

**Recenzja książki Izabeli Kryśpiak
pt. *Koordinacja emerytur i rent
w prawie Unii Europejskiej oraz
umowach międzynarodowych
Polski – różnice oraz wzajemne
oddziaływanie***

Słowo wstępne

Od opublikowania książki Izabeli Kryśpiak *Koordinacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski – różnice oraz wzajemne oddziaływanie*¹ minęło już dość dużo czasu. Jednak wciąż warto ją przedstawić lub przypomnieć jako cenne źródło wiedzy i inspiracji w sprawach świadczeń socjalnych osób migrujących. Upływ czasu nie wpłynął znacząco na rozpatrywany stan prawny: weszły już w życie umowy z Mongolią i Izraelem, ale do momentu napisania tej recenzji wciąż nie weszły w życie nowe umowy i decyzje wykonawcze do umów stowarzyszeniowych zawartych przez Unię Europejską (UE) (zob. s. 377 i nast.). Natomiast opisane w publikacji mechanizmy mogą być bardzo przydatne przy analizie postanowień dotyczących brexitu². W tym kontekście należy obecnie odczytywać częste w tekście uwagi o wyjątkach dotyczących Wielkiej Brytanii. Jest to jeden z powodów, dla których akurat teraz warto powrócić do opracowania I. Kryśpiak.

Prezentacja treści książki

Znaczącą wartością tej książki jest to, że autorka koordynację emerytur i rent przedstawiła szeroko, wielopłaszczyznowo i z uwzględnieniem jej kontekstu. Wskazuje na to już sam tytuł. Zakres poruszanych zagadnień obejmuje dwa (albo nawet trzy – dla zwolenników uwypuklania właściwości konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy) odrębne porządki prawne. Zagadnienia te są same w sobie złożone, więc zwykle są opracowywane osobno. Jednak w publikacji autorka ujęła to jeszcze bardziej wszechstronnie: nie tylko przedstawiła unijny i międzynarodowy sposób koordynacji emerytur i rent, lecz także prezentuje ich wzajemne oddziaływanie (co bywa w literaturze dokonywane w ramach opisu jednego z tych systemów, szczególnie unijnego), a ponadto ocenia je z punktu widzenia interesu osób migrujących, a tym samym poniekąd je wartościuje.

Koordinacja ubezpieczeń społecznych w praktyce to bardzo kazuistyczne sprawy, w których szczegół odgrywa decydującą rolę. Ta cecha jest uwzględniona w książce, ale jej zaletą są uogólnienia, wskazywanie ponadjednostkowych reguł i ukazywanie zależności między kwestiami ogólnymi a szczegółowymi. Bardzo pożyteczna jest przekrojowa prezentacja treści umów międzynarodowych, która pozwala zaoszczędzić dużo wysiłku przy poznawaniu poszczególnych umów. W kluczowych miejscach przedstawiony jest szeroki kontekst regulacji prawnych: ich historia, konstrukcje, wykorzystywane pojęcia,

1 I. Kryśpiak, *Koordinacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski – różnice oraz wzajemne oddziaływanie*, Warszawa 2017.

2 Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 144, 31.12.2020, s. 14.

kompetencje terytorialne i personalne państw na tle teorii prawa międzynarodowego i konstytucyjnego (np. kompetencje UE a kompetencje państw członkowskich – s. 88–89). Taki zabieg uświadamia czytelnikowi, że podobne podłoże kryje się właściwie za każdym z omawianych problemów, choć pominięcie jego opisu było konieczne dla osiągnięcia celu i rozsądnej objętości tekstu.

Książkę tę można odczytywać wielopoziomowo. Po pierwsze uwagę zwraca fakt, że dość obszerne opracowanie jest wypełnione ogromną liczbą szczegółowych, trudno dostępnych i rzadko przytaczanych informacji i wskazówek (np. o praktyce przyjętej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wobec emerytur i rent wysyłanych do Rosji, s. 73–74, lub o umowie z Grecją z 1985 r. – s. 425–426) oraz rzetelnymi przeglądami literatury (np. s. 53–56). Na początku lektury może wydawać się to przytłaczające, jednak potem okazuje się, że odbiór trudnych treści ułatwia przemyślana struktura opracowania i sposób narracji prowadzący czytelnika po kolejnych zagadnieniach. Wywód przedstawiony jest tak konsekwentnie, że ogromne ilości informacji układają się w logiczne ciągi, schematy możliwe do przyswojenia. Przekaz jest uporządkowany, spójny i wyważony. Klarowny język, choć pełen długich prawniczych fraz i zmuszający do intelektualnego wysiłku, powoduje, że lektura tej książki może sprawić przyjemność i satysfakcję, np. przy odtwarzaniu złożonej struktury norm koordynujących o różnym pochodzeniu i o różniących się zasadach.

Po drugiej publikacja pokazuje współzależności i oddziaływania opisywanych systemów koordynacji. Ich zestawienie pozwala dostrzec nowe problemy, np. szczegółowe różnice w podejściu do zakresu podmiotowego, uwzględniania powiązań z państwami trzecimi, równego traktowania lub zniuansowanego rozumienia zasady wzajemności (zob. np. s. 176). Autorka dokonała także oceny koordynacji funkcjonującej w UE i na podstawie dwustronnych umów międzynarodowych. Należy podkreślić, że przyjęła przy tym punkt widzenia osób migrujących. Także to częściowo wpłynęło na długi okres przygotowywania niniejszej recenzji. Mianowicie przy pierwszym kontakcie z książką zaskakująca okazała się postawiona teza, że unijny „wewnętrzny” system koordynacji emerytur i rent skuteczniej oraz efektywniej chroni prawa osób migrujących oraz osób pozostałych po nich przy życiu aniżeli międzynarodowy system koordynacji oparty na umowach międzynarodowych. Konstatacja ta jest sprzeczna z intuicją, wcześniejszymi lekturami i doświadczeniem autorki tej recenzji. Umowy dwustronne negocjowane są przecież w celu dostosowania konkretnych systemów zabezpieczenia społecznego; możliwe jest więc dokładne dopasowanie ich treści do sytuacji, potrzeb i konstrukcji prawnych. Dlatego przyswojenie powyższej tezy, a następnie przekonanie się do niej zajęło sporo czasu. Jest ona jednak przekonująco uargumentowana. Jej uzasadnienie jest skrótowo przedstawione w *Podsumowaniu*.

Po trzecie autorka akcentuje również interesy leżące u podstaw omawianych porządków regulacyjnych. Dzięki temu rozważania są świetną ilustracją podejścia do prawa jako instrumentu kształtowania rzeczywistości w celu optymalnego ułożenia kolidujących interesów różnych grup społecznych w taki sposób, by tworzyć warunki służące maksymalnie dużej liczbie obywateli. Opracowanie wyraźnie pokazuje, że z tego

punktu widzenia integracyjna ścisła koordynacja unijna w efekcie lepiej służy osobom przemieszczającym się niż koordynacja na podstawie „tradycyjnych” umów międzynarodowych, wyrażająca interesy państw, które nawet jeżeli są powiązane z interesami osób migrujących, to są z nimi zbieżne w różnym stopniu (zob. wielokrotnie przywoływana asymetryczność w umowie z Australią). Ścieranie się i dostosowywanie interesów wielu państw przynajmniej w zakresie koordynacji zdają się być bardziej pomocne dla ich migrujących obywateli niż sytuacja, w której negocjacje prowadzi tylko dwa państwa. W ten sposób można również dostrzec, że zarówno sama koordynacja, jak i całe ubezpieczenia społeczne to jednak przedsięwzięcia prawne mające zrealizować i pogodzić różne interesy (zob. np. s. 146–148). Oddziałują więc, choćby pośrednio, wspólne zasady prawa (np. analiza rozbudowanej regulacji równego traktowania w UE, identyfikującej wiele przejawów dyskryminacji – s. 181 i nast.). Dzięki fundamentom w formie zasad przepływu osób i równego traktowania (obejmujących Europejski Obszar Gospodarczy, Szwajcarię i państwa stowarzyszone) oraz organizacyjnej infrastruktury, choćby w postaci Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, koordynacja unijna jest po prostu zwykle skuteczniejsza i sprawniejsza, a więc lepiej służy migrantom.

Jako przykład ciekawych problemów poruszanych w książce można wskazać dopuszczalność konwencji zawieranych przez państwa członkowskie UE na podstawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004³ w oparciu na zasadach tego rozporządzenia oraz zgodnie z jego duchem. Przedstawione wątpliwości wiążą się z tzw. efektem zajętego pola, wynikającym z wykonania przez UE kompetencji dzielonych. Z jednej strony organy Unii skorzystały z przyznanej w art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) kompetencji do przyjęcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników. Z drugiej strony jednak w ramach tych środków organy te przewidziały działania państw członkowskich w formie umów międzynarodowych. Można to intuicyjnie odebrać jako powrót do suwerennych kompetencji państw członkowskich, które w określonych dziedzinach zostały przez Traktat jedynie ograniczone. Skoro w art. 2 ust. 1 *in fine* TFUE nawet w odniesieniu do kompetencji wyłącznych UE postanowiono, że państwa członkowskie mogą działać „w celu wykonania aktów Unii”, to na tle art. 2 ust. 2 zdanie 2 w zakresie kompetencji dzielonych można rozważać, czy postanowienie art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 nie wskazuje, że w pewnym zakresie i w swoisty sposób „Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”. Wyjaśniałoby to koncepcję zawierania umów „w duchu rozporządzenia nr 883/2004”.

W książce ukazane są korzyści wynikające z koordynacji krajowych ustawodawstw dotyczących emerytur i rent, ale i jej niedociągnięcia oraz praktyczne problemy ze stosowaniem rozporządzeń lub umów. Na przykład zasygnalizowano brak regulacji kursu wymiany walut w umowach dwustronnych (s. 205) oraz wątpliwości dotyczące zadeklarowanej przez Polskę kwalifikacji emerytur pomostowych (s. 140), którą później

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30 kwietnia 2004 r.).

podważył Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 30 maja 2018 r. w sprawie C-517/16, Czerwiński⁴. Przede wszystkim jednak opisano, w jaki sposób brak skoordynowania instrumentów UE i zawieranych przez państwa członkowskie umów międzynarodowych może doprowadzić do utraty praw w trakcie nabywania (np. s. 243). Przedstawiono też wnioski *de lege ferenda* (np. s. 346 i 352 oraz *Podsumowanie*).

Można wobec tej książki sformułować jednak także zastrzeżenia. Występują w niej powtórzenia i niedociągnięcia redakcyjne, np. najpierw używa się pojęcia „ryzyka społecznego” (s. 138), a dopiero później się je wyjaśnia (np. s. 148–149) i czasem zastępuje terminem „ryzyko socjalne”. Argumentacja na rzecz niesumowania okresów z państw członkowskich UE przy ustalaniu kapitału początkowego nie jest przekonująca, co tylko utwierdza w przeświadczeniu, że nie jest to prawidłowa praktyka (widać to np. przy porównaniu treści przedstawionych na s. 304 i 312). W ocenie autorki recenzji, skoro kapitał początkowy jest pozostałością systemu zdefiniowanego świadczenia, w którym wysokość świadczeń zależy od długości okresów, to należy stosować do niego reguły właściwe dla takiego systemu, w tym przewidujące sumowanie okresów. Całościowo przeważa jednak poczucie, że koncepcja publikacji jest ciekawa i ładnie zwieńczona w końcowych rozdziałach o relacjach między koordynacją emerytur i rent w Unii Europejskiej oraz w umowach międzynarodowych.

Słowa końcowe

Podsumowując, książka I. Kryśpiak nie jest łatwą lekturą, jednak warto podjąć trud poznania jej treści. Osoby zajmujące się zawodowo koordynacją zapewne już się przekonały, że publikacja ta ze względu na zasób informacji i zawartych w niej poglądów jest przydatna w pracy. Pozostałym osobom warto polecić tę pozycję jako wartościowe opracowanie, uprzedzając, że raczej nie jest to lektura na jedno popołudnie lub wieczór.

4 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30 maja 2018 r. w sprawie C-517/16, Czerwiński, ECLI:EU:C:2018:350.

dr hab. Dorota Dzienisiuk
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-0543-9114

ŹRÓDŁA

- Kryśpiak I., *Koordynacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski – różnice oraz wzajemne oddziaływanie*, Warszawa 2017.