

# Rozważania w związku z 40-leciem stosowania polsko-niemieckiej umowy z 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym

---

Współpraca polskich i niemieckich instytucji ubezpieczeń  
społecznych

# Wstęp

9 października 2015 r. minęła czterdziesta rocznica zawarcia przez Polskę oraz Republikę Federalną Niemiec umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym<sup>1</sup>. Spośród wielu aktualnie stosowanych przez Polskę bilateralnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym ta z Niemcami z 1975 r. jest jedną z najdłużej realizowanych. Jest ona także na tym tle aktem szczególnym w swojej konstrukcji prawnej, ale również w zakresie stosowania. Warto przy tej okazji przyjrzeć się polsko-niemieckim relacjom społeczno-gospodarczym na przestrzeni kilku ostatnich dekad, aby zrozumieć, jak bardzo istotnymi partnerami są dla siebie te dwa państwa, a w konsekwencji, dlaczego poszczególne instytucje ubezpieczeń społecznych Polski i Niemiec tak intensywnie ze sobą współpracują.

Oba kraje łączą szczególne relacje o wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym, a także – co pokazuje geneza systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce – oba posiadają wiele podobnych rozwiązań administracyjnych i prawnych, w tym także prawa w zakresie organizacji systemu ubezpieczeń społecznych.

Z danych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS wynika, że w skali ostatniej dekady co drugie polskie świadczenie emerytalno-rentowe wypłacane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za granicę na podstawie rozporządzeń unijnych o koordynacji zabezpieczenia społecznego transferowane jest do osób mieszkających w Niemczech<sup>2</sup>. Z roku na rok zwiększa się również liczba niemieckich emerytur i rent przyznawanych na gruncie tych przepisów osobom zamieszkałym w Polsce – od 2003 r. do 2013 r. wzrosła ona sześciokrotnie (w 2013 r. wypłacono 19 418 niemieckich świadczeń emerytalno-rentowych, a łączna kwota tych wypłat do 2013 r. od czasu akcesji Polski do struktur UE wyniosła ponad 65 mln euro). Natomiast na podstawie umowy z 1975 r. w Niemczech przyznano ok. 400 tys. emerytur i rent<sup>3</sup>. To oczywiście jedynie wycinek obrazu statystycznego ukazującego skalę działań polskich i niemieckich instytucji ubezpieczeń społecznych ZUS i DRV (Deutsche Rentenversicherung) na rzecz obywateli objętych zakresem podmiotowym umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym. Bez wątpienia obsługa wniosków oraz konieczność prowadzenia postępowań wyjaśniających w celu wydania ostatecznej decyzji o przyznaniu prawa do emerytury/renty determinują potrzebę częstej współpracy polskich i niemieckich instytucji ubezpieczeniowych<sup>4</sup>.

1 Umowa z dnia 9 października 1975 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (Dz.U. z 1976 r. nr 16, poz. 101).

2 R. Marczak, *Polskie świadczenia emerytalno-rentowe dla cudzoziemców*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 2.

3 Dane uzyskane z niemieckich instytucji DRV Bund, DRV Berlin Brandenburg, DRV Knapschaft-Bahn-See.

4 Wynika to chociażby z obowiązku, jaki nakłada na państwa członkowskie art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii) (Dz. Urz. L 284, 30.10.2009, s. 1), który mówi m.in. o tym, że „do celów rozporządzenia wykonawczego wymiana danych między władzami i instytucjami państw członkowskich a osobami objętymi rozporządzeniem podstawowym oparta jest na zasadach usługi publicznej, skuteczności, aktywnej pomocy, szybkiego dostarczenia i dostępności, w tym także dostępności drogą elektroniczną, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych i osób starszych”.

Średnio co dwa lata instytucje ZUS i DRV spotykają się na rozmowach łącznikowych, aby wymienić informacje o stale zmieniających się przepisach prawnych funkcjonujących w obu państwach, ale także aby wyjaśnić i rozwiązać problemy pracowników obsługujących wnioski o świadczenia emerytalno-rentowe, które wyniknęły w trakcie współpracy tych instytucji.

Regularne spotkania z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi (w tym odpowiedzialnymi za realizację przepisów emerytalno-rentowych) są normą i należą do praktyki funkcjonowania instytucji ubezpieczeń społecznych nie tylko w Europie, ale i na całym świecie.

Ustawodawstwo europejskie o zabezpieczeniu społecznym jest bardzo rozległe, skomplikowane i niejednokrotnie stanowi źródło odmiennych interpretacji, a co za tym idzie, sporów instytucji różnych państw członkowskich. Brak m.in. jednej i czytelnej interpretacji zapisów dotyczących kompletowania dokumentacji potwierdzającej okresy zatrudnienia i ubezpieczenia, brak jasnych i jednakowych zasad zaliczania tych okresów w celu przyznania prawa do emerytury lub renty oraz ustalenia ich wysokości często powoduje konieczność przeprowadzania dodatkowego postępowania wyjaśniającego, które wydłuża czas obsługi wniosków.

Wielokrotnie podczas seminaryjnych spotkań ekspertów FreSco (Free Movement of Workers and Social Security Coordination)<sup>5</sup> postuluje się potrzebę lepszej koordynacji działań władz i instytucji właściwych państw członkowskich. I właśnie taka potrzeba zaspokajana jest poprzez cykliczne spotkania instytucji łącznikowych ZUS i DRV, które służą m.in. usprawnieniu procesu załatwiania wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe. Przed takimi rozmowami instytucje dokonują przeglądu wszystkich spraw, w których wystąpiła przewlekłość obsługi wniosku w postępowaniu międzynarodowym. Stanowią one potem przedmiot agendy spotkania. Przedstawiciele ZUS i DRV podczas rozmów wymieniają się stanowiskami co do sposobu rozwiązania danych problemów, a po wypracowaniu konsensusu, po powrocie do swoich instytucji, w postaci pisemnych wytycznych, ale także w czasie szkoleń i narad przekazują szczegółowe ustalenia z rozmów.

Wyróżniająca się swoją intensywnością współpraca Polski i Niemiec na polu zadań realizowanych przez instytucje ubezpieczenia społecznego ma swoje uzasadnienie w co najmniej dwóch perspektywach – migracji (zarówno historycznych, jak i tych z ostatnich lat) oraz tradycji prawnego i instytucjonalnego organizowania się systemów ubezpieczeń społecznych.

---

## Dynamika migracji z Polski do Niemiec

Na przestrzeni dwustu lat z terytoriów Polski przemieściło się do Niemiec ponad 8 mln osób. Dane udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny wskazują, że w latach 1966–2014 za granicę na pobyt stały wyemigrowało prawie 1,2 mln Polaków, z czego 2 na

---

<sup>5</sup> Więcej na temat sieci niezależnych ekspertów w zakresie swobody przepływu pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1098&langId=en> (2.02.2016).

3 osoby wyjechały właśnie do Niemiec. Mechanizmy rządzące tymi migracjami od lat zajmują wielu badaczy polskich i niemieckich, a prezentowana skala tych procesów jest co najmniej dyskusyjna. Bogate piśmiennictwo utrudnia jednoznaczną ocenę zjawisk migracyjnych, a doktryna bezpiecznie odwołuje się do obecnego *state of art* badań nad dynamiką polskich migracji do Niemiec<sup>6</sup>. Pojawiają się przy tym m.in. problemy definicyjne, które pogłębia fakt historyczny zaboru pruskiego, w wyniku którego 3 mln Polaków stały się mieszkańcami Prus. Ruchy ludnościowe – o ile można je tak nazwać – między Polską a Niemcami wynikały w tym wypadku z przesunięcia granic, a nie migracji. Drugi problem definicyjny wiąże się z ustaleniem kategorii przemieszczających się osób. Kategorie te w literaturze wyprowadzane są z takich pojęć, jak: pochodzenie prawnopaństwowe, terytorialne, etniczno-kulturowe czy subiektywnie deklarowana lub odczuwana narodowość<sup>7</sup>. Nie można również całkowicie polegać na kategorii obywatelstwa, gdyż nie regulują jej przepisy prawa międzynarodowego – jest to instytucja prawa wewnętrznego<sup>8</sup>. Jedynie art. 1 konwencji haskiej z 1930 r. stanowi, że to państwo ma prawo decydowania o tym, kto jest jego obywatelem, a kilka dekad później Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r. przyjęta przez Radę Europy określiła definicję obywatelstwa jako związek prawny występujący między osobą fizyczną a państwem<sup>9</sup>.

Od 2008 r. GUS prowadzi oficjalne badania nad obywatelstwem migrantów. Z analiz tych jasno wynika, że 99% osób migrujących z Polski i do Polski to obywatele polscy<sup>10</sup>, zatem niezależnie od nazewnictwa polskiej zbiorowości w innych krajach, można pokusić się o scharakteryzowanie fali migracji z Polski do Niemiec jako polskiej migracji.

Pod koniec XIX w. gwałtowny rozwój przemysłowy i ekonomiczny Niemiec spowodował zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie<sup>11</sup>. Polacy, którzy mieszkali na terenach słabo uprzemysłowionych o niskim zapotrzebowaniu na pracowników, stanowili jedno z głównych źródeł siły roboczej koniecznej do zaspokojenia zwiększonego popytu na pracę w niemieckiej gospodarce<sup>12</sup>. Około 1,2 mln osób przemieściło się z terenów zaboru pruskiego w głąb Cesarstwa Niemieckiego, kolejne 1,2 mln Polaków wyemigrowało z terenów zaboru rosyjskiego, zaś mniej niż 1,1 mln polskich imigrantów w Niemczech pochodziła z terenów zaboru austriackiego<sup>13</sup>. Migracja polska na tereny przemysłowe Niemiec w większości przypadków miała charakter sieciowy. Osoby pochodzące z tych samych regionów czy społeczności

6 M. Nowosielski, *Polacy w Niemczech. Stan i perspektywa badań*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 3.

7 O trudnościach w definiowaniu pojęć na przykładzie wyjazdu Polaków do Niemiec zob. W. Lesiuk, A. Trzcilińska-Polus, *Wokół definicji przedmiotu badań* [w:] *Być Polakiem w Niemczech*, red. A. Wolff-Powęska, E. Schulz, Poznań 2000.

8 S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2010, s. 50 i n.

9 M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 16 i n.

10 Zasady nabywania polskiego obywatelstwa określa ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r. poz. 161).

11 W. Lesiuk, *op. cit.*, s. 11.

12 E. Marek, *Praca Polaków w Niemczech. Półtora wieku emigracji zarobkowej*, Warszawa 2008, s. 17–21.

13 A. Galos, *Stan liczebny emigracji polskich w XIX wieku* [w:] *Liczba i rozmieszczenie Polaków w świecie*, cz. 1, Wrocław 1981, s. 31–35.

lokalnych osiedlały się w skupiskach na terenie Niemiec. Powodowało to tworzenie silnych polskich społeczności i powstawanie polskich dzielnic<sup>14</sup>.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego migracje stały się zahamowane, a migracje sezonowe uległy ograniczeniom<sup>15</sup>. Dopiero podpisanie konwencji w sprawie polskich robotników rolnych z 24 listopada 1927 r. pozwoliło na migracje legalne i tym samym objęcie polskich imigrantów sezonowych podstawową ochroną prawną. Szacunkowe dane wskazują, że w tym czasie z Polski do Niemiec wyjechało ok. 500 tys. osób<sup>16</sup>.

Podczas II wojny światowej w wyniku prowadzonej przez III Rzeszę polityki drenażowania zasobów siły roboczej z terenów włączonych do Rzeszy oraz okupowanych miała miejsce migracja przymusowa. Na terytorium III Rzeszy przesiedleni zostali przede wszystkim robotnicy z łapanek i aresztowań, więźniowie obozów koncentracyjnych, a także około 200 tys. polskich dzieci w celach germanizacyjnych<sup>17</sup>. Polacy byli w Niemczech najliczniejszą, bo stanowiącą ok. 60% ogółu grupą cudzoziemskich robotników<sup>18</sup>.

Po zakończeniu działań wojennych Polacy, którzy zostali przymusowo przesiedleni na terytorium III Rzeszy, znaleźli się w różnych strefach okupacyjnych: 700 tys. w radzieckiej, 540 tys. w brytyjskiej, 400 tys. w amerykańskiej i 68 tys. we francuskiej. Większość z nich otrzymała status wysiedlonych<sup>19</sup>.

W wyniku akcji repatriacyjnej duża część z nich wróciła do ojczyzny, reszta zaś z przyczyn politycznych podjęła decyzję o dalszej migracji do państw Europy Zachodniej. W 1950 r. na terytorium RFN przebywało około 80 tys. takich osób, a w połowie lat 50. ta liczba zmalała do 50 tys.<sup>20</sup>

Trudno ustalić jednoznacznie skalę ruchów ludnościowych między Polską i Niemcami w okresie do I wojny światowej właśnie z powodu przesuwania granic. Kolejne ich zmiany po I i II wojnie światowej spowodowały, że granice etniczne między Polakami i Niemcami (a także grupami takimi jak Ślązacy, Mazurzy czy Kaszubi) stały się w wielu przypadkach niewyraźne. Stąd problem migracji przesiedleńców oraz tzw. późnych przesiedleńców. Osoby migrujące do Niemiec na podstawie statusu przesiedleńcy miały ogromne ułatwienia przy uzyskiwaniu niemieckiego obywatelstwa, ale także otrzymywały przywileje, które nie przysługiwały innym imigrantom. Ten rodzaj migracji był atrakcyjnym sposobem zmiany obywatelstwa także dla osób, które nie miały jasno określonej tożsamości niemieckiej. Dotyczy to szczególnie niektórych późnych grup przesiedleńców osiedlających się w RFN w latach 80. Z formalnego punktu widzenia emigracja na podstawie statusu przesiedleńcy oznaczała uznanie przynależności do

14 M. Nowosielski, *op. cit.*

15 E. Kępińska, *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec*, Warszawa 2008, s. 116.

16 E. Kępińska, *op. cit.*, s. 104, 119.

17 Cz. Łuczak, *Przemieszczenia ludności z Polski podczas drugiej wojny światowej* [w:] *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*, red. A. Pilch, Warszawa 1984, s. 455–480.

18 M. Krajewski, *Historia gospodarcza Polski do 1989 roku*, Włocławek 2000, s. 383.

19 E. Marek, *op. cit.*, s. 192.

20 G. Janusz, *Polacy w Niemczech i ich status*, ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Studiów i Analiz, Warszawa 1998.

narodu niemieckiego, ale w rzeczywistości część tych osób zatrzymała polskie paszporty oraz aktywnie uczestniczyła w polskim życiu kulturalnym w RFN czy wręcz uważała się za przedstawicieli mniejszości polskiej w Niemczech<sup>21</sup>.

W latach 50. XX w. miała miejsce pierwsza fala migracji przesiedleńców (250 tys. osób) w związku z wyjazdami w ramach tzw. akcji łączenia rodzin, prowadzonej na mocy porozumienia między Polskim i Niemieckim Czerwonym Krzyżem<sup>22</sup>. Drugą falę migracji przesiedleńców przeprowadzono na podstawie podpisanego w 1970 r. traktatu polsko-niemieckiego i objęła ona ok. 130 tys. osób<sup>23</sup>.

Migracje zarobkowe do NRD nasiliły się na początku lat 70., kiedy otwarto dla ruchu bezwizowego granicę polsko-enerdowską, co spowodowało napływ polskich pracowników do wschodniemieckich fabryk przygranicznych. Część spośród tych imigrantów, z których większość pracowała w budownictwie, górnictwie, przemyśle maszyn ciężkich i metalurgicznym, pozostała w NRD na stałe. Na przełomie lat 70. i 80. wielkość zatrudnienia polskich robotników w Niemczech Wschodnich przekraczała 25 tys. osób. W sumie w momencie zjednoczenia Niemiec na terenie byłego NRD mieszkało ok. 50 tys. Polaków<sup>24</sup>.

W latach 80. trzecia fala tzw. późnych przesiedleńców objęła aż 800 tys. osób. W tym samym okresie można mówić również o emigracji o podłożu politycznym, tzw. solidarnościowej, ale niewątpliwie często przyczyną decyzji o opuszczeniu kraju był czynnik ekonomiczny<sup>25</sup>.

W latach 1990–2003 r., czyli w tzw. okresie migracji przedakcesyjnych, przeprowadzka do RFN miała charakter głównie zarobkowy. Niemcy były dominującym (obok Stanów Zjednoczonych) kierunkiem emigracji Polaków. W tym czasie za Odrę wyjechało 220 tys. osób<sup>26</sup>. Mówiąc o cechach strukturalnych mobilności Polaków w pierwszym okresie transformacji, należałoby wskazać, że utrzymująca się duża skala mobilności ma silny związek z sytuacją na polskim rynku pracy i przeważnie dotyczy osób o relatywnie niskim poziomie wykształcenia.

W momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej ze względu na obawy niemieckiego społeczeństwa przed napływem taniej siły roboczej z nowych krajów Unii Europejskiej władze RFN zdecydowały się na ograniczenie dostępu do niemieckiego rynku pracy, które ostatecznie zostało zniesione w maju 2011 r.<sup>27</sup>

Mimo tych obostrzeń oraz prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach UE<sup>28</sup> i podjęcia przez wielu Polaków pracy w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, RFN

21 M. Nowosielski, *op. cit.*

22 A. Trzecielińska-Polus, „Wysiedleńcy” z Polski w Republice Federalnej Niemiec w latach 1980–1990, Opole 1997, s. 25.

23 M. Nowosielski, *op. cit.*

24 A. Trzecielińska-Polus, *Polacy w Niemczech Wschodnich [w:] Być Polakiem w Niemczech, op. cit.*, s. 256–257.

25 M. Nowosielski, *op. cit.*

26 *Ibidem.*

27 *Ibidem.*

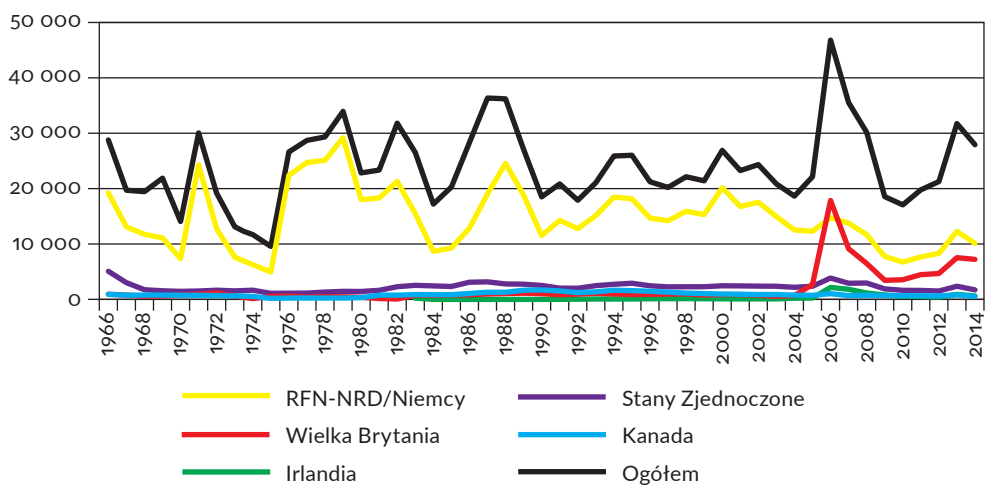
28 Prawo to jest aktualnie zdefiniowane m.in. w art. 45–48 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2007/C 306/01), art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010) i dyrektywie 2004/38/WE (Dz. Urz. L 158 z 30.4.2004).

nie przestało być atrakcyjnym krajem do emigracji<sup>29</sup>. Nie zmniejszyła się liczba osób migrujących do Niemiec, ale spadł udział tego kraju w ogólnej liczbie polskich migrantów. Osoby zainteresowane zarobkowaniem w Niemczech starały się o stosowne pozwolenia albo korzystały z otwartego rynku usług, rejestrując w RFN swoje jednoosobowe firmy. W latach 2004–2014 z Polski do Niemiec wyemigrowało na pobyt stały 119 tys. osób.

Reasumując, trudna do oszacowania jest liczba Polaków lub migrantów z Polski do RFN. Oficjalne statystyki niemieckie wskazują liczbę 468 tys. migrantów – obcokrajowców pochodzących z Polski. Jednak analiza dotycząca osób o „pochodzeniu migracyjnym” (*Personen mit Migrationshintergrund*) przeprowadzona na podstawie danych pozyskanych w ramach projektu *Mikrozensus*, w którym badano ludność Niemiec, mówi, że Polaków bądź osób, które posiadają związki migracyjne z Polską, jest w RFN znacznie więcej, bo ponad 1,3 mln.

Trudność w jednoznacznym ustaleniu liczby migrantów sprawia fakt, że obecne migracje to coraz rzadziej jednorazowe przemieszczenia związane ze zmianą stałego miejsca zamieszkania, a w większym stopniu krótkookresowe (sezonowe) formy mobilności – raczej wielokrotne cyrkulacje niż stałe migracje<sup>30</sup>.

**Wykres 1.** Kierunki emigracji z Polski w latach 1966–2014



Źródło: Portal informacyjny GUS <http://stat.gov.pl> oraz <http://demografia.stat.gov.pl>

Jak widać na wykresie 1, skala ogólnej emigracji Polaków (czarna linia) w ostatnich 50 latach była determinowana wyjazdami do Niemiec (żółta linia). Nieoficjalne dane ukazują, że w samym tylko zasadniczym okresie stosowania polsko-niemieckiej umowy

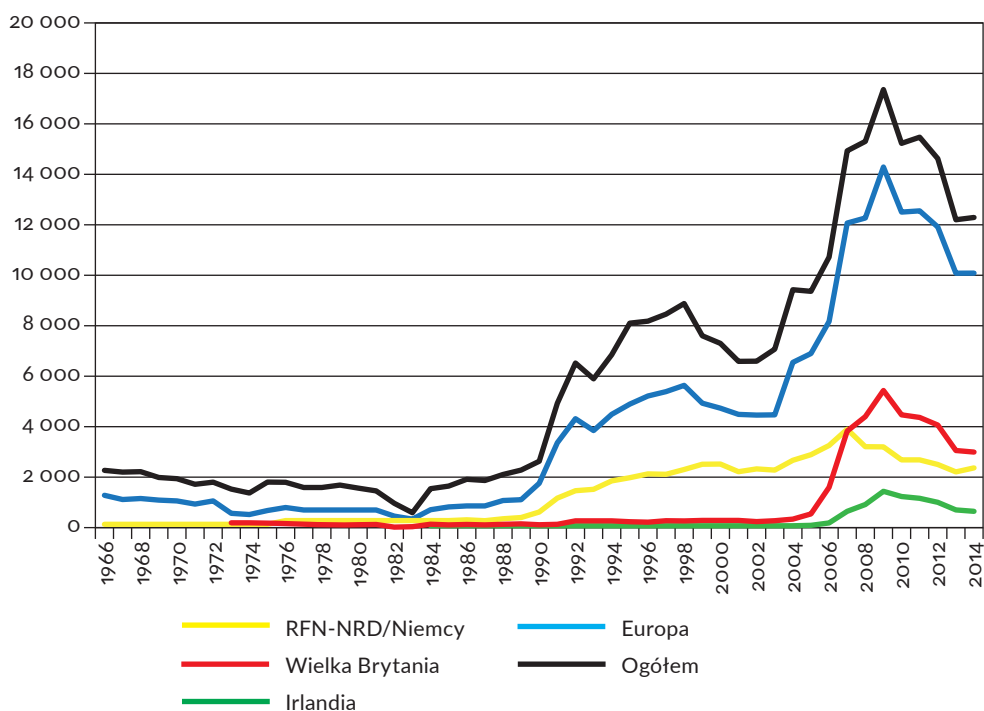
29 E. Marek, *op. cit.*, s. 247.

30 P. Kaczmarczyk, J. Turowicz, *Współczesne migracje Polaków*, „Biuletyn rynkupracy.org” 2007, nr 1.

z 1975 r., tj. w latach 1976–1990, z Polski wyjechało do Niemiec ok. 900 tys. osób, choć statystyki GUS w całym wskazanym okresie 1966–2014 mówią o emigracji do zachodnich sąsiadów w liczbie niespełna 730 tys. osób w stosunku do 1,2 mln całkowitej skali emigracji.

Historia wyróżnia zatem dwa zasadnicze powody przesiedleń: ekonomiczne i przymusowe związane z działaniami wojennymi, a następnie z ruchami repatriacyjnymi. Odnosząc się do wyjazdów Polaków w latach 80. XX w., nie sposób jednak pominąć politycznych przyczyn emigracji.

**Wykres 2.** Imigracja do Polski w latach 1966–2014



Źródło: Portal informacyjny GUS <http://stat.gov.pl> oraz <http://demografia.stat.gov.pl>

Od 1966 r. do końca lat 80. w Polsce osiedliło się raptem ponad 40 tys. osób. Od początku lat 90., czyli po zerwaniu z ustrojem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej znacząco wzrosła migracja do Polski – głównie z krajów europejskich, w tym w szczególności z Niemiec. Powrót z emigracji „solidarnościowej” oraz imigracja przedakcesyjna sprawiła, że w III Rzeczypospolitej zamieszkało 93 tys. osób. Fala napływu imigrantów zwiększyła się niemal trzykrotnie po przystąpieniu do Unii Europejskiej – w ostatniej dekadzie (2005–2014) przybyło 147 tys. osób. W tym ostatnim okresie przeważnie są to rodzice z bardzo małymi dziećmi, gdyż statystyki demograficzne GUS pokazują przewagę osób w wieku od 20 do 39 lat oraz dzieci w wieku do lat 4.



# Ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz w Niemczech – od genezy po ich koordynację

Masowe wyjazdy za pracą, w tym także do Niemiec, istotnie kształtują życiorysy i kariery poszczególnych osób. Międzynarodowe prawo dotyczące zabezpieczenia społecznego starało się nadążyć za wszelkimi ruchami migracyjnymi, tworząc standardy opieki prawnej nad osobami przemieszczającymi się w poszukiwaniu pracy. Ochronę prawną osób, które swoje sprawy życiowe na przestrzeni wielu lat skupiały w więcej niż jednym państwie, dawały również umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym: z jednej strony bilateralne, z drugiej dla członków Unii Europejskiej takie gwarancje stwarzają rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Jednakże pod koniec XIX w., kiedy w Europie kształtowały się zręby pierwszych systemów ubezpieczeniowych, problematyka uchodźstwa, bezpieczeństwa czy statusu osoby o innej narodowości przebywającej w danym państwie (nie mówiąc już o przynależności do danego systemu ubezpieczeniowego) dla prawa międzynarodowego miała charakter marginalny, wręcz szczątkowy<sup>31</sup>.

A zatem również to nie przepisy aktów prawa międzynarodowego wpłynęły na początkowe podobieństwo raczkujących systemów zabezpieczenia emerytalnego. W Polsce sięgają one okresu zaborów i stanowią kontynuację rozwiązań wypracowanych przez ówczesny niemiecki system rentowy. Geneza zabezpieczenia społecznego w Niemczech związana jest zaś z procesem industrializacji, dlatego też pierwszą grupą objętą ubezpieczeniami emerytalno-rentowymi byli robotnicy przemysłowi (ich liczba w latach 1850–1882 wzrosła z 0,8 do 6,0 mln)<sup>32</sup>. System ubezpieczeń społecznych był systemem emerytur robotniczych o charakterze obowiązkowym i opierał się na zasadzie samorządności.

Po pierwszej wojnie światowej w Polsce regulacje te w części zachowały moc prawną na terenach zaboru pruskiego (niemiecka ordynacja ubezpieczeniowa z 1911 r. utrzymywała się po części aż do końca okresu międzywojennego na Pomorzu i w Poznańskim). Rozwiązania prawne przyjęte w Niemczech (obejmujące robotników i pracowników umysłowych) znacząco zaważyły na rozwoju ubezpieczeń emerytalnych w Polsce. Początkowo wprost obowiązywały na terenie byłego zaboru pruskiego, a później były wzorcem dla zasad powszechnego prawa ubezpieczeń społecznych w całym kraju. Kontynuacja zasad prawnych ubezpieczeń emerytalnych była w pewnym stopniu determinowana sytuacją międzynarodową rodzącego się państwa polskiego, jak również prawem międzynarodowym, na poziomie którego zabezpieczano ciągłość stosunków ubezpieczeniowych

31 A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 19–20.

32 W. Gleitze, *Die Rentenversicherung als Teil der Sozialversicherung* [w:] *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*, red. F. Ruland, Neuwied/Frankfurt a. M. 1990, s. 451.

z terenu zaboru pruskiego<sup>33</sup>, tym bardziej, że na terenach zaboru rosyjskiego nie wykształciły się zręby jakiegokolwiek systemu zabezpieczenia społecznego<sup>34</sup>.

Do II wojny światowej zarówno w Polsce, jak i w Niemczech rozszerzono zakres podmiotowy systemu. Niemcy w 1911 r. wprowadzili ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych, w 1923 r. ubezpieczenie inwalidzkie i emerytalne dla górników, w 1938 r. obowiązek ubezpieczenia rozszerzono na niektóre grupy osób prowadzących działalność gospodarczą<sup>35</sup>. W czasach dyktatury nazistowskiej w 1933 r. zniesiono wszelkie związki zawodowe, partie polityczne, a w 1934 r. zniesiono samorządność ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>. Represyjna polityka Rzeszy Niemieckiej wyłączyła osoby o innej narodowości z funkcjonowania w życiu publicznym, a tym samym z uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego, aż do zakończenia II wojny światowej, a w zasadzie do 1951 r., kiedy powołany został akt przywracający samorządność ubezpieczeniom emerytalno-rentowym<sup>37</sup>.

W tym samym czasie, aż do 1933 r., funkcjonowało w Polsce pięć różnych ubezpieczalni. Ustawą z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym<sup>38</sup> dokonano scalenia prawnego, rzeczowego i organizacyjnego rozproszonych dotąd systemów ubezpieczeniowych<sup>39</sup>. Ustawa scalała rozwiązania emerytalne, rentowe i wypadkowe z tzw. prawa dzielnicowego utrzymującego dorobek legislacyjny państw zaborczych, a nade wszystko wprowadzała ubezpieczenie emerytalne robotników także na tych terenach, na których nigdy przedtem nie istniało (były zabór rosyjski, były zabór austro-węgierski). Pomimo scalenia prawa ubezpieczeń społecznych w jednej ustawie nie wprowadzono jednakowych regulacji prawnych stosunków ubezpieczeniowych. Pracownicy umysłowi zrzeszeni byli najpierw w odrębnym zakładzie dla pracowników fizycznych, a później w odrębnym funduszu, płacili inne składki niż robotnicy i otrzymywali odmienne świadczenia z tytułu starości<sup>40</sup>.

W okresie II wojny światowej ubezpieczenia społeczne nadal funkcjonowały, chociaż w zmienionej formie. Osoby znajdujące się w poszczególnych częściach byłego państwa polskiego były objęte różnymi regulacjami. Inaczej unormowane zostało ubezpieczenie na ziemiach wcielonych do Rzeszy, a inaczej w Generalnej Guberni, gdzie wprawdzie zachowano nawet przedwojenne formy organizacyjne, jednak wartość świadczeń spadała i wkrótce przestała odgrywać istotne znaczenie jako źródło dochodu. Rola instytucji ubezpieczenia w czasie II wojny polegała przede wszystkim na zachowaniu ciągłości instytucji oraz idei ubezpieczeniowej<sup>41</sup>.

33 R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 18.

34 W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne – Zarys ogólny*, cz. I, Warszawa 1984, s. 35.

35 J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Warszawa 2004, s. 240–241.

36 S. Golinowska, *System emerytur ustawowych w Niemczech* [w:] *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, red. S. Golinowska, t. I, Warszawa 1983, s. 42.

37 *Op. cit.*, s. 48.

38 Nazywana powszechnie „ustawą scaleniową” – Cz. Jackowiak, *Ubezpieczenia społeczne w świetle działalności MOP i osiągnięć Polski Ludowej*, Warszawa 1969, s. 8.

39 W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, cz. I, Warszawa 1984, s. 36.

40 R. Pacud, *op. cit.*, s. 20.

41 Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Warszawa 2000, s. 66.

Po wojnie w Polsce zapowiedziano odbudowę i rozbudowę ubezpieczenia społecznego<sup>42</sup>. W latach 1944–1949 dokonano ważnych zmian, takich jak: odbudowa organizacji ubezpieczenia społecznego na podstawie rozwiązań przedwojennych uzupełnionych w trwały sposób o sądownictwo ubezpieczeniowe, upowszechnienie ubezpieczenia na wszystkich pracowników, ujednoczenie ubezpieczenia na całym terenie państwa, wyrównanie w znacznym stopniu występującego dotąd zróżnicowania w zakresie świadczeń poszczególnych grup społecznych: robotników, pracowników umysłowych i urzędników (państwowych funkcjonariuszy cywilnych)<sup>43</sup>. Jednocześnie dekretem z 1946 r. dokonano unifikacji przepisów ubezpieczeniowych, znosząc stopniowo, ale ostatecznie pozostałości występujących jeszcze w wąskim zakresie odrębności na terenie dawnego zaboru niemieckiego<sup>44</sup>.

W okresie PRL dla zabezpieczenia interesu osób migrujących między Polską i Niemcami miała znaczenie najpierw umowa z dnia 25 kwietnia 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysłanych przejściowo na obszar drugiego państwa (Dz.U. z 1974 r. nr 42, poz. 250)<sup>45</sup>, która była pierwszym aktem międzynarodowym w dziedzinie ubezpieczeń społecznych regulującym w tej sferze stosunki polsko-niemieckie.

Zaopatrzenie emerytalne pracowników i ich rodzin w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz pierwszej dekady III Rzeczypospolitej, aż do wejścia przepisów reformujących system emerytalny było regulowane przez następujące akty prawne:

- dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>46</sup> obowiązujący w okresie od 1 lipca 1954 r. do 31 grudnia 1967 r.,
- ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>47</sup> obowiązująca w okresie od 1 stycznia 1968 r. do 31 grudnia 1982 r.,
- ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>48</sup> obowiązująca w okresie od 1 stycznia 1983 r. do 31 grudnia 1998 r.

W tych aktach prawnych unormowane zostały podstawowe pojęcia i definicje pracownika, okresy ubezpieczenia, pojęcie niezdolności do pracy, pojęcie członka rodziny, a także uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych<sup>49</sup>.

42 Zapowiadał ją Manifest lipcowy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego.

43 W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, cz. I, *op. cit.*, s. 49.

44 *Ibidem*, s. 47.

45 Art. 4 umowy z 25 kwietnia 1973 r. umożliwił zachowanie ustawodawstwa państwa wysyłającego wobec delegowanych pracowników, jednak na okres nie dłuższy niż 24 miesiące.

46 Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1954 r. nr 30, poz. 116).

47 Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 6).

48 Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 267).

49 T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 10 i n. W odniesieniu do górników i kolejarzy były to odpowiednio: ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. z 1957 r. nr 32, poz. 139) obowiązująca w okresie od 1 kwietnia 1954 r. do 31 grudnia 1982 r. oraz ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu

Na podstawie ustawy z 1968 r. oraz ustawy z 1982 r. w poszczególnych okresach PRL i Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie od 1999 r. na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>50</sup> określano warunki nabywania uprawnień do polskich świadczeń emerytalno-rentowych, co ma znaczenie dla rodzaju wypłacanych świadczeń w związku z realizacją umowy z dnia 9 października 1975 r. zawartej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym<sup>51</sup> oraz umową z dnia 8 grudnia 1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym<sup>52</sup>.

Od 1 maja 2004 r. Polskę obowiązuje europejskie prawo wspólnotowe, w tym rozporządzenia unijne, które eliminują sytuacje formalne niekorzystne dla uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego osób migrujących w obrębie UE<sup>53</sup>, także w zakresie zaliczania okresów zatrudnienia i ubezpieczenia w Polsce i Niemczech dla celów nabycia uprawnień emerytalno-rentowych. Oprócz tego nadal stosowana jest polsko-niemiecka umowa z 1975 r. jako szczególne uregulowanie przy europejskim prawie wspólnotowym. Umowa ta dotyczy wszystkich, niezależnie od obywatelstwa, którzy mogą udokumentować okresy ubezpieczeniowe w Polsce i w Niemczech lub też w jednym z tych państw, a do 31 grudnia 1990 r. przebywali w Niemczech lub w Polsce i dzisiaj jeszcze tam mieszkają. Reguluje sprawy przyznawania i wypłacania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego. Ma ona charakter umowy terytorialnej, co oznacza, że świadczenia emerytalno-rentowe przyznaje i wypłaca według obowiązujących ją wewnętrznych przepisów, instytucja ubezpieczeniowa tego państwa-strony umowy, w którym znajduje się miejsce zamieszkania osoby uprawnionej.

Przy ustalaniu uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego uwzględniane są okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) – zgodnie z wewnętrznym ustawodawstwem państwa umowy – oraz okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) w drugim państwie z nimi zrównane w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium pierwszego państwa, tj. państwa zamieszkania. O tym, czy oraz jakie okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) na terytorium drugiego państwa zostaną uwzględnione, decyduje wyłącznie ustawodawstwo państwa zamieszkania.

---

niu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. nr 5, poz. 32) obowiązująca w okresie od 1 stycznia 1983 r. do 31 grudnia 1998 r., dekret z dnia 19 stycznia 1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. z 1957 r. nr 8, poz. 27) obowiązujący w okresie od 1 lipca 1956 r. do 31 grudnia 1967 r., ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 10) obowiązująca w okresie od 1 stycznia 1968 r. do 31 grudnia 1982 r. i ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. nr 23, poz. 99) obowiązująca w okresie od 1 stycznia 1983 r. do 31 grudnia 1998 r.

50 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).

51 Dz.U. z 1976 r. nr 16, poz. 101.

52 Dz.U. z 1991 r. nr 108, poz. 468.

53 *Droits sans frontières. Co-ordinations of Social Security Schemes in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovak Republic – Consensus Programme Final Report, April 1998*, red. Y. Jorens.

Natomiast przy ustalaniu uprawnień do rent z ubezpieczenia wypadkowego uwzględniane są wypadki przy pracy i choroby zawodowe, które zaistniały na terytorium drugiego państwa.

Umowa z 1975 r., pomimo wejścia w życie umowy o zabezpieczeniu społecznym z 1990 r., stosowana była także w zakresie roszczeń i uprawnień nabytych do 1 stycznia 1991 r. tak długo, jak długo uprawnione osoby nie zmienią miejsca swojego zamieszkania. W przypadku przeniesienia się po 31 grudnia 1990 r. na terytorium drugiego państwa umowy, osoby mające roszczenia lub otrzymujące już świadczenia emerytalno-rentowe na podstawie umowy z 1975 r. tracą swoje uprawnienia, a wypłata świadczeń ulega wstrzymaniu. Uprawnienia do świadczeń emerytalnych tych osób ustalane są wówczas w oparciu o wewnętrzne przepisy państwa zamieszkania z uwzględnieniem postanowień polsko-niemieckiej umowy z dnia 8 grudnia 1990 r.

Umowa z dnia 8 grudnia 1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym, podobnie jak umowa z 1975 r., reguluje sprawy przyznawania i wypłacania świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego i ubezpieczenia wypadkowego. Ma ona jednak charakter umowy proporcjonalnej, a także wprowadza zasadę transferu świadczeń emerytalno-rentowych dla osób uprawnionych zamieszkałych na terytorium drugiego państwa umowy.

Jakie świadczenia są przyznawane na podstawie umów? Obecnie warunki nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego określa ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenia określone w tej ustawie obejmują: emeryturę<sup>54</sup>, rentę z tytułu niezdolności do pracy (w tym rentę w związku z wypadkiem przy pracy) i rentę rodzinną.

Warunki nabywania prawa do świadczeń rentowych z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia rentowego i wypadkowego określa niemieckie prawo rentowe zawarte w Sozialgesetzbuch (SGB). Świadczenia te obejmują: rentę starczą, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub rentę z tytułu niezdolności do zarabkowania, rentę dla wdowy lub wdowca, rentę sierocą, rentę wypadkową, rentę rodzinną powypadkową<sup>55</sup>.

Niestety trudno określić, jak wysoka jest kwota wypłaconych świadczeń na podstawie umowy z 1975 r. Dane pochodzące z niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej pozwalają jedynie szacunkowo określić, o czym już we wstępie wspomniano, że w RFN jest przyznanych ok. 400 tys. emerytur i rent w związku z realizacją wspomnianej wyżej umowy.

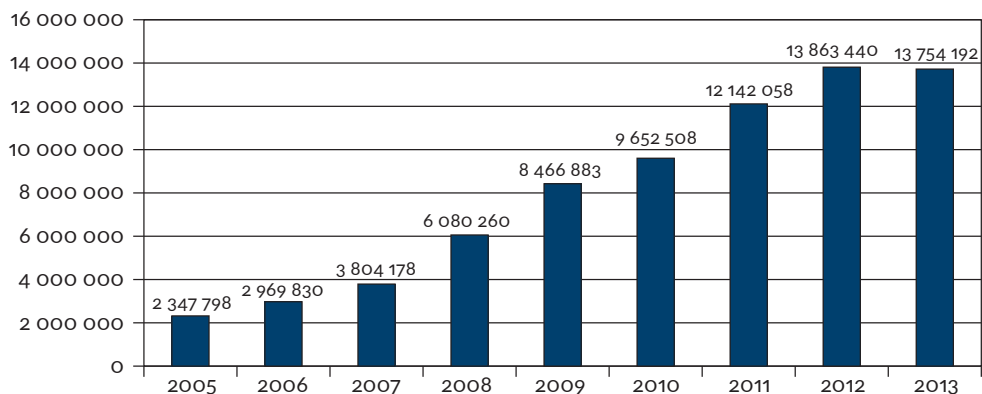
Inaczej jest w przypadku identyfikacji świadczeń przyznawanych i wypłacanych na podstawie rozporządzeń unijnych. Jak zilustrowano to na wykresie 3, od 2005 r. można zaobserwować dynamiczny wzrost świadczeń transferowanych przez niemieckie instytucje ubezpieczeniowe do osób uprawnionych zamieszkałych w Polsce. Dostępne informacje pochodzą z niemieckich instytucji ubezpieczeniowych: DRV Bund (Federalne

54 Dawniej rentę starczą. Natomiast wypada zaznaczyć, że ustawa z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obejmowała również swoim zakresem górników i kolejarzy w związku ze zniesieniem odpowiednich ustaw.

55 M. Godłoza, *Świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia wykonywanego w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000, s. 22 i n.

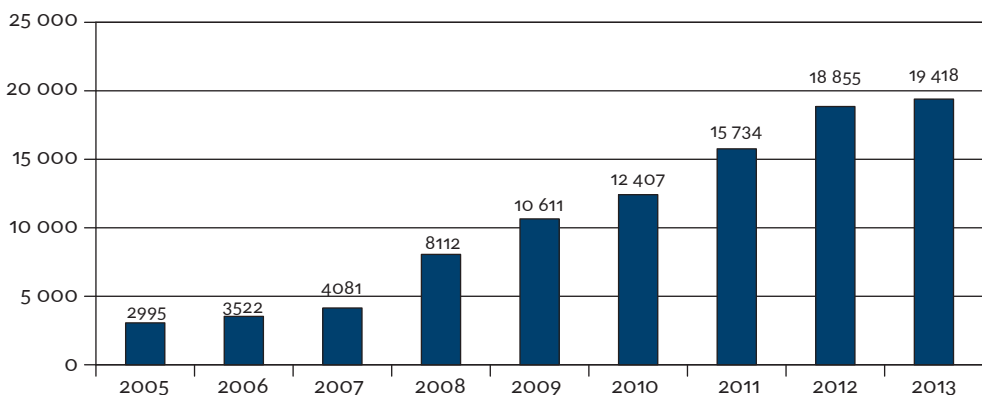
Niemieckie Ubezpieczenie Rentowo-Emerytalne), DRV Berlin-Brandenburg (instytucja będąca łącznikiem między Polską i Niemcami w zakresie stosowania prawa wspólnotowego oraz umowy z 1975 r.) oraz DRV Knapschaft-Bahn-See (ustawowe ubezpieczenie społeczne pracowników kolei i pracujących na morzu).

**Wykres 3.** Niemieckie emerytury i renty wypłacane w Polsce na podstawie rozporządzeń unijnych (w euro)



Źródło: Dane uzyskane z niemieckich instytucji DRV Bund, DRV Berlin Brandenburg, DRV Knapschaft-Bahn-See

**Wykres 4.** Niemieckie emerytury i renty wypłacane w Polsce na podstawie rozporządzeń unijnych (liczba świadczeń)



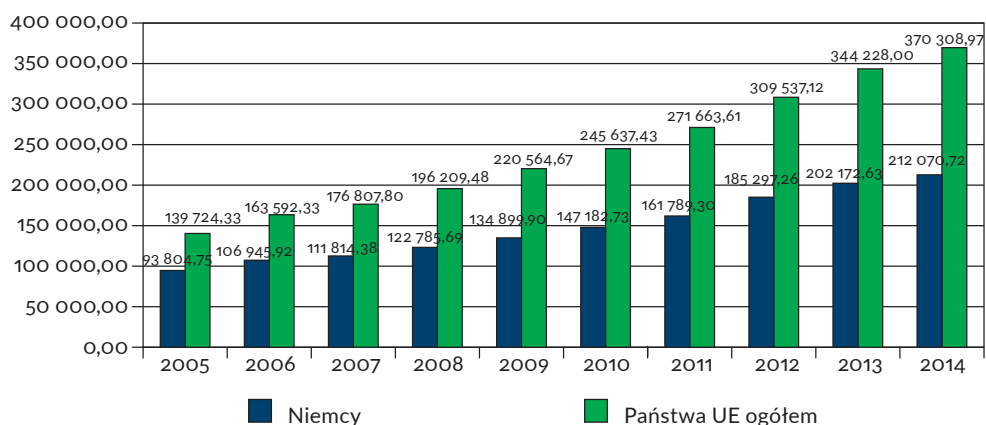
Źródło: Dane uzyskane z niemieckich instytucji DRV Bund, DRV Berlin Brandenburg, DRV Knapschaft-Bahn-See

Według tych danych wskazane niemieckie instytucje ubezpieczeń społecznych w 2013 r. wypłaciły łącznie 19 418 emerytur i rent ustalonych na podstawie niemieckich przepisów emerytalno-rentowych na łączną kwotę 13 754 192 euro.

Nieporównywalnie więcej polskich świadczeń emerytalno-rentowych przyznanych na podstawie koordynacji unijnej wypłaca ZUS osobom uprawnionym

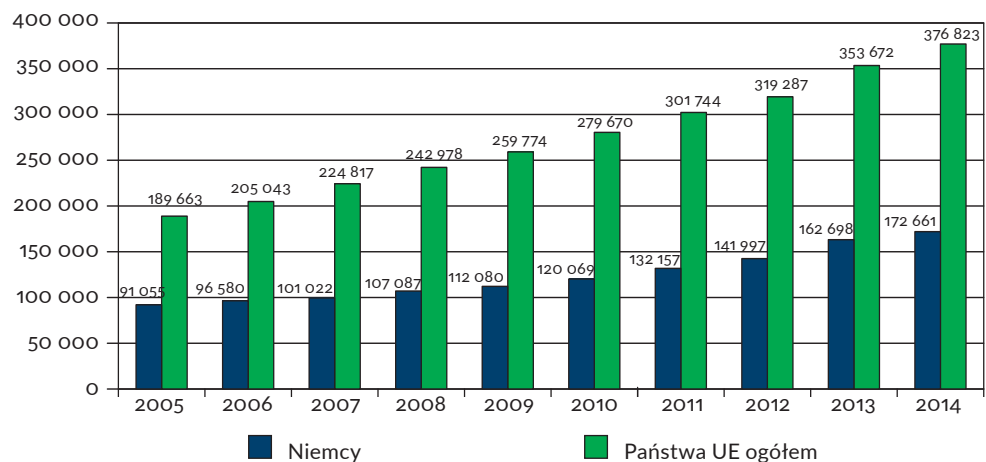
mieszkającym w Niemczech. W 2014 r. transferowano do RFN łącznie ponad 172 tys. emerytur i rent w łącznej kwocie przekraczającej 212 mln zł, co stanowi blisko połowę wszystkich polskich wypłat emerytur i rent za granicę do państw UE. Ta proporcja jest widoczna od początku przynależności Polski do Unii Europejskiej. W całym okresie 2005–2014 ok. 45% polskich świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych za granicę na podstawie rozporządzeń unijnych trafiło na indywidualne konta świadczeniobiorców zamieszkałych w Niemczech. Dla porównania: w tym samym przedziale czasu 16% świadczeń transferowano do Francji i 12% do Czech.

**Wykres 5.** Polskie emerytury i renty transferowane do osób zamieszkałych w Niemczech na podstawie koordynacji UE (w tys. zł)



Źródło: Dane uzyskane z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych

**Wykres 6.** Polskie emerytury i renty transferowane do osób zamieszkałych w Niemczech na podstawie koordynacji UE (liczba świadczeń)



Źródło: Dane uzyskane z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych

## Instytucjonalna współpraca ZUS i DRV

Skala wypłat emerytur i rent do Niemiec w sposób oczywisty pokazuje, że ZUS był szczególnie obciążony olbrzymią liczbą wniosków o świadczenia z uwzględnieniem okresów zatrudnienia (ubezpieczenia) w Polsce i w Niemczech.

W latach 2012–2014 ZUS obsłużył łącznie prawie 8,5 tys. wniosków dotyczących łączonych okresów zatrudnienia w RFN. Każdego roku wpływa coraz więcej wniosków o świadczenia i urzędnicy ZUS wydają coraz więcej decyzji.

Jak będzie wyglądało to w najbliższej przyszłości? Szacuje się, że liczba wniosków realizowanych na podstawie rozporządzeń UE dotyczących okresów ubezpieczenia w Niemczech w perspektywie lat 2015–2020 utrzyma się na poziomie ok. 6 tys. lub nawet wzrośnie. Wnioski te będą dotyczyły osób, które do Niemiec wyjechały w latach 80. podczas dużej fali emigracji (ok. 25 tys. osób rocznie) i powróciły do Polski (po powrocie do Polski istnieje konieczność rozpatrzenia prawa do świadczenia na podstawie rozporządzenia UE), oraz tych osób, które wyjechały w latach 90. i miały wówczas skończone co najmniej 40 lat (nie będą przy tym objęte polsko-niemiecką umową z 1975 r.)<sup>56</sup>.

Jednocześnie, osoby które wyjechały do Niemiec po 2000 r., ale w chwili wyjazdu miały ukończone co najmniej 50 lat, zaczęły już składać wnioski o świadczenia emerytalno-rentowe. Jakkolwiek procentowo takich osób było niewiele, to jednak biorąc pod uwagę ogólną skalę wyjazdów, może być to znaczna liczba<sup>57</sup>.

Na wstępie wspomniano już o cyklicznych spotkaniach instytucji łącznikowych, które odbywają się między polskimi i niemieckimi instytucjami ubezpieczeń społecznych. W czasie spotkań ZUS i DRV, mając na uwadze migrację, podnosi się również potrzebę organizowania wielostronnych rozmów łącznikowych (z udziałem instytucji także innych państw, np. Austrii czy Czech).

Warto przy tej okazji wspomnieć, że od 2014 r. prowadzone są wspólne szkolenia ZUS i DRV w zakresie organizacji i struktur wykonawczych obu instytucji, prawa i jego zmiany oraz postępowania międzynarodowego. Szkolenia przeznaczone są dla pracowników obu instytucji zajmujących się obsługą wniosków i odbywają się na zasadzie multiplikacji, przyjmując formułę *train the trainers*.

Problemy podejmowane w owych rozmowach nie dotyczą wyłącznie obsługi wniosków o emeryturę i rentę, ale również zagadnień związanych z ustalaniem ustawodawstwa właściwego, roszczeń zwrotnych z tytułu nadpłaconych świadczeń, kontrolnych badań lekarskich na terytorium drugiego państwa, stosowania formularzy (także w ramach międzynarodowego projektu EESSI<sup>58</sup>, czyli elektronicznej wymiany danych) czy udzielania wzajemnej pomocy prawnej świadczonej przez organy administracyjne.

<sup>56</sup> Na podstawie opracowania Departamentu Rent Zagranicznych.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Zob.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=869> (2.02.2016).



Dzięki takim spotkaniom udało się podjąć projekty elektronicznej wymiany lub udostępniania danych takich, jak:

- wymiana danych świadczeniobiorców po waloryzacji dla potrzeb instytucji niemieckich,
- dostęp dla ZUS do Europejskiego Systemu Informacji Online Niemieckiego Ubezpieczenia Emerytalno-Rentowego – EOA (ubezpieczenie, świadczenia),
- elektroniczna wymiana danych o zgonach.

W wyniku dotychczasowych konsultacji ZUS i DRV podjęły decyzję o zawarciu technicznego porozumienia w sprawie dostępu do systemu EOA. Do zawarcia tego porozumienia doszło w 2011 r., co umożliwiło ZUS dzięki wglądowi online do systemu IT instytucji niemieckich pozyskiwanie informacji dotyczących:

- przebiegu niemieckiego ubezpieczenia klientów ZUS (osób ubiegających się lub pobierających polskie emerytury/renty),
- świadczeń pobieranych z instytucji niemieckich przez klientów ZUS.

Bieżące sprawdzanie tych danych przyspiesza czynności formalne prowadzone we współpracy z instytucjami niemieckimi. Informacje otrzymane za pomocą systemu EOA stanowią źródło dowodowe w postępowaniach emerytalno-rentowych w ZUS zamiast dokumentacji papierowej.

Jednym z zadań ZUS jest wypłata świadczeń emerytalno-rentowych osobom mieszkającym za granicą w państwach członkowskich UE i EFTA oraz w państwach, z którymi Polskę wiązą dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym. Istotną kwestią jest zapewnienie prawidłowości wypłaty świadczeń, w tym zapobieganie sytuacjom powodującym nadpłatę świadczeń, w szczególności po śmierci emeryta/rencisty zamieszkałego za granicą.

W latach 2005–2014 ZUS wypłacił ponad 1,2 mln świadczeń emerytalno-rentowych osobom zamieszkałym w Niemczech. Dlatego w ZUS podjęto optymalizację działań operacyjnych zapobiegających nadpłatom po zgonie świadczeniobiorców mieszkających za granicą. Obejmuje ona w szczególności automatyzację wymiany informacji z instytucjami zagranicznymi. ZUS we współpracy z DRV rozpoczął realizację projektu, którego celem jest znaczna redukcja lub wyeliminowanie tradycyjnego sposobu poświadczania życia, który wymaga przesłania odpowiedniego formularza każdemu świadczeniobiorcy ZUS zamieszkałemu za granicą. Klient powinien podpisać ten formularz, uzyskać poświadczenie autentyczności podpisu i odesłać do ZUS. W następstwie tej procedury wprowadzono automatyczną wymianę danych o zgonach świadczeniobiorców z instytucjami ubezpieczeniowymi państw UE i EFTA oraz państw, z którymi Polskę wiązą dwustronne umowy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Po cyklu spotkań ekspertów ZUS i DRV w 2014 r. zawarto również umowę techniczną dotyczącą wymiany danych o zgonach między Deutsche Post AG Renten Service a ZUS. Umowa ta umożliwiła bezpieczną elektroniczną wymianę danych dotyczących zgonów świadczeniobiorców, a tym samym wyeliminowała konieczność pisemnego poświadczania życia, a także pozwoliła uniknąć nadpłat świadczeń.

W ramach realizacji tej umowy od grudnia 2014 r. do czerwca 2015 r. zidentyfikowano jako żyjących ok. 6 tys. świadczeniobiorców ZUS mieszkających w Niemczech oraz 131 zgonów świadczeniobiorców ZUS zamieszkałych w tym kraju, dzięki czemu uniknięto nadpłat w szacunkowej kwocie ok. 520 tys. zł.

Współpraca ZUS i DRV to również organizacja Dni Poradnictwa, podczas których eksperci obu instytucji udzielają porad na temat warunków nabycia uprawnień do świadczeń polskich bądź niemieckich na podstawie umów bilateralnych lub rozporządzeń unijnych<sup>59</sup>.

Spotkania z pracownikami polskich i niemieckich instytucji ubezpieczeń społecznych cieszą się stale rosnącym zainteresowaniem. W ciągu ostatnich 20 lat w Polsce i w Niemczech odbyło się 175 spotkań, podczas których udzielono 20 890 porad.

## Współpraca gospodarcza

Niemcy są dla Polaków atrakcyjnym rynkiem pracy, ale również geograficzna bliskość oraz wysoki udział w populacji Niemiec osób pochodzących z naszego kraju, którym udało się podnieść standard życia, skłania do decyzji o trwałej zmianie miejsca właśnie na RFN. Można powiedzieć, że ruchy migracyjne z Polski do Niemiec są istotnym podłożem dla wypracowanych od lat intensywnych stosunków gospodarczych, które z kolei te ruchy również wspierają.

Firmy niemieckie są jednym z głównych inwestorów zagranicznych w Polsce. Około 20% wartości inwestycji zagranicznych w Polsce to kapitał niemiecki. Podobnie polska przedsiębiorczość na terenie RFN rozwija się dynamicznie – na terenie Niemiec działa 27 tys. polskich przedsiębiorstw<sup>60</sup>, choć należy zwrócić uwagę, że tak duża liczba jest wynikiem ograniczeń w dostępie do niemieckiego rynku pracy w latach 2004–2011 co wymusiło zakładanie przez polskich migrantów zarobkowych jednoosobowych firm<sup>61</sup>. Dzisiaj współpraca gospodarcza między Polską a Niemcami koncentruje się przede wszystkim na takich obszarach jak przemysł maszynowy, motoryzacja, elektronika i produkcja rolno-spożywcza. W niemieckim eksporcie dominują maszyny i urządzenia,

<sup>59</sup> Polsko-Niemieckie Dni Poradnictwa organizowane są od 1994 r. dla klientów ZUS i DRV w obu państwach. W 2001 r. inicjatywa ta została rozszerzona o spotkania w miejscowościach przygranicznych. Na początku przygraniczne Dni Poradnictwa miały miejsce w Goerlitz, rok później odbyły się w Słubicach. Dzięki pozytywnym doświadczeniom działalność doradczą rozwijano o spotkania we Frankfurcie nad Odrą (2003 r.), od 2007 r. zaczęto organizować spotkania w Szczecinie, a w 2010 r. przyjęto ofertę organizacji regularnie odbywających się Dni Poradnictwa w Berlinie. Początkowo Dni Poradnictwa występowały z ofertą we wszystkich gałęziach ubezpieczenia społecznego – zarówno polskiego, jak i niemieckiego. Po stronie niemieckiej regularnie brali udział przedstawiciele DRV Bund, DRV Berlin-Brandenburg oraz DRV Knapschaft-Bahn-See, lokalnej kasy chorych, Urzędu Pracy jako przedstawiciele poszczególnych stowarzyszeń branżowych. Po stronie polskiej występowali przedstawiciele ZUS. Od 2009 r. wyodrębniono gałąź doradztwa wyłącznie w zakresie emerytalno-rentowym.

<sup>60</sup> J. Segeš Frelak, *Polska migracja zarobkowa do Niemiec po 2004 r.* [w:] *Znikająca granica. Nowa polska migracja do Niemiec – perspektywa lokalna*, red. A. Łada, J. Segeš Frelak, Warszawa 2012, s. 26.

<sup>61</sup> M. Nowosielski, *op. cit.*

elektrotechnika, pojazdy, wyroby chemiczne i z tworzyw sztucznych. Polska eksportuje głównie części i wyposażenie pojazdów, artykuły spożywcze, meble oraz sprzęt gospodarstwa domowego<sup>62</sup>.

Niemcy są również najważniejszym partnerem handlowym Polski – w 2014 r. udział Niemiec w polskim eksporcie ogółem przekroczył 26%.

W zakresie handlu zagranicznego Polska jest znacznie bardziej zależna od Niemiec niż odwrotnie, ale jej pozycja stale się umacnia. Będąc największym partnerem handlowym w Europie Środkowej i Wschodniej, Polska zajmowała w 2014 r. ósme miejsce w niemieckiej statystyce handlu zagranicznego, przed Szwajcarią, Belgią i Rosją.

Co ciekawe, wskaźniki te jeszcze lepiej wyglądają na poziomie regionalnym (landu) – w przypadku Saksonii Polska jest 5 najważniejszym krajem eksportu. Istotne bowiem znaczenie dla rozwoju współpracy transgranicznej miały podpisane w listopadzie 1995 r. deklaracje intencji o współpracy między województwami i landami przygranicznymi, którą koordynuje systematycznie obradująca Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa. Jednocześnie działa szereg bilateralnych gremiów specjalistycznych (m.in. do spraw rozbudowy przejść granicznych i wspólnego planowania szlaków komunikacyjnych, ruchu drogowego i transportu towarów, do spraw ochrony środowiska, wszelkich zagadnień związanych ze wspólną graniczną rzeką Odrą, żeglugi śródlądowej i morskiej).

Przystąpienie Polski do układu z Schengen wraz ze zniesieniem kontroli na polsko-niemieckiej granicy jeszcze bardziej ułatwiło współpracę transgraniczną.

Według wstępnych danych Federalnego Urzędu Statystycznego obroty handlowe Niemiec z Polską w 2014 r. wyniosły 87,3 mld euro (import: 39,8 mld euro, eksport: 47,5 mld euro). Obroty towarowe w porównaniu z 2013 r. powiększyły się o ponad 11%. Dodatkowo saldo niemiecko-polskiego handlu zagranicznego wyniosło 7,7 mld euro.

Ponadto rośnie wartość inwestycji w papiery wartościowe w obu państwach – w 2009 r. niemieckie inwestycje bezpośrednie wyniosły 719 mln euro, w papiery wartościowe zaś 1,4 mld euro.

W ślad za dynamicznie rozwijającymi się inwestycjami i wymianą handlową między Polską a Niemcami rozwija się również ruch w rozliczeniach bankowych. Krajowa Izba Rozliczeniowa (KIR) podaje, że najczęściej międzynarodowych transakcji w euro Polacy przeprowadzają z Niemcami (ponad 1/3 przelewów międzynarodowych). Wartość tych transakcji od 2005 r. przekroczyła 96 mld euro.

Jak podał KIR, od marca 2005 r., czyli od momentu uruchomienia systemu EuroELIXIR, z Niemcami wymieniliśmy niemal 36% wszystkich przetworzonych przez system zleceń (20 mln z 56 mln).

Z informacji KIR wynika, że pierwsze miejsce Niemiec w rozliczeniach bankowych z Polską wiąże się nie tylko z dużym wolumenem eksportu i importu między Polską a Niemcami, ale także z faktem, że ze wszystkich krajów strefy euro to w Niemczech mieszka najwięcej imigrantów. Duża zbiorowość Polaków w Niemczech ma związek

62 <http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/pl/Startseite.html> (17.11.2015).

z przepływem pieniędzy – od opłat za kontrakty handlowe po środki przelewane rodzinie mieszkającej w Polsce.

Skalę współpracy gospodarczej można również zaobserwować w obszarze realizacji przepisów rozporządzeń unijnych dotyczących delegowania pracowników do pracy wykonywanej na terytorium innych państw członkowskich.

**Tabela 1.** Delegowanie polskich pracowników do Niemiec

Rok	Liczba wystawionych formularzy E 101 / A1 dla pracowników migrujących do Niemiec	Liczba wystawionych formularzy E 101 / A1 dla pracowników migrujących do UE (ogółem)
2004	51 035	69 874
2005	82 419	136 903
2006	106 346	194 481
2007	119 779	242 244
2008	112 143	231 757
2009	107 014	208 571
2010	113 615	221 635
2011	125 804	227 930
2012	138 164	246 214
2013	149 456	262 714
2014	151 387	266 745

Źródło: Dane Departamentu Ubezpieczeń i Składek

Przepisy europejskiego prawa o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego umożliwiają bowiem firmom zarejestrowanym na terenie państw członkowskich delegowanie pracowników do drugiego państwa, przy czym w zakresie objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego stosowane są przepisy prawne państwa, z którego wysyła się pracownika. Odbywa się to na podstawie dyrektywy 96/71/WE<sup>63</sup> dotyczącej delegowania w ramach świadczenia usług<sup>64</sup> – delegowany pracownik podlega prawu pracy państwa, w którym pracuje (wynagrodzenie minimalne, godziny pracy, urlop, przepisy BHP), natomiast ubezpieczenie i podatki regulowane są w kraju, gdzie został zatrudniony. Delegowanie nie może przekraczać okresu 24 miesięcy (podobnie jak w polsko-niemieckiej umowie z 1973 r.).

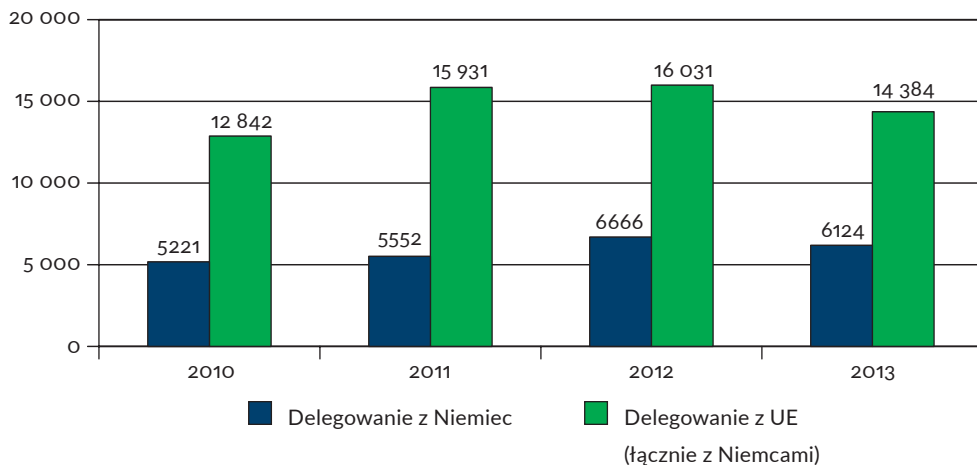
ZUS przy każdorazowym delegowaniu za granicę poświadcza wysyłającemu pracodawcy formularz A1 (wcześniej E101). Liczba delegowań z Polski do innych państw członkowskich wzrosła prawie czterokrotnie od 2004 r., a trzykrotnie w przypadku wysyłania polskich pracowników do Niemiec.

63 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. L 18 z 21.1.1997, s. 1).

64 Zob. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 22.

Liczba zaświadczeń wydawanych w sprawie pracowników wysyłanych do Niemiec stanowi ponad 50 proc. wszystkich delegowań z Polski do państw członkowskich.

**Wykres 7.** Delegowanie niemieckich pracowników do Polski (UE)



Źródło: *European Commission (2012): Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on AI portable documents issued in 2010 and 2011, and European Commission (2014): Posting of workers. Report on AI portable documents issued in 2012 and 2013*

Imponujące są również dane o pracownikach wysyłanych z Niemiec. Jak pokazują statystyki dotyczące poświadczonych formularzy o delegowaniu z RFN do państw członkowskich, średnio co trzecie delegowanie pracowników z krajów Unii Europejskiej do Polski dotyczy właśnie niemieckiego pracownika.

## Podsumowanie

W artykule podniesiono zagadnienia związane z migracją Polaków do Niemiec, głównie w celach zarobkowych, która stanowi główną przyczynę wyjątkowo intensywnej współpracy instytucji ubezpieczeń społecznych obu tych państw. Związane z tym zadanie ZUS i DRV, czyli obsługa wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe, są naturalnym rezultatem zagregowania okresów pracy w obu tych państwach członkowskich i jak pokazują dane demograficzne, Polacy korzystają z geopolitycznej bliskości niemieckiego partnera bez względu na stosowanie unijnych przepisów o swobodzie świadczenia usług, swobodzie przepływu pracowników czy nawet wbrew ograniczeniom prawnym (przykład zamknięcia niemieckiego rynku pracy dla obywateli nowo przyłączonych państw członkowskich w 2004 r.).

Według ekspertów ZUS zajmujących się realizacją przepisów koordynacji unijnej i bilateralnej, podstawowym problemem w kontekście przyznawania i wypłat świadczeń emerytalno-rentowych w ramach koordynacji unijnej jest duża rozpiętość wartości takich samych okresów ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich. Okres ubezpieczenia w jednym państwie ma często inną wartość niż tyle samo trwający okres ubezpieczenia w innym państwie. Stanowi to chyba największy problem osób migrujących, bo powoduje sytuacje, w których poziom świadczeń przy zrównoważonej długości okresów ubezpieczeniowych nie jest jednakowy<sup>65</sup>.

Zauważalne są tendencje, w których państwa zachodnie gwarantują swoim świadczeniobiorcom wyższe świadczenia niż beneficjentom państw Europy Wschodniej. Wynika to oczywiście m.in. z poziomu wynagrodzeń, które gwarantuje określony rynek pracy.

Wobec braku dostępnych rzetelnych danych o emeryturach wypłaconych na podstawie polsko-niemieckiej umowy z 1975 r., trudno jest ustalić, jak bardzo niekorzystna pod względem wysokości świadczeń jest przeprowadzka z Niemiec do Polski osób objętych zakresem podmiotowym tej umowy.

*dr Robert Marczak – Gabinet Prezesa*

---

<sup>65</sup> R. Marczak, *Świadczenia emerytalne i rentowe wypłacane cudzoziemcom z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ewolucja, tendencje i przyszłość*, praca doktorska, Warszawa 2012, s. 217.