
Prawne aspekty unijnej techniki sumowania okresów na gruncie polskiej ustawy emerytalnej. Propozycja rozwiązań modelowych

Sumowanie okresów stanowi jedną z kluczowych technik realizacji zasady ochrony praw w trakcie ich nabywania. Technikę sumowania okresów, jako filar prawa Unii Europejskiej (UE) dotyczącego koordynacji, trzeba szczegółowo i kompleksowo przeanalizować. Sama koncepcja sumowania musi być też na tyle spójna, że przeniesienie rozwiązań z poziomu techniki ramowej sumowania (wynikającej z treści Traktatu o funkcjonowaniu UE i rozporządzeń o koordynacji) na poziom modeli sumowania poszczególnych państw (wynikających z prawa UE, orzecznictwa sądowego oraz prawa krajowego) nie powinno budzić zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych.

Aktualny stan prawny zmusza organy pomocnicze Komisji Europejskiej, takie jak Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, do wydawania aktów prawa miękkiego w formie decyzji, czego przykładem jest decyzja nr H6 dotycząca interpretacji sumowania okresów.

Konieczne jest dokonywanie interpretacji przepisów rozporządzeń przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (głównie w procedurze odesłań wstępnych) w kwestiach, które mogłyby zostać uregulowane wprost w rozporządzeniu nr 883/2004.

Organy administracyjne mają w takiej sytuacji trudne zadanie polegające na nałożeniu na prawo krajowe przepisów unijnych o koordynacji i uzupełnieniu niedostatków legislacyjnych własną wykładnią w zgodzie z traktatem.

Uzasadniona byłaby zmiana rozporządzenia nr 883/2004, uwzględniająca złożoność i wielopłaszczyznowość techniki sumowania okresów oraz biorąca pod uwagę wprowadzenie w państwach członkowskich systemów emerytalnych opartych na zdefiniowanej składce, co przyczyniłoby się do większej transparentności rozwiązań prawnych w tym zakresie, nie tylko dla administracji zabezpieczenia społecznego, ale przede wszystkim dla obywateli Unii Europejskiej. Przedstawione w niniejszej publikacji poglądy są wyłącznie prywatną opinią autora.

Słowa kluczowe: emerytura, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, prawo do emerytury, sumowanie okresów, Unia Europejska

Otrzymano: 11.02.2016

Zaakceptowano po recenzji: 18.05.2016

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej publikacji jest technika sumowania okresów ubezpieczenia stosowana przy ustalaniu prawa do emerytury i renty, wynikająca z rozporządzenia UE nr 883/2004¹ w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w powiązaniu z polską ustawą emerytalną² oraz z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest zaproponowanie modelu unijnej techniki sumowania okresów przy ustalaniu prawa do emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), w oparciu o analizę i krytykę obecnych rozwiązań prawnych obowiązujących w UE. Model ten powinien uwzględniać logiczne konsekwencje koordynacyjnego charakteru sumowania oraz podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską w obszarze zabezpieczenia społecznego, jak również specyfikę polskich przepisów emerytalno-rentowych.

Proponując optymalne rozwiązania modelowe w zakresie sumowania okresów, stawiam szczegółowe tezy wraz z ich uzasadnieniem. Powinny one stanowić przesłanki proponowanego modelu.

2. Sumowanie okresów jako przejaw idei koordynacji

Od 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmą w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do swobodnego przepływu pracowników. W tym celu Rada, w myśl wspomnianego przepisu, ustanawia system umożliwiający migrującym pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom od nich zależnym:

- a) zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw, w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń oraz naliczenia ich wysokości,
- b) wypłatę świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytoriach państw członkowskich³.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 748 z późn. zm.), zwana dalej ustawą emerytalną.

³ Więcej na temat koordynacji zob. D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004; *eadem*, *Warunki nabycia prawa do polskiej emerytury po przystąpieniu Polski do Unii Euro-*

Z przepisu tego wynika, że Unia ma obowiązek wprowadzić koordynację systemów zabezpieczenia społecznego oraz że celem tej koordynacji jest urzeczywistnienie swobodnego przepływu pracowników (przewidzianego w art. 45 traktatu).

Na podstawie ww. delegacji wydane zostały rozporządzenia dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego: rozporządzenia UE nr 883/2004 oraz nr 987/2009.

Regulacje zawarte w tych rozporządzeniach służą pogodzeniu funkcjonowania odrębnych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich oraz wprowadzają szereg zasad koordynacji. Zasady te mają zapobiegać z jednej strony brakowi ochrony, a z drugiej – podwójnemu (wielokrotnemu) ubezpieczeniu osób migrujących między państwami członkowskimi, a także gwarantować, że osoby te w zakresie udzielania krajowych świadczeń z zabezpieczenia społecznego nie znajdują się w gorszej sytuacji niż osoby, które całe życie mieszkały i pracowały w jednym państwie członkowskim.

Wśród zasad koordynacji wymienia się przede wszystkim: zasadę równego traktowania, zasadę jednego ustawodawstwa dotyczącego podlegania ubezpieczeniom, zasadę zachowania praw w trakcie nabywania oraz zasadę zachowania praw nabytych wraz z eksportem świadczeń.

Regulacje zawarte w rozporządzeniach unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają na celu wskazanie systemu, do którego powinny być odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne, a także systemu, który będzie udzielał świadczeń z określonego ryzyka objętego zakresem przedmiotowym tych rozporządzeń.

Jednym z warunków nabycia prawa do emerytury lub renty, określonym w ustawodawstwie wielu państw członkowskich UE, jest konieczność posiadania minimalnego stażu, definiowana zwykle poprzez posiadanie wymaganych okresów składkowych i nieskładkowych. Warunek ten w Polsce dotyczy emerytur z systemu zdefiniowanego świadczenia oraz rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych.

Spełnienie tego warunku przez osoby migrujące zarobkowo między państwami UE może być utrudnione. Z pomocą w tym zakresie przychodzi jedna z zasad koordynacji – zasada ochrony praw w trakcie nabywania, która ułatwia spełnienie warunków nabycia prawa do emerytury lub renty przez pracownika migrującego.

Zasada ta realizowana jest m.in. przez technikę sumowania okresów, polegającą na uwzględnianiu wszystkich okresów ubezpieczenia, zatrudnienia i zamieszkania osoby zainteresowanej w państwach członkowskich, w których była ubezpieczona, w celu przyznania prawa do emerytury lub renty z systemu zabezpieczenia społecznego każdego z tych państw.

Technika sumowania przewiduje, że uwzględnia się wszystkie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia i zamieszkania osoby zainteresowanej, przebyte zgodnie z ustawodawstwem wszystkich państw członkowskich UE, przy ustalaniu prawa do świadczenia w każdym z tych państw członkowskich, jeżeli staż ubezpieczenia przebyty w danym państwie jest niewystarczający do nabycia prawa do świadczenia. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 „[...] właściwa instytucja Państwa Członkowskiego, której ustawodawstwo uzależnia:

pejskiej, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2, K. Ślęzak, *Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012; A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. III, *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

- nabycie, zachowanie, przysługiwanie lub odzyskanie prawa do świadczeń,
- objęcie przez ustawodawstwo, lub
- dostęp do lub zwolnienie z ubezpieczenia obowiązkowego, fakultatywnego kontynuowanego lub dobrowolnego,

od spełnienia okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania, bierze pod uwagę w niezbędnym zakresie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania spełnione na podstawie ustawodawstwa każdego innego państwa członkowskiego, tak jakby były to okresy spełnione na podstawie stosowanego przez nie ustawodawstwa”.

Mimo obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich tożsamych przepisów, tj. przytoczonego art. 6 rozporządzenia UE nr 883/2004, istnieje konieczność ich przełożenia na instytucje prawne danego państwa, co powoduje różnice w faktycznym sposobie zastosowania tych samych regulacji. Wykładnia tego przepisu w różnych państwach członkowskich może dać odmienny wynik i nie można założyć, że zawsze będzie to skutkiem błędu, lecz różnica ta może być w pełni uzasadniona, np. specyfiką ustawodawstwa krajowego danego państwa. Nie można uniknąć różnic w tym zakresie między państwami członkowskimi, a idea identycznego stosowania tego przepisu w całej Unii jest utopijna.

Stąd też postulat ustalenia w oparciu o aktualny stan prawny modelu sumowania okresów, który odpowiadałby polskiemu powszechnemu systemowi emerytalno-rentowemu i znajdował uzasadnienie w przepisach unijnych oraz w krajowym prawie emerytalno-rentowym w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Polski system wyodrębnia różne rodzaje okresów, w tym okresy składkowe i nieskładkowe, okresy pracy w szczególnych warunkach, okresy kwalifikowane pracy w ramach określonego zatrudnienia (np. praca górnicza). Ponadto wyróżnić można od strony podmiotowej staż własny (do emerytury oraz renty z tytułu niezdolności do pracy) oraz staż pochodny (zmarłego w kontekście uprawnień do renty rodzinnej). Specyfiką polskiego systemu jest uwzględnianie okresów nieskładkowych w wymiarze maksymalnie 1/3 wymiaru okresów składkowych, jak również oddziaływanie niektórych okresów jedynie na otwarcie prawa do emerytury (np. art. 10a ustawy emerytalnej).

Unijny model sumowania okresów przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oznacza system założeń, pojęć i zależności między nimi, pozwalający opisać (modelować) w przybliżony sposób realizację przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących sumowania okresów osób migrujących w obrębie Unii Europejskiej w powiązaniu z polskim prawem krajowym w zakresie emerytalnym i rentowym.

Model ten powinien uwzględniać aktualny stan prawny dotyczący przepisów prawa unijnego o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, polskie ustawodawstwo o emeryturach i rentach z systemu powszechnego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W związku z tym, że technikę sumowania regulują postanowienia rozporządzenia unijnego o koordynacji, które muszą być stosowane w powiązaniu z krajowymi

przepisami ustawy emerytalnej, mogą istnieć wątpliwości co do przyjęcia określonej wykładni i rozstrzygnięcia problemów związanych z łącznym stosowaniem prawa unijnego i krajowego.

Budowa prawnego modelu sumowania okresów pozwoli uporządkować wzajemne relacje między poszczególnymi elementami koncepcji sumowania, między prawem unijnym a krajowym, a także ustalić spójny sposób sumowania okresów na gruncie prawa unijnego przy ustalaniu prawa do emerytur i rent z FUS.

Sumowanie okresów, jako przejaw zasady zachowania praw w trakcie nabywania, stanowi element unijnego systemu koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE. W takim kształcie technika sumowania nie powinna realizować żadnych założeń wykraczających poza koordynację systemów, np. o charakterze harmonizującym.

Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią obszar właściwości prawa unijnego. Samo ustanowienie i funkcjonowanie tych systemów należy do kompetencji państw członkowskich Unii⁴.

Istnieje więc podział kompetencji między prawodawcą krajowym a unijnym. Ten pierwszy odpowiada za określenie, co jest okresem i jak okres ten oddziałuje, a zatem wskazuje, co podlega koordynacji, poprzez zastosowanie techniki sumowania czy też – innymi słowy – co podlega sumowaniu jako okres. Prawodawca unijny odpowiada natomiast za określenie sposobu sumowania (uwzględniania) okresów przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości, czyli za określenie, jak dokonywane jest uwzględnienie okresów czy też ich sumowanie.

Ustawodawca krajowy nie ma prawa ingerować w tę kompetencję prawodawcy unijnego. W prawie wewnętrznym danego państwa mogłyby zostać wprowadzone prawne mechanizmy sumowania okresów, jednak nie miałyby one wymiaru ponadnarodowego i mocy obowiązującej rangi prawa unijnego, a zatem takiego, które musi być respektowane przez wszystkie państwa członkowskie UE i ich organy administracyjne. Tego typu rozwiązanie byłoby więc prawnie wadliwe.

Z drugiej strony prawodawca unijny nie może ingerować w prawo krajowe, aby zdefiniować okresy mające wpływ w danym państwie na ustalanie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych i ich wysokości, ich oddziaływanie prawne (na otwarcie prawa, na obliczenie wysokości), jak również warunki afiliacji do systemu i warunki nabycia prawa do świadczeń. Przekraczałyby to kompetencje wynikające z prawa unijnego, którego celem jest jedynie koordynowanie ustawodawstwa czy systemów prawnych, a nie ich zastępowanie albo ujednolicanie.

Celem regulacji unijnych jest koordynacja (nie harmonizacja czy ujednolicenie), która musi uwzględniać daleko idące zróżnicowanie ustawodawstw socjalnych państw członkowskich UE⁵.

4 Zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w sprawach: z 5 lipca 1967 r., 2/67, de Moor; z 5 lipca 1967 r., 9/67, Colditz; z 10 listopada 1971 r., 27/71, Keller; z 12 czerwca 1980 r., 733/79, Laterza; z 15 stycznia 1986 r., 41/84, Pinna; z 7 lutego 1991 r., 227/89, Rönfeldt.

5 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, *op. cit.*, s. 162.

Stosowanie techniki sumowania w praktyce powoduje duże trudności z uwagi na skąpe regulacje prawne (art. 6 i 51 rozporządzenia nr 883/2004, art. 12 rozporządzenia nr 987/2009) oraz pozostawienie znacznej swobody decyzyjnej Trybunałowi Sprawiedliwości UE, co miało miejsce już na gruncie rozporządzenia nr 1408/71 i ma miejsce nadal na podstawie nowego rozporządzenia nr 883/2004⁶. Przy okazji reformy systemu koordynacji unijnej w 2010 r. (zastąpienie poprzedniego rozporządzenia WE nr 1408/71 nowym rozporządzeniem UE nr 883/2004), zamiast uszczegółowić regulacje tak, by odpowiadały na różne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w praktyce stosowania przepisów, poprzestano na jednej podstawowej regulacji dotyczącej sumowania okresów o charakterze horyzontalnym (art. 6), odnoszącej się do wszystkich rodzajów świadczeń objętych rozporządzeniem. Regulacja ta nie odpowiada specyficie sumowania okresów dla poszczególnych rodzajów świadczeń i rodzajów ryzyka zabezpieczenia społecznego objętych zakresem przedmiotowym unijnej koordynacji.

Reasumując, koordynacyjny charakter sumowania wyznacza jego ramy czy też, innymi słowy, ramy jego dopuszczalnych skutków prawnych.

Nie jest zatem dopuszczalne np., aby w wyniku sumowania okresów państwu członkowskiemu narzucone zostało, co jest okresem ubezpieczenia w tym państwie, bądź by narzucone mu zostało finansowanie świadczeń za okresy inne niż te przewidziane w jego ustawodawstwie. Odstępstwa od tej zasady muszą mieć charakter wyjątkowy i uzasadniony argumentami mającymi większą wartość aksjologiczną w kontekście ochrony praw osób migrujących.

3. Uwzględnianie okresów w ramach poszczególnych rodzajów ryzyka oraz w ramach płaszczyzn prawa i obliczania wysokości świadczenia

Ustawodawstwo krajowe państw członkowskich UE, w tym polskie, określa, które okresy uwzględniane są na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia z określonego ryzyka. Możliwe jest więc, że dany okres ubezpieczenia oddziałuje na prawo do emerytury, ale nie na prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

⁶ Zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w sprawach: z 9 lipca 1975 r., 20/75, d'Amico; z 9 czerwca 1977 r., 109/76, Blottner; z 12 lipca 1979 r., 266/78, Brunori; z 12 stycznia 1983 r., 150/82, Coppola; z 28 listopada 1991 r., C-186/90, Durighello; z 3 października 2002 r., C-347/00, Ángel Barreira Pérez; z 15 stycznia 2002 r., C-55/00, Gottardo; z 20 stycznia 2005 r., C-306/03, Salgado Alonso; z 20 stycznia 2005 r., C-101/04, Noteboom; z 3 marca 2011 r., C-440/09, Tomaszewska; z 5 listopada 2014 r., C-103/13, Somowa.

Biorąc pod uwagę, że do wyłącznej kompetencji ustawodawcy krajowego należy zdefiniowanie okresów, oddziaływanie prawne danego okresu w innym państwie, którego instytucja sumuje okresy, musi być pochodną jego prawnego oddziaływania w państwie pochodzenia (zdefiniowania) tego okresu.

Należy zatem zgodzić się z interpretacją wyrażoną w decyzji Komisji Administracyjnej nr H6⁷, przewidującą na gruncie art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 sumowanie okresów wyłącznie w obrębie danego rodzaju ryzyka.

Konieczność określenia wykładni w tym zakresie wynika z wprowadzenia w art. 6 wspomnianego rozporządzenia jednej horyzontalnej regulacji dotyczącej sumowania okresów. Z artykułu tego nie wynika wprost, czy sumowanie okresów może odbywać się między różnymi rodzajami ryzyka, czy w obrębie danego ryzyka. Rozstrzygnięcie przyjęte w decyzji H6 powinno jednak zostać zapisane wyraźnie w rozporządzeniu, a nie wyrażone w prawie miękkim.

Konsekwencją tej wykładni jest przyjęcie, że przy ustalaniu emerytury uwzględnia się wyłącznie zagraniczne okresy oddziałujące w państwie pochodzenia na ryzyko starości, a przy ustalaniu renty z tytułu niezdolności do pracy – tylko okresy mające wpływ na ryzyko inwalidztwa itd., czyli w ramach oddziaływania okresów na dane ryzyko w państwie pochodzenia.

Reguła ta jest pochodną prawa do zdefiniowania okresów przez ustawodawstwo krajowe, a zatem to przepisy państwa pochodzenia okresów decydują o tym, dla którego ryzyka dany okres może być prawnie uwzględniony (np. okres oddziałuje na prawo do emerytury, ale nie na prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy). Nie można więc narzucać innemu państwu, poprzez zastosowanie techniki sumowania, przyjęcia zagranicznego okresu w inny sposób (czyli innego ryzyka), niż to wynika z przepisów kraju pochodzenia danego okresu.

Reasumując, należy sumować odrębnie okresy oddziałujące na dane ryzyko: starości, inwalidztwa oraz śmierci żywiciela rodziny, uwzględniając jedynie takie zagraniczne okresy, które oddziałują na prawo do tego rodzaju świadczenia, które jest ustalone w danym przypadku. Odmienne podejście byłoby sprzeczne z istotą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Inną konsekwencją definicji okresów w państwie pochodzenia jest oddzielenie dwóch płaszczyzn sumowania okresów: ustalania prawa do świadczenia i obliczania jego wysokości oraz uwzględnianie wyłącznie okresów mających oddziaływanie prawne w danej płaszczyźnie na gruncie ustawodawstwa państwa, z którego dany okres pochodzi.

Oznacza to konieczność rozpatrzenia oddziaływania prawnego danego okresu tylko w celu przyznania prawa do świadczenia, wyłącznie do obliczenia wysokości świadczenia

7 Decyzja Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr H6 z 16 grudnia 2010 r. dotycząca stosowania określonych zasad odnoszących się do sumowania okresów zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE C 45 z 12.02.2011). Komisja ta jest organem pomocniczym Komisji Europejskiej powołanym na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 do wydawania decyzji dotyczących sposobu realizacji unijnych rozporządzeń w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

bądź też z obu powodów. Ustawodawstwo państwa pochodzenia danego okresu jest właściwe do zdefiniowania jego charakteru prawnego, a inne państwo uwzględniające ten okres jest związane zakresem jego prawnego oddziaływania.

Biorąc pod uwagę specyfikę krajowych systemów prawnych, należy odróżnić dwie płaszczyzny: sumowania okresów w celu nabycia prawa do świadczenia oraz do obliczenia wysokości świadczenia. W polskiej ustawie emerytalnej podział taki można wywnioskować np. na podstawie specyficznych regulacji dotyczących uwzględniania okresów rolnych (art. 10 i 56 ustawy), jak również ograniczenia uwzględniania okresów pobierania renty jedynie dla celów ustalenia prawa do emerytury (art. 10a). Sformułowania ustawowe odmiennie odnoszą się także do uwzględniania okresów przy ustalaniu prawa do świadczeń oraz przy obliczaniu wysokości świadczeń. Takie rozróżnienie oddziaływania prawnego okresów w obu płaszczyznach istnieje również w ustawodawstwie innych państw członkowskich (np. Austrii, Niemiec, Holandii).

Biorąc pod uwagę definicję „okresu”, która odsyła do prawa krajowego, trzeba podkreślić, że to wyłącznie polskie ustawodawstwo określa, czy dany polski okres, umieszczony w katalogach okresów, podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty, czy też przy obliczaniu wysokości świadczenia bądź w obu przypadkach.

Dlatego sposób uwzględniania tych okresów przez zagraniczną instytucję stosującą technikę sumowania jest konsekwencją definicji okresów w państwie ich pochodzenia. Tym samym trzeba odrębnie ocenić okresy brane pod uwagę na płaszczyźnie ustalania prawa do świadczenia (warunek nabycia prawa) oraz okresy brane pod uwagę przy wyliczaniu należnej kwoty świadczenia (wysokość).

Za błędną zatem należy uznać interpretację Komisji Administracyjnej wynikającą z decyzji nr H6, zgodnie z którą na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia trzeba brać pod uwagę również zagraniczne okresy oddziałujące wyłącznie na wysokość świadczenia (zob. przykład załączony do decyzji H6).

Interpretacja ta nie uwzględnia istnienia odrębnych płaszczyzn sumowania okresów: płaszczyzny prawa do świadczenia i płaszczyzny obliczania jego wysokości oraz prawa do zdefiniowania w ustawodawstwie krajowym danego państwa członkowskiego, w której z tych płaszczyzn oddziałuje prawnie dany okres ubezpieczenia.

Interpretacja Komisji Administracyjnej narusza zasadę koordynacji, a także powoduje, że przy stosowaniu techniki sumowania okres „przenosi” więcej praw za granicę, niż ma ich w państwie pochodzenia, podczas gdy nie jest dopuszczalne, aby okres, który oddziałuje w państwie pochodzenia wyłącznie na wysokość świadczenia, był brany pod uwagę w innym państwie członkowskim do otwarcia prawa do świadczenia.

Tym samym wykładnia ta narusza zasadę praworządności. Tę błędną interpretację techniki sumowania należałoby wyeliminować poprzez uchylenie w części decyzji H6 oraz poprzez nowelizację rozporządzenia nr 883/2004, uwzględniającą wyraźnie tę dwupłaszczyznowość sumowania okresów i odrębność oddziaływania okresów na płaszczyznach: prawa i wysokości. Taka zmiana przepisów uwzględniłaby w większym stopniu zasadę praworządności.

4. Odróżnienie techniki sumowania okresów od zrównania zdarzeń i okoliczności

Zasada zachowania praw w trakcie nabywania realizowana jest m.in. poprzez technikę sumowania okresów (art. 6 rozporządzenia nr 883/2004) oraz technikę zrównania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów (art. 5 tego rozporządzenia).

Techniki te należy od siebie odróżnić, co w konsekwencji rzutuje na zakres zastosowania sumowania okresów (tylko w przypadku niewystarczających okresów do nabycia prawa do świadczenia) oraz powoduje odmienne skutki z punktu widzenia oceny warunków nabycia prawa do świadczenia i obliczenia jego wysokości.

Rozróżnienie obu technik zostało potwierdzone zarówno odrębnym uregulowaniem w rozporządzeniu nr 883/2004: w art. 5 techniki zrównania i w art. 6 techniki sumowania, jak i w treści preambuły wspomnianego rozporządzenia. Okresów nie można zatem uwzględnić za pomocą techniki zrównania zdarzeń (nie można ich zrównywać), lecz wyłącznie za pomocą techniki sumowania.

Zrównanie polega na nadaniu zdarzeniom zaistniałym w innych państwach członkowskich lub w ramach zagranicznych systemów prawnych takiego samego znaczenia prawnego jak zdarzeniom zaistniałym na własnym terytorium lub w ramach własnego systemu prawnego. Przykładem jest zrównanie faktu pobierania zasiłku chorobowego w innym państwie członkowskim przy stosowaniu przepisów ustawy emerytalnej dotyczących wymogu wyczerpania okresu zasiłkowego dla celów powstania prawa do emerytury czy renty. Pobieraniu zagranicznego zasiłku nadaje się więc analogiczne skutki prawne jak pobieraniu zasiłku w Polsce. Inny przykład zrównania zdarzeń może dotyczyć uwzględniania wypadków przy pracy lub chorób zawodowych zaistniałych na terytorium innych państw członkowskich UE.

Nie można stawiać znaku równości pomiędzy obiema technikami, tj. sumowaniem i zrównaniem, ponieważ warunki i skutki ich zastosowania są różne.

Odróżnienie obu technik ma znaczenie praktyczne w przypadku warunku posiadania ostatnio przed przejściem na emeryturę pracowniczą okresów zatrudnienia (art. 29 ustawy emerytalnej). Jeśli dana osoba nie była ostatnio zatrudniona jako pracownik (w związku z czym nie ma ostatnio okresów „pracowniczych”), bo prowadziła wtedy działalność pozarolniczą, to w myśl polskich przepisów nie przysługuje jej wcześniejsza emerytura pracownicza. Ponieważ jest tu mowa o warunku dotyczącym okresu, zastosowanie powinna znaleźć technika sumowania okresów, a nie zrównania, bo nie mamy tu do czynienia ze zdarzeniami ani okolicznościami. Oznacza to, że jeśli osoba ubiegająca się o emeryturę na podstawie art. 29 ustawy emerytalnej nie ma odpowiednich okresów do nabycia prawa do emerytury pracowniczej, ponieważ w Polsce ostatnio prowadziła np. działalność na własny rachunek, ale tuż przed złożeniem wniosku o emeryturę była pracownikiem za granicą w innym państwie członkowskim UE, wówczas należy zastosować technikę sumowania okresów i uwzględnić zagraniczne okresy bycia pracownikiem

dla celów nabycia prawa do emerytury z polskiego systemu. Jeśli natomiast osoba ta spełniła warunki niezbędne do przyznania polskiej emerytury w oparciu o polskie okresy ubezpieczenia (bez konieczności odwoływania się do zagranicznych okresów bycia pracownikiem), wówczas faktu posiadania okresu prowadzenia działalności gospodarczej za granicą przez tę osobę nie uwzględnia się w płaszczyźnie przyznawania prawa do świadczenia.

Gdybyśmy natomiast przyjęli, że w przypadku omawianego warunku bycia ostatnio pracownikiem zastosowanie znajduje zasada zrównania zdarzeń, wówczas należałoby uwzględnić charakter ostatniego zagranicznego okresu przed złożeniem wniosku o emeryturę, bez względu na to, czy ten charakter okresu (ostatni okres bycia pracownikiem) skutkowałby przyznaniem prawa do emerytury, czy też odmową prawa do emerytury (ostatni okres prowadzenia działalności). W konsekwencji takiej interpretacji poprzez zrównanie okresów doszłoby do zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 w celu zabrania prawa do świadczenia już przysługującego w oparciu o wyłącznie krajowe ustawodawstwo, w sytuacji gdy ostatnim okresem w Polsce był okres bycia pracownikiem. Pozostawałoby to w sprzeczności z celem rozporządzenia, polegającym na koordynacji krajowych ustawodawstw i urzeczywistnieniu swobodnego przepływu osób.

Należy zatem rozgraniczać stosowanie obu technik (sumowania i zrównania zdarzeń), biorąc pod uwagę fakt, że okresy pochodzące z innego państwa członkowskiego mogą być uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczenia wyłącznie poprzez ich sumowanie.

5. Wieloaspektowość techniki sumowania w kontekście warunków stażowych

Konstrukcje warunków nabycia prawa do emerytury i renty są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich, które mają wyłączną kompetencję do ich określania w prawie krajowym. W ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich istnieją więc rozmaite warunki stażowe.

Na gruncie polskiej ustawy emerytalnej staż ubezpieczeniowy pełni kilka funkcji: jest warunkiem nabycia prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej, jest elementem uwzględnianym przy obliczaniu wysokości przysługującego świadczenia oraz elementem gwarantującym minimalny poziom emerytury (szczególnie w systemie zdefiniowanej składki). Warunki stażowe w polskim systemie obejmują nie tylko posiadanie wymaganej długości okresów (okresów w minimalnym koniecznym wymiarze), ale również:

- usytuowanie okresów w czasie bądź ich usytuowanie wobec innych okresów lub wobec innych zdarzeń (tzw. warunek gęstości okresów),

- umiejscowienie w trakcie określonych okresów pewnego określonego zdarzenia, w tym zdarzenia ubezpieczeniowego (np. warunek powstania niezdolności do pracy w trakcie okresów wymienionych w ustawie lub nie później niż w ciągu 18 miesięcy po ich zakończeniu).

Biorąc pod uwagę treść art. 48 traktatu, postanowienia art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 oraz cel przepisów o koordynacji, technika sumowania okresów powinna mieć zastosowanie w każdym przypadku niespełnienia warunku stażowego, wynikającego z polskiej ustawy i w oparciu jedynie polski staż, czyli w sytuacji, gdy polskie okresy są niewystarczające do nabycia prawa do świadczenia. Wynika to zarówno z użycia w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 określenia „bierze pod uwagę w niezbędnym zakresie”, jak i z wykładni celowościowej tego przepisu, czyli ułatwienia spełnienia wszystkich warunków krajowych dotyczących okresów.

Pojęcie „niewystarczających okresów” musi być rozumiane szerzej niż tylko posiadanie zbyt krótkich okresów, zatem również jako niespełnienie innych warunków, takich jak umiejscowienie okresów w pewnym czasie (np. warunek posiadania 5 lat stażu ubezpieczenia w ciągu ostatniego dziesięciolecia wymagany do renty z tytułu niezdolności do pracy). Pozostałe sposoby sumowania okresów, umożliwiające spełnienie warunków stażowych przewidzianych w prawie krajowym, dotyczące np. umiejscowienia okresu w innym okresie odniesienia czy umiejscowienia zdarzenia ubezpieczeniowego we wskazanym okresie, również wchodzi w zakres polskiego modelu sumowania okresów.

Także w innych przypadkach, gdy ustawa przyznaje określoną korzyść na podstawie długości okresów (np. możliwość przeliczenia świadczenia od nowej kwoty bazowej), okresy zagraniczne powinny być uwzględniane po zastosowaniu techniki sumowania. Nie chodzi w tym przypadku o przyznanie prawa do emerytury, lecz o korzyści dotyczące prawa do jej przeliczenia.

6. Zastosowanie zasady 1 + x przy sumowaniu okresów i jej zakres

Warunki dotyczące okresów wskazane w polskiej ustawie mają charakter ilościowy i jakościowy, tzn. przepisy określają nie tylko to, jaki wymiar okresów jest niezbędny, ale również jakiego rodzaju okresy mogą być brane pod uwagę do spełnienia tego warunku (np. okresy pracy górniczej, okresy składkowe, okresy rolne, okresy pracy w szczególnych warunkach itd.).

Instytucja, która sumuje okresy, nie ma prawa weryfikować okresów zagranicznych potwierdzonych przez instytucję innego państwa członkowskiego, w szczególności nie ma prawa do uwzględniania tylko niektórych, a pomijania innych okresów, biorąc pod uwagę reguły wynikające z ustawodawstwa krajowego stosowanego przez tę instytucję. Byłoby to bowiem sprzeczne z nakazem uwzględniania wszystkich okresów zagranicznych przy

ich sumowaniu i uderzałoby w zasadę swobodnego przepływu osób poprzez zniechęcanie do migracji zarobkowej w ramach UE.

Skutkiem sumowania nie może być pominięcie części okresów mu podlegających, ponieważ byłoby to sprzeczne z traktatem i celem wprowadzenia tej techniki, jakim jest ochrona pracowników migrujących w chwili ubiegania się o świadczenia uzależnione od stażu.

Wyjątek stanowią regulacje szczególne, dotyczące uwzględniania okresów pracy w szczególnym zawodzie lub zatrudnieniu, wynikające z art. 51 rozporządzenia nr 883/2004. Artykuł ten wskazuje wyraźnie, że kiedy ustalana jest emerytura z tytułu pracy w szczególnym zawodzie lub zatrudnieniu, uwzględniany zagraniczny okres powinien być okresem pracy w takim samym zawodzie lub zatrudnieniu. Inny okres nie podlega więc uwzględnieniu.

W ramach polskiego modelu sumowania okresów w obszarze emerytalno-rentowym należy wziąć pod uwagę wynikłą na gruncie praktyki administracyjnej organów rentowych zasadę $1 + x$. Przewiduje ona konieczność istnienia przynajmniej jednego okresu w państwie dokonującym sumowania okresów. Należy jednak wprowadzić zawężającą wykładnię co do zakresu stosowania tej zasady.

Zgodnie z zasadą $1 + x$ wstępnym wymogiem przed sumowaniem okresów jest warunek posiadania przez daną osobę co najmniej jednego okresu odpowiedniego rodzaju w państwie, w którym ubiega się ona o świadczenie. Oznacza to, że jeśli polska instytucja, na podstawie ustawy emerytalnej, ustala prawo do emerytury górniczej, a zsumowane mają być zagraniczne okresy pracy górniczej, to uzasadnione jest wymaganie, aby osoba zainteresowana miała w swoim stażu co najmniej jeden okres pracy górniczej w Polsce. Inaczej doszłoby do nadużycia prawa (wywodzenia prawa z nieistniejącego rodzaju okresu w Polsce) i nieuzasadnionego obciążenia finansowego polskiego systemu z tytułu typu pracy, która nie była wykonywana w Polsce.

Zdefiniowanie, co oznacza „przynajmniej jeden okres”, musi nastąpić w oparciu o ustawodawstwo danego państwa. Należy przyjąć najmniejszą jednostkę rozliczenia okresów ubezpieczenia w danym państwie. Brak jest bowiem regulacji w tym zakresie, która przewidywałaby konieczność posiadania określonej długości okresu pracy w szczególnym zawodzie lub zatrudnieniu, np. w wymiarze roku czy w innym wskazanym wymiarze (brak regulacji analogicznej do art. 57 rozporządzenia nr 883/2004).

Zasada $1 + x$ jest logiczną konsekwencją zastosowania art. 6 i 51 rozporządzenia nr 883/2004 w kontekście nabywania prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach, biorąc pod uwagę cel rozporządzenia unijnego, polegający na koordynacji systemów. Zastosowanie rozporządzenia nie może skutkować nałożeniem na państwo członkowskie obciążeń finansowych, które nie wynikają z pracy w szczególnych warunkach w tym państwie. Zasada ta powinna więc stanowić element unijnego modelu sumowania okresów.

Należy jednak zastrzec, że może być ona nieadekwatna w przypadku sumowania okresów w ramach przyznawania świadczeń z innego ryzyka, ponieważ inny jest cel tego sumowania.

7. Przyjęcie koncepcji zagranicznego charakteru sumowanych okresów zagranicznych

Kolejnym aspektem modelu sumowania okresów jest ustalenie, na czym polega samo sumowanie. Pojawia się pytanie, czy można podczas tego procesu dokonać weryfikacji sumowanych zagranicznych okresów i w konsekwencji nie wziąć pod uwagę wszystkich? Czy okresy zagraniczne oddziałują w państwie dokonującym sumowania w identyczny sposób jak okresy „własne” (odbyte w tym państwie), czy też zachowują zagraniczny charakter? Czy zachodzą wzajemne relacje między własnymi a zagranicznymi okresami podlegającymi sumowaniu, np. polegające na zwiększeniu lub zmniejszeniu wymiaru niektórych okresów w wyniku sumowania?

Spośród koncepcji określających charakter prawny sumowanych okresów uzasadniona wydaje się ta dotycząca zachowania zagranicznego charakteru sumowanych okresów zagranicznych, co w szczególności determinuje kolejność liczenia okresów i pozwala stosować technikę sumowania z poszanowaniem zasady równego traktowania⁸.

Pozostawienie zagranicznego charakteru sumowanych okresów oznacza, że bierze się pod uwagę dany okres zagraniczny, nawet jeśli nie występuje on w katalogu okresów państwa dokonującego sumowania. Okresy te przyjmuje się również w pełnym wymiarze potwierdzonym przez instytucję państwa ich pochodzenia, bez jakiegokolwiek weryfikacji. Z drugiej strony logiczną konsekwencją poszanowania podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie oraz pozostawienia wyłącznego uprawnienia państwu co do określenia, co jest okresem i w jakim wymiarze, jest to, że okresy zagraniczne nie mają wpływu (nie oddziałują) w państwie dokonującym sumowania – na okresy własne. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia kompetencji państwa członkowskiego, dotyczącej prawa do określenia, co jest okresem. Sumowany okres zagraniczny nie może również zostać zweryfikowany pod kątem figurowania w krajowym katalogu okresów państwa dokonującego sumowania, ponieważ taka weryfikacja oraz nieuwzględnienie niektórych okresów naruszałaby art. 48 traktatu, a pośrednio też art. 45.

Jeżeli np. polska instytucja sumuje okresy zagraniczne, aby został spełniony warunek z polskiej ustawy emerytalnej o minimalnej długości okresów składkowych i nieskładkowych niezbędnych do przyznania polskiej emerytury, to instytucja ta uwzględnia w pełnym wymiarze zagraniczne okresy zamieszkania potwierdzone przez państwo, w którym od takich okresów zależy prawo do emerytury. Będzie tak, mimo że okresy zamieszkania nie występują w polskiej ustawie emerytalnej, w katalogu okresów.

Polska instytucja nie ma też prawa weryfikować długości zagranicznych okresów i przyjąć tylko części z nich, a reszty pominąć. Byłoby to naruszeniem traktatu oraz

⁸ Por. D. Dzienisiuk, *Warunki nabycia prawa do polskiej emerytury po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2; K. Słebzak, *Nabycie prawa do emerytury a zagraniczne okresy ubezpieczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 2.

zasady swobodnego przepływu osób i prowadziłyby do nieuzasadnionego skrócenia stażu ubezpieczeniowego osoby migrującej (czyli „utruty okresów”).

W konsekwencji również wymiar zagranicznych okresów nie może mieć wpływu na wymiar polskich okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty. Nie powinien więc powodować ani wydłużenia, ani skrócenia polskich okresów. W szczególności nie należałoby inaczej traktować polskich i zagranicznych okresów, czyli weryfikować wymiar polskich okresów, kiedy zagraniczne nie są w ten sposób sprawdzane.

Ma to praktyczne znaczenie przy stosowaniu art. 5 ust. 2 polskiej ustawy emerytalnej, przewidującej ograniczenie do 1/3 wymiaru okresów składkowych dopuszczalnego wymiaru uwzględnianych okresów nieskładkowych. Jeśli wziąć pod uwagę kompetencję wyłączną polskiego ustawodawstwa do zdefiniowania zakresu uwzględnianych polskich okresów składkowych i nieskładkowych, za chybione należy uznać z logicznego punktu widzenia rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Tomaszewska⁹. Trybunał nakazał przy ustalaniu wymiaru polskich okresów nieskładkowych, w celu realizacji art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej, uwzględnić również wymiar zagranicznych okresów składkowych, które wraz z wymiarem polskich okresów składkowych powinny stanowić punkt odniesienia do ustalenia 1/3 okresów nieskładkowych.

Taka interpretacja nie przewiduje logicznych konsekwencji w odniesieniu do innych analogicznych spraw osób posiadających okresy nieskładkowe w Polsce i za granicą. Trybunał nie odniósł się do sposobu uwzględnienia zagranicznych okresów nieskładkowych. Niestety, nie dokonał on głębszej analizy techniki sumowania i pozostał przy pobieżnym rozpatrzeniu sprawy. Skoncentrował się przy tym na korzyści wynikającej w indywidualnej sprawie dla zainteresowanej, zapomniał zaś o konieczności zachowania spójności i logiki rozstrzygnięcia w kontekście całej instytucji prawnej. Dodatkowo należy bardzo wyraźnie podkreślić, że wyrok w sprawie Tomaszewska w żadnym razie nie dotyczy obliczania wysokości świadczeń i nie może być stosowany na tej płaszczyźnie, ponieważ Trybunał nie odniósł się, mimo wniosków strony postępowania o wyjaśnienie tej kwestii, do problemu sumowania okresów przy obliczaniu wysokości świadczenia.

Rozważywszy skutki tego wyroku, można dojść do wniosku o jego sprzeczności z zasadą równego traktowania oraz o tym, że prowadzi on do pewnych nierozwiązywalnych problemów.

Mianowicie przyjęcie, że polskie okresy nieskładkowe w wyniku sumowania podlegają ograniczeniu do 1/3 polskich i zagranicznych okresów składkowych, przy jednoczesnym założeniu, że zagraniczne okresy nieskładkowe nie podlegają takiemu ograniczeniu, jest sprzeczne z zasadą równego traktowania, dyskryminując pośrednio osoby posiadające okresy nieskładkowe w Polsce w stosunku do osób posiadających okresy nieskładkowe w innym państwie członkowskim.

Z kolei przyjęcie dopuszczalności ograniczenia do 1/3 również zagranicznych okresów nieskładkowych, jako dopuszczenie weryfikacji zagranicznych okresów bez wyraźnego

⁹ Wyrok z 3 marca 2011 r. w sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu v. Stanisława Tomaszewska, C-440/09.

przepisu, byłoby sprzeczne z art. 48 traktatu nakazującym uwzględnianie wszystkich okresów.

Nie można także zgodzić się na uchylenie, na podstawie techniki sumowania, zastosowania art. 5 ust. 2 polskiej ustawy w odniesieniu do polskich i zagranicznych okresów nieskładkowych, ponieważ stosując rozporządzenie, nie można uchylić krajowego przepisu dotyczącego zakresu uwzględniania okresów do nabycia prawa do świadczenia, a jedynie ułatwić jego spełnienie.

Możliwym logicznym rozwiązaniem w takiej sytuacji jest poszanowanie zasady koordynacji i przyjęcie, że polski system decyduje o tym, co jest polskim okresem uwzględnianym dla celów emerytalno-rentowych. Zagraniczne okresy powinny być więc prawnie irrelevantne w kontekście ich wpływu na wymiar polskich okresów i odwrotnie. Nie można dopuszczać wydłużenia lub skrócenia wymiaru okresów w wyniku zastosowania techniki sumowania.

Uznanie koncepcji zagranicznego charakteru sumowanych okresów pozwala zatem na przyjęcie spójnego modelu sumowania okresów, z poszanowaniem zasad koordynacji i równego traktowania.

8. Brak uzasadnienia do przyjęcia koncepcji sumowania wyłącznie kwalifikowanych okresów

Kolejny element polskiego modelu sumowania dotyczy dopuszczalności wprowadzenia wymagania, aby sumowane zagraniczne okresy miały pewne szczególne cechy. Nie chodzi tu jednak o wspomnianą kwestię okresów pracy w szczególnym zatrudnieniu lub zawodzie, która podlega odrębnej regulacji art. 51 rozporządzenia nr 883/2004. Te szczególne cechy to np. wymóg, aby zagraniczne okresy ubezpieczenia były okresami efektywnej pracy (bez przerw związanych z chorobą itp.) czy też aby były to wyłącznie okresy składkowe.

Warunek taki występuje również na gruncie polskiej ustawy emerytalnej, w art. 58 ust. 4, i dotyczy prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Mianowicie przewiduje się tu odstępnie od wymogu posiadania 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w ostatnim dziesięcioleciu, jeżeli osoba całkowicie niezdolna do pracy ma okres składkowy, o którym mowa w art. 6 ustawy, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny. Szczególna kwalifikacja okresu dotyczy w tym przypadku konieczności posiadania okresów składkowych, czyli okresy nieskładkowe nie mogą tu być brane pod uwagę.

Powstaje więc pytanie, czy w takiej sytuacji, przy stosowaniu techniki sumowania, okresom zagranicznym można postawić warunek, aby były to okresy składkowe (pokryte składką). W konsekwencji ten warunek stażowy spełniałyby wyłącznie zagraniczne okresy pokryte składką.

Kwestia ta została przesądzona w decyzji H6 Komisji Administracyjnej, w której przyjęto, że dopuszczalne jest stawianie takiego wymogu zagranicznym okresom, aby uwzględnić je przy sumowaniu. Organy administracyjne są zobowiązane do stosowania tej interpretacji.

Taka interpretacja nie wynika jednak literalnie z treści art. 6 rozporządzenia nr 883/2004. Trudno również uzasadnić ją logicznie, ponieważ ogranicza zastosowanie zakresu tego przepisu. Należy zauważyć, że w odniesieniu do okresów pracy w szczególnym zawodzie lub zatrudnieniu do wprowadzenia dodatkowego warunku stawianego okresom zagranicznym konieczne było wyraźne dodanie przepisu szczególnego w art. 51 rozporządzenia nr 883/2004.

Nie znajduje więc uzasadnienia wyprowadzanie *per analogiam* zasady dotyczącej kwalifikowanych okresów (np. składkowych) z samej treści art. 6 tego rozporządzenia, bo kwestionowałoby to zasadność istnienia art. 51 jako przepisu szczególnego.

Tym samym brak jest uzasadnienia dla przyjęcia interpretacji proponowanej przez Komisję Administracyjną. Rozstrzygnięcie przyjęte w decyzji H6 ogranicza uprawnienia wynikające z art. 6. Jak się wydaje, nie można stosować wykładni ograniczającej prawa pracowników migrujących (restrykcyjnej, zawężającej) bez wyraźnej regulacji przepisu rozporządzenia.

Stawianie dodatkowych wymagań, innych niż szczególne warunki lub charakter okresu, powinno wynikać wprost z przepisu rozporządzenia, a do tego konieczne byłoby znowelizowanie rozporządzenia nr 883/2004. Zmiana rozporządzenia unijnego pozwoliłaby więc rozwiązać wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

9. Konkurencyjne sumowanie okresów w oparciu o różne podstawy prawne

Kolejna teza dotyczy konieczności przyjęcia w modelu sumowania okresów koncepcji konkurencyjnego sumowania okresów w oparciu o różne podstawy prawne: prawo Unii Europejskiej, przepisy obowiązujące w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), umowę w relacji UE ze Szwajcarią, a także w oparciu o poszczególne umowy o zabezpieczeniu społecznym łączące Polskę z państwami nienależącymi do UE/EOG. Tym samym istnieją różne modele sumowania okresów, oparte na odrębnych międzynarodowych podstawach prawnych koordynacji.

Polski model unijnego sumowania okresów uwzględnia więc wyłącznie regulacje obowiązujące w ramach unijnego porządku prawnego.

Model funkcjonujący np. na bazie umowy między UE i państwami członkowskimi a Szwajcarią w sprawie swobodnego przepływu osób będzie stanowić podstawę do określenia odmiennego modelu sumowania, uwzględniającego specyfikę normatywną tych relacji w powiązaniu z polską ustawą.

Wynika to z zakresu przedmiotowego i podmiotowego ww. aktów prawnych, jak również z poszanowania zasady, zgodnie z którą umowa międzynarodowa wiąże tylko stronę umowy, która ją zawarła, i nie może nakładać zobowiązań na podmioty niebędące stroną tej umowy. Ponieważ strony tych aktów normatywnych są różne, nie można stosować ich łącznie.

Rozporządzenia unijne o koordynacji stosowane są między państwami członkowskimi UE. Porozumienie o EOG, rozszerzające zastosowanie rozporządzeń na państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależące do UE, jest innym aktem normatywnym i obowiązuje między innymi stronami niż akt prawny rozszerzający koordynację na relacje między Wspólnotą i państwami członkowskimi UE a Szwajcarią (umowa UE – Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób).

Nie powinno się zatem stosować łącznie rozporządzenia o koordynacji w relacjach trójstronnych – między państwami UE, państwami EOG nienależącymi do UE oraz Szwajcarią, ponieważ nie zawarły one jednej wspólnej umowy, która tworzyłaby relację wielostronną między nimi.

Zamiast tego funkcjonują oddzielne regulacje, które powinny być stosowane konkurencyjnie w przypadku spraw z elementem dotyczącym wszystkich tych krajów. Jeśli np. o emeryturę stara się obywatel Szwajcarii, który był ubezpieczony w Polsce (państwo UE), w Niemczech (państwo UE), w Szwajcarii (państwo spoza UE, z którym łączy Unię umowa o swobodnym przepływie osób) oraz w Norwegii (państwo EOG nienależące do UE), wówczas ustalenia prawa do emerytury należy dokonać w wariantach:

- w oparciu o umowę o Europejskim Obszarze Gospodarczym, przewidującą stosowanie rozporządzenia nr 883/2004 między państwami UE a państwami EOG nienależącymi do UE,
- w oparciu o umowę UE ze Szwajcarią w sprawie swobodnego przepływu osób, przewidującą stosowanie rozporządzenia nr 883/2004 między państwami UE a Szwajcarią.

W pierwszym wariantcie ustalenie prawa do emerytury nie będzie mogło nastąpić w odniesieniu do obywatela Szwajcarii jako obywatela państwa trzeciego (nienależącego do UE/EOG), ponieważ umowa o EOG nie obejmuje zakresem podmiotowym takiej kategorii osób. W drugim wariantcie ustalenie prawa do emerytury nastąpi w oparciu o okresy ubezpieczenia w państwach członkowskich UE (Polska, Niemcy) i w Szwajcarii, natomiast okresy ubezpieczenia w Norwegii na gruncie umowy między UE a Szwajcarią nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ Norwegia, zgodnie z tą umową, nie jest państwem członkowskim. W konsekwencji prawo do świadczenia powstanie tylko w drugim wariantcie. Należy podkreślić natomiast, że brak jest podstaw do łącznego stosowania obu ww. instrumentów koordynacji, tj. umowy o EOG oraz umowy UE ze Szwajcarią w sprawie swobodnego przepływu osób.

Rozważania te są aktualne w odniesieniu do umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym zawartych przez Rzeczpospolitą Polską z państwami spoza UE/EOG/Szwajcarii, np. z USA, w sytuacji gdy osoba legitymuje się, poza polskimi, okresami ubezpieczenia w państwach członkowskich UE i w USA.

10. Potrzeba dostosowania zasady uwzględniania zagranicznych okresów krótszych niż rok w związku z pojawieniem się systemów emerytalnych zdefiniowanej składki

Kolejnym elementem polskiego modelu sumowania jest konieczność ograniczenia sumowania okresów poprzez jego wyłączenie, gdy okresy w Polsce są krótsze niż rok i z ich tytułu, wyłącznie na podstawie krajowych przepisów, nie przysługuje prawo do świadczenia. Reguła ta obowiązuje również w drugą stronę, ograniczając przyznawanie zagranicznych świadczeń, gdy okres zagraniczny jest krótszy niż rok.

Wynika to z art. 57 rozporządzenia nr 883/2004. Regulacja ta ogranicza stosowanie techniki sumowania okresów, a jednocześnie przenosi kompetencję państwa członkowskiego z tytułu okresu krótszego niż rok na inne państwo członkowskie, które w razie przyznania świadczenia ponosi koszty udzielania świadczeń z tytułu wszystkich zagranicznych okresów krótszych niż rok. Rozporządzenie przewiduje więc, że państwo, w którym osoba zainteresowana była ubezpieczona krócej niż rok i zgodnie z prawem krajowym nie przysługuje jej na tej podstawie emerytura ani renta, nie stosuje sumowania okresów i nie przyznaje prawa do świadczenia. Okres taki musi być natomiast przejęty w ciężar finansowy świadczenia przez każde inne państwo członkowskie, które przyznaje prawo do emerytury lub renty.

System ten, ograniczający technikę sumowania okresów, przez lata funkcjonował prawidłowo, ponieważ ochrona praw pracowników migrujących polegała na tym, że okresy krótsze niż rok z jednego państwa członkowskiego obciążały inne państwo, a zatem nie dochodziło do utraty okresów ubezpieczenia przez pracownika migrującego.

Obecnie istotnym problemem, stanowiącym naruszenie zasady swobodnego przepływu osób, może być sytuacja osoby migrującej zarobkowo w obrębie UE i jednocześnie między systemami emerytalnymi opartymi na zdefiniowanym świadczeniu oraz systemami opartymi na zdefiniowanej składce (np. polski nowy system emerytalny dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.).

Rozporządzenie podstawowe nr 883/2004 – przy wszystkich innych cechach związanych z uproszczeniem, skróceniem treści normatywnej i wyprowadzeniem w wymiarze horyzontalnym zasad ogólnych, mających zastosowanie do wszystkich rodzajów świadczeń objętych koordynacją – nie odpowiadało (na dzień wejścia w życie) na niektóre wyzwania dotyczące zmian konstrukcji prawnej emerytur w państwach członkowskich, w związku z przeprowadzanymi w nich reformami, zmierzającymi do powiązania systemu emerytalnego ze składką emerytalną i opartymi na zasadzie adekwatności, a odchodzącymi od formuły zdefiniowanego świadczenia.

Nowelizacja z 2009 r. (rozporządzenie nr 988/2009) wprowadziła do art. 52 rozporządzenia nr 883/2004 ustęp 5, odpowiadający na pytanie o to, w jaki sposób koordynować

systemy emerytalne oparte na zdefiniowanej składce – w zakresie obliczania wysokości takiej emerytury.

Ustęp ten przewiduje, że proporcjonalne ustalanie wysokości świadczenia (*pro rata temporis*¹⁰) nie ma zastosowania do systemów zapewniających świadczenia, w odniesieniu do których okresy nie mają znaczenia dla ich ustalania – o ile systemy te wymienione są w 2 części załącznika VIII. W takich przypadkach zainteresowany jest uprawniony do świadczenia, którego wysokość ustalana jest zgodnie z ustawodawstwem danego państwa członkowskiego. Oznacza to, że przy obliczaniu wysokości tego typu emerytur nie stosuje się formuły *pro rata temporis*, a ich wysokość zależy wyłącznie od formuły obliczania przyjętej w ustawodawstwie krajowym danego państwa członkowskiego.

W odniesieniu do Polski w części 2 załącznika VIII do rozporządzenia nr 883/2004 wprowadzone zostało zastrzeżenie do części w brzmieniu: „Emerytury przysługujące z systemu zdefiniowanej składki”. Oznacza to, że w przypadku ustalania przez ZUS emerytury z nowego systemu emerytalnego, opartego na zdefiniowanej składce, brak jest podstaw do zastosowania mechanizmów koordynujących systemy emerytalne, określonych w art. 52 ust. 1–3 wspomnianego rozporządzenia.

Należy podnieść postulat *de lege ferenda* co do dostosowania reguł zawartych w rozporządzeniu dotyczącym uwzględniania okresów krótszych niż rok w związku z pojawieniem się systemów zdefiniowanej składki. Przyjęta w art. 52 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2004 formuła wyłączenia spod koordynacji systemów emerytalnych opartych na zdefiniowanej składce, stosowana literalnie, powoduje, w ramach polskiego systemu emerytalnego, utratę praw wynikających z uwzględnienia zagranicznych okresów krótszych niż rok w ciężarze emerytury lub renty z polskiego systemu. Brak mechanizmu uwzględniania okresów zagranicznych krótszych niż rok w kwocie świadczenia emerytalnego z systemu zdefiniowanej składki powoduje „utratę okresów” przez osobę zainteresowaną.

Jednocześnie sytuacja taka stanowi dyskryminację w porównaniu do osób przechodzących na emeryturę z systemu zdefiniowanego świadczenia, gdzie istnieje prawny mechanizm przejmowania w ciężar świadczenia okresów zagranicznych krótszych niż rok. Problemu nie ma, gdy mamy do czynienia z osobą migrującą między państwami, w których przechodzić będzie na emeryturę z systemu zdefiniowanej składki (w każdym z nich), a system ten nie wymaga udowodnienia stażu do przyznania prawa do emerytury. W takim przypadku każde z tych państw ustali odpowiednie świadczenie za składkę wpłaconą do jego systemu, bez względu na długość okresów ubezpieczenia przebytych zgodnie z ustawodawstwem danego państwa.

Problem istnieje natomiast w sytuacji, gdy pracownik – podejmując kolejno pracę w różnych państwach członkowskich – przemieszcza się jednocześnie między systemami emerytalnymi opartymi na zdefiniowanej składce i zdefiniowanym świadczeniu. Może wtedy dojść do nieuzasadnionej utraty uprawnień wynikających z okresów krótszych

10 Należy tu nadmienić, że formuła proporcjonalnego wyliczenia świadczenia (*pro rata temporis*) jest metodą stosowaną wtedy, gdy prawo do świadczenia powstało po zsumowaniu okresów. Polega ona na wyliczeniu kwoty świadczenia w danym państwie proporcjonalnie do stosunku długości okresów spełnionych zgodnie z ustawodawstwem tego państwa do sumy okresów spełnionych we wszystkich państwach członkowskich.

niż rok, jeśli w danym państwie, zgodnie z jego ustawodawstwem, taki krótki wymiar okresów nie daje prawa do świadczenia. W takim bowiem przypadku polski system emerytalny nie przejmie ciężaru finansowego tych krótkich okresów. W konsekwencji żadne z państw nie będzie płacić świadczeń z tytułu tych okresów.

W stosunku do osób, które podejmowały krótkotrwałe pracę w kilku państwach członkowskich, a więc w każdym z nich pracowały krócej niż rok, łączna długość takich przypadających okresów może wynieść nawet kilka lat.

Konieczna jest więc nowelizacja art. 57 rozporządzenia nr 883/2004, która pozwoli:

- 1) wyeliminować dyskryminację osób przechodzących na emeryturę w Polsce z systemu zdefiniowanej składki w stosunku do osób przechodzących na emeryturę z systemu zdefiniowanego świadczenia, niedopuszczalne bowiem jest, w świetle zasady równego traktowania, aby posiadanie i utrata praw wynikających z okresów krótszych niż rok było uzależnione od tego, w ramach którego systemu emerytalnego osoba w Polsce przechodzi na emeryturę (czy w dotychczasowym systemie, gdzie okres taki będzie przejęty w ciężar świadczenia, czy w nowym, gdzie okres taki nie zostanie przejęty),
- 2) zapewnić wypłacanie świadczeń za każdy okres ubezpieczenia i zamieszkania zgodnie z ustawodawstwem państw członkowskich UE, tak aby osoba migrująca zarobkowo w obrębie UE nie ponosiła negatywnych konsekwencji swojej migracji, jeśli jej pobyt za granicą był krótkotrwały (wyjazdy do pracy na kilka miesięcy).

11. Podsumowanie

Sumowanie okresów stanowi jedną z kluczowych technik realizacji zasady ochrony praw w trakcie nabywania. Jako filar prawa UE dotyczącego koordynacji technika ta powinna podlegać szczegółowej i kompleksowej analizie. Sama zaś koncepcja sumowania musi być na tyle spójna, że przeniesienie rozwiązań z poziomu techniki ramowej sumowania, wynikającej z treści traktatu i rozporządzeń o koordynacji, na poziom modeli sumowania poszczególnych państw (wynikających z prawa UE, orzecznictwa sądowego oraz prawa krajowego) nie powinno budzić zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych.

Obecny stan prawny zmusza organy pomocnicze Komisji Europejskiej, takie jak Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, do wydawania aktów prawa miękkiego w formie decyzji, czego przykładem jest decyzja nr H6 dotycząca interpretacji sumowania okresów.

Niezbędne jest dokonywanie interpretacji przepisów rozporządzeń przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (głównie w procedurze odesłań wstępnych) w kwestiach, które mogłyby zostać uregulowane w rozporządzeniu nr 883/2004.

Organy administracyjne w takiej sytuacji mają trudne zadanie nałożenia na prawo krajowe przepisów unijnych o koordynacji i uzupełniania niedostatków legislacyjnych własną wykładnią w zgodzie z traktatem.

Uzasadniona byłaby zmiana rozporządzenia nr 883/2004, uwzględniająca złożoność i wielopłaszczyznowość techniki sumowania okresów oraz biorąca pod uwagę fakt wprowadzenia w państwach członkowskich systemów emerytalnych opartych na zdefiniowanej składce. Przyczyniłoby się to do większej transparentności rozwiązań prawnych w tym zakresie, nie tylko dla administracji zabezpieczenia społecznego, ale przede wszystkim dla obywateli Unii Europejskiej.

dr Andrzej Szybkie
wicedyrektor w Departamencie Rent Zagranicznych Centrali ZUS

Tekst wyraża osobiste poglądy autora,
a nie stanowisko ZUS.

ŹRÓDŁA

- Dzienisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004.
- Dzienisiuk D., *Warunki nabycia prawa do polskiej emerytury po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2.
- Ślebzak K., *Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne*, t. III, *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Legal aspects of the EU's technique for aggregating periods on the basis of the Polish Pension Act.

The offer of model solutions

In the article there is a description of the proposed model for the aggregation of periods under EU law in establishing the right to a pension according to the Polish Pension Act, taking into account the coordination role of EU provisions and the division of competences between EU and Member States in the field of social security.

Aggregation of periods is one of the key techniques for implementing the principle of protection of rights in course of acquisition. As a pillar of EU law on coordination, the technique of the aggregation of periods should be subject to a detailed comprehensive analysis and the concept of aggregation should be so consistent, that the transfer of solutions from the framework technique of aggregation deriving from the content of the Treaty and EU Regulations on coordination to the level of the aggregation models of particular EU Member States (under EU law, judicial decisions and national law) should not raise serious doubts in interpretation.

The current law forces the subsidiary bodies of the European Commission, such as the Administrative Commission on the Coordination of Social Security Systems to issue acts of “soft law” in the form of a decision, as exemplified by Decision No H6 concerning the interpretation of the aggregation of periods.

It is necessary to interpret the Regulations provisions by the Court of Justice of the European Union (mainly in the procedure for preliminary references) on issues that could be clearly stipulated in Regulation No 883/2004.

The administrative authorities in this case have the difficult task of imposing onto national law EU legislation on the coordination and complementarity of legislative shortcomings according to their own interpretation of the accord in the Treaty.

It would be reasonable to make the appropriate changes to the Regulation No 883/2004, taking into account the complexity and multidimensional technique in the aggregation of periods and the introduction within the Member States of pension schemes based on defined contributions, which would contribute to greater transparency of the legal solutions in this area, not only for the administration of social security, but above all, for the citizens of the European Union.

Key words: old-age pension, coordination of social security schemes, right to the old age-pension, aggregation of periods, European Union