

O c e n a

pracy doktorskiej Pani mgr Izabeli Kryśpiak pt. *Unijna a międzynarodowa koordynacja emerytur i rent – różnice oraz wzajemne oddziaływanie* (s. 409)

przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Inetty Jędrasik-Jankowskiej,

Uniwersytet Warszawski

1. Wybór tematu i tezy rozprawy doktorskiej

Temat obejmuje koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE w dziedzinie emerytur i rent oraz międzynarodowych powiązań w tej sferze o charakterze koordynacyjnym wynikających z dwustronnych i wielostronnych umów zawartych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi, nie mającymi statusu państwa członkowskiego. Problematyka rozprawy uwzględnia wieloaspektowe porównania tych dwóch płaszczyzn badawczych, które mają prowadzić do oceny pod kątem korzystności unormowania unijne i regulacje stosowane w państwach-stronach na podstawie zawartej między nimi umowy międzynarodowej w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Kwestie porównawcze zostały równocześnie przyjęte za założenia badawcze (tezy) rozprawy. Zostały one punktowo wyliczone we wstępie do pracy (w szczególności na str. 9). Wśród licznych założeń Autorka za cel dysertacji przyjmuje ogólną tezę, że rozwiązania obowiązujące w unijnym systemie koordynacji emerytur i rent adresowane wyłącznie do państw członkowskich są skuteczniejszą i bardziej efektywną ochroną praw osób migrujących, niż rozwiązania przyjęte w poszczególnych dwustronnych umowach międzynarodowych. Teza ta rozciąga się na ocenę koordynacji emerytur i rent w mieszanych umowach międzynarodowych zawartych przez UE i państwa członkowskie z państwami trzecimi. Jest ona w rozprawie realizowana w odniesieniu do różnych szczegółowych aspektów koordynacji wyodrębnionych w kolejnych rozdziałach począwszy od podmiotowego i przedmiotowego zakresu koordynacji, zasad koordynacji stosowanych do nabycia prawa do emerytur i rent, do obliczania wysokości tych świadczeń i innych kwestii. Autorka słusznie koncentruje uwagę na odrębnościach, ponieważ porównywane płaszczyzny koordynacji cechuje *a priori* zdecydowana odmienność, chociaż w wąskim zakresie występują także podobieństwa jak na przykład technika sumowania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania stosowana zarówno w unijnej jak też międzynarodowej koordynacji.

Kolejnym założeniem przyjętym w rozprawie jest udowodnienie, że obydwie zjawiska czyli unijna koordynacja emerytur i rent oraz międzynarodowa koordynacja tych świadczeń pozytywnie oddziałują na siebie z korzyścią dla osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu (s.9). W tytule rozprawy aspekt ten wyraża sformułowanie „wzajemne oddziaływanie”, a jego rozwinięcie nastąpiło w ostatnim, ósmym rozdziale. Teza tego rozdziału sprowadza się do podkreślenia pierwszeństwa unijnego porządku prawnego przed krajowym porządkiem prawnym, a także funkcjonowania zastępowalności postanowień umów międzynarodowych przez odpowiednie przepisy rozporządzeń unijnych. W rozprawie zwrócono także uwagę na sytuacje gdy ze względu na rozszerzenie np. zakresu przedmiotowego koordynacji, umowy dwustronne mogą w korzystniejszy sposób kształtować pozycję prawną stron. Wspomniane wyżej obydwie założenia przyjęte przez Autorkę zostały w rozprawie udowodnione.

Należy zwrócić uwagę na tytuł rozprawy. Jest on o tyle nieprecyzyjny, że artykułuje unijną koordynację emerytur i rent w porównaniu z międzynarodową koordynacją tych świadczeń bez dookreślenia, że ta druga płaszczyzna zostanie przedstawiona wyłącznie na przykładzie ustawodawstwa Polski. Brak takiego dookreślenia sugeruje, że międzynarodowa koordynacja zostanie równie szeroko scharakteryzowana jak koordynacja unijna. Natomiast w tym nurcie Autorka analizuje umowy zawarte w różnych okresach przez Polskę, która przed akcesją jak i później zawarła pewną liczbę umów bilateralnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Stronami tych umów są państwa byłego bloku wschodniego, państwa członkowskie EWG, jak też współcześnie państwa kontynentu północno amerykańskiego (USA, Kanada), azjatyckiego (Korea pld.), Australia i inne.

Problemy koordynacji podjęte w rozprawie zostały zawężone wyłącznie do świadczeń długoterminowych: emerytur i rent przy czym to ostatnie świadczenie obejmuje renty z tytułu niezdolności do pracy (czyli renty inwalidzkie), renty wypadkowe (w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej) i renty rodzinne (ryzyko śmierci żywiciela). W założeniach dotyczących świadczeń Autorka przyjmuje, że katalog rodzajów emerytur i rent objętych koordynacją w rozporządzeniach UE Nr 883/2004 i (EWG) 1408/71 jest szerszy, aniżeli zakresy przedmiotowe poszczególnych umów międzynarodowych zawartych w różnych okresach przez Polskę. Zdaniem Autorki w prawie unijnym korzystniejsze są definicje poszczególnych świadczeń, niż definicje przyjęte w bilateralnych umowach międzynarodowych zawartych przez Polskę. Autorka uwzględnia ponadto jako przesłankę porównania zasadę równego traktowania opartą na obywatelstwie, technikę uchylenia klauzul zamieszkania a także kompleksowość i kazuistyczność regulacji w zakresie nabywania prawa do emerytur i rent oraz obliczania ich wysokości.

Antycypując dalsze uwagi należy zaznaczyć, że w rozprawie brak wyczerpującej analizy tytułowych pojęć „emerytury i renty”. Do wątku tego powrócę w dalszej części recenzji.

W podsumowaniu należy podkreślić, że materia badawcza wybrana jako temat rozprawy obejmuje złożone problemy koordynacji emerytur i rent na obszarze Unii Europejskiej (nazywanej w rozprawie „wewnętrzną koordynacją”) oraz jej porównanie z koordynacją na podstawie dwustronnych umów międzynarodowych zawartych przez Polskę z państwami nie będącymi państwami członkowskimi („koordynacja zewnętrzna”). Złożoność tych regulacji oraz brak w polskim piśmiennictwie opracowań, których przedmiotem byłyby tak zakreślone założenia badawcze potwierdza trafność wyboru i oryginalność tematu jako przedmiotu dysertacji doktorskiej.

2. Konstrukcja pracy i metoda badawcza

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska zawiera czytelny podział problemów merytorycznych skupionych w ośmiu rozdziałach, z których każdy, z wyjątkiem rozdz. VII, zakończono swoistym podsumowaniem (wnioskami). Rozważania merytoryczne poprzedza „wstęp”, a całość analizy kończy obszerne podsumowanie (368-379). Układ omawianych zagadnień jest logiczny, a poszczególne kwestie zostały przedstawione przy wykorzystaniu obszernego piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego, przy czym w zdecydowanej większości są to orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), natomiast uwzględniono nieliczne wyroki sądów polskich (zaledwie siedem). Bibliografia wykorzystana w pracy obejmuje pokaźną liczbę opracowań, które zostały wykorzystane w pracy (blisko 170 pozycji, w tym 30 opracowań anglojęzycznych). Są to publikacje z różnych dziedzin prawa: teorii prawa, prawa ubezpieczeń społecznych, międzynarodowego prawa publicznego, europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego i innych. Praca zawiera rzetelnie przygotowane wykazy traktatów Unii Europejskiej, umów międzynarodowych UE, uwzględnionych w pracy rozporządzeń i dyrektyw UE (s. 395-397), wykaz 132 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE z pełnymi danymi źródłowymi (s. 398-402), wykaz decyzji i zaleceń Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, odrębny wykaz umów międzynarodowych zawartych przez Polskę obejmujący także porozumienia o uregulowaniu dwustronnych stosunków oraz porozumienia administracyjne (s. 403-407) i inne.

W opracowaniu wykorzystano głównie metodę analizy prawnej przepisów prawa, orzecznictwa i piśmiennictwa (metoda dogmatyczno-prawna) oraz metodę porównawczo prawną, w

szczególności przy analizie orzecznictwa TSUE, który usytuowany jest poza strukturą sądownictwa polskiego a rozstrzygnięcia dotyczą systemów zabezpieczenia społecznego innych państw. W ograniczonym stopniu zastosowano w opracowaniu metodę historyczną, w szczególności przy wąsko ujmowanym wprowadzeniu do niektórych wątków opracowania. Wykorzystanie tej metody w szerszym zakresie przyczyniłoby się do przedstawienia w pogłębiony sposób kształtowania się np. zakresu przedmiotowego unijnej koordynacji.

3. Charakterystyka wybranych wątków i uwagi szczegółowe

W rozdziale I, *Unijna i międzynarodowa koordynacja emerytur i rent: definicje pojęć oraz źródła prawa* Autorka zgodnie z tytułem definiuje pojęcie unijnej koordynacji uściślając, że chodzi tu o „unijną wewnętrzną koordynację emerytur i rent”. Pojęcie to zdaniem Autorki obejmuje „normy prawa UE mające na celu powiązanie, dopasowanie norm prawa krajowego państw członkowskich UE i EFTA w obszarze emerytur i rent, zapewnienie ich bezkolizyjnego współistnienia i korelacji bez zakłóceń celem zagwarantowania ochrony praw osób migrujących i osób pozostałych przy życiu oraz urzeczywistnienia prawa do swobodnego przemieszczania się” (s. 48). Jest to definicja niemal idealistyczna, która odpowiada hipotetycznym założeniom unijnej koordynacji. Jednakże liczba spraw rozpatrywanych przez Trybunał, a także tych, które mimo braku lub niewystarczającej ochrony przed sądem krajowym, nie zostały zgłoszone Trybunałowi do rozstrzygnięcia, nakazuje oceniać „bezkolizyjne współistnienie” i „korelację bez zakłóceń” norm prawa krajowego państw członkowskich w obszarze emerytur i rent z umiarkowanym optymizmem.

Przedmiotem analizy jest prawo pierwotne i wtórne UE, w szczególności rozporządzenia 883/2004 i 987/2009, a także rozporządzenie 1408/1971, które mimo formalnego uchylecia zachowało w pewnym zakresie moc prawną (w zakresie wynikającym z art. 90 rozporządzenia 883/2004 r.). Należy jednak zaznaczyć, że odwoływanie się w całej pracy do rozporządzenia 1408/1971 stanowi zbędne obciążenie prowadzonych rozważań. Wystarczyło we wstępie wyjaśnić powody utrzymania tego aktu w mocy, zamiast traktować go jako źródło porównania na równi z rozporządzeniem 883/2004 aktualnie powszechnie obowiązującym.

W rozdziale tym zdefiniowano także pojęcie międzynarodowa koordynacja emerytur i rent. Wskazano źródła prawa i klasyfikację umów bilateralnych zawartych przez Polskę. W tym wątku warto było zaznaczyć, że Konstytucja RP z 1997 r. nadała umowom w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia społecznego, polityki społecznej) zawartym wcześniej (przed wejściem w życie ustawy zasadniczej) z mocy prawa charakter umów ratyfikowanych na podstawie

uprzedniej zgody wyrażonej przez Sejm w ustawie (art. 241 ust. 1 Konstytucji RP). Jest to kwestia istotna z punktu widzenia miejsca tych wcześniejszych umów w hierarchii źródeł polskiego prawa.

Autorka nie rozważa relacji między konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego a normami UE o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Konwencje MOP podlegają ratyfikacji i stają się częścią krajowego porządku prawnego. W pracy nie podjęto kwestii możliwej (hipotetycznej) kolizji między ratyfikowaną konwencją MOP a normami a także zasadami unijnymi, obowiązkowymi dla państwa członkowskiego. Takie kolizje są możliwe i wystąpiły na płaszczyźnie równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji ze względu na płeć np. na gruncie stosowania konwencji MOP Nr 45 z 21. 06. 1935 r. dot. zatrudniania kobiet pod ziemią we wszelkiego rodzaju kopalniach.

Omawiając umowy międzynarodowe Autorka zauważa, że typowa dla umów międzynarodowych zasada wzajemności została odrzucona w prawie Unii Europejskiej. Odrzucenie to uzasadnia tym, że wykonywanie zobowiązań i wdrożenie przepisów prawa unijnego przez państwa członkowskie nie może być uzależnione od warunku wzajemności (s. 64). Argumentacja taka nie przekonuje, ponieważ nie uwzględnia zasadniczych odrębności między UE oraz pozycją państw będących stronami umowy bilateralnej. Prawo UE i jej struktura organizacyjna funkcjonuje na podstawie odmiennych reguł aniżeli międzynarodowe umowy bilateralne. W prawie unijnym mamy do czynienia z bezwzględny charakterem norm rozporządzeń o koordynacji, przymusem ich stosowania i kontrolą sprawowaną w tym zakresie przez różne gremia Unii Europejskiej z Trybunałem Sprawiedliwości na czele. Elementów takich brak w odniesieniu do dwustronnych umów międzynarodowych, które zwyczajowo opierają się na zasadzie *pacta sunt servanda*. Należy też zauważyć, że zasada wzajemności nie została całkowicie wyeliminowana na obszarze UE, ponieważ pewnych sferach jest nadal stosowana. Przykładowo dotyczy to współdziałania między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich opartego na lojalnej współpracy i poszanowaniu potrzeb drugiej strony.

We wnioskach do rozdz. I Autorka podkreśla, że wewnętrzna unijna koordynacja oparta jest na wielostronnym, jednolitym i ponadnarodowym systemie koordynacji emerytur i rent unormowanym w kolejnych rozporządzeniach. Natomiast najważniejszym źródłem międzynarodowego prawa mającego na celu koordynację ustawodawstwa państw trzecich są w Polsce ratyfikowane dwustronne umowy międzynarodowe. Zdaniem Autorki międzynarodowa koordynacja emerytur i rent w Polsce ma charakter bilateralny i jest oparta na „sieci” dwustronnych umów międzynarodowych (s. 66, wiersz 10 od góry). Użycie określenia „sieć” dwustronnych umów, jeśli termin ten rozumieć jako zespół powiązanych „oczek” jest nieadekwatne, ponieważ

umowy te nie pozostają w żadnym związku merytorycznym, a łącznik w postaci tożsamości jednej ze stron tych wszystkich umów czyli Polski potwierdza jedynie linearność powiązań prawnych i odrębność każdej dwustronnej umowy międzynarodowej zawartej w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

W rozdz. II zatytułowanym *Zakres podmiotowy i przedmiotowy unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent a zakresy podmiotowe i przedmiotowe umów międzynarodowych* Autorka charakteryzuje krąg osób objęty unijną koordynacją, wyodrębniony ze względu na kryterium obywatelstwa, kryterium podlegania ustawodawstwu co najmniej jednego państwa członkowskiego oraz przesłankę występowania sytuacji z tzw. elementem unijnym. Ustalenie zakresu podmiotowego koordynacji następuje na podstawie prawa UE (pierwotnego i wtórnego), które wprowadza kryterium obywatelstwa jako przesłankę kluczową, przy czym obywatelem UE jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Na równi z obywatelami UE są traktowani obywatele państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Zakres podmiotowy koordynacji obejmuje na podstawie odrębnych rozporządzeń obywateli państw trzecich legalnie zamieszkałych w państwie członkowskim, a także uchodźców i bezpaństwowców zamieszkałych w państwie członkowskim UE lub w państwie EFTA. W przypadku uchodźców oprócz legalnego zamieszkania musi być spełniony wcześniej warunek uzyskania statusu uchodźcy zgodnie z procedurą nadawania takiego statusu na obszarze UE w poszczególnych państwach członkowskich. Autorka pominęła w pracy tę kwestię (s.83-86).

Omawiając grupę uchodźców nie mającą z istoty obywatelstwa państwa członkowskiego należało uwzględnić dyrektywę Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznanej ochrony (Dz. Urz. UE 30.9.2004, L 304/12). Akt ten wprowadza wspólne kryteria dla identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony, a z drugiej strony ustala, aby we wszystkich państwach członkowskich był dostępny minimalny poziom świadczeń dla takich osób. Uznanie statusu uchodźcy jest aktem deklaratoryjnym. W pracy doktorskiej należało podkreślić, że ustalenie zakresu podmiotowego koordynacji wymaga spełnienia przez uchodźcę warunku uzyskania uprzedniego zezwolenia na pobyt oraz uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca za uchodźcę na zasadach określonych w cyt. wyżej dyrektywie. W rezultacie posiadanie statusu uchodźcy jest przesłanką występującą wspólnie z łącznikiem „miejsce zamieszkania” w państwie członkowskim.

Problem nabycia statusu uchodźcy wymagał rozwinięcia także i z tego powodu, że w pewnych okolicznościach obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec może zostać pozbawiony możliwości uznania go za uchodźcę albo mogą wystąpić okoliczności powodujące cofnięcie, uchylenie albo odmowę odnowienia statusu uchodźcy. W tych okolicznościach następuje wyłączenie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca z zakresu podmiotowego koordynacji.

Autorka omawia w celach porównawczych zakresy podmiotowe umów międzynarodowych dotyczących koordynacji zawartych przez Polskę z państwami trzecimi (s. 94 - 97). Z przeprowadzonej analizy tych umów wynika, że ich zakres podmiotowy obejmuje także obywateli państw trzecich, przy czym od obywateli państw trzecich nie jest wymagany warunek zamieszkania. Trzeba jednak dodać, że bezwzględnie wymagany jest legalny pobyt obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa- strony umowy dwustronnej.

Odrębną część stanowią rozważania odnośnie zakresu przedmiotowego unijnej koordynacji. Autorka koncentruje uwagę na analizie art. 3 rozporządzenia 883/2004 bez koniecznych odniesień do wcześniejszego rozporządzenia 1408/71, którego art.4 stanowi powtórzenie, poza nielicznymi wyjątkami, cyt. art. 3 obowiązującego rozporządzenia. Przykładowo rozporządzenie 1408/71 nie obejmowało koordynacją świadczenia przedemerytalnego. Należy przypomnieć, że zakres przedmiotowy koordynacji obejmuje od początku dziewięć tradycyjnych działów zabezpieczenia społecznego, a aktualnie także świadczenie przedemerytalne. Decydujące znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego koordynacji w praktyce (jego konkretyzacja) ma jednak wykładnia TSUE, który początkowo nie obejmował koordynacją także wcześniejszych emerytur, jednak później kierunek orzecznictwa Trybunału uległ zmianie. Skoro praca artykułuje wyłącznie koordynację emerytur i rent to rozszerzenie zakresu koordynacji w orzecznictwie powinno zostać dostrzeżone i opisane. Trzeba powtórzyć, że Autorka nie wyjaśnia zakresu pojęć określających tytułowe świadczenia czyli emerytur i rent, ani także nie uściśla często używanego w pracy terminu „rodzaje emerytur i rent” podlegające koordynacji. Wbrew ustaleniom Autorki art. 3 rozporządzenia Nr 883/2004 nie wymienia rodzajów świadczeń z zabezpieczenia społecznego (s. 99), a w szczególności nie wymienia rodzajów emerytur i rent. Autorka przywołuje wprawdzie unijną definicję pojęć „emerytura lub renta” zawartą w art. 1 lit. w rozporządzenia 883/2004 r., ale nie zauważa tautologizmu w sformułowaniu przyjętym w tym przepisie. Wedle ustawodawcy unijnego „określenie <emerytura lub renta> oznacza nie tylko emerytury i renty, ale też świadczenia zryczałtowane (...), wypłaty z tytułu zwrotu składek, podwyżki rewaloryzacyjne lub zasiłki uzupełniające”. Przytoczony zwrot jest dotknięty błędem logicznym (*idem per idem*) i ze względu na temat ograniczony wyłącznie do emerytur i rent należało wyjaśnić na podstawie

poprzednio obowiązujących regulacji, a także orzecznictwa TSUE jakie rodzaje emerytur i rent objęte są koordynacją i w jakim zakresie.

Nie można uznać za wystarczające wyliczenie przez państwo członkowskie ustawodawstw i systemów objętych zakresem przedmiotowym rozporządzenia 883/2004, do czego każde państwo członkowskie, także Polska, jest zobowiązane na podstawie art. 9 ust. 2 cyt. aktu. Autorka opierając się na oficjalnym oświadczeniu Polski przyjmuje, że „zakresem przedmiotowym rozporządzenia 883/2004 objęte są następujące **rodzaje emerytur i rent** (podkreślenie moje –T.B.-M.) przewidziane w polskim prawie krajowym” (s. 102) , a następnie wymienia akty prawne dzieląc je na:

- 1) emerytury i renty wypłacane przez ZUS,
- 2) emerytury i renty wypłacane przez KRUS,
- 3) emerytury i renty dla funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów.

Wbrew stwierdzeniom Autorki nie mamy tu wyliczenia rodzajów emerytur i rent ani też jasności, czy wszystkie świadczenia określane w polskim prawie pojęciem „emerytura” należy uznawać za objęte pełną koordynacją, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Przykładowo ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015, poz. 704 z późn. zm.) wymienia następujące świadczenia emerytalne:

- emeryturę podstawową,
- emeryturę wcześniejszą,
- emeryturę częściową,
- emeryturę w drodze wyjątku i
- emeryturę okresową.

Dla uzyskania zupełności wywodów w rozprawie doktorskiej należało dookreślić, czy wszystkie te świadczenia nazywane emeryturą spełniają kryteria definicyjne tego świadczenia i podlegają koordynacji w pełnym zakresie, w szczególności czy przy ustalaniu nabycia prawa ma do nich zastosowanie technika sumowania okresów ubezpieczenia i zamieszkania oraz związana z nią technika ustalenia wymiaru i finansowania tych świadczeń według zasady proporcjonalnej (*pro rata temporis*). Wątpliwości mogą w szczególności dotyczyć emerytury częściowej oraz emerytury okresowej. Ta ostatnia pojawiła się w związku z ustaniem prawa do „renty strukturalnej” i przysługuje do osiągnięcia przez rolnika przejściowego (podwyższonego) wieku emerytalnego. Uzupełnienie analizy prawnej rodzajów emerytur i rent pod kątem zakresu podlegania unijnej koordynacji podniosłoby walory poznawcze recenzowanej rozprawy doktorskiej. Warto dodać, że Autorka częściowo tylko i dość pobieżnie dotyka kwalifikacji emerytur pomostowych (odrzucając

je) oraz świadczeń przedemerytalnych, opierając się na oświadczeniu Polski złożonym na podstawie wspomnianego wyżej art. 9 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 r.

Drugą płaszczyznę badawczą stanowi przedstawiony porównawczo z regulacją unijną zakres podmiotowy i przedmiotowy ratyfikowanych przez Polskę umów bilateralnych zawartych z krajami nie będącymi członkami UE (s. 109-116). Są to umowy dwustronne, zamknięte dla innych sygnatariuszy, długoterminowe, oparte na zasadzie wzajemności oraz cechujące się niejednolitością unormowań prawnych. Ich zakres podmiotowy, ustalany ze względu na przyjęte kryteria porównawcze, jest zbliżony do zakresu podmiotowego unijnej koordynacji, zwłaszcza w odniesieniu do obywateli państw trzecich, o czym wyżej wspomniano. Natomiast krąg podmiotów korzystający z międzynarodowej koordynacji oceniany w liczbach bezwzględnych jest oczywiście nieporównywalnie niższy w porównaniu do unijnego, co jednak nie przeczy potrzebie zawierania umów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Z kolei zakres przedmiotowy koordynacji wynikający z dwustronnych umów jest niejednolity i z reguły znacząco zawężony w porównaniu do zakresu przedmiotowego unijnej koordynacji obejmującej, jak to wyżej podkreślono, dziewięć działów zabezpieczenia społecznego. Emerytury i renty mające powszechny charakter ze względu na ich rangę społeczną są z reguły przedmiotem regulacji w umowach bilateralnych (choć występują także regulacje pomijające ten dział), natomiast szczególne unormowania tych świadczeń, a także świadczenia z innych działów zabezpieczenia społecznego podlegają już znacznemu zróżnicowaniu.

Rozdziały III-VIII dotyczą porównania różnych aspektów koordynacji unijnej z przepisami ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.

Rozdział III zawiera charakterystykę *Zasady równego traktowania oraz uchylecia klauzul zamieszkania i transferowanie świadczeń w unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent* (s. 122 – 157). Prowadzone rozważania cechuje dobry poziom merytoryczny, wykorzystanie piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego, podobnie jak w całej pracy. Autorka podkreśla, że na gruncie unijnej koordynacji wypracowano zasadę równego traktowania rozumianą nie tylko jako zakaz dyskryminacji bezpośredniej, ale także zakaz dyskryminacji pośredniej. Natomiast w odniesieniu do koordynacji regulowanej postanowieniami dwustronnych umów wiążących Polskę z państwami trzecimi brak odesłania do zakazu dyskryminacji pośredniej, co jest równoznaczne z wąską interpretacją zasady równego traktowania. Dwupłaszczyznową analizą objęto również konsekwencje uchylecia klauzul zamieszkania, które odnoszą się zarówno do realizacji już nabytego prawa do świadczeń, jak też świadczeń w trakcie nabywania. Technika transferowania świadczeń mająca szerokie zastosowanie w sferze koordynacji świadczeń nabytych na podstawie

rozporządzeń 883/2004 ma zdaniem Autorki zastosowanie do polskich emerytur i rent przyznawanych w szczególnym trybie (w drodze wyjątku) (s. 156).

W rozdz. IV Autorka poddaje analizie *Unijne i międzynarodowe zasady koordynacji stosowane do nabywania prawa do emerytury i rent z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowie oraz rent rodzinnych* (s. 158-235). Przedmiotem rozważań tej części rozprawy są dwie kluczowe techniki ułatwiające nabycie prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, a mianowicie technika uwzględniania (sumowania) zagranicznych okresów: ubezpieczenia, zatrudnienia, prowadzenia działalności na własny rachunek oraz zamieszkania (art. 6 i inne rozporządzenia 883/2004) oraz technika równego traktowania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów (art. 5 rozporządzenia 883/2004). Zdaniem Autorki przy ustalaniu prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej uwzględniana jest m.in. zasada jednoczesnego rozpatrywania wniosku o świadczenie we wszystkich zainteresowanych państwach (s. 159). Następuje to tylko wtedy, gdy zainteresowany we wszystkich państwach spełnił przesłanki nabycia prawa do świadczenia. Nie jest uzasadniona kwalifikacja omawianej równoczesności rozpatrywania we wszystkich państwach wniosku o emeryturę jako zasady, w świetle bowiem orzecznictwa TSUE jest to raczej zalecenie technicznej natury, wprowadzone w interesie ubezpieczonego i na jego rzecz. Równoczesność rozpatrywania wniosku pozostawiono woli zainteresowanego, ponieważ z różnych powodów może on nie kierować roszczenia o wypłatę emerytury do określonego konkretnego państwa (lub państw).

Omawiana w tej części opracowania zasada sumowania zagranicznych okresów do celów nabycia prawa do emerytury i renty jest jedną z podstawowych zasad unijnej koordynacji (s. 163 i n.). Autorka stwierdza, że jest ona stosowana **przy ustalaniu prawa do wszystkich** (podkreślenie moje –T.B.-M.) emerytur i rent pozostających w zakresie właściwości ZUS i KRUS. Dodatkowo uściśliła, że przy ustalaniu prawa do emerytury sumowanie jest stosowane wówczas, gdy prawo do emerytury zależy od długości okresów ubezpieczenia. Nie ma ona zastosowania do ustalania prawa do emerytury w systemie zdefiniowanej składki. Natomiast można tu po raz wtóry zapytać, czy omawiana technika ma zastosowanie do ustalania prawa do emerytury częściowej?

W podsumowaniu rozdz. IV Autorka w zwartej formie charakteryzuje wyniki obszernych rozważań odnośnie uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania zarówno na podstawie unijnej koordynacji jak i przepisów dwustronnych umów zawartych przez Polskę z państwami trzecimi. Pośród licznych wątków interesujące są rozważania dotyczące możliwości uwzględniania w przypadku umów dwustronnych okresów spełnionych w państwie trzecim, z którym każde państwo – strona umowy międzynarodowej zawarło własną umowę przewidującą

uwzględnienie okresów ubezpieczenia. Porównując te regulacje z normami UE Autorka zauważa, że rozporządzenia unijne o koordynacji nie przewidują uwzględniania (sumowania) okresów ubezpieczenia przebytych w państwach trzecich. Niemniej jednak uregulowanie tego rodzaju byłoby zdaniem Autorki korzystne dla osób migrujących i osób pozostałych po nich przy życiu (s. 235). Sugestię wprowadzenia takich unormowań należy jednak ocenić jako podważającą założenia wewnątrz unijnej koordynacji.

W rozdziale V przedmiotem rozważań są *Unijne i międzynarodowe zasady koordynacji stosowane do obliczania wysokości emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia oraz rent rodzinnych* (s. 236 – 286). Obliczanie wymiaru emerytury na gruncie ustawodawstw państw członkowskich, także polskiego ustawodawstwa, powinno respektować zasady wynikające z art. 48 Traktatu o Funkcjonowaniu UE oraz z orzecznictwa TSUE. W licznych wyrokach Trybunał nakazuje interpretować przepisy prawa krajowego zgodnie z celem określonym w art. 48 Traktatu (TFUE), co oznacza, że pracownicy migrujący nie mogą otrzymywać przysługujących im świadczeń z zabezpieczenia społecznego w niższej wysokości ze względu na skorzystanie przez nich z prawa do swobodnego przemieszczania się (s. 258). W świetle tych ustaleń słusznie w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że przepisy art. 18 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie chronią w pełni praw osób migrujących. Autorka podkreśla, że przy stosowaniu art. 18 ust.3 ustawy emerytalnej należy uwzględniać rzeczywiste podleganie ubezpieczeniu społecznemu w Polsce, a nie tylko z okresu 10 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zainteresowany przystąpił po raz pierwszy do ubezpieczenia za granicą. W podsumowaniu całej pracy Autorka nie zgłasza w tej kwestii żadnych propozycji *de lege ferenda* chociaż ranga problemu by tego wymagała.

Rozdział VI podejmuje problem *Unijnej i międzynarodowej koordynacji rent z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych* (s. 286 - 302). Jest to specyficzna regulacja, ponieważ renta z tytułu wypadku przy pracy przysługuje na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego, któremu poszkodowany podlegał w czasie wypadku, niezależnie od tego, gdzie na obszarze UE wypadek nastąpił. Omawiając świadczenia z tytułu wypadku przy pracy Autorka stwierdza jedynie, że rozporządzenie 883/2004 nie przewiduje obliczania rent wypadkowych z zastosowaniem techniki sumowania zagranicznych okresów, nie wyjaśniając powodów wprowadzenia takich unormowań. Jest to świadczenie niepodzielne przysługujące wyłącznie na podstawie ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego. Z kolei analiza chorób zawodowych pokazuje złożone problemy powstające na obszarze UE związane z poszukiwaniem ostatniego państwa członkowskiego, w którym poszkodowany wykonywał pracę narażającą na powstanie

choroby zawodowej i spełniał w tym państwie warunki wymagane do nabycia prawa do renty. Autorka zgłasza w tym wątku propozycję obciążania dopłatą do renty z tytułu choroby zawodowej, każde państwo, w którym wystąpiło zagrożenie choroba zawodową. Z kolei w umowach dwustronnych świadczenia wypadkowe nie zawsze są objęte regulacją, a jeśli są to występuje tu daleko idące zróżnicowanie.

Rozdział VII zawiera omówienie *Unijnej „zewnętrznej” koordynacji emerytur i rent na podstawie umów międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej* (s. 303-314). Jest to krótki rozdział, liczący zaledwie 11 stron, bez wniosków końcowych.

W ostatnim, VIII rozdziale, Autorka analizuje *Wzajemne oddziaływanie między unijną a międzynarodową koordynacją emerytur i rent* (s. 303 - 314). Autorka prezentuje kluczową tezę pierwszeństwa stosowania rozporządzeń w zakresie koordynacji emerytur i rent przed umowami międzynarodowymi. Wyraża się ona pierwszeństwem unijnego porządku prawnego przed krajowym porządkiem prawnym. Art. 8 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 (podobnie jak wcześniej art. 6 rozporządzenia 1408/71) wprowadza zasadę zastępowalności postanowień umów międzynarodowych przez odpowiednie przepisy rozporządzeń unijnych. Nie mamy tu do czynienia z uchyleniem mocy obowiązującej umów międzynarodowych, ich derogacją czy unieważnieniem, a wyłącznie z niestosowaniem w razie sprzeczności postanowień tych umów z przepisami rozporządzeń. Z drugiej strony zasada pierwszeństwa przepisów unijnych nie wchodzi w rachubę w razie ujmowania w umowach międzynarodowych zakresu podmiotowego i przedmiotowego koordynacji szerzej, aniżeli w rozporządzeniach unijnych np. objęcie koordynacją świadczeń dla ofiar wojen.

Wśród licznych problemów na uwagę zasługuje kwestia zawierania na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 w miarę potrzeby przez dwa lub kilka państw członkowskich konwencji z uwzględnieniem zasad rozporządzenia oraz zgodnie z jego duchem. Ta możliwość zawarcia umowy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego opiera się na swobodzie kształtowania przez każde państwo członkowskie własnego krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. W przypadku umowy zawartej przez dwa lub kilka państw członkowskich mamy do czynienia z rozszerzonym kształtowaniem krajowych systemów przez państwa członkowskie - strony takich umów. Postanowienia takich konwencji mogą być korzystniejsze aniżeli przepisy rozporządzenia, ale ich treść musi zostać ustalona w oparciu o zasady wynikające z rozporządzenia oraz pozostawać w zgodzie z jego duchem. Zawarte umowy ze wskazaniem daty ich obowiązywania podlegają notyfikacji w formie pisemnej do Komisji Europejskiej w celu ich ogłoszenia (art. 9 ust. 2 rozporządzenia 883/2004). W umowach strony powinny określić, czy ich postanowienia są

stosowane wobec wszystkich osób, do których stosuje się rozporządzenie 883/2004, czy też podlegają z obiektywnych przyczyn ograniczeniu wyłącznie do stron umowy. Warto dodać, że Trybunał Sprawiedliwości UE może zakwestionować takie ograniczenie i wymóc stosowanie postanowień konwencji w szerokim zakresie.

Rozprawę kończy obszernie podsumowanie, w którym Autorka ponownie odniosła się do licznych problemów omówionych w pracy. Ponadto zgłasza propozycje rozwiązania niektórych kwestii np. proponuje wzmocnienie uprawnień obywateli państw trzecich, którzy nie zamieszkują legalnie w państwie członkowskim i nie zamieszkiwali legalnie w czasie wypełniania okresów ubezpieczenia, co należałoby przedyskutować. Nie do końca można zgodzić się z propozycją dofinansowania wysokości renty z tytułu choroby zawodowej przez każde państwo członkowskie, w którym wystąpiło narażenie na chorobę zawodową. Należy zauważyć, że koszty administracyjne takich dopłat byłyby nadmierne, a ustalenie ich wymiaru utrudnione. Autorka nie zgłasza postulatu zmiany treści art. 18 ust. 3 polskiej ustawy emerytalnej, o którym pisze w pracy, że ustalanie emerytury tylko z okresu 10 lat przed rokiem przystąpieniem do ubezpieczenia za granicą a nie z całego okresu pracy w Polsce może prowadzić do niekorzystnego wymiaru polskiej części emerytury ustalonej według zasady *pro rata temporis*. W podsumowaniu całej pracy Autorka słusznie podkreśla, że do reguł korzystnych dla osób przemieszczających się na obszarze UE należy zaliczyć ustaloną w orzecznictwie TSUE zasadę dotyczącą kolejności sumowania polskich i zagranicznych okresów składkowych w relacji do okresów nieskładkowych. Zgodnie z ustaloną wykładnią okresy nieskładkowe są uwzględniane w wymiarze 1/3 sumy krajowych i zagranicznych okresów składkowych. Technika sumowania (uwzględniania) zagranicznych okresów ubezpieczenia jest stosowana także w dwustronnych umowach międzynarodowych zawartych przez Polskę z krajami trzecimi. Autorka słusznie przyjmuje, że „unijne przepisy prawa dotyczące zasad stosowania tej techniki są bardziej kompleksowe, kazuistyczne i skuteczniej chronią prawa osób migrujących i osób pozostałych przy życiu” (s. 371).

4. Konkluzja

Kończąc ocenę merytorycznej zawartości rozprawy pragnę podkreślić bogactwo problemów podjętych i trafnie rozwiązanych w pracy. Pani mgr Izabela Kryśpiak prowadzi rozważania z dużą dociekliwością, inteligentnie, przy umiejętnym wykorzystaniu piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego. Stawia w pracy liczne pytania i udziela na nie zazwyczaj przekonującej odpowiedzi. Wykazuje przy tym ważną w pracy badawczej samodzielność myślenia, umiejętność

analizy materiału normatywnego i wyciągania poprawnych wniosków. Zgłoszone w recenzji uwagi polemiczne nie podważają wysokiej pozytywnej oceny całości rozprawy.

Konkluzja recenzji jest jednoznacznie pozytywna. W wyniku dokonanej oceny merytorycznej i formalnej stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Izabeli Kryśpiak spełnia warunki określone w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.) i uzasadnia zgłoszenie wniosku o dopuszczenie Autorki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "T. Białkowski". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping horizontal line extending to the right.