

UNIWERSYTET WARSZAWSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa Ubezpieczeń



IZABELA KRYŚPIAK

**UNIJNA A MIĘDZYNARODOWA KOORDYNACJA
EMERYTUR I RENT – RÓŻNICE ORAZ
WZAJEMNE ODDZIAŁYWANIE**

AUTOREFERAT

ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
NAPISANEJ POD KIERUNKIEM NAUKOWYM
PROF. DR HAB. INETTY JĘDRASIK – JANKOWSKIEJ

RECENZENCI:

PROF. DR HAB. TERESA BIŃCZYCKA – MAJEWSKA, PROF. ZW. UŁ
PROF. DR HAB. KRZYSZTOF ŚLEBZAK, PROF. ZW. UAM

WARSZAWA 2017

I. ZDEFINIOWANIE PRZEDMIOTU BADAŃ ORAZ CEL BADAWCZY

„Unijna i międzynarodowa koordynacja emerytur i rent” to normy prawa unijnego i międzynarodowego publicznego mające na celu powiązanie, dopasowanie norm prawa krajowego poszczególnych państw w obszarze emerytur i rent oraz zapewnienie ich bezkolizyjnego współistnienia i korelacji bez zakłóceń, w celu zagwarantowania ochrony praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu. Unijna i międzynarodowa koordynacja emerytur i rent oparte są na jednakowych zasadach-normach, jednakże szczegółowe rozwiązania przyjęte w obu tych systemach koordynacji różnią się znacznie.

W dysertacji posłużono się w tytule przeciwieństwem: „Unijna >>a<< międzynarodowa koordynacja emerytur i rent” oraz doprecyzowano, że prowadzone badania mają doprowadzić do wniosków dotyczących różnic oraz relacji i zakresu wzajemnego oddziaływania między unijną a międzynarodową koordynacją emerytur i rent. Celem badawczym jest udzielenie odpowiedzi na pytania:

- czy unijna koordynacja emerytur i rent oraz międzynarodowa koordynacja emerytur i rent w jednakowym stopniu chronią prawa osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu,
- czy zasady określające charakter prawny relacji i zakres wzajemnego oddziaływania między tymi dwoma systemami koordynacji gwarantują pełną ochronę osobom migrującym i osobom pozostałym po nich przy życiu.

Praca doktorska ma zatem udzielić również odpowiedzi na pytanie, czy korzystniejsza dla osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu jest unijna czy międzynarodowa koordynacja emerytur i rent, a tym samym ma wskazać, w których uregulowaniach mogłyby nastąpić pewne działania naprawcze w projektowanych nowych umowach międzynarodowych Polski w dziedzinie ubezpieczeń społecznych oraz w nowelizacjach unijnych rozporządzeń.

Każde państwo ma „swoje” międzynarodowe prawo zabezpieczenia społecznego. Ze względu na obszerność materiału będącego przedmiotem dysertacji, materia jej nie dotyczy umów międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, których stroną nie jest Polska. Takie ujęcie tematu ukazuje problematykę unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent z perspektywy i przez pryzmat wiążących Polskę umów międzynarodowych, umożliwia przeprowadzenie kompleksowej analizy tych umów międzynarodowych i jednocześnie może stanowić wstęp do dalszych badań.

Unijny system koordynacji emerytur i rent ma dwa wymiary: wymiar „wewnętrzny”, w zakresie, w jakim źródłem jego są art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozporządzenia (WE) nr 883/2004, nr 987/2009, nr 1231/2010 oraz rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, nr 574/72 i nr 859/2003, które mają zastosowanie w relacjach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), a także wymiar „zewnętrzny”, w zakresie, w jakim dotyczy umów międzynarodowych mieszanych zawartych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi innymi niż państwa EFTA.

Dysertacja koncentruje się na zaprezentowaniu różnic oraz relacji i zakresu wzajemnego oddziaływania między normami prawnymi zawartymi w poszczególnych unijnych i międzynarodowych aktach prawnych dotyczących koordynacji emerytur i rent, a mianowicie w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 i rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71, umowach międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych zawartych przez Polskę z państwami członkowskimi Unii Europejskiej

i państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej. Zamierzeniem było, aby rozprawa ta miała również charakter poznawczy i w praktyce służyła osobom migrującym oraz członkom ich rodzin, a także osobom zawodowo zajmującym się problematyką unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent.

Problematyka unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent jest ważna biorąc pod uwagę obecną globalizację oraz skalę migracji zagranicznych, które są „zjawiskiem społeczno-ekonomicznym na trwałe wpisanym we współczesną historię Polski”¹. Unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent jest przedmiotem kilku opracowań naukowych, niemniej do tej pory nie ukazała się monografia porównawcza poświęcona normom prawa unijnego oraz postanowieniom umów międzynarodowych Polski, w tym obszarze. Brak jest również w Polsce w tej materii opracowania poświęconego umowom międzynarodowym mieszanym zawartym przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi, a także brak jest opracowania poświęconego szczegółowej analizie zależności między unijnymi rozporządzeniami 883/2004 i 1408/71 a postanowieniami umów międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent.

II. HIPOTEZA PRACY

Unijny „wewnętrzny” system koordynacji emerytur i rent skuteczniej, efektywniej i w większym stopniu zapewnia ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, aniżeli poszczególne umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę i umowy międzynarodowe mieszane Unii Europejskiej dotyczące koordynacji emerytur i rent. Ponadto zasady określające charakter prawny relacji i zakres wzajemnego oddziaływania między normami prawa unijnego i międzynarodowego publicznego w zakresie koordynacji emerytur i rent gwarantują pełną ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu.

Powyżej wskazana hipoteza rozprawy została zmodyfikowana w treści rozprawy, jej wnioskach i podsumowaniu.

III. STRUKTURA PRACY

W rozdziale I dysertacji zdefiniowane zostały pojęcia unijnej oraz międzynarodowej koordynacji emerytur i rent, wskazano źródła prawa w tym obszarze oraz dokonano klasyfikacji umów międzynarodowych Polski dotyczących emerytur i rent. Rozdział II poświęcono zbadaniu i zestawieniu zakresów podmiotowych i przedmiotowych unijnych rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 oraz umów międzynarodowych dotyczących koordynacji emerytur i rent zawartych przez Polskę z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej. Natomiast w rozdziale III porównano zakresy zastosowania zasad równego traktowania opartych na obywatelstwie oraz technik uchylenia klauzul zamieszkania i transferowania świadczeń, ustanowionych w unijnych i międzynarodowych aktach prawnych dotyczących koordynacji emerytur i rent. W rozdziałach IV i V dokonano analizy i porównania koordynacyjnych zasad nabywania prawa do emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia i rent rodzinnych oraz obliczania ich wysokości. Rozdział VI poświęcony jest problematyce unijnej i międzynarodowej koordynacji ustawodawstw w obszarze rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób

¹ Główny Urząd Statystyczny, Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 – 2015, Warszawa, 5.09.2016.

zawodowych. Przedmiotem rozdziału VII jest natomiast unijna „zewnątrzna” koordynacja emerytur i rent ustanowiona na podstawie umów międzynarodowych mieszanych zawartych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi innymi niż państwa członkowskie EFTA. Z kolei celem rozdziału VIII jest zbadanie charakteru prawnej relacji i zakresu wzajemnego oddziaływania między przepisami rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 a przepisami umów międzynarodowych dotyczących koordynacji emerytur i rent zawartymi przez Polskę.

IV. ZASTOSOWANE METODY BADAWCZE

W dysertacji zastosowano następujące metody badawcze:

- a) metoda komparatystyczna (prawno-porównawcza),
- b) metoda dogmatyczno-prawna (analiza prawna przepisów prawa, orzecznictwa i piśmiennictwa),
- c) metoda językowo-logiczna (wnioskowanie dedukcyjne i indukcyjne, dowodzenie).

Zastosowane metody badawcze pozwalają dostrzec różnice i zależności między unijnymi a międzynarodowymi normami prawa w zakresie koordynacji emerytur i rent obowiązującymi w Polsce. Wymienione metody badawcze pozwalają również wskazać, w jakim obszarze można wprowadzić zmiany w unijnych rozporządzeniach, w polskim prawie krajowym oraz w nowych projektowanych umowach międzynarodowych Polski.

V. GŁÓWNE TEZY ROZPRAWY

Większa skuteczność i efektywność unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent, badana pod kątem ochrony praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, przejawia się w wielu kwestiach.

Unijny „wewnętrzny” system koordynacji emerytur i rent skuteczniej, efektywniej i w większym stopniu zapewnia ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, aniżeli postanowienia umów międzynarodowych Polski i umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, co wynika z cech prawa Unii Europejskiej. Zakres przedmiotowy unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent jest szerszy od zakresów przedmiotowych poszczególnych umów międzynarodowych Polski w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, a ponadto w prawie Unii Europejskiej definicje poszczególnych świadczeń mają charakter autonomiczny, właściwy prawu unijnemu. Zasada równego traktowania oparta na obywatelstwie, ustanowiona w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71, skuteczniej i efektywniej chroni prawa osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, niż zasady równego traktowania ustanowione w wymienionych umowach międzynarodowych Polski. Przyjęta w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 koordynacyjna technika uchylecia klauzul zamieszkania gwarantuje szerszy zakres ochrony, niż techniki uchylecia klauzul zamieszkania przewidziane w poszczególnych dwustronnych umowach międzynarodowych. Ponadto, poprzez kompleksowe i kazuistyczne uregulowania w zakresie nabywania prawa do emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia, rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych oraz rent rodzinnych, a także obliczania ich wysokości, unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent skuteczniej oraz efektywniej chroni prawa osób

migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, aniżeli postanowienia umów międzynarodowych Polski.

Przyjęte w prawie Unii Europejskiej zasady określające charakter prawny relacji i zakres wzajemnego oddziaływania między normami prawa unijnego a międzynarodowego publicznego dotyczącymi koordynacji emerytur i rent gwarantują ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu. Unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent oraz międzynarodowa koordynacja emerytur i rent pozytywnie oddziałują wzajemnie na siebie z korzyścią dla osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu.

VI. SZCZEGÓŁOWE TEZY ROZPRAWY ORAZ ICH UZASADNIENIE

Większa skuteczność i efektywność unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent, badana pod kątem ochrony praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, przejawia się w następujących szczegółowych obszarach:

- A. Swoiste cechy unijnego prawa, które jest prawem integracyjnym i autonomicznym względem prawa międzynarodowego publicznego, wpływają na charakter unijnych norm prawa w obszarze koordynacji emerytur i rent, na ich większą skuteczność i efektywność – w porównaniu do międzynarodowej koordynacji emerytur i rent. Po pierwsze, unijna koordynacja emerytur i rent ma bardziej szczegółowe uregulowania oraz poszerzony zakres źródeł prawa, które tworzą układ hierarchiczny (prawo pierwotne ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem pochodnym, które musi być z nim zgodne). Po drugie, specyfiką unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent są metody i sposoby interpretacji stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który badając przepisy prawa w zakresie koordynacji emerytur i rent stosuje wykładnię funkcjonalno-celowościową lub aksjologiczną i odwołuje się do nadrzędnego celu rozporządzeń 883/2004 i 1408/71, którym jest urzeczywistnienie swobody przepływu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz swobody przepływu obywateli Unii Europejskiej. Unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent ma nie tylko chronić osoby migrujące i osoby pozostałe po nich przy życiu, ale również organizować, promować prawo do swobodnego przemieszczania się. Po trzecie, przewaga unijnej koordynacji emerytur i rent tkwi w jednolitości tego systemu koordynacji i ekwiwalentności (równoważności) zobowiązań wszystkich państw członkowskich, co jest wynikiem tego, że prawo Unii Europejskiej pochodzi z jednego scentralizowanego ośrodka i ma pierwszeństwo stosowania przed krajowymi normami prawa. Po czwarte, o ile „wykonywanie” umów międzynarodowych dotyczących emerytur i rent opiera się na zasadzie wzajemności, o tyle w scentralizowanym unijnym systemie koordynacji emerytur i rent, państwa członkowskie nie mogą - zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej - powoływać się na zasadę wzajemności, aby uchylić się od wykonania przyjętych zobowiązań.

Unijna koordynacja emerytur i rent jest powiązana z unijną zasadą swobody przepływu osób (pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek, obywateli Unii Europejskiej). Zasada swobody przepływu jest z jednej strony podstawą do ustanowienia unijnej koordynacji emerytur i rent, z drugiej strony bez unijnej koordynacji emerytur i rent cel, jakim jest swobodny przepływ osób w ramach UE/EFTA, nie zostałby osiągnięty. Opierając się na traktatowych przepisach dotyczących swobody przemieszczania się, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niejednokrotnie nakazuje interpretować przepisy prawa wtórnego Unii Europejskiej w inny sposób niż przewidział to prawodawca unijny. Wiele orzeczeń TSUE w obszarze emerytur i rent opartych jest bezpośrednio na przepisach traktatowych dotyczących fundamentalnej zasady swobody przepływu. Wskutek tego reguły ustanawiane w orzecznictwie TSUE mogą wykroczać poza

uregulowania zawarte w prawie wtórym Unii Europejskiej i w większym stopniu zapewniać ochronę osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu. Orzecznictwo TSUE jest natomiast transponowane stopniowo do rozporządzeń unijnych dotyczących koordynacji emerytur i rent.

Tymczasem międzynarodowa koordynacja emerytur i rent w Polsce uregulowana w umowach międzynarodowych nie ma podstawy w jakiejś nadrzędnej międzynarodowej zasadzie swobody przepływu osób. To niejako międzynarodowa koordynacja emerytur i rent w praktyce ułatwia przepływ osób (pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek) między Polską a drugą stroną umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym. Dla ustalenia treści normy takiej umowy międzynarodowej podstawowe znaczenie ma wykładnia językowa.

Międzynarodowa koordynacja emerytur i rent oparta jest na zasadzie wzajemności, która przewodzi w prawie traktatowym. Obowiązki wzajemne oraz ich tworzenie, wykonywanie i zakończenie zależą od nałożenia powiązanych obowiązków innych państw. „Wzajemność” zasadniczo oznacza równowagę i symetrię, przy czym „wzajemność” w odniesieniu do umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym zakłada tylko racjonalny stopień porównywalności w zobowiązaniach, które przyjmuje każda ze stron. Ustalenie jednak tego racjonalnego stopnia porównywalności zobowiązań stron w obszarze emerytur i rent uważane jest za trudne do określenia.

- B. Unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent ma szerszy zakres przedmiotowy aniżeli zakresy przedmiotowe poszczególnych umów międzynarodowych Polski w tym obszarze. Ponadto, w unijnym prawie zakres przedmiotowy koordynacji emerytur i rent jest ekwiwalentny (równoważny) dla wszystkich państw członkowskich, co jest wynikiem tego, że – jak wspomniano już wyżej – prawo Unii Europejskiej pochodzi z jednego scentralizowanego ośrodka i ma pierwszeństwo stosowania przed krajowymi normami prawa. W niektórych natomiast dwustronnych umowach międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent wprowadzone zostały dla każdej ze stron odrębne uregulowania określające zakres przedmiotowy umowy, które nie są równoważne dla stron (np. umowa z Australią).

Szczególną i wyjątkową cechą zakresu przedmiotowego unijnej koordynacji emerytur i rent, która odróżnia ją od międzynarodowej koordynacji emerytur i rent jest to, że pojęciom takim jak „świadczenie z tytułu starości”, „świadczenie z tytułu inwalidztwa”, „świadczenie dla osób pozostałych przy życiu”, używanym w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 nadaje się znaczenie autonomiczne, właściwe prawu unijnemu i niezakwalifikowanie w prawie krajowym danego świadczenia do wyżej wymienionej kategorii nie przesądza ostatecznie o tym, że nie jest tego rodzaju świadczeniem w rozumieniu rozporządzenia 883/2004 lub 1408/71. W praktyce Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) udzielając odpowiedzi na pytania prejudycjalne może przyjąć na przykład, że dane świadczenie zakwalifikowane jako „świadczenie przedemerytalne” w oświadczeniu składanym przez państwo członkowskie na podstawie art. 9 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 jest jednak „świadczeniem z tytułu starości” w rozumieniu tego rozporządzenia. Na marginesie można zauważyć, że w ostatnim czasie polski sąd krajowy skierował do TSUE tego rodzaju pytania w odniesieniu do polskiej emerytury pomostowej w sprawie Czerwiński (C-517/16), która to sprawa będzie niebawem przedmiotem rozstrzygnięcia TSUE.

Prawodawca unijny kształtuje zakres przedmiotowy rozporządzeń unijnych o koordynacji emerytur i rent w ramach normy kompetencyjnej zawartej w art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Na gruncie międzynarodowej koordynacji emerytur i rent opartej na dwustronnych umowach międzynarodowych natomiast, to strony umowy za obopólnym porozumieniem kształtują zakres przedmiotowy umowy międzynarodowej i nie muszą w tym zakresie przestrzegać jakiś wyższych kompetencyjnych norm prawnych.

C. Podmiotowy zakres zastosowania rozporządzeń unijnych i umów międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent obejmuje wyłącznie osoby znajdujące się w sytuacji z tzw. elementem zagranicznym, czyli nie obejmuje osób znajdujących się w „czysto” krajowych sytuacjach. Jednakże w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjmuje się, że nawet jeżeli obywatel Unii Europejskiej znajduje się w sytuacji dotyczącej wyłącznie jednego państwa członkowskiego, to sytuacja ta nie może z tego jedynie powodu zostać zrównana ze sprawą o charakterze wyłącznie wewnętrznym. Obywatele państw członkowskich mogą w określonych „czysto” krajowych sprawach powoływać się na prawa wynikające z ich podstawowego statusu obywatela Unii Europejskiej również w stosunku do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają. Na gruncie międzynarodowej koordynacji emerytur i rent nie stosuje się takiej reguły.

D. Zasada równego traktowania oparta na obywatelstwie ustanowiona w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 ma szerszy zakres zastosowania i skuteczniej chroni prawa osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, aniżeli zasady równego traktowania ustanowione w dwustronnych umowach międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent. Celem zasady równego traktowania sformułowanej w art. 4 rozporządzenia (WE) 883/2004, a także w art. 3 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 jest przyczynienie się do ustanowienia możliwie największej swobody przepływu osób. Cel ten determinuje definicję zasady równego traktowania. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołując się do unijnej zasady swobody przepływu przyjmuje, że zasada równego traktowania ustanowiona w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 oznacza nie tylko zakaz dyskryminacji bezpośredniej, ale także zakaz dyskryminacji pośredniej. W prawie Unii Europejskiej osoba migrująca nie może – w obszarze emerytur i rent – być gorzej traktowana niż osoba niemigrująca. W umowach międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent brak jest natomiast definicji rozszerzającej zasadę równego traktowania opartą na obywatelstwie na zakaz dyskryminacji pośredniej. Od woli stron umowy międzynarodowej zależy, czy przyjmą rozszerzającą interpretację, zgodnie z którą zasada równego traktowania oznacza również zakaz dyskryminacji pośredniej oraz jaki jest zakres zastosowania ochrony przed dyskryminacją pośrednią.

Zasada równego traktowania ustanowiona w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 odnosi się do kwestii nabywania prawa do emerytur i rent, obliczania ich wysokości i wypłaty świadczeń, natomiast zasady równego traktowania sformułowane w niektórych dwustronnych umowach międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent ograniczone są tylko do kwestii nabywania prawa do świadczeń i ich wypłaty, a nie dotyczą obliczania wysokości świadczeń.

E. Poprzez kompleksowe i kazuistyczne uregulowania w zakresie nabywania prawa do emerytur i rent oraz obliczania ich wysokości, unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent skuteczniej i efektywniej chroni prawa osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu, niż ogólne postanowienia dwustronnych umów międzynarodowych Polski. Reguły stosowania techniki równego traktowania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów dookreślone zostały w wytycznych zawartych w preambule do rozporządzenia 883/2004 oraz w Decyzji nr H 6 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 16.12.2010 r., a także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z tymi wytycznymi technika równego traktowania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów, po pierwsze: nie może prowadzić do nieuzasadnionych rezultatów, w tym nie kreuje okresów ubezpieczenia, a po drugie: jej negatywne oddziaływanie na osoby migrujące i osoby pozostałe po nich przy życiu jest ograniczone, limitowane poprzez unijną zasadę swobody przepływu osób. Na gruncie umów międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent ustanawiających technikę równego traktowania zdarzeń i okoliczności brak jest czynnika limitującego negatywne

oddziaływanie tej techniki.

Technika uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania uregulowana w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 również jest interpretowana w świetle nadrzędnego celu wskazanego w art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jakim jest udział w ustanawianiu możliwie najszerszej swobody przepływu osób. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie stwierdzał, że technika uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania jest jedną z podstawowych reguł koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich na poziomie Unii Europejskiej, zmierzających do zapewnienia, by korzystanie z prawa do swobodnego przepływu przewidzianego w traktacie nie skutkowało pozbawieniem osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu korzyści wynikających z zabezpieczenia społecznego. Skuteczniejsza i efektywniejsza ochrona osób migrujących i członków ich rodzin w rozporządzeniach unijnych w zakresie uwzględniania przy ustalaniu emerytur i rent zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania dotyczy między innymi szczegółowo określonych: zasad zliczania okresów (w tym „kolejności” zliczania okresów oraz wyraźnie ustanowionej reguły nieweryfikowania rodzaju i długości okresów, a także reguły co „na wysokość”, to i „na prawo”), wypierania okresów pokrywających się w czasie, uwzględniania okresów przebytych w szczególnym zatrudnieniu lub zawodzie.

W dysertacji wskazano jednak również niedoskonałości uregulowań unijnej koordynacji emerytur i rent w zakresie uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania. Rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 przewiduje szczególne uregulowanie dotyczące okresów wychowywania dziecka, którego celem jest wskazanie instytucji jednego państwa członkowskiego do uwzględniania okresów wychowywania dziecka jako „własnych” okresów. Zapobiegać to ma uwzględnianiu przez dwie lub więcej instytucje państw członkowskich okresów wychowywania dziecka, czyli podwójnego (wielokrotnego) uwzględniania okresów wychowywania dziecka przez poszczególne państwa członkowskie jako przebytych we własnym systemie emerytalno-rentowym. Przepisy rozporządzenia unijnego w tym zakresie jednak są niejasne, są zawile sformułowane, budzą wątpliwości interpretacyjne i wymagają nowelizacji. Umowy międzynarodowe Polski nie zawierają żadnych specyficznych uregulowań dotyczących okresów wychowywania dziecka.

Przepisy rozporządzenia 883/2004 dotyczące przejmowania przez inne państwo członkowskie zagranicznego okresu ubezpieczenia krótszego niż rok w państwie członkowskim, z tytułu którego nie przysługuje prawo do emerytury lub renty w tym państwie, nie mają zgodnie z art. 57 ust. 4 rozporządzenia 883/2004 zastosowania do systemów wymienionych w załączniku VIII część 2, w tym do polskich emerytur w systemie zdefiniowanej składki. W odniesieniu do takich przypadków można mówić o naruszeniu zasady zachowania praw w trakcie nabywania, skoro okres krótszy niż rok jest „tracony” przez osobę migrującą lub osoby pozostałe po niej przy życiu. Uzasadniony jest postulat wprowadzenia zmian w rozporządzeniach unijnych w zakresie art. 57 ust. 4 rozporządzenia 883/2004 i części 2 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

Rozporządzenie 883/2004, które zostało przyjęte na podstawie art. 42 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (obecnie: art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i którego uregulowania są niezbędne do ustanowienia swobody przepływu osób na obszarze państw UE/EFTA, nie zawiera regulacji umożliwiających uwzględnianie okresów ubezpieczenia/zamieszkania przebytych w państwach trzecich, z którym dwa lub więcej zainteresowane państwa członkowskie (tj. państwa, w których osoba migrująca przebyła okresy ubezpieczenia/zamieszkania) wiąże umowa międzynarodowa przewidująca sumowanie okresów. Takie uregulowanie dotyczące sumowanie okresów przebytych w państwie trzecim zawierają niektóre umowy międzynarodowe Polski (np. umowa z Kanadą). Wymienione umowy międzynarodowe umożliwiają nabycie prawa do emerytury lub renty osobie migrującej, która przebyła krótkie okresy ubezpieczenia/zamieszkania

w różnych państwach powiązanych siecią umów międzynarodowych dotyczących sumowania okresów.

- F. Rozporządzenia 883/2004 i 1408/71 oparte są na metodzie proporcjonalnego obliczania emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia i renty rodzinnej, czyli metodzie obliczania świadczenia w stosunku proporcjonalnym między „własnym” okresem ubezpieczenia i zamieszkania a sumą okresów ubezpieczenia i zamieszkania przebytych we wszystkich państwach członkowskich. Taka formuła obliczania wysokości świadczenia ma na celu podział kosztów finansowania świadczeń między wszystkie instytucje właściwe państw członkowskich, w których osoba migrująca podlegała ubezpieczeniu lub zamieszkiwała. Także wszystkie umowy międzynarodowe dotyczące koordynacji emerytur i rent zawarte przez Polskę z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej, opierają się na metodzie proporcjonalnego obliczania emerytury lub renty, a zatem wszystkie omawiane umowy międzynarodowe zaliczamy do tzw. umów proporcjonalnych. Pomimo tego, że ogólna metoda proporcjonalnego obliczania emerytury lub renty została przyjęta zarówno w rozporządzeniach unijnych, jak i w omawianych umowach międzynarodowych, to jednak szczegółowe uregulowania w omawianych aktach prawnych różnią się. Większa ochrona osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu w zakresie obliczenia świadczeń na gruncie unijnej koordynacji emerytur i rent uwidacznia się w szczegółowych rozwiązaniach przyjętych w rozporządzeniu 883/2004 i 1408/71, które standardowo opierają się na unijnej zasadzie swobody przepływu osób i mają na celu promowanie tej zasady. Dotyczy to m.in.: okresów ubezpieczenia krótszych niż rok, wypierania okresów pokrywających się w czasie i obliczania podwyżki z tytułu wypartych okresów ubezpieczenia dobrowolnego, redukcji świadczeń, podstawy wymiaru świadczenia, dopłaty do minimalnego świadczenia, możliwości wyboru otrzymywania świadczenia proporcjonalnego nawet wówczas, gdy świadczenie niezależne jest wyższe w celu uzyskania wyższego świadczenia z innego państwa członkowskiego. Jak wspomniano powyżej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie zwraca uwagę, że w prawie unijnym technika uwzględniania zagranicznych okresów jest jedną z podstawowych zasad unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, zmierzającą do zapewnienia, by korzystanie z prawa do swobodnego przepływu przewidzianego w traktacie nie wywoływało skutku w postaci pozbawienia osób migrujących korzyści wynikających z zabezpieczenia społecznego, które osoby te mogłyby uzyskać, gdyby pracowały tylko w jednym państwie członkowskim. W opinii Trybunału konsekwencja taka mogłaby bowiem powstrzymać pracowników unijnych od korzystania z prawa do swobodnego przepływu.

W zakresie obliczania wysokości proporcjonalnych emerytur i rent również można dostrzec pewne niedoskonałości w unijnej koordynacji świadczeń. Rozporządzenia wykonawcze do rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 zobowiązują instytucję państwa członkowskiego, w którym zostały przebyte okresy ubezpieczenia dobrowolnego, do obliczenia rekompensaty (podwyższenia) do emerytury lub renty z tytułu okresów ubezpieczenia dobrowolnego „wypartych” przez okres ubezpieczenia obowiązkowego przebytego w innym państwie członkowskim. Rozporządzenia unijne nie określają jednak sposobu, w jaki należy ustalić wysokość takiej rekompensaty. Praktyka państw członkowskich dotycząca metody obliczenia rekompensaty może być więc różna. Celowe wydaje się doprecyzowanie unijnych rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie.

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, formuła obliczenia podstawy wymiaru świadczenia powinna uwzględniać sytuację osób migrujących i dostosowywać przepisy prawa krajowego do sytuacji tych osób i osób pozostałych po nich przy życiu. W polskiej doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że przepisy art. 18 ust. 2 i 3 ustawy emerytalnej określające sposób obliczenia podstawy wymiaru świadczenia nie chronią w pełni praw osób migrujących oraz osób pozostałych po nich przy życiu. Uzasadniona jest nowelizacja tych uregulowań polegająca na uwzględnieniu w art. 18

ust. 2 ustawy emerytalnej sytuacji, gdy osoba migrująca tylko przez część roku pozostawała w ubezpieczeniu za granicą w państwie członkowskim, a w art. 18 ust. 3 ustawy emerytalnej uwzględnieniu rzeczywistego podlegania ubezpieczeniu w Polsce albo przyjmowaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych ubezpieczenia w Polsce przebytych w ciągu 20 lat poprzedzających bezpośrednio rok, w którym osoba migrująca przystąpiła do ubezpieczenia za granicą w państwie członkowskim.

Dodatkowo można zauważyć, że na gruncie unijnych rozporządzeń obowiązuje zasada ustanowiona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którą osoba wnioskująca o przyznanie emerytury lub renty nie może przedstawiać przebiegu swojej kariery zawodowej oraz stażu ubezpieczeniowego w sposób wybiórczy w celu uzyskania korzyści finansowej. Zasada ta nie obowiązuje natomiast w odniesieniu do umów międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent, co w pewnych przypadkach może generować wyższą kwotę emerytury lub renty.

- G. Podstawowa różnica między unijną a międzynarodową koordynacją rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych jest w tym, że tego rodzaju renty objęte są zakresami przedmiotowymi rozporządzeń 883/2004 i 1408/71, natomiast zakresy przedmiotowe niektórych umów międzynarodowych Polski nie obejmują tego rodzaju świadczeń. Podstawa wymiaru rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych ustalana jest wyłącznie na podstawie prawa krajowego danego państwa. Na gruncie unijnej koordynacji rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych obowiązuje jednak zasada wyrażona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którą reguły ustalania podstawy wymiaru świadczenia z tytułu wypadku przy pracy lub chorób zawodowych muszą być dostosowane do sytuacji osób migrujących i muszą uwzględniać cel art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którym jest ułatwienie swobodnego przepływu osób.

Niedoskonałe są jednak uregulowania rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 w zakresie rent z tytułu choroby zawodowej, ponieważ ustanawiają regułę, zgodnie z którą osoba migrująca narażona w przeszłości na chorobę zawodową w dwóch lub więcej państwach członkowskich może uzyskać rentę z tytułu choroby zawodowej tylko z jednego państwa członkowskiego, a mianowicie tego państwa, w którym praca narażająca na chorobę zawodową była wykonywana ostatnio. Taka unijna zasada koordynacji może skutkować utratą korzystniejszych praw nabytych na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego, w szczególności, gdy na podstawie ustawodawstwa tego innego państwa członkowskiego osoba migrująca nie spełnia warunków do nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia. Ze względu na to można wyrazić postulat wprowadzenia zmian w rozporządzeniach unijnych w tym zakresie i przyjęcie w takich sytuacjach rozwiązania, zgodnie z którym instytucje „zainteresowanych” państw członkowskich wypłacają rentę z tytułu choroby zawodowej w stosunku proporcjonalnym między „własnym” okresem ubezpieczenia a sumą okresów ubezpieczenia przebytych we wszystkich państwach członkowskich albo rozwiązania, zgodnie z którym instytucja drugiego państwa członkowskiego zobowiązana jest wypłacać dodatek, tj. różnicę między rentami w dwóch zainteresowanych państwach, gdy kwota świadczenia w tym drugim państwie przewyższa kwotę świadczenia z państwa mającego pierwszeństwo.

Na gruncie międzynarodowej koordynacji takie same rozwiązania w zakresie rent z tytułu chorób zawodowych, jak w rozporządzeniach unijnych przyjęto w większości umów międzynarodowych Polski zawartych z państwami „nieczłonkowskimi”. Do wyjątków zaliczyć należy umowy z Ukrainą i Mołdawią, które przewidują, że w takich przypadkach renta z tytułu chorób zawodowych przysługuje z obu państw będących stronami umowy. Specyficzne uregulowanie zawiera natomiast porozumienie z Rządem Quebecu, zgodnie z którym osobom zamieszkałym w państwie trzecim przysługiwać może renta z tytułu danej choroby zawodowej na podstawie ustawodawstw obu państw będących stronami tego

porozumienia, a osobom zamieszkałym na terytorium Polski albo prowincji Quebec renta z tytułu danej choroby zawodowej przysługuje na podstawie ustawodawstwa tylko jednej strony.

- H. Porównując zasady i techniki koordynacji emerytur i rent ustanowione w rozporządzeniach unijnych i dwustronnych umowach międzynarodowych Polski z postanowieniami umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej i projektami decyzji wykonawczych do tych umów (które nie weszły jeszcze w życie, ale których projektowane teksty zostały już opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej) można stwierdzić, że ich zakres podmiotowy i przedmiotowy jest węższy od zakresu zastosowania rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 oraz dwustronnych umów międzynarodowych dotyczących koordynacji emerytur i rent zawartych przez Polskę. Projekty wszystkich decyzji wykonawczych do omawianych umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej ograniczają się do ustanowienia i wdrożenia zasady równego traktowania oraz techniki uchylecia klauzul zamieszkania i techniki transferowania świadczeń. Projekty tych decyzji wykonawczych nie zawierają postanowień wdrażających technikę uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia oraz nie ustanawiają techniki równego traktowania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów.
- I. Prawo Unii Europejskiej określa wzajemne relacje (stosunki) między normami rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 a normami umów międzynarodowych Polski dotyczących koordynacji emerytur i rent, a także wyznacza zakres wzajemnego oddziaływania (obustronnego wywierania wpływu) między tymi normami prawa. Relacje między rozporządzeniami 883/2004 i 1408/71 a umowami międzynarodowymi oparte są na zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego. Przepisy art. 6 rozporządzenia 1408/71 oraz art. 8 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 statuują zasadę zastępowalności, zgodnie z którą w miejsce przepisów umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym zawartej między państwami członkowskimi stosuje się odpowiednie przepisy rozporządzenia unijnego. Ta „zastępowalność” (*the replacement*) nie dotyczy uchylecia (unieważnienia) postanowień umów międzynarodowych pozostających w zakresie podmiotowym a przedmiotowym rozporządzenia unijnego, a odnosi się do pierwszeństwa „stosowania” tego rozporządzenia. Przepis prawa państwa członkowskiego (w tym przypadku – umowy międzynarodowej) nie traci więc mocy obowiązującej, a jedynie nie może być stosowany.

Zasada zastępowalności nie działa w odniesieniu do przepisów umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym, które wykraczają poza zakres podmiotowy lub przedmiotowy rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Zasadę tę stosuje się wyłącznie wówczas, gdy zakresy podmiotowe i przedmiotowe rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i umowy międzynarodowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego pokrywają się (są takie same) w całości lub w części. Jeżeli zatem zakres podmiotowy lub przedmiotowy umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym wiążącej państwa członkowskie jest szerszy niż zakres podmiotowy lub przedmiotowy unijnego rozporządzenia dotyczącego koordynacji emerytur i rent, to przepisy umowy międzynarodowej wykraczające poza zakres tego rozporządzenia są nadal stosowane.

Zasada zastępowalności jest zasadą bezwzględną i dopuszczalne są od niej tylko wyjątki wprost przewidziane w tych rozporządzeniach. Rozporządzenia 883/2004 i 1408/71 przewidują odstępstwa od wymienionej zasady. Odstępstwa te dotyczą przepisów dwustronnych i wielostronnych umów międzynarodowych dotyczących koordynacji emerytur i rent zawartych między państwami członkowskimi, które są bardziej korzystne dla beneficjentów lub wynikają ze szczególnych okoliczności historycznych, a ich skutki są ograniczone w czasie. „Zastępowalność” ustanowiona w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 jest w obszarze emerytur i rent powiązana ściśle z zasadą korzyści oraz z zasadą swobody przepływu osób, które zapobiegają utracie korzyści i praw nabytych wyłącznie na

podstawie ustawodawstwa wewnętrznego państwa członkowskiego (w tym - na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez to państwo). Takie rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 gwarantuje ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu w zakresie emerytur i rent. Wzajemne oddziaływanie (obustronne wywieranie wpływu) między unijnymi a międzynarodowymi normami prawa ma charakter pozytywny, ponieważ wzmacnia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego ochronę osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu.

Zasada stosowania korzystniejszych przepisów umów międzynarodowych zawartych między państwami członkowskimi została wprowadzona do rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W dysertacji szczegółowo omówione zostały poszczególne orzeczenia TSUE w tym zakresie.

Jak wspomniano wyżej wyjątki od zasady zastępowalności ustanowionej w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 dotyczą także przepisów umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym, które wynikają ze szczególnych okoliczności historycznych i ich skutki są ograniczone w czasie. Rozporządzenia 883/2004 i 1408/71 przewidują pierwszeństwo stosowania tego rodzaju umów międzynarodowych wpisanych do załączników do rozporządzeń, nie uzależniając tego pierwszeństwa stosowania od warunku, aby przepisy tych umów były korzystniejsze od przepisów rozporządzenia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zastosowanie przepisu prawa unijnego, który przyznaje pierwszeństwo takiej umowie międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym nie może pozostawać w sprzeczności z unijną zasadą swobody przepływu. Normy prawa dotyczące swobody przepływu osób mogą wykluczyć zastosowanie tego rodzaju umowy międzynarodowej w konkretnym przypadku.

Zasada zastępowalności wynikająca z rozporządzenia (WE) nr 883/2004 dotyczy również wielostronnych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w zakresie koordynacji emerytur i rent, o ile konwencje te nie zawierają korzystniejszych postanowień. Dotyczy to również wiążącej Polskę Konwencji MOP nr 19, a zatem rozporządzenie 883/2004 ma pierwszeństwo stosowania przed przepisami Konwencji nr 19 MOP.

W dysertacji szczegółowo przeanalizowano zakresy podmiotowe i przedmiotowe rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 i poszczególnych umów międzynarodowych o koordynacji emerytur i rent zawartych między Polską a państwami członkowskimi. Wskazane zostały umowy międzynarodowe, których zakres podmiotowy lub przedmiotowy wykracza poza zakres unijnej koordynacji emerytur i rent, a także przeanalizowano postanowienia umów międzynarodowych, które w konkretnym przypadku mogą być korzystniejsze od rozporządzeń unijnych. Przeanalizowano zatem zakres wzajemnego oddziaływania między normami prawa unijnego i międzynarodowego dotyczącymi koordynacji emerytur i rent.

Wskazano w pracy grupę umów międzynarodowych wiążących Polskę z państwami członkowskimi UE/EFTA, których zakres podmiotowy obejmuje tylko obywateli stron umowy, bez względu na ich miejsce zamieszkania. Wszystkie te osoby objęte są zakresami podmiotowymi rozporządzeń 883/2004 i 1408/71. Druga grupa umów międzynarodowych obejmuje wszystkie osoby bez względu na ich obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania, co oznacza, że zakresy podmiotowe tych umów międzynarodowych są szersze od zakresu osobowego zastosowania rozporządzeń 883/2004 i 1408/71. Analizując omawiane umowy międzynarodowe Polski zawarte z państwami członkowskimi pod kątem emerytur i rent zwrócono uwagę w pracy, że zakresy przedmiotowe rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 są szersze od zakresów przedmiotowych poszczególnych omawianych umów międzynarodowych Polski, z wyjątkiem umowy z b. Jugosławią (stosowanej w relacjach z dwoma państwami członkowskimi: Chorwacją i Słowenią).

Przepisy rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 pozytywnie oddziałują również na umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym zawarte między państwami członkowskimi w ten sposób, że jeżeli zakres podmiotowy umowy międzynarodowej dotyczy wyłącznie obywateli stron tej umowy, to na mocy rozporządzeń 883/2004 i 1408/71 zakres podmiotowy

takiej umowy międzynarodowej ulega rozszerzeniu na obywateli wszystkich pozostałych państw członkowskich, o ile inaczej nie zastrzeżono w załącznikach do tych rozporządzeń. Zasadę tę należy stosować na przykład do umowy z b. Jugosławią (dotyczącej państw członkowskich Unii Europejskiej: Słowenii i Chorwacji), której zakres podmiotowy obejmuje wyłącznie obywatele stron umowy.

Odnosząc się natomiast do umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym wiążących państwo członkowskie z państwem trzecim (państwami trzecimi), w przypadku których zakres podmiotowy ograniczony jest wyłącznie do państw będących stroną umowy, to należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na mocy unijnej zasady równego traktowania zakres podmiotowy ulega po stronie państwa członkowskiego rozszerzeniu (jednostronnie) na obywateli wszystkich pozostałych państw członkowskich. Odnosi się to w Polsce do umowy z b. Jugosławią (dotyczącej państw niebędących członkami Unii Europejskiej: Serbii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny).

Ponadto, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, państwa członkowskie zobowiązane są do tego, aby nowe umowy międzynarodowe z zakresu zabezpieczenia społecznego zawierane między państwem członkowskim a państwem trzecim uwzględniały unijną zasadę równego traktowania opartą na obywatelstwie (po stronie państwa członkowskiego). Państwa członkowskie zawierając umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym z państwami trzecimi muszą w tym zakresie kierować się unijną zasadą lojalności.

W dysertacji analizą objęte zostały również relacje między umowami międzynarodowymi mieszanymi Unii Europejskiej a dwustronnymi umowami międzynarodowymi Polski dotyczącymi koordynacji emerytur i rent zawartymi z państwami niebędącymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Każda z omawianych umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej zawiera uregulowanie, zgodnie z którym przepisy decyzji wykonawczych do umowy międzynarodowej mieszanej dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego „nie naruszają” praw i zobowiązań wynikających z dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym zawartych między państwem trzecim-stroną a państwami członkowskimi Unii Europejskiej, o ile umowy dwustronne „przewidują korzystniejsze warunki” dla obywateli stron. Odkodowując treść normatywną takiego uregulowania należy uznać, że dwustronna umowa międzynarodowa dotycząca koordynacji emerytur i rent ma pierwszeństwo stosowania przed przepisami umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej i ich decyzji wykonawczych tylko wówczas, gdy jej zastosowanie w danym przypadku jest korzystniejsze dla osoby migrującej lub osoby pozostałej przy życiu. W pozostałych przypadkach pierwszeństwo stosowania mają przepisy umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej i ich decyzji wykonawczych.

Pomimo tego, że rozporządzenia 883/2004 i 1408/71 zawierają uregulowanie określające wzajemne relacje między unijną a międzynarodową koordynacją emerytur i rent (zasada zastępowalności połączona z zasadą korzyści oraz uwzględnienie umów międzynarodowych między państwami członkowskimi wynikających ze szczególnych okoliczności historycznych, których skutki są ograniczone w czasie) w praktyce nadal pojawiają się wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnoszące się do tego zagadnienia. Szczególną uwagę można zwrócić m.in. na następujące dodatkowe zasady ustanowione w orzecznictwie TSUE:

- a. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie Wencel (C-589/10), zastosowanie przepisu prawa Unii Europejskiej, który przyznaje pierwszeństwo dwustronnej umowie międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym zawartej między państwami członkowskimi (w tym tzw. umowie międzynarodowej wynikającej ze szczególnych okoliczności historycznych i wpisanej do załącznika do rozporządzenia unijnego) „nie

może pozostawać w sprzeczności z zasadami leżącymi u podstaw prawodawstwa, którego część stanowi”, a zatem m.in. nie może pozostawać w sprzeczności z fundamentalną unijną zasadą swobody przepływu osób. To, czy zastosowanie w określonym przypadku określonego postanowienia dwustronnej umowy międzynarodowej pozostaje w sprzeczności z unijną zasadą swobody przepływu, będzie jednakże mogło być rozstrzygnięte dopiero w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i dopóki takie rozstrzygnięcie nie zapadnie praktyka instytucji ubezpieczeniowych państw członkowskich może być nieprawidłowa.

- b. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie Thévenon (C-475/93), zasada korzyści ustanowiona w rozporządzeniach unijnych o koordynacji emerytur i rent oraz określająca – wraz z zasadą zastępowalności – charakter relacji i zakres wzajemnego oddziaływania między rozporządzeniem unijnym nie odnosi się do osób, które skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się dopiero po wejściu w życie w danym państwie członkowskim tego rozporządzenia. Jeżeli zatem osoba nie korzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się przed datą wejścia w życie rozporządzenia unijnego w danym państwie członkowskim, to stosuje się do takiej osoby zasadę zastępowalności bez uwzględnienia zasady korzyści, czyli do osoby tej nie mają zastosowania korzystniejsze przepisy umów międzynarodowych zawarte przez dane państwo z innym państwem członkowskim przed datą akcesji do Unii Europejskiej. Można jednak zauważyć, że „zastąpienie” („*replacement*”) nie oznacza „uchylenia” („*repeal*”), a odstępstwem w rozporządzeniu unijnym od zasady zastąpienia jest m.in. sytuacja, gdy zastosowanie ma zasada korzyści. Unijne rozporządzenia o koordynacji emerytur i rent nie uchylily obowiązywania umów międzynarodowych wiążących dwa lub więcej państwa członkowskie, a jedynie mają pierwszeństwo stosowania, o ile jednak umowy międzynarodowe nie zawierają korzystniejszych postanowień. Reguła wynikająca z wyroku Thévenon nie została sformułowana w tych rozporządzeniach. Rozporządzenia nr 883/2004 i 1408/71 w obecnym brzmieniu nakazują stosowanie zasady korzyści i nie różnicują zastosowania tej zasady w zależności od daty skorzystania ze swobody przepływu osób. Niemniej państwa członkowskie stosują obecnie interpretację zgodną z wyrokiem Thévenon.

Ponadto, analizując problematykę relacji i zakresu wzajemnego oddziaływania unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent zwrócono uwagę, że:

- a. Niektóre postanowienia umów międzynarodowych zawartych między państwami członkowskimi zawierają uregulowania, które mogą być korzystniejsze od uregulowań rozporządzenia 883/2004, ale pomimo tego nie zostały wymienione w załączniku do tego rozporządzenia. Na przykład:
- i. umowa z b. Czechosłowacją (dotycząca Czech i Słowacji) i umowa z b. Jugosławią (dotycząca państw członkowskich Unii Europejskiej: Słowenii i Chorwacji) – w zakresie wzajemnego uznawania przez strony orzeczeń lekarskich dla celów ustalania emerytur i rent uzależnionych od niezdolności do pracy,
 - ii. umowa z b. Czechosłowacją (dotycząca Czech i Słowacji) – w zakresie wzajemnego uznawania przez strony wskaźników wynagrodzeń dla celów ustalania wymiaru emerytur i rent.
 - iii. wszystkie umowy międzynarodowe Polski zawarte z państwami członkowskimi – w zakresie braku uregulowań dotyczących uwzględniania okresów wychowywania dziecka przez jedno państwo-stronę umowy.
 - iv. niektóre umowy międzynarodowe Polski zawarte z państwami członkowskimi (np. umowa polsko-niemiecka z 1990 r.) – w zakresie unormowania

- dotyczącego przejmowania okresów ubezpieczenia krótszych niż 6 miesięcy,
- v. niektóre umowy międzynarodowe Polski (np. umowa z Austrią, umowa polsko-niemiecka z 1990 r.) – w zakresie reguł kolizyjnych dotyczących wypłacania rent z tytułu chorób zawodowych.
- b. Odnośnie do umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym zawartych między państwem członkowskim a państwem trzecim można zwrócić uwagę, że w związku z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane zostało Zalecenie H I Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, na mocy którego zalecono rozszerzenie, na podstawie unijnej traktatowej zasady niedyskryminacji, po stronie państwa członkowskiego (jednostronnie) zakresu podmiotowego takiej umowy międzynarodowej z państwem trzecim, na obywateli wszystkich pozostałych państw członkowskich. Nie uregulowano natomiast w Zaleceniu H I pod tym kątem sytuacji obywateli państw trzecich, uchodźców i bezpaństwowców, które to osoby po spełnieniu dodatkowych warunków objęte są zakresem zastosowania zasady równego traktowania ustanowionej w rozporządzeniu 883/2004 – co może budzić problemy interpretacyjne.
- c. Nieuzasadnione wydaje się zamieszczenie w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 uregulowania, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zawierać między sobą, w miarę potrzeby, umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym „w oparciu o zasady” rozporządzenia oraz „zgodnie z jego duchem”. Jeżeli bowiem do materii uregulowanej w art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w rozporządzeniach 883/2004 i 1408/71 stosuje się kompetencje dzielone między Unią Europejską a państwami członkowskimi, to w tym obszarze państwa członkowskie mogą wykonywać swoją kompetencję tylko w zakresie, w jakim Unia Europejska nie wykonała swojej kompetencji, a skoro Unia Europejska podjęła wystarczającą działalność legislacyjną w tym obszarze przyjmując rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i 987/2009 oraz rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i 574/72, to zgodnie z zasadą „zajętego pola”, ten obszar jest zajęty i państwa członkowskie nie mogą działać w tym obszarze, czyli ustala kompetencja państw członkowskich do uregulowania tej materii na poziomie krajowym. Dwustronne i wielostronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym zawierane między państwami członkowskimi po dacie ich akcesji do Unii Europejskiej, pomimo że mają obejmować obywateli wszystkich pozostałych państw członkowskich i mają być zawierane „w oparciu o zasady” rozporządzenia unijnego i „zgodnie z jego duchem”, mogą w praktyce doprowadzić do pewnych nierówności w Unii Europejskiej: w prawie merytorycznym, kolizyjnym i proceduralnym.

VII. WNIOSKI KOŃCOWE

Swoiste cechy prawa unijnego sprawiają, że unijna „wewnętrzna” koordynacja emerytur i rent może efektywniej i skuteczniej niż wiążące Polskę umowy międzynarodowe przenikać, wiązać i dopasowywać krajowe systemy emerytalno-rentowe państw. Umowy międzynarodowe mają różny zakres osobowy i rzeczowy oraz różniące się uregulowania dotyczące ochrony praw osób migrujących i osób pozostałych przy życiu w obszarze świadczeń emerytalnych i rentowych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że skuteczniejsze, efektywniejsze dla ochrony praw emerytalnych i rentowych osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu są w systemie unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur

i rent m.in. unormowania dotyczące: zakresu przedmiotowego, zasady równego traktowania opartej na obywatelstwie, techniki uchylenia klauzul zamieszkania, techniki równego traktowania zdarzeń i okoliczności oraz uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania, ustalania prawa i wysokości emerytur i rent.

Przeprowadzone analizy potwierdzają również, że przyjęte w prawie Unii Europejskiej zasady określające charakter prawny relacji i zakres obustronnego wywierania wpływu między normami prawa unijnego a normami prawa międzynarodowego publicznego w zakresie koordynacji emerytur i rent, gwarantują ochronę praw osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu.

Przeprowadzone badania zasadniczo potwierdzają postawione w pracy hipotezy. Nieliczne wyjątki od tej zasady zostały wskazane w rozprawie. Rozważania prowadzone w poszczególnych rozdziałach dysertacji pozwalają zdiagnozować, w którym obszarze można byłoby przeprowadzić działania naprawcze.