OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 16 lutego 2006 r. [1]

1. Czy rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2001/83 z dnia 2 czerwca 1983 r. [2], stoi na przeszkodzie temu, aby w przypadku gdy emeryt uzyskuje emeryturę pochodzącą nie tylko z państwa, w którym ma miejsce zamieszkania, ale również z innego państwa członkowskiego, państwo członkowskie miejsca zamieszkania uwzględniało emerytury wypłacane przez inne państwo członkowskie w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne, należnych z tytułu świadczeń udzielanych przez to państwo? Takie jest zasadniczo pytanie zadane w niniejszej sprawie. Proponuję udzielić na nie odpowiedzi przeczącej, jednakże uzależniając tę odpowiedź od jednego warunku.

I — Postępowanie przed sądem krajowym

2. M. Nikula, emerytka zamieszkująca w Kemi (Finlandia), uzyskała w 2000 r. emerytury i świadczenia dodatkowe z różnych instytucji fińskich i szwedzkich. W roku podatkowym 2000 emerytury, które zostały jej wypłacone przez instytucje szwedzkie, zostały włączone do dochodu podlegającego opodatkowaniu. W oparciu o całość tych dochodów władze fińskie określiły wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne.

3. M. Nikula złożyła wniosek do Lapin verotuksen oikaisulautakunta (komisji inspekcji podatkowej Laponii) o zwolnienie z części składek obliczonych w oparciu o jej

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Dz.U. L 230, str. 6., zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 3096/95 z dnia 22 grudnia 1995 r. (Dz.U. L 335, str. 10, zwane dalej „rozporządzeniem").

dochody pochodzące ze Szwecji. Jako że jej wniosek został oddalony, M. Nikula odwołała się od tej decyzji do hallinto-oikeus (sądu administracyjnego) (Finlandia). Sąd ten oddalił jej odwołanie na tej podstawie, że do skarżącej miała zastosowanie fińska ustawa dotycząca ubezpieczenia zdrowotnego. Ustawa ta stanowi w istocie, że ubezpieczony mający miejsce zamieszkania w Finlandii musi odprowadzać składkę na ubezpieczenie zdrowotne określoną w oparciu o podstawę wymiaru podatku miejskiego, która uwzględnia dochody emerytalne uzyskiwane zarówno z instytucji fińskich, jak i zagranicznych.

4. To rozwiązanie jest obecnie podważane przez skarżącą przed sądem krajowym. Opiera się ona w szczególności na postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętemu przez Komisję Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii w celu stwierdzenia, że uwzględniając przy obliczaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytury wypłacane na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego innego niż Republika Finlandii, ta ostatnia uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą w oparciu o art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 [3].

5. Zgodnie z tym przepisem „[i]nstytucja państwa członkowskiego zobowiązana do wypłaty emerytury lub renty, która stosuje ustawodawstwo przewidujące potrącanie składek od emerytów lub rencistów, w odniesieniu do świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa uprawniona jest do dokonywania tych potrąceń, których wysokość ustalana jest zgodnie z wymienionym ustawodawstwem, z emerytury lub renty należnej od niej, o ile świadczenia udzielane zgodnie z art. 27, 28, 28a, 29, 31 i 32 obciążają instytucję wymienionego państwa członkowskiego".

6. Sąd krajowy postrzega trudność powstałą w tym sporze w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Rundgren [4]. Przypomina z jednej strony, że w tym wyroku Trybunał stwierdził, że „w ramach rozpatrywanego przypadku art. 33 ust. 1 rozporządzenia zezwala jedynie danej instytucji państwa członkowskiego, zwłaszcza w celu zapewnienia świadczeń z tytułu choroby, na dokonywanie potrąceń z emerytury lub renty, należnej od tej instytucji, to znaczy faktycznie przez nią wypłacanych" [5]. Ale podnosi także, że sprawa Rundgren różni się od przypadku M. Nikuli, ponieważ p. Rundgren, mający miejsce zamieszkania w Finlandii, otrzymywał emeryturę jedynie ze Szwecji, podczas gdy M. Nikula otrzymuje emeryturę z tych dwóch państw.

3 — Sprawa C-105/05 Komisja przeciwko Finlandii, zawisła przed Trybunałem. Odnotujmy, że postępowanie tego samego rodzaju zostało wszczęte przeciwko Królestwu Holandii, które doprowadziło do wniesienia skargi do Trybunału, sprawa C-66/05 Komisja przeciwko Holandii, zawisła przed Trybunałem.

4 — Wyrok z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie C-389/99 Rundgren, Rec. str. I-3731.

5 — Punkt 49, ostatnie zdanie ww. wyroku w sprawie Rundgren.

7. Korkein hallinto-oikeus postawiony w obliczu sytuacji, którą uznał za nową, zdecydował zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr [...] należy interpretować w ten sposób, że niezgodny z tym przepisem jest sposób obliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne, stosowany w państwie członkowskim miejsca zamieszkania emeryta, który uwzględnia w podstawie wymiaru składek oprócz emerytury, którą otrzymuje od państwa miejsca zamieszkania, także emeryturę, którą otrzymuje z innego państwa członkowskiego, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim składki te nie przewyższają kwoty emerytury z państwa miejsca zamieszkania, w przypadku gdy zgodnie z art. 27 tego rozporządzenia emeryt ma prawo do świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa jedynie od instytucji państwa swojego miejsca zamieszkania i na jej koszt?".

II — Ocena

8. Przypomnijmy na początku kontekst prawny, w którym znajduje się przepis będący przedmiotem postawionego pytania. To w nim mieści się zawarte w tym przepisie odesłanie do sposobów obliczania określonych w ustawodawstwie krajowym. Odesłanie tego rodzaju spotyka się jednak ze sprzeciwem podniesionym przez stronę skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym, przez Komisję oraz rządy: portugalski i hiszpański, jak również z ograniczeniem wynikającym z zasad prawa wspólnotowego.

A — *Kontekst*

9. Artykuł 33 znajduje się w rozdziale 1 tytułu III dotyczącym świadczeń z tytułu choroby oraz macierzyństwa w ramach działu poświęconego sytuacji emerytów lub rencistów oraz członków ich rodzin. Dział ten reguluje podział kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie udzielania świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, do których uprawnieni są emeryci, jak również do opłacania przez nich składek z tytułu udzielania tych świadczeń.

10. W tym względzie tekst wyróżnia trzy przypadki w oparciu o dwa kryteria: pochodzenia należnych emerytur oraz istnienia prawa do świadczeń w państwie miejsca zamieszkania. Artykuł 27 rozporządzenia wprowadza regułę, zgodnie z którą emeryt pobierający emerytury na podstawie ustawodawstwa kilku państw członkowskich, który jest uprawniony do świadczeń w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania, otrzymuje te świadczenia od instytucji miejsca zamieszkania i na koszt tej instytucji, „tak jak gdyby zainteresowany pobierał emeryturę [...] należną zgodnie z ustawodawstwem jedynie od tego ostatniego państwa członkowskiego". W podobnej sytuacji, w której jednak w państwie miejsca zamiesz-

kania nie ma prawa do świadczeń, art. 28 stanowi, że jeżeli prawo do świadczeń istnieje na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego właściwego w sprawach emerytur, emeryt otrzymuje świadczenia rzeczowe od instytucji miejsca zamieszkania „w takim zakresie, w jakim emeryt [...] miałby prawo do tych świadczeń zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego swojego miejsca zamieszkania", a koszty tych świadczeń są określone zgodnie z konkretnymi kryteriami ustalonymi w art. 28 ust. 2. Wreszcie art. 28a wprowadza specjalną regułę tytułem odstępstwa od art. 28. W przypadku, w którym prawo do świadczenia istnieje w państwie miejsca zamieszkania emeryta, nawet jeśli to państwo nie wypłaca mu emerytury, to świadczenia zapewniane przez państwo miejsca zamieszkania obciążają państwo członkowskie właściwe dla wypłaty emerytury, ustalone zgodnie z kryteriami, o których mowa w art. 28 ust. 2.

11. Te na pierwszy rzut oka skomplikowane reguły stanowią w rzeczywistości odzwierciedlenie dwóch prostych zasad. Po pierwsze, należy próbować zapewnić, aby zainteresowani podlegali, o ile to możliwe, systemowi zabezpieczeń społecznych jednego państwa członkowskiego, tak aby uniknąć kumulacji mających zastosowanie ustawodawstw krajowych oraz problemów, jakie mogą z tego wyniknąć [6]. Po drugie, należy, o ile to możliwe, obciążyć kosztami udzielonych świadczeń państwo, w którym zainteresowany prowadził działalność zawodową, która daje mu prawo do renty lub emerytury. Takie są, poza tym, mutatis mutandis, naczelne zasady wspólnotowego systemu koordynacji krajowych systemów zabezpieczeń społecznych, mające zastosowanie do sytuacji pracowników migrujących na mocy postanowień o charakterze podstawowym, zawartych w art. 13 rozporządzenia.

12. Artykuł 33 jest nierozerwalnie związany z tym kontekstem i tymi zasadami. Reguluje on kwestię wymagalności składek pobieranych na pokrycie świadczeń z tytułu choroby lub macierzyństwa, udzielonych emerytom lub rencistom. Jedynie państwo wypłacające emeryturę i ponoszące koszty świadczeń udzielonych emerytom ma prawo do potrącania składek z tych emerytur.

B — *Odesłanie*

13. W niniejszej sprawie M. Nikula otrzymuje emerytury na podstawie ustawodawstw dwóch państw członkowskich, w tym ustawodawstwa państwa miejsca swojego zamieszkania, które przyznaje jej ponadto prawo do świadczeń. Znajduje się więc ona w sytuacji opisanej w art. 27 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem instytucją właściwą do udzielenia świadczeń jest instytucja miejsca zamieszkania i to ona powinna ponosić ich koszty.

6 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 września 1982 r. w sprawie 276/81 Kuijpers, Rec. str. 3027, pkt 10.

14. Z art. 33 ust. 1 rozporządzenia wynika, że w razie zastosowania art. 27 państwo miejsca zamieszkania może dokonać potrącenia składek na koszt M. Nikuli. Tym samym inne państwa członkowskie nie mogą dokonywać takich potrąceń.

15. Przepis ten stanowi ponadto, że potrącenia są obliczane „zgodnie z ustawodawstwem" państwa miejsca zamieszkania i dokonywane z emerytur wypłacanych przez to państwo.

16. Jaki jest zakres takiego odesłania? Wydaje mi się, że należy zastosować w tym przypadku zasadę ustaloną przez Trybunał w wyroku wydanym w sprawie Terhoeve [7], zgodnie z którą „do ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego należy, wobec braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym, określenie przesłanek dochodów uwzględnianych dla celów obliczania składek zabezpieczenia społecznego". Tym bardziej, jeśli uregulowania wspólnotowe wyraźnie odsyłają do prawa państwa członkowskiego, które jest wyznaczone jako państwo właściwe w zakresie potrącenia składek na ubezpieczenie zdrowotne [8]. W tych warunkach należy uznać, że ustawodawstwo tego państwa, co do zasady, określa samodzielnie sposób obliczania tych składek. Mimo że nie ma takiego obowiązku [9], to nie ma także zakazu, aby ustawodawstwo określało poziom składek na ubezpieczenie zdrowotne przy uwzględnieniu nie tylko dochodów pochodzących z państwa miejsca zamieszkania, ale także dochodów pochodzących z innych państw członkowskich. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte przez rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie Movrin [10] odnośnie do podobnej praktyki stosowanej przez Królestwo Niderlandów.

17. Niektórzy uczestnicy postępowania podnieśli jednak sprzeciw wobec tego rozwiązania.

C — *Sprzeciw*

18. Istnieje rzeczywiście wyrok, który na pierwszy rzut oka wydaje się całkowicie sprzeciwiać takiemu rozwiązaniu. W wyroku w sprawie Rundgren Trybunał orzekł, „że z tych postanowień art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 wynika, iż wbrew twierdzeniom rządu fińskiego rozporządzenie to nie upoważnia państwa członkowskiego, na terytorium którego emeryt lub rencista ma miejsce zamieszkania, do wymagania zapłacenia przez niego składek na ubezpieczenie

7 — Wyrok z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 51.

8 — A contrario oczywiste jest, że treść przepisu prawa wspólnotowego, *który nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich* „musi normalnie być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni w całej Wspólnocie", zob. m.in. wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. str. I-6917, pkt 43.

9 — Należy w istocie do przypadków, w których rozporządzenie zobowiązuje ustawodawstwo krajowe do włączenia do obliczania składki społecznej dochodów pobieranych w innym państwie członkowskim, wyrok z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-249/04 Allard, Rec. str. I-4535.

10 — Punkt 20 opinii rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-73/99 Movrin, Rec. str. I-5625. Uściślijmy, że w tym wyroku Trybunał nie musiał się wypowiadać w tej kwestii.

zdrowotne przewidzianych jego ustawodawstwem krajowym, obliczonych na podstawie dochodów zainteresowanego, składających się z emerytur lub rent wypłacanych przez inne państwo członkowskie" [11]. Trybunał dodaje, że „art. 33 ust. 1 upoważnia jedynie w określonych przypadkach właściwą instytucję tego państwa członkowskiego do dokonywania, m.in. w odniesieniu do. świadczeń z tytułu choroby, potrąceń z emerytury lub renty należnej od niej, to znaczy faktycznie przez nią wypłacanej".

19. Według Komisji Trybunał wyraża tu ogólne stanowisko, które uniemożliwia włączenie do dochodów, w oparciu o które oblicza się składki na ubezpieczenie zdrowotne, emerytur lub rent wypłacanych przez inne państwo członkowskie. Takie jest też stanowisko rządu hiszpańskiego i portugalskiego, interwenientów w postępowaniu. Natomiast Republika Finlandii, wsparta przez rządy: holenderski i norweski, podnosi, że chodzi o rozwiązanie dotyczące konkretnego przypadku, które nie może być zastosowane w niniejszej sprawie. Poza tym rząd holenderski przeciwstawia Komisji tekst jednej z jej propozycji zmian do art. 33 ust. 1, która uściśla, że potrącenie tych składek może być dokonane w odniesieniu do wszystkich emerytur lub rent wypłacanych emerytom lub rencistom [12].

20. Moim zdaniem sprzeciw podniesiony przez Komisję, jak również przez rządy: hiszpański i portugalski opiera się na błędnej przesłance. Oczywiście w tym wyroku orzeczono, że „art. 33 ust. 1 upoważnia jedynie w określonych przypadkach właściwą instytucję państwa członkowskiego do dokonywania, m.in. w odniesieniu do świadczeń z tytułu choroby, potrąceń z emerytury lub renty należnej od niej, to znaczy faktycznie przez nią wypłacanej". Ale Trybunał potwierdza tym samym po prostu, że uprawnienie do dokonywania potrąceń z emerytur przysługuje państwu, które faktycznie wypłaca emeryturę. Państwo, które *hipotetycznie* oferuje prawo do emerytury bez jej *faktycznego* wypłacania, tak jak Finlandia w okolicznościach sprawy Rundgren, nie może się opierać na przepisach rozporządzenia, aby wymagać zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne. W tym konkretnym przypadku zainteresowany znajdował się w sytuacji opisanej w art. 28a rozporządzenia. Mając miejsce zamieszkania w Finlandii otrzymywał emeryturę wyłącznie od Królestwa Szwecji, które na tej podstawie ponosiło koszty udzielonych świadczeń. Zasada, zgodnie z którą jedynie

11 — Punkt 49 ww. wyroku w sprawie Rundgren.

12 — Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 1408/71 oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 [COM(2003) 468 ostateczny]. Jednakże Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, str. 1), uchylającego rozporządzenie nr 1408/71, zdecydowały o nieprzyjmowaniu tej zmiany. Przyjmując zasadę, zgodnie z którą „konieczna jest równowaga pomiędzy potrącanymi składkami a kosztem zapewnianych świadczeń", Rada uznała, że należało włączyć tę zmianę do następnego rozporządzenia wykonawczego [wspólne stanowisko (WE) nr 7/2005 przyjęte przez Radę w dniu 15 listopada 2004 r. (Dz.U. 2005, C 38 E, str. 21, zwłaszcza str. 34)].

państwo rzeczywiście właściwe w dziedzinie emerytury musi ponosić koszty świadczeń rzeczowych udzielonych emerytowi, prowadziła zatem do zakwestionowania jakiejkolwiek właściwości Republiki Finlandii jako państwa zamieszkania [13].

21. Wydaje się tym samym, że „zasada Rundgren" dotyczy określenia państwa właściwego w dziedzinie składek, a nie sposobów ich obliczania. W niczym więc nie pomaga w rozwiązaniu niniejszego sporu. W rezultacie w niniejszym przypadku ramy sporu są określone nie przez art. 28a, a przez art. 27 rozporządzenia. Finlandia jest faktycznie właściwa do wypłaty emerytur. Tym samym bezsporne jest, że państwo to posiada faktycznie właściwość do dokonywania potrąceń składek na podstawie art. 33 ust. 1.

22. Wydaje mi się, że izolując cytowany wyżej fragment pkt 49 wyroku w sprawie Rundgren z kontekstu, w jakim wypowiadał się Trybunał, autorzy sprzeciwu popełniają błąd interpretacyjny. Interpretują ten fragment wyroku tak, jakby emerytura wypłacana przez uprawnione państwo stanowiła wyłączną *podstawę* do obliczania potrąceń składek. Tymczasem wyrok w sprawie Rundgren nie dotyczy *sposobów* obliczania. Wypłacana emerytura jest uwzględniana wyłącznie jako *warunek* pozwalający na dokonywanie potrąceń składek. Zatem z tego, że art. 33 ust. 1 upoważnia *jedynie* instytucję państwa faktycznie wypłacającego emeryturę do dokonania potrącenia, nie można wnioskować, iż to potrącenie może być dokonane w oparciu o *samą* tylko wysokość emerytury należnej od tej instytucji.

23. Taka wykładnia wydaje mi się potwierdzona przez kontekst, w jakim mieści się przepis, o którym mowa. Przepisy rozdziału I tytułu III rozporządzenia dotyczące różnych kategorii świadczeń mają zasadniczo na celu określenie państwa właściwego w dziedzinie świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa dla niektórych kategorii ubezpieczonych, których sytuacja nie jest regulowana przepisami tytułu II. W tym kontekście celem art. 33 ust. 1 jest po prostu określenie państwa właściwego do potrącania składek od emerytów lub rencistów, a nie określenie sposobów obliczania tychże składek. Tym samym do tego państwa należy określenie tych sposobów przy poszanowaniu zasad prawa wspólnotowego.

24. Poza tym wykładni tej nie może naruszyć okoliczność, że ustawodawstwo fińskie nie uzależnia prawa do świadczeń od wysokości potrącanych składek. Rządy: hiszpański i portugalski twierdzą, że w tych warunkach sposób obliczania przyjęty przez ustawodawstwo fińskie sprowadza się do wymagania zwiększenia składek, mimo że nie powoduje to dodatkowego zabezpieczenia społecznego.

13 — Punkt 47 ww. wyroku w sprawie Rundgren.

Otóż taki wymóg byłby sprzeczny z zasadami traktatu WE dotyczącymi swobody przepływu osób.

25. Taki sposób rozumowania jest błędny. Opiera się on na orzecznictwie dotyczącym sytuacji osób prowadzących działalność zawodową w kilku państwach członkowskich i objętych systemem zabezpieczenia społecznego państwa, w którym mają miejsce zamieszkania. Faktycznie, uregulowanie państwa członkowskiego innego niż państwo miejsca zamieszkania, które zobowiązuje osoby do odprowadzania składek w dodatkowym systemie zabezpieczenia społecznego, bez oferowania odpowiadającego im zabezpieczenia społecznego, jest sprzeczne z traktatem [14]. Nie jest to jednak sytuacja, w jakiej ustawodawstwo fińskie stawia ubezpieczonych, którzy prowadzili działalność zawodową w kilku państwach członkowskich. Z jednej strony, w okolicznościach niniejszej sprawy ustawodawstwo fińskie znajduje zastosowanie jako ustawodawstwo państwa miejsca zamieszkania, wyłączając wszelkie inne ustawodawstwa. Z drugiej strony, system, który wprowadza, ma zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych mających miejsce zamieszkania na terytorium fińskim. Ustawodawstwo to nie nakłada zatem, co do zasady, obowiązku odprowadzania dodatkowych składek przez osoby, które skorzystały z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się we Wspólnocie.

26. Zasada braku zależności między świadczeniami a wysokością płaconych składek, przewidziana przez ustawodawstwo fińskie, jest zasadą organizacyjną krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, którego organizacja należy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, do kompetencji państw członkowskich [15]. To, że nie ma ścisłej zależności między wysokością składek a jakością lub ilością udzielanych świadczeń, jest wyborem polityki gospodarczej i społecznej danego państwa, co jest bez znaczenia w świetle zasad prawa wspólnotowego. W tym względzie liczy się tylko fakt, że potrącanie składek następuje w zamian za udzielenie zainteresowanemu świadczeń przez właściwe państwo.

27. Wynika z tego w sposób niepodważalny, że sposób obliczania przyjęty przez Republikę Finlandii może się okazać mniej korzystny dla zainteresowanej niż tenże sposób innego państwa członkowskiego, z którego otrzymuje ona część swojej emerytury. Nie można jednak uznać, że jest to, jak twierdzi rząd hiszpański, oczywiste ograniczenie swobody przemieszczania się pracowników. Należy w rezultacie przypomnieć, że traktat nie przewidział harmonizacji ustawodawstw dotyczących zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Wprowadził jedynie system koordynacji tych ustawodawstw przy poszanowaniu własnych cech ustawodawstw krajowych [16]. W tych warunkach prawo wspólnotowe może zagwarantować ubezpieczonemu jedynie to, by przeniesienie się do innego państwa członkowskiego było dla niego neutralne w zakresie zabezpieczenia społecznego [17]. Biorąc pod uwagę rozbieżności w przepisach

14 — Wyroki: z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie C-53/95 Kemmler, Rec. str. I-703 oraz z dnia 19 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-393/99 i C-394/99 Hervein i in., Rec. str. I-2829.

15 — Zobacz zwłaszcza wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits i Peerbooms, Rec. str. I-5473, pkt 44.

16 — Jak przypomina motyw czwarty rozporządzenia nr 1408/71.

17 — Zobacz, poprzez analogię, ww. wyrok w sprawie Hervein i in., pkt 50 i 51.

prawnych państw członkowskich w tym przedmiocie, przeniesienie takie może w danym przypadku być bardziej lub mniej korzystne dla obywatela pod względem składek [18]. Tym samym zainteresowany nie może wyprowadzać z prawa wspólnotowego prawa do jednakowego traktowania we wszystkich państwach członkowskich, z których otrzymuje emeryturę i na terytorium których mógłby mieć miejsce zamieszkania, które to traktowanie byłoby jeszcze oparte na ustawodawstwie najbardziej dla niego korzystnym.

28. Odmienna wykładnia skutkowałaby zastrzeżeniem korzystniejszego traktowania wyłącznie dla tych ubezpieczonych, którzy przemieszczali się we Wspólnocie. Tymczasem taki nie jest ani sens, ani przedmiot wspólnotowego systemu koordynacji krajowych systemów zabezpieczeń społecznych. Należy jedynie „w ramach tej koordynacji zagwarantować we Wspólnocie równe traktowanie pracownikom będącym obywatelami państw członkowskich, jak również osobom pozostającym na ich utrzymaniu i osobom pozostałym przy życiu, wobec różnych ustawodawstw krajowych" [19].

29. Poza tym nie bardzo rozumiem, jak zastosowanie ustawodawstwa fińskiego mogłoby lec u podstaw tego, co rząd portugalski nazywa „quasi harmonizacją ustawodawstw". Oczywiste jest, że emerytury wypłacane przez szwedzkie instytucje są uwzględniane w podstawie obliczania potrącanych składek. Ale dzieje się tak z tytułu dochodów pobieranych przez zainteresowaną mającą miejsce zamieszkania i ubezpieczoną w Finlandii. Przepisy te w żaden sposób nie naruszają szwedzkiego systemu emerytalnego czy składkowego.

30. W przypadku braku harmonizacji państwa członkowskie mają zatem, co do zasady, swobodę określania sposobów obliczania składek ubezpieczonych na pokrycie świadczeń z tytułu choroby, udzielonych emerytom lub rencistom. Natomiast swoboda ta nie jest nieograniczona.

D — *Ograniczenie*

31. Bezsporne w istocie jest to, że państwa członkowskie przy wykonywaniu swoich kompetencji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego mają obowiązek przestrzegania prawa wspólnotowego, a zwłaszcza przepisów rozporządzenia i postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników [20].

32. Zresztą przepisy te uzupełniają się. W wyroku w sprawie Noij [21] stwierdzono przecież, że art. 33 rozporządzenia wpisuje się w cel rozporządzenia, jakim jest przy-

18 — Zobacz, poprzez analogię, wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. str. I-6421, pkt 45.

19 — Jak stanowi motyw piąty rozporządzenia.

20 — Zobacz zwłaszcza wyrok z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie C-135/99 Elsen, Rec. str. I-10409, pkt 33.

21 — Wyrok z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawie C-140/88 Noij, Rec. str. I-387, pkt 13.

czynienie się do ustanowienia swobody przepływu pracowników we Wspólnocie, w najszerszym zakresie. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że „zasady, o których mowa w art. 33 [...], stanowią zastosowanie ogólniejszej zasady, zgodnie z którą nie można wymagać od emeryta lub rencisty, ze względu na miejsce jego zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, opłacania obowiązkowych składek ubezpieczeniowych dla pokrycia świadczeń wypłacanych przez instytucję innego państwa członkowskiego" [22]. Chodzi o uniknięcie poddania zainteresowanej składkom pobieranym przez państwo, które nie ponosi kosztów udzielonych jej świadczeń. Wyrok ten potwierdza związek, jaki musi istnieć między powinnością udzielenia świadczeń a kompetencją do pobierania składek.

33. Jednakże prawdą jest, że związek ten mógłby zostać przerwany, w przypadku gdy, tak jak w niniejszej sprawie, emeryt został obciążony składkami z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego w trakcie swej działalności zawodowej w innym państwie niż państwo jego zamieszkania. W istocie wydaje się, że Królestwo Szwecji posiada system, w którym składki przeznaczone na świadczenia z tytułu choroby, udzielane emerytom, są odprowadzane w okresie ich aktywności zawodowej. W takim razie wdrożenie kompetencji przyznanej Republice Finlandii do swobodnego ustalenia sposobów obliczania składki rodzi ryzyko spowodowania *podwójnego opłacania składek*. W rezultacie obywatel, który prowadził swoją działalność zawodową w kilku państwach członkowskich, przenosząc swoje miejsce zamieszkania z państwa członkowskiego, w którym już zapłacił składki, do drugiego państwa członkowskiego, które potrąca składki z całości emerytur, jakie są mu należne, mógłby zostać podwójnie obciążony składkami za te same świadczenia.

34. Tak będzie w szczególności w przypadku, gdy ustawodawstwo krajowe, nie uwzględniając specyficznej sytuacji emerytów, którzy zmienili miejsce zamieszkania w trakcie swojej aktywności zawodowej, zobowiązywałoby ich do opłacenia składek z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, włączając do podstawy wymiaru składek emerytury wypłacone przez inne państwo członkowskie, w którym dokonano już potrąceń z tego tytułu.

35. Podobny skutek, stawiający w gorszej sytuacji obywateli państw członkowskich, którzy prowadzili działalność zawodową w kilku państwach członkowskich, w stosunku do obywateli, którzy zawsze mieli miejsce zamieszkania w danym państwie, jest sprzeczny zarówno z przepisami art. 33 rozporządzenia, jak i z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu osób.

36. W konsekwencji uważam, że prawo wspólnotowe zobowiązuje władze państwa członkowskiego właściwego w dziedzinie świadczeń, które decyduje się na obliczanie składek na ubezpieczenie w oparciu o całość

22 — Punkt 14 ww. wyroku w sprawie Noij.

dochodów emeryta lub rencisty, do uwzględnienia w celach obliczeniowych składek już przez niego opłaconych w innym państwie członkowskim [23].

37. W takim razie do ubezpieczonego należy wykazanie władzom jego państwa miejsca zamieszkania, że składki zostały faktycznie opłacone w innym państwie członkowskim.

38. Nie podlega dyskusji to, że ten obowiązek uwzględnienia składek wcześniej opłaconych zgodnie ze sposobami właściwymi dla innego państwa członkowskiego może stworzyć pewne trudności praktyczne i administracyjne w państwie miejsca zamieszkania. Jednakże, co do zasady, oczywiste jest, że względy o charakterze praktycznym lub administracyjnym nie mogą uzasadniać wyłączenia przez państwo członkowskie zasad prawa wspólnotowego [24]. Tym samym, nawet jeśli art. 33 rozporządzenia nie narusza zasady autonomii państw członkowskich właściwych dla ustalenia szczegółowych zasad obliczenia składek, można w danym przypadku wymagać od danego państwa członkowskiego, aby ustanowiło sprawiedliwy system uwzględniający składki już opłacone w innym państwie członkowskim. Należałoby przede wszystkim upewnić się, że taki system nie narusza praw przyznanych obywatelom państw członkowskich, którzy skorzystali ze swobody przepływu we Wspólnocie, uniemożliwiając lub nadmiernie utrudniając uwzględnienie takich składek.

39. Wreszcie pozostało do podniesienia ograniczenie ustalone przez Republikę Finlandii i wyraźnie przypomniane w pytaniu postawionym przez sędziego krajowego. Republika Finlandii uważa, że warunkiem włączenia emerytur otrzymanych od innego państwa członkowskiego do obliczania składek pobieranych od ubezpieczonego jest to, że pobrane składki nie przekraczają wysokości wypłaconych przez nią emerytur.

40. To ograniczenie wydaje się wynikać z samej treści rozporządzenia. Artykuł 33 rozporządzenia stanowi, że potrącenia są dokonywane przez państwo właściwe do udzielenia świadczeń z *emerytur należnych*. W konsekwencji raczej trudno przyznać, że dokonane potrącenia mogą przekraczać wysokość wypłaconej emerytury. Taka wykładnia, jakby nie była uzasadniona, ma jednak wadę, która polega na niebezpieczeństwie braku równowagi dla państwa właściwego do udzielenia świadczeń. Może ono w rezultacie zostać zmuszone rozporządzeniem do udzielenia świadczeń w naturze, tak jakby zainteresowany był emerytem na podstawie ustawodawstwa tego jednego państwa członkowskiego, bez możliwości ściągnięcia składek od całości jego dochodów w przypadkach, w których zgodnie z przyjętym sposobem naliczania składki przewyższałyby wysokość wypłaconej emerytury. Przymus ten mógłby wywołać w pewnych wypadkach sytuacje nieuzasadnionych korzyści dla ubezpieczonych, którzy otrzymują od państwa właściwego jedynie minimalną część swoich emerytur [25].

23 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-302/98 Sehrer, Rec. str. I-4585.

24 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Terhoeve, pkt 45.

25 — W uwagach pisemnych rząd niderlandzki podaje przykład sytuacji, w której w ramach systemu badanego w niniejszej sprawie emerytura fińska stanowiłaby jedynie 5% dochodów wszystkich emerytur pobranych przez emeryta, podczas gdy 95% dochodów pochodziłoby z innego państwa członkowskiego.

41. Taka sytuacja jest z pewnością godna pożałowania. Jednakże, ponieważ treść art. 33 jest jasna w tym znaczeniu, to do ustawodawcy wspólnotowego należy zadanie rozważenia, czy należy tej sytuacji zaradzić.

III — Wnioski

42. W świetle powyższych uwag uważam, że na pytanie postawione przez sąd krajowy należy odpowiedzieć w następujący sposób:

Artykuł 33 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2001/83 z dnia 2 czerwca 1983 r. zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 3096/95 z dnia 22 grudnia 1995 r., nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie właściwe w zakresie udzielania świadczeń na podstawie art. 27 tego rozporządzenia włączało do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne, należnych od emeryta lub rencisty, emerytury wypłacane przez inne państwo członkowskie, pod warunkiem jednak że przy obliczeniach uwzględnia ono okoliczność, że składki mogły już zostać opłacone w tym innym państwie członkowskim.