społeczne, podzielonej między pracodawcę i pracownika. Po drugiej wojnie światowej początkowo włączono finanse ubezpieczeń społecznych do budżetu państwa likwidując fundusze odpowiedzialne za zobowiązania świadczeniowe poszczególnych gałęzi ubezpieczenia, co wynikało w dużej mierze z ustroju państwa oraz koncepcji realizacji zabezpieczenia społecznego na wzór radziecki³³. Składki opłacane przez pracodawców (zakłady pracy) przechodziły na własność państwa jako dochód budżetowy. Wskutek krytyki przyjętego modelu finansowania, począwszy od 1965 roku zaczął się proces systematycznego wyłączenia finansów nadal unitarnego systemu ubezpieczeń społecznych z budżetu państwa. Ostatecznie dualizm finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, przerwała ustawa z 25 listopada 1986 roku o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, która powołała Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego dochód stanowiły składki, nadal jednak opłacane wyłącznie przez zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia społecznego³⁴ (art. 31, po pierwszym styczniu 1990 roku art. 33).

Przechodząc na grunt obowiązującego ustawodawstwa, w pierwszej kolejności wskazać wypada, że ustawa zasadnicza nie daje podstaw do szerokiego wyłączenia z podlegania ubezpieczeniom społecznym obywateli państw obcych. Art. 67 Konstytucji RP, który statuuje prawo do zabezpieczenia społecznego ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego przyznaje to prawo obywatelowi. *Prima facie* wydaje się zatem, że przepis ten nie ma bezpośredniego zastosowania do obcokrajowców³⁵. Należy jednak zauważyć, że przepis ten nie mówi wprost o obywatelu polskim. Nie odnosi zatem tego określenia wyraźnie do przynależności państwowej, tak jak na przykład czyniła to konstytucja PRL z 1952 roku. Sformułowana uwaga nabiera szczególnego znaczenia jeszcze z dwóch względów. Po pierwsze, poza określeniem „obywatel” użytym we wspomnianym przepisie³⁶, konstytucja posługuje się sformułowaniem „oby-

³³ K. Ślęzak, *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013, s. 104.

³⁴ *Ibidem*, s. 102–103.

³⁵ Zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt II UK 249/03, Lex nr 957401.

³⁶ Jak również na przykład w przepisie art. 61 mówiącym o prawie dostępu do informacji publicznej, art. 68 mówiącym o prawie do ochrony zdrowia, art. 70 statuującym prawo do nauki, 74 traktującym o bezpieczeństwie ekologicznym i ochronie środowiska, czy art. 75 traktującym o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

watele Rzeczypospolitej” (preambuła) oraz określeniem „obywatel polski”³⁷. Obok tych kategorii pojęciowych wymienia oczywiście cudzoziemców³⁸. Ta różnorodność określeń wyklucza możliwość łączenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego pod względem podmiotowym wyłącznie z kryterium obywatelstwa polskiego. Wniosek ten potwierdza również przebieg prac legislacyjnych nad obowiązującą konstytucją, który wskazuje na świadome posługiwanie się tymi kategoriami przez ustawodawcę.

W trakcie uchwalania przepisów konstytucji problem różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw w oparciu o kryterium obywatelstwa był zagadnieniem budzącym żywą i wielowątkową dyskusję, również w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego³⁹. W Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN) rozważano, czy zabezpieczenie społeczne ma przysługiwać wyłącznie obywatelom polskim, czy też uprawniać do świadczeń inne osoby, na przykład bezpaństwowców i cudzoziemców. Podczas dyskusji na ten temat wskazywano na międzynarodowe standardy, które nakazują obejmować zabezpieczeniem społecznym „każdego”, jak również na sposób rozumienia w doktrynie prawa konstytucyjnego przepisów ustawy zasadniczej lub innej ustawy, mówiących o obywatelu, nie odnosząc tego sformułowania wyraźnie do przynależności państwowej, jako przepisów przyznających dane prawo człowiekowi, niezależnie od jego obywatelstwa. Jednocześnie podkreślano, że ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego jedynie do obywateli polskich skutkowałoby naruszeniem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Godna odnotowania jest wypowiedź Andrzeja Rzeplińskiego, który podczas prac KKZN, powołując się na brzmienie art. 12 ust. 4 w lit. a) Europejskiej Karty Socjalnej, nakładającego na państwa strony Karty obowiązek traktowania obywateli innych umawiających się stron na równi z ich własnymi obywatelami pod względem prawa do zabezpieczenia społecznego, wskazał na istnienie „wyraźnego obowiązku równego traktowania wszystkich, niezależnie od tego, czy są obywatelami, czy nie”. Ostatecznie w pra-

³⁷ Zwrot „obywatel polski” występuje również w innych przepisach konstytucji, na przykład w art. 14 traktującym o pluralizmie politycznym mówi zaś o „obywatelach polskich”. Kategorią „obywateli polskich” posługuje się również w art. 34–36, traktujących odpowiednio o obywatelstwie polskim, ochronie mniejszości narodowych i etnicznych, opiece ze strony Rzeczypospolitej Polskiej podczas pobytu za granicą. W przepisie art. 52 ust. 4 traktującym o braku możliwości polskiego nie można wydaląc z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju, czy przepisach art. 55 traktujących o ekstradycji oraz art. 62 o czynnym prawie wyborczym.

³⁸ Zob. np. art. 56 Konstytucji traktujący o prawie azylu i statusie uchodźcy.

³⁹ M. Jabłoński, *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 537–539, P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, red. A. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 600 i przywołane tam piśmiennictwo.

Zob. M. Jabłoński, *Zasada różnicowania...*, s. 534.

cach nad brzmieniem art. 67 konstytucji zwyciężyła koncepcja, że nie można użyć w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego wyrazu „każdy”, ponieważ sformułowanie to obejmowałoby wszystkich obywateli, w tym również obywateli państw, które nie są stronami umów międzynarodowych wiążących Polskę (Europejska Karta Socjalna była wówczas ratyfikowana przez niewiele ponad połowę państw członków Rady Europy). Z tej perspektywy przyjmuje się, że adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego są wszyscy obywatele państw, których łączy szczególna więź prawna — obywatelstwo — z konkretnym państwem należącym wraz z RP do określonej organizacji międzynarodowej.

Reasumując, z perspektywy założeń, które towarzyszyły ukształtowaniu treści art. 67 konstytucji przyjąć należy, że również obywatele państw obcych (cudzoziemcy) są objęci prawem do zabezpieczenia społecznego. Wobec tego odniesienie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego również do cudzoziemców nie wymaga wyłącznie odwoływania się do art. 37 Konstytucji RP, zgodnie z którym z wolności i praw zapewnionych w konstytucji korzysta każdy, „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, a wyjątki od tego określa ustawa, w tym właśnie art. 5 ust. 2 ustawy systemowej⁴⁰. Tym samym art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie należy rozpatrywać wyłącznie w kategorii przepisu realizującego dyspozycję z art. 37 ust. 2 konstytucji. Przyjęcie odmiennego zapatrywania i tak nakazywałoby oczekiwać, że stosowne wyłączenie cudzoziemców z regulacji ubezpieczeniowej powinny czynić zadość podstawowym standardom techniki legislacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zachowania przez ustawodawcę wymogom odpowiedniej „poprawności”, „przejrzystości”, i „jasności” przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw⁴¹.

Warto również wskazać, że takie, a nie inne określenie podmiotu prawa do zabezpieczenia społecznego w konstytucji, nie było przypadkowe w aspekcie niedookreślenia form realizacji tego prawa i w konsekwencji ryzyka nałożenia na państwo nadmiernych zobowiązań finansowych. W aktualnie obowiązującej konstytucji nie pojawia się pojęcie ubezpieczenia społecznego ani żadnej innej formy prawnej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Przyjęta przez ustawodawcę forma realizacji zabezpieczenia społecznego ma zaś istotne znaczenie dla stabilności finansowej państwa. Ta zaś jest szczególnie istotna w kontekście zaopatrzeniowych form ochrony socjalnej, finansowanej ze środków budżetu państwa (centralnego, lokalnych) i w dużej mierze związanych z zaistnieniem sytuacji mających charakter zewnętrzny względem jednostki, a nie ubezpieczeniowej formy ochrony. Z założenia ubezpieczeniowa forma ochrony polega na obowiązku płacenia składek, które stanowią cenę, jaką każda osoba podlegająca ubezpieczeniom społecznym płaci za swoją ochronę na wypadek zajścia określonego ryzyka, i z których tylko one mogą korzystać w razie ziszczenia się ryzyka. Wymienione

⁴⁰ Tak na przykład uzasadnienie wyroku SN z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt II UK 249/03, Lex nr 957401.

⁴¹ A. Jabłoński, *Zasada różnicowania...*, s. 542–544.

właściwości ochrony ubezpieczeniowej charakteryzują obowiązujący w Polsce system ubezpieczenia społecznego. W konsekwencji przyjąć wypada, że treść art. 67 konstytucji nie może stanowić podstawy sformułowania dyrektywy interpretacyjnej, w świetle której zasadne byłoby dążenie do takiej interpretacji art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, która zawęzi krąg obywateli państw obcych podlegających ubezpieczeniom społecznym, za przejaw czego, uchodzić może pogląd o zwolnieniu od ubezpieczeń społecznych dwóch, a nie jednej grupy obywateli państw obcych.

Za swoisty przejaw uznania przez SN braku podstaw do szerokiego wyłączenia z podlegania ubezpieczeniom społecznym obywateli państw obcych uznać wypada przyjęty przez SN sposób rozumienia warunku wyłączającego, jakim jest brak pobytu o charakterze stałym — nadanie mu autonomicznego znaczenia na gruncie ubezpieczeń społecznych i jednocześnie wskazanie za potrzebą dynamicznej (operatywnej) jego wykładni. Idea samofinansowania leżąca u podstaw ubezpieczeń społecznych uzasadnia objęcie obowiązkiem ubezpieczenia wszystkich potencjalnie zagrożonych ryzykami socjalnymi związanymi z pracą. Długotrwałość aktywności zarobkowej stanowiącej tytuł do ubezpieczenia, podobnie jak zamieszkiwanie na terytorium RP w okresie aktywności zarobkowej, nie mają *de lege lata* prawnego znaczenia dla podlegania ubezpieczeniom społecznym. Pierwsza z wymienionych okoliczności nabiera pewnego znaczenia dopiero w fazie realizacyjnej stosunku ubezpieczenia, pośrednio wpływając na spełnienie warunków nabycia prawa do świadczeń (staż ubezpieczeniowy) lub na wysokość świadczeń. Kwestia dbałości o finanse publiczne w przypadku ubezpieczeń społecznych nabiera szczególnego znaczenia dopiero w sytuacji, w której ze względu na deficyt funduszu wyodrębnionego na wypłatę świadczeń uruchamiane są dotacje budżetowe (zob. art. 53 ustawy systemowej).

Za powszechnym charakterem ubezpieczeń społecznych, również w odniesieniu do obywateli państw obcych, przemawia też główny cel ubezpieczenia społecznego jako systemu nastawionego na potrzeby ludzi pozbawionych możliwości zarobkowania⁴², a także charakter ryzyka chronionego w jego ramach. Nie są to zagrożenia wyłączne dla człowieka funkcjonującego w danym społeczeństwie. Poza tym sytuacje objęte ochroną w ramach ubezpieczenia społecznego wiążą się z przyczynami dotyczącymi kondycji fizycznej danej osoby, a nie czynnikami zewnętrznymi, za które lub na które państwo poprzez swoją politykę, czy społeczeństwo ma bezpośredni wpływ. W przypadku ubezpieczeń społecznych, jeśli już, wpływ na ziszczenie się ryzyka ma natomiast w pewnym sensie ubezpieczony oraz podmiot zatrudniający, korzystający z pracy ludzkiej w toku prowadzenia działalności. Nie bez znaczenia dla minimalizowania wagi kryterium obywatelstwa w kształtowaniu zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych mają też zasady nabywania prawa do świadczeń (brak testu ubóstwa, kryterium dochodowego), a także zasady ustalania ich wysokości.

⁴² W. Szubert, *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 11.

4. UWAGI KOŃCOWE

Przyjęta przez SN wykładnia art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, zgodnie z którą przepis ten swym zakresem obejmuje dwie odrębne grupy obcokrajowców — zarówno obywateli państw obcych zatrudnionych w placówkach „dyplomatycznych” w nim wskazanych niezależnie od charakteru ich pobytu na terytorium RP, jak również obywateli państw obcych niezatrudnionych w tego typu placówkach, o ile ich pobyt na terytorium RP nie ma charakteru stałego, nie wynika jednoznacznie z brzmienia art. 5 ust. 2 ustawy. Brzmienie tego przepisu samo w sobie daje zatem podstawę do sporu o normę prawną w nim wyrażoną.

Wpływ zasady personalizmu na kształtowanie współczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, ewolucja regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych w tym zakresie, podobnie jak sposób rozstrzygnięcia o ubezpieczeniu społecznym w Konstytucji RP, czy istota ochrony ubezpieczeniowej, przemawiają za stosunkowo szerokim kręgiem podmiotów podlegających ubezpieczeniom społecznym. O ile zatem można uznać, że istnieją racje dla pozostawienia w ustawie systemowej przepisu art. 5 ust. 2, to, mając na względzie wspomniane wyżej okoliczności determinujące krąg podmiotowy ubezpieczeń społecznych, opowiedzenie się za klasycznym znaczeniem użytego w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej spójnika „i”, jako spójnika warunków, a nie spójnika „zdań”, wydaje się prowadzić do rozwiązań najtrafniejszych prakseologicznie, w tym z punktu widzenia funkcji i znaczenia przepisów wyznaczających zakres podmiotowy aktu normatywnego. W konsekwencji przyjąć można, że hipotezą art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, objęci są wyłącznie obcokrajowcy, którzy spełniają łącznie warunek braku pobytu o charakterze stałym w Polsce jak i warunek zatrudnienia w placówkach „dyplomatycznych”, a więc, że wyłączeniu z podlegania polskim ubezpieczeniom społecznym podlegają tylko ci obcokrajowcy, których pobyt na terytorium RP ma bezpośredni związek z wykonywaniem pracy w placówkach dyplomatycznych.

A contrario, pozostali obcokrajowcy, którzy na terytorium RP znajdują się w sytuacji opisanej w art. 6 ustawy systemowej, ocenianej z uwzględnieniem przepisów art. 13 i 8 tej ustawy, podlegają ubezpieczeniom społecznym w Polsce. Wobec nich tylko ratyfikowana umowa międzynarodowa jako prawo nadrzędne może wykluczać stosowanie polskich przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Wyłączenie to nie musi być przy tym wyrażone w ustawie. Z punktu widzenia poprawnej legislacji byłoby wręcz zbędne, zważywszy na usytuowanie umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa⁴³. Zgodnie z art. 9 konstytucji Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Z kolei w art. 91 ustawy zasadniczej stwierdza się, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowe-

⁴³ Zob. też: A. Szybkie, *Podleganie...*, s. 30.

go porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

De lege ferenda, kryterium ekonomiczne nawiązujące do określonej aktywności na terytorium RP (zwłaszcza zarobkowej, choć nie tylko), determinujące w sposób pozytywny zakres podmiotowy podlegania ubezpieczeniom społecznym, winno znaleźć bezpośredni wyraz w przepisach ogólnych ustawy, a nie dopiero w dalszych przepisach merytorycznych.

ON THE CIRCUMSTANCES EXCLUDING CITIZENS OF FOREIGN COUNTRIES FROM SOCIAL INSURANCE IN POLAND IN VIEW OF JUDICATURE (ART. 5 SECTION 2 OF THE ACT ON THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM)

Summary

The paper analyzes and assesses the views of the Supreme Court formulated in relation to Article 5 Section 2 of the Social Insurance System Act, which regulates the situations that exclude citizens of foreign countries from the scope of the Act. A broader assessment was made of the position of the Supreme Court according to which the provision of Article 5 Section 2 of the System Act excludes two groups of citizens of foreign countries from being subject to the Polish social insurance — firstly: foreigners whose stay in the territory of the Republic of Poland is not permanent, and secondly: citizens of foreign countries who are employed in the “diplomatic” posts mentioned therein. Also assessed were the views ascribing to the concept of “permanent character of stay” used in this provision a specific meaning in the context of social insurance, determined by the situation constituting the title to social insurance, as well as the view pointing to the need for dynamic interpretation of the phrase “not of permanent character”. The above views of the Supreme Court were assessed from the point of view of the normative meaning of the provision of Article 5 Section 2 for the legal regulation of the Act and expectations as to the wording and interpretation of the provisions determining the scope of the normative act. The assessment of these views also took into account the impact of the principle of personalism on the shaping of social security systems, the evolution of the social insurance legal regulation in this respect, as well as the manner in which the issue of social insurance was resolved in the Constitution of the Republic of Poland and the essence of insurance protection.

Keywords: social insurance, subject to social insurance, foreigner, jurisprudence

BIBLIOGRAFIA

- Duszka-Jakimko H., Kozicka B., *Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, Lex/e 2021.
- Jabłoński M., *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.

- Jędrasik-Jankowska I., [w:] *Ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Omówienie*, [w:] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2001, art. 4, Lex.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001.
- Kuczma P., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, red. A. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Szubert W., *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, „Prawo i Państwo” 1949, nr 11.
- Szybkie A., *Podleganie w Polsce ubezpieczeniom społecznym przez cudzoziemców w świetle zasady równego traktowania wynikającej z prawa UE i umów międzynarodowych*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6.
- Ślebzak K., *Prawny charakter składek na ubezpieczenie społeczne*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, Wrocław 2013.
- Ślebzak K., *Zasady prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych*, t. 1. Część ogólna, red., A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020.
- Wieruszewski R., *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy — założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003.