

# Wstęp

Człowiek jest istotą, dla której możliwość przewidywania przyszłych zdarzeń, ich okoliczności oraz następstw ma zasadnicze znaczenie. Jednakże umysł ludzki nie jest w stanie z góry poznać ich wszystkich, a niebezpieczeństwo wystąpienia niekorzystnych nieprzewidzianych zdarzeń (ryzyko) znacząco wpływa na możliwość pokierowania przez człowieka własnym losem. Co więcej, niektóre typy (rodzaje) ryzyka, takie jak choroby czy starość, a także utrata źródła dochodów, przynoszą negatywne skutki nie tylko osobie bezpośrednio nimi dotkniętej. Oznacza to, że poszukiwanie metod zapobiegania i przeciwdziałania tym skutkom jest procesem obejmującym szersze zbiorowości ludzkie (czyli procesem społecznym). Jednym z wciąż trwających etapów ich działań w tym zakresie jest ubezpieczenie społeczne.

„Ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze na zbiorowość osób do nich uprawnionych”<sup>1</sup>. „Ubezpieczenie społeczne jest instytucją prawa publicznego, ukształtowaną przez państwo na przełomie XIX i XX w. w celu zabezpieczenia materialnych potrzeb pracownika i jego rodziny w razie zajścia zdarzeń powodujących niezdolność do dalszego zarobkowania”<sup>2</sup>. „Istota ubezpieczeń

---

<sup>1</sup> W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987, s. 66; por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 6, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 105 i nast.

<sup>2</sup> T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie społeczne* [w:] *Encyklopedia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz do instytucji prawnych*, red. L. Florek, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 123-1.

społecznych wyraża się w solidarności zbiorowej osób fizycznych zagrożonych różnym ryzykiem<sup>3</sup> – powyższe sformułowania ujmują podstawową zasadę działania rozwiązań, od których wywodzą się najważniejsze cechy przedmiotu niniejszej pracy. „Ubezpieczenie społeczne”, „ubezpieczenia społeczne” oraz „zabezpieczenie społeczne”, definiowane jako „całokształt środków i działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, wspólnie uznanych za ważne, potrzeb<sup>4</sup> na drodze do realizacji idei „takiej struktury społecznej, w której wszyscy będą korzystać z dobrobytu zgodnie z potencjałem sił produkcyjnych danego społeczeństwa”<sup>5</sup> są w tej pracy traktowane jako pojęcia tożsame<sup>6</sup>. Choć bowiem w literaturze przedmiotu, jak i w prawie występuje rozróżnienie między tymi pojęciami, to brak jest jednolitych ustaleń w tym zakresie.

Ponadto nie można pominąć znaczenia konkurencji rynkowej, ujmowanej niekiedy jako pojęcie przeciwstawne, a niekiedy komplementarne w stosunku do solidarności<sup>7</sup>. Z prawnego punktu widzenia istotny jest hybrydalny charakter stosunków prawnych powstających i istniejących w ramach ubezpieczeń społecznych, szerzej zaś – w ramach polityki społecznej jako całości, stanowiącej „dziedzinę trudną do teoretycznego uporządkowania”<sup>8</sup>. Oznacza on, że

<sup>3</sup> A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. I, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998–2000, s. 55; por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 40–41; T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 19–34; por. też R.B. Saltman, *Assessing Social Health Insurance Systems: Present and Future Policy Issues* [w:] *Social Health Insurance Systems in Western Europe*, red. R.B. Saltman, R. Busse, J. Figueras, Open University Press, Maidenhead–New York 2004, s. 141; C. Włodarczyk, S. Poździech, *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 49.

<sup>4</sup> Tak G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, wyd. 5, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>5</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 23.

<sup>6</sup> Por. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973, s. 229–230; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001, s. 70 i nast.; por. jednak T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 123-1, 123-3; T.E. Getzen, *Ekonomika zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 87–89; por. też A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. I, s. 55 i nast.

<sup>7</sup> A. Dixon, M. Pfaff, J. Hermesse, *Solidarity and Competition in Social Health Insurance Countries* [w:] *Social Health Insurance Systems in Western Europe*, red. R.B. Saltman, R. Busse, J. Figueras, Open University Press, Maidenhead–New York 2004, s. 171; T. Geisen, *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie* [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 52–54.

<sup>8</sup> W. Szubert, *Studia...*, s. 69 i nast.; por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, wyd. 3, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 10–11; W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 48.

„do ubezpieczeń społecznych odnoszą się przepisy o różnym charakterze. Wiąże się je w osobną gałąź prawa albo rozpatruje (...) jako fragment prawa ubezpieczeń (społecznych i gospodarczych), albo w powiązaniu z prawem pracy”<sup>9</sup>. W konsekwencji rozwiązania prawne funkcjonujące w praktyce należą najczęściej do pośrednich między gałęziami prawa wyróżnianymi w nauce i często wymagają interdyscyplinarnego podejścia badawczego<sup>10</sup>. Wynika to z mającej ogólniejsze znaczenie okoliczności, że zabezpieczenie społeczne „pozostaje pod ścisłym wpływem faktów ekonomicznych”<sup>11</sup> oraz sytuuje się „na skrzyżowaniu systemu gospodarczego i systemu kultury”<sup>12</sup>. Nie można również nie uwzględnić takich specyficznych perspektyw, jak proces integracji europejskiej<sup>13</sup>.

Stwierdzenia te nabierają szczególnej wagi, jeśli odnosi się je do zasygnalizowanych powyżej typów ryzyka<sup>14</sup>. „Ryzyko społeczne”<sup>15</sup> jest przy tym, jak podkreśla się w doktrynie, pojęciem o zakresie ściśle uzależnionym „od przyjętego w prawie ubezpieczeń społecznych przekonania władz legislacyjnych (...) jakiego typu świadczenia są gwarantowane osobom, które znalazły się w sytuacji życiowej uprawniającej do domagania się wsparcia ze strony instytucji ubezpieczeniowej”<sup>16</sup>.

W związku z ubezpieczeniem odnoszącym się do zdrowia człowieka (zdrowotnym) zasygnalizowania wymagałby tu odrębny problem, wynikający z przekonania, że w opiece zdrowotnej istnieje powszechny mechanizm rynkowy, umożliwiający rynkową wycenę usług („rynkowość usług medycznych”), albo że mechanizm taki nie istnieje, a zatem usługi medyczne powinny być traktowane jako „dobra publiczne dostarczane przez państwo”<sup>17</sup>.

Z kolei w zakresie zabezpieczenia od ryzyka starości (emerytalnego) stwierdza się (wychodząc z podobnego punktu widzenia), że stanowi ono samo w sobie jeden z „centralnych” czy „kluczowych” elementów współczesnego

<sup>9</sup> Tak G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 33; por. W. Szubert, *O charakterze prawnym ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1972, nr 3, s. 6 i nast.

<sup>10</sup> Tak W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 5; W. de Gooijer, *Trends in EU health care systems*, Springer, Berlin 2006, s. 140–141.

<sup>11</sup> Tak W. Szubert, *Zagadnienia prawne ubezpieczenia społecznego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 4, s. 766; por. np. A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, wyd. 3, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 37 i nast.

<sup>12</sup> Tak P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998, s. 233.

<sup>13</sup> Por. np. B. Schulte, *Integracja europejska a ochrona socjalna* [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, red. K. Kraus, T. Piątek, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 396.

<sup>14</sup> Por. T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie społeczne*, s. 123-1.

<sup>15</sup> Tak W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 57 i nast.; por. np. A. Napiórkowska, *Ryzyko w ubezpieczeniu społecznym*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 12, s. 60 i nast.

<sup>16</sup> Tak A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. I, s. 60.

<sup>17</sup> Tak W. Misiński, *Modelowanie systemu powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 228.

państwa, gospodarki i społeczeństwa<sup>18</sup> oraz „podstawowy i największy filar” ubezpieczeń społecznych<sup>19</sup>. W tym ostatnim odniesieniu dzieje się tak m.in. ze względu na poprawiające się we współczesnym społeczeństwie długość i jakość życia, przekształcające starość w tzw. trzeci wiek<sup>20</sup>. Zabezpieczenie emerytalne nie jest już zatem jedynie ubezpieczeniem od ryzyka niezdolności do pracy ze względu na utratę niezbędnych sił, a nawet nie domniemaniem tej niezdolności z chwilą przekroczenia określonego wieku (emerytalnego)<sup>21</sup>. Obecnie charakteryzuje się ono samodzielnością bytu i odrębnością treści jako prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku i przepracowaniu wymaganego okresu<sup>22</sup>. Z tej przyczyny opisuje się je również jako swego rodzaju umowę o świadczenie przyszłe, którego odpłatność stanowi część aktualnych dochodów danej osoby<sup>23</sup>.

Jednym z interesujących przykładów funkcjonujących obecnie kompleksowych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego są te, które państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) zapewniły, wzorując się na przepisach swoich własnych systemów prawnych, pracownikom jej instytucji i organów<sup>24</sup>. Autor niniejszej monografii podjął próbę ich usystematyzowanego opisanie w swojej pracy doktorskiej, a wcześniej – w publikowanych artykułach<sup>25</sup>. Przedmiot niniejszej pracy stanowi zatem omówienie tychże rozwiązań na tle porównawczym zabezpieczenia społecznego w wybranych państwach członkowskich Unii. Omówienie to nastąpi w zakresie odpowiadającym zakresowi zabezpieczenia pracowników instytucji: zabezpieczenia zdrowotnego, chorobowego, wypadkowego, emerytalnego, rentowego oraz od bezrobocia, w rozumieniu konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy

<sup>18</sup> Zob. np. G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 34; por. *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 11; P. Marier, *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies*, Routledge / European University Institute, London–Florence 2008, s. 1.

<sup>19</sup> Tak T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>20</sup> W. Szubert, *Studia...*, s. 77; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 217–219; J. Żarnowski, *Spoleczeństwa XX wieku*, Ossolineum, Wrocław 1999, s. 5–7, 91–92.

<sup>21</sup> Tak I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 211–212; I. Jędrasik-Jankowska, *Treść ryzyka emerytalnego* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 69–70.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 70, 88; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 212–216; por. np. P. Bocianowski, *Wiek emerytalny jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 1, s. 10 i nast.

<sup>23</sup> Np. F.L. Calciano, M. Tirelli, *Public versus private old-age pensions in Europe*, „European View” 2008, no. 2, s. 277–278; podobnie, w szerszym zakresie, T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie społeczne*, s. 123-2.

<sup>24</sup> Por. M. Górka, *Instytucje i organy* [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 121.

<sup>25</sup> Zob. np. P. Kaleta, *Połączony System Ubezpieczeń Zdrowotnych dla pracowników instytucji Unii Europejskiej (JSIS/RCAM) – prawo pierwotne, wtórne i wewnętrzne*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2008, nr 1–2, s. 78 i nast.

z 28 maja 1952 r. w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775)<sup>26</sup> uznawanej za „konstytucję międzynarodową w dziedzinie zabezpieczenia społecznego”<sup>27</sup>.

W ostatnich latach następuje stały wzrost liczby obywateli polskich zatrudnionych w instytucjach Unii Europejskiej. Podaje się, że w 2009 r. było ich ok. 1,5 tys., w 2014 r. zaś – już ok. 2,7 tys.<sup>28</sup> Jest bardzo prawdopodobne, że proces ten będzie trwał nadal. Zagadnienia zabezpieczenia społecznego w tym specyficznym miejscu pracy (zwłaszcza w porównaniu z wcześniejszymi okresami zatrudnienia w Polsce lub w innym kraju) mają zatem dla tych osób coraz większą doniosłość praktyczną.

Wobec powyższych względów niniejsza praca ma na celu:

1. Ustalenie badawcze podobieństw i różnic między systemami zabezpieczenia społecznego obowiązującymi powszechnie oraz obejmującymi pracowników administracji publicznej w wybranych – ze względu na: kontekst, historię, cechy, zasady finansowania i problemy, które opiswane systemy mają rozwiązywać – państwach członkowskich Unii Europejskiej (są to: Wielka Brytania, Niemcy i Francja, jako trzy największe spośród wysoko rozwiniętych państw członkowskich UE<sup>29</sup>; Belgia,

---

<sup>26</sup> Jej wagę podkreśla np. G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 24–26, 37, 72; S. Golinowska, *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie* [w:] *Bazowe systemy emerytalne*, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993, t. I, s. 19–20; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 16.

<sup>27</sup> G. Uścińska, *Europejskie...*, s. 47; T. Bińczycka-Majewska, *Międzynarodowe uwarunkowania polskiego systemu zabezpieczenia społecznego* [w:] *Księga jubileuszowa prof. Tadeusza Zielińskiego. Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 475.

<sup>28</sup> Za: Komisja Europejska, *Distribution of officials and temporary agents by genders, nationalities, function groups and grades (all budgets)*, Dyrekcja Generalna KE ds. zasobów ludzkich i bezpieczeństwa, Bruksela 2015 ([http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_nat\\_x\\_grade\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_grade_en.pdf) – dostęp 01.07.2015); Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku* (<http://www.ms.gov.pl/resource/77dd421d-0630-44bc-8fb1-b682aaf8fb05:JCR> – dostęp 01.07.2015; [http://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/Zatrudnienie/Informacja\\_stan\\_zatrudnienia\\_KSE\\_I\\_polrocz\\_2011.doc](http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Zatrudnienie/Informacja_stan_zatrudnienia_KSE_I_polrocz_2011.doc) – dostęp 01.07.2015); por. J. Pawlicki, *Polski desant na posady w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 26.06.2009, s. 4; J. Żylińska, *UE – w Komisji Europejskiej pracuje 1183 polskich urzędników*, wiadomość w serwisie informacyjnym Polskiej Agencji Prasowej, 14.01.2013.

<sup>29</sup> Wywód niniejszy oparto na: N. Catala, R. Bonnet, *Droit Social Européen*, Litec, Paris 1991; D. Pieters, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, Intersentia, Antwerp–Oxford–New York 2003; A. Wyrozumka, *Zasady działania Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 94–97; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999, s. 42, 221; por. np. C. Włodarczyk, S. Poździejch, *Systemy zdrowotne...*, s. 10, 16; J. Leowski, *Polityka zdrowotna i zdrowie publiczne*, wyd. 3, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 122 i nast.; B. von Maydell, K. Burchardt, K.-D. Henke, R. Leitner, R. Muggels, M. Quanta, P.-L. Rauha-la, G. Verschraegen, M. Żukowski, *Enabling Social Europe*, Springer, Berlin 2006, s. 157–158;

na terytorium której ma siedzibę większość instytucji i organów Unii Europejskiej<sup>30</sup>; Polska, gdzie niniejsza praca powstała)<sup>31</sup>.

2. Przedstawienie aktualnego stanu ubezpieczeń społecznych pracowników administracji publicznej w wybranych państwach członkowskich UE i odniesienie do nich ubezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej (Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady UE, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego) poprzez analizę ewolucji rozwiązań prawnych w omawianym zakresie.

Praca koncentruje się wokół podstawowej hipotezy, że ubezpieczenie społeczne pracowników instytucji Unii Europejskiej jest, prawnie rzecz biorąc<sup>32</sup>, podobne systemom istniejącym w państwach członkowskich UE, z których wyrasta. Dotyczy to w szczególności systemów państw założycielskich byłej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wśród których znalazły się trzy spośród państw wybranych na potrzeby niniejszej pracy: Niemcy, Francja i Belgia. Systemy w nich obowiązujące wydają się z różnych względów charakteryzować, jak zostanie ukazane w pracy, znaczącym wyodrębnieniem pracowników administracji publicznej w zakresie zabezpieczenia społecznego. Wyodrębnienie to prowadzi do powstawania szczególnych systemów albo podsystemów, obejmujących tylko niektóre działy zabezpieczenia społecznego. Można zatem przyjąć, że szczególny system, obejmujący pracowników instytucji UE, utworzony został na podstawie szczególnych rozwiązań obejmujących pracowników administracji publicznej w państwach członkowskich Unii.

Tak ukształtowane podobieństwo nie przeczyłoby względnej prostocie rozwiązań w zakresie ubezpieczenia społecznego pracowników instytucji UE. Ich analiza w Polsce, przez dość długi czas znajdującej się poza zasięgiem

---

T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie zdrowotne* [w:] *Encyklopedia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz do instytucji prawnych*, red. L. Florek, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 130-1.

<sup>30</sup> Należy odnotować, że system zabezpieczenia społecznego Luksemburga, pomimo umiejscowienia w tym małym państwie znacznej liczby instytucji Unii Europejskiej, nie został objęty przez omawianą analizę porównawczą, ponieważ „kraj ten wchodził zawsze w skład szerszych struktur politycznych i gospodarczych” – tak K. Wojtyczek, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Luksemburga*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 7 – a co za tym idzie nie wykształcił zdecydowanie odrębnego modelu zabezpieczenia, najczęściej recypując rozwiązania zagraniczne; wynikający z umiejscowienia w Luksemburgu części instytucji UE „szereg problemów politycznych i prawnych” – *ibidem*, s. 15 – znajdzie stosowne odzwierciedlenie w dalszych rozważaniach, ale luksemburski system zabezpieczenia społecznego wzmiankowany będzie w niniejszej pracy jedynie w niezbędnym zakresie.

<sup>31</sup> Por. zestawienie, które opisują K. Kraus, T. Geisen, *Wstęp* [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 10.

<sup>32</sup> Por. np. J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 22 i nast.

oddziaływania przepisów wewnętrznych Unii Europejskiej, nie była dotychczas podejmowana. Można więc przyjąć, że jest to zarazem część szerszego procesu „odkrywania” przez doktrynę wzajemnego uzupełniania się oraz przenikania prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej – procesów właściwych dla każdego państwa członkowskiego UE<sup>33</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że stan polskich badań naukowych w zakresie zabezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej dałoby się określić jako słabo rozwinięty. Pomimo ogólnie dużej liczby publikacji prawniczych z zakresu integracji europejskiej, opracowania dotyczące rozwiązań prawnych odnoszących się do osób zatrudnionych w instytucjach UE są jak dotąd raczej nieliczne. W swej treści dają one przegląd wszystkich odnośnych zagadnień, ale nie skupiają się jeszcze dostatecznie na konkretnych problemach. Tematyka zabezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej pojawiają się w polskiej literaturze prawniczej oraz w publikacjach z zakresu polityki społecznej zazwyczaj:

- a) w ramach rozważań dotyczących innych zagadnień (np. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości),
- b) jako część rozważań o charakterze ogólniejszym (koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego)<sup>34</sup>.

W szczególności to ostatnie podejście (obok omawiania rozwiązań obowiązujących w wybranych państwach członkowskich UE i organizacjach międzynarodowych w stosunku do ich pracowników) stanowi dobre podsumowanie analizy systemowej i dogmatycznej zabezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej, a także – ze względu m.in. na fakt, że koordynacji podlegają zarówno systemy zabezpieczenia społecznego obowiązujące w państwach członkowskich, jak i w instytucjach UE – element niejako spajający tę analizę w jedną całość. Z powyższych przyczyn zagadnienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego omawia się w końcowej części pracy.

Praca niniejsza składa się z pięciu rozdziałów, wykazu najważniejszych aktów prawnych i orzecznictwa oraz bibliografii. Wykorzystane zostały takie metody badawcze jak: analiza systemowa, dogmatyczno-prawna oraz prawnoporównawcza<sup>35</sup>. Ponadto w odniesieniu do rysu historycznego zastosowano elementy analizy historycznej<sup>36</sup>. Praca opiera się na przepisach prawa

<sup>33</sup> Por. np. W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, wyd. 2, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001, s. 12–15, 22 i nast.; *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 21–23.

<sup>34</sup> Zob. np. T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów...*, s. 56–431.

<sup>35</sup> Za: P. Winczorek, *op. cit.*, s. 17–18; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 109–110; por. np. K. Kraus, T. Geisen, *op. cit.*, s. 9–10; R. Mieñkowska-Norkiene, *Metodologiczne aspekty badania koordynacji polityk wspólnotowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2009, nr 2, s. 54 i nast.

<sup>36</sup> Por. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 13; J. Żarnowski, *op. cit.*, s. 5–7.

i orzecznictwie, zarówno na poziomie UE jak i wybranych państw, oraz na dorobku doktryny w tych państwach.

Zamiarem autora jest przedstawienie na początku najważniejszych pojęć i źródeł prawa, a następnie tła historycznego analizowanych zagadnień. Tym kwestiom są poświęcone odpowiednio pierwszy i drugi rozdział pracy. W dalszym jej ciągu (rozdział trzeci) przedstawiono zarys zabezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej oraz omówiono ustalenia i postulaty doktryny dotyczące najważniejszych cech przedstawianych rozwiązań na tle systemów obowiązujących współcześnie w wybranych państwach członkowskich UE. Ujmują one całość rozważań w szerszym kontekście naukowym, w analitycznych ramach prawa (przede wszystkim prawa ubezpieczeń społecznych), ale również z uwzględnieniem m.in. teorii oraz praktyki polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego, które to dziedziny wiedzy określa się w polskiej doktrynie, na podstawie m.in. dorobku naukowego W. Szuberta, jako „przylegające do siebie”<sup>37</sup>. Uwzględnione zostają, z punktu widzenia zróżnicowanych perspektyw, różnorodnie zagadnienia konstrukcyjne, w ramach organizacji systemu, oraz ewolucyjne, w odniesieniu do tego, co w danym systemie niestałe, co wpisywałoby się w pojęcie jego zmiany czy też reformy<sup>38</sup>, które składają się na systemową całość prezentowanych uregulowań. Z metodologicznego punktu widzenia rozdział ten ma na celu dokonanie przeglądu istniejących koncepcji i rozwiązań, toteż przeważają w nim wypowiedzi opisowe. Nie sposób jednak uciec od przekonania, iż nieodzownym jest dokonywanie również pewnych ocen, choć oczywiście trzeba się zgodzić, że w takich przypadkach wskazana jest ostrożność<sup>39</sup>.

W rozdziale czwartym przeanalizowano, z prawnego punktu widzenia, aktualnie istniejące rozwiązania systemów ubezpieczeń społecznych pracowników administracji publicznej wybranych państw – w szczególności w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego, w tym chorobowego, oraz emerytalnego i od bezrobocia, jako odpowiadające najważniejszym rozwiązaniom obejmującym pracowników instytucji Unii Europejskiej.

Rozdział piąty pracy został poświęcony analizie systemowej rozwiązań w zakresie ubezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej (wchodzących w zakres jej prawa pierwotnego, wtórnego i wewnętrznego), którymi są:

1. System ubezpieczeń zdrowotnych (oraz chorobowych i wypadkowych).
2. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w tym od chorób zawodowych).
3. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia.

---

<sup>37</sup> Tak P. Wysocka, A. Tyc, *Pierwsze Seminarium Szubertowskie. Sprawozdanie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 3, s. 13; por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia...*, s. 11

<sup>38</sup> Zob. np. G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 32–33.

<sup>39</sup> Por. np. T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 52–54; C. Włodarczyk, *Prakseologiczny dylemat polityki ochrony zdrowia w Polsce*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź 1988, s. VIII.



Ukazanie każdego z nich zostanie przy tym dopełnione przez częściowe podsumowanie rozważań.

Przedstawienie tych rozwiązań jest przeprowadzane:

- w odniesieniu do całości tworzonej przez trzy wymienione części,
- w odniesieniu do poszczególnych z nich,
- w powiązaniu z zakresem, jaki dana część stanowi w ramach tej całości.

Ostatnia z wymienionych zasad uwidacznia się przy tym m.in. poprzez kolejność przedstawienia trzech wymienionych grup rozwiązań, jak również poprzez objętość ich opisu w omawianej analizie, proporcjonalną do obszerności tworzących je przepisów prawa. Najważniejsze miejsce zajmują zatem najbardziej rozwinięte rozwiązania, tj. Połączony System Ubezpieczeń Choro-bowych (Joint Sickness Insurance Scheme / Régime Commun d'Assurance Maladie) oraz fundusz emerytalny (*pension scheme / régime de retraites*). Całości rozważań dopełnia analiza koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, której podlega również system obejmujący pracowników instytucji Unii, oraz rozwiązań prawnych obowiązujących w tym systemie.

Podsumowanie, następujące po piątym rozdziale, ma na celu udowodnienie wyjściowej hipotezy o podobieństwie systemu zabezpieczenia społecznego pracowników instytucji Unii Europejskiej względem systemów istniejących w omawianych państwach członkowskich UE, w tym w szczególności w państwach-założycielach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Następuje to poprzez próbę wskazania ogólniejszych prawidłowości, stwierdzenie zakresu podobieństwa omawianych rozwiązań do innych, powiązanych z nimi a wchodzących w zakres niniejszej pracy. Zostanie również przedstawionych kilka konkluzji dotyczących możliwych kierunków ewolucji prawa ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza z punktu widzenia postępującego (w tym zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej) przenikania się kultur prawnych oraz, w mniejszym stopniu, administracyjnych. Ponieważ niniejsza praca nie pretenduje do miana pozycji wyczerpującej całość zagadnień związanych lub wynikających z poruszanej tematyki, zostały przedstawione również postulaty dotyczące możliwych dalszych kierunków badań.

W celach porządkowych należy jeszcze wyjaśnić kilka istotnych kwestii formalnych. Ze względu na dynamiczny charakter procesów gospodarczych, politycznych i administracyjnych, którym co do zasady podlegają omawiane rozwiązania prawne, część podstaw źródłowych pracy będą stanowić dokumenty wewnętrzne instytucji UE oraz informacje ze środków masowego przekazu, a także spostrzeżenia własne autora. Z tej samej przyczyny rozważania historyczne są prowadzone jedynie w niezbędnym zakresie. Specyfika ujętych w niniejszej pracy zagadnień wymaga też niekiedy dokonywania analizy bezpośrednio na podstawie przepisów prawa, nawet wówczas gdy jej przedmiotem nie są problemy czysto dogmatyczne.

W niniejszej pracy zachodzi oczywiście potrzeba częstego powoływania przepisów wchodzących w skład specyficznego systemu prawa tworzonego

w ramach instytucji UE. W kwestiach formalnych specyfika ta uwidacznia się np. w odniesieniu do zmian numeracji mających dla pracy zasadnicze znaczenie przepisów umów międzynarodowych – Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – w trakcie ich obowiązywania, prowadzących w konsekwencji do rozbieżności w literaturze pochodzącej z różnych okresów. Wobec powyższego numeracja ta została w niniejszej pracy konsekwentnie przyjęta w zgodzie ze stanem prawnym aktualnym dla zasadniczego czasu powstania pracy, tj. lat 2013–2015. Podobnie odsyłacze do różnych istniejących w poszczególnych okresach na poziomie europejskim organów publikacyjnych zostały sformułowane w ten sposób, że zawsze odnoszą się do pierwszej publikacji danego aktu, nawet jeżeli nie istniała jeszcze wówczas jego polska wersja językowa. Ponadto ze względu na fakt, że w uregulowaniach statuujących uprawnienia poszczególnych grup pracowników instytucji UE w ramach omawianego systemu nader często stosowane są klauzule odsyłające, w początkowych rozdziałach będą powoływane jedynie te z przepisów, które materialnie opisują te uprawnienia<sup>40</sup>. Sytuacja ta ulegnie jednak częściowej zmianie w następującej później analizie dogmatyczno-prawnej<sup>41</sup>.

Na zakończenie trzeba jeszcze wspomnieć o zagadnieniach czysto językowych, wynikających z prawnoporównawczego charakteru pracy. Otóż nazwy podmiotów prawa oraz teksty aktów prawnych i innych źródeł nieistniejące w języku polskim, a także pojęcia, które w nim nie istnieją lub funkcjonują od niedawna, będą przytaczane po polsku w tłumaczeniu autora (chyba że zaznaczono inaczej) oraz w razie potrzeby w brzmieniu oryginalnym. W odniesieniu do nazw instytucji oraz tekstów aktów prawnych Unii Europejskiej stosowne przytoczenie nastąpi w językach polskim (w tłumaczeniu oficjalnym

<sup>40</sup> W rozumieniu przyjętym za: T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 14.

<sup>41</sup> Również odwoływanie się w ramach niniejszej pracy do systemu prawa angielskiego, który charakteryzuje się dość daleko idącą odmiennością nie tylko w stosunku do rozwiązań polskich, ale i do wszystkich innych omawianych systemów, powoduje konieczność podniesienia w tym miejscu kilku związanych z tym faktem kwestii. Otóż prawo angielskie, tak jak jest rozumiane w niniejszej pracy, oznacza prawo tej części Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dla jego oznaczenia jako całości stosowany jest, w zgodzie z istniejącymi potrzebami, przymiotnik „brytyjski”), która obejmuje Anglię i Walię. Do niej też odnoszą się powoływane orzeczenia Izby Lordów, gdyż jej jurysdykcja jako najwyższego trybunału sądowego nie obejmuje Szkocji. Ponadto należy podnieść, że w Wielkiej Brytanii nie istnieją dzienniki urzędowe (ustawy są publikowane jedynie w sprawozdaniu parlamentarnym, czyli tzw. *Hansard*, które nie pełni tej funkcji) ani urzędowe zbiory orzeczeń (w tym sensie, że nie stanowią one regularnej, periodycznej publikacji, przez co orzeczenia określa się przede wszystkim przy użyciu nazw stron w danej sprawie, a ponadto sygnatur). Przyjmuje się bowiem, że zarówno ustawy, jak i orzeczenia są powszechnie znane (a nadto ich teksty umieszcza się często w tzw. *casebooks*, czyli prywatnych zbiorach, tworzonych na potrzeby dydaktyczne). Ustawodawstwo oraz orzecznictwo brytyjskie jest wobec tego powoływane w niniejszej pracy na podstawie brytyjskiej rządowej witryny internetowej ([www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)), która jednak nie stanowi źródła prawa i w konsekwencji nie jest tu tak traktowana.

– o ile jest dostępne – albo autora, o ile nie zaznaczono inaczej) oraz w razie potrzeby angielskim i francuskim, które wypada uznać za dwa najważniejsze spośród języków roboczych UE. W odniesieniu do orzecznictwa instytucji sądowych Unii Europejskiej, przytoczenie nazw stron zostanie dokonane w oryginalnym języku państwa ich pochodzenia, w przypadkach zaś, gdy będzie dotyczyć nazw państw oraz instytucji UE w okresie przed przystąpieniem Polski do Unii – w języku angielskim, a w okresie późniejszym w języku polskim. Z kolei ze względu na uwarunkowania kontekstualne nie da się w niniejszej pracy w pełni konsekwentnie stosować przyjętej generalnie zasady przytaczania pełnych nazw umieszczonych w wykazie skrótów jedynie przy pierwszym ich zastosowaniu.

Monografia oddawana do rąk Czytelników stanowi zmodyfikowaną, uzupełnioną i uaktualnioną kontynuację pracy badawczej zawartej w rozprawie doktorskiej „Ubezpieczenia społeczne pracowników administracji publicznej. Studium porównawcze z uwzględnieniem pracowników instytucji Unii Europejskiej”, obronionej z wyróżnieniem na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w dniu 27 czerwca 2013 r. W konkursie, ogłoszonym przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na najlepsze prace magisterskie i doktorskie w dziedzinie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz polityki społecznej, autor tej rozprawy otrzymał Nagrodę Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za najlepszą pracę dotyczącą problematyki ubezpieczeń społecznych.

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej pracy. Pani prof. dr hab. Gertrudzie Uścińskiej dziękuję za opiekę naukową oraz okazaną życzliwość, która daleko wykraczała poza obowiązki promotora i trudno byłoby ją przecenić. Recenzentce niniejszej monografii, Pani prof. dr hab. Inecie Jędrasik-Jankowskiej, chciałbym podziękować za cenne i wnikliwe uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt pracy. Moim najbliższym dziękuję za okazane przez nich wsparcie.

Zabrze, lipiec 2015 r.