

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, jednego z podstawowych praw człowieka, służą nie tylko krajowe systemy zabezpieczenia społecznego, ale także regulacje międzynarodowe (np. umowy czy konwencje dwustronne lub wielostronne) koordynujące systemy zabezpieczenia społecznego różnych państw. Przepisy krajowe zapewniają ochronę w zakresie zabezpieczenia społecznego na terytorium jednego państwa, a przepisy międzynarodowe umożliwiają ochronę osobom przemieszczającym się między państwami m.in. w celu poszukiwania lub wykonywania pracy.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jest szczególnie pożądana wtedy, gdy między państwami występuje znacząca migracja zarobkowa. Na skutek tego zjawiska znaczne grupy osób posiadają okresy ubezpieczenia w obu państwach lub w jednym z nich, które nie dają uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W takich przypadkach, z uwagi na brak przepisów koordynujących oba systemy, może pojawić się problem społeczny generujący zwiększenie obciążenia budżetu państwa z tytułu pomocy socjalnej.

Brak międzypaństwowych uregulowań w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego może także tworzyć bariery dla rozwoju międzypaństwowej współpracy gospodarczej. Tego rodzaju skutki mają miejsce szczególnie wtedy, gdy firmy działające w jednym z państw zawierają kontrakty wymagające czasowego delegowania pracowników do drugiego państwa i występuje kolizja dwóch systemów zabezpieczenia społecznego, powodująca konieczność opłacania składek do instytucji ubezpieczeniowych obu państw. Może to znacząco podnieść koszty realizacji kontraktów.

Uregulowania dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego eliminują tego rodzaju problemy ograniczające swobodny przepływ osób między państwami.

Tworzenie podstaw prawnych gwarantujących zabezpieczenie obywateli przed negatywnymi skutkami stałej lub czasowej zmiany państwa zamieszkania i/lub zatrudnienia przyczynia się do budowy zaufania do państwa, zarówno w kraju jak i na arenie międzynarodowej oraz zwiększaniu aktywności osób w poszukiwaniu pracy odpowiadającej ich aspiracjom i umiejętnościom (szukanie jej także poza granicami państwa zamieszkania).

Gwarancje takiej ochrony, od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, dzięki przystąpieniu do wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, posiadają m.in. polscy obywatele w państwach Unii Europejskiej/Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii.

Obecnie naturalnym kierunkiem działań jest zawieranie dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym z państwami, które mają już takie umowy z większością państw Unii Europejskiej i wyrażają wolę ich zawarcia także z Rzeczpospolitą Polską, a w których mieszka duża liczba Polaków od wielu lat domagających się zawarcia takich umów, mogących stać się beneficjentami takich regulacji. Rzeczpospolita Polska zawarła już umowy ze Stanami Zjednoczonymi oraz Kanadą. Weszły one w życie w bieżącym roku.

Australia jest kolejnym państwem, w którym znajduje się skupisko Polonii, szacowane w zależności od źródeł od 130 tysięcy do około 180 tysięcy osób pochodzenia polskiego, wyrażające zainteresowanie umową o zabezpieczeniu społecznym.

Jak wstępnie oszacowano co najmniej kilkanaście tysięcy osób pochodzenia polskiego zamieszkałych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w Australii może stać się beneficjentami Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej w dniu 7 października 2009 r. w Warszawie. Są to przede wszystkim osoby posiadające zbyt krótki okres ubezpieczenia, aby na podstawie ustawodawstwa polskiego uzyskać świadczenia emerytalno-rentowe. Osoby te, dzięki sumowaniu okresów w obu państwach będą mogły uzyskać w Polsce takie świadczenia w wysokości proporcjonalnej do polskiego okresu ubezpieczenia. Natomiast osoby zamieszkałe w Australii, które mają polskie okresy ubezpieczenia lub australijskie okresy stałego pobytu, zbyt krótkie zgodnie z prawem wewnętrznym do uzyskania emerytur, będą mogły z uwzględnieniem sumowania polskich i australijskich okresów ubiegać się o emeryturę polską lub/i australijską.

Część polskich emigrantów powróciła już lub planuje powrócić do Ojczyzny, a nie mając jeszcze prawa do australijskich emerytur posiada okresy stałego pobytu w Australii, które w przypadku dalszego zamieszkania w tym państwie umożliwiłyby im uzyskanie emerytur australijskich. Okresy te bez umowy po wyjeździe z Australii zostałyby „utracone”, a po związaniu obu państw umową pozwolą na otrzymywanie w Rzeczypospolitej Polskiej emerytur z tego państwa, po osiągnięciu wymaganego prawem australijskim wieku emerytalnego.

2. Dotychczasowy a projektowany stan prawny

Rzeczpospolita Polska dotychczas nie uregulowała stosunków w zakresie zabezpieczenia społecznego z Australią. Jedynie na podstawie Konwencji nr 19 Międzynarodowej Organizacji Pracy o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy oba państwa transferują renty inwalidzkie i rodzinne z tytułu wypadku przy pracy.

Obowiązujący stan prawny uniemożliwia znacznej grupie osób zamieszkałych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w Australii, posiadających zbyt krótkie okresy ubezpieczenia, uzyskanie prawa do polskich świadczeń. Pewna grupa osób, które wyjechały z Australii przed osiągnięciem wieku emerytalnego lub też których okresy stałego pobytu w Australii są zbyt krótkie, nie ma prawa do emerytur australijskich.

Projektowany stan prawny stworzy możliwość uzyskania polskich świadczeń częściowych lub australijskich emerytur osobom zamieszkałym w Rzeczypospolitej Polskiej a także w Australii, które obecnie na podstawie przepisów wewnętrznych takiego prawa nie mają.

Umożliwi także opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne zgodnie z ustawodawstwem jednego państwa od wynagrodzenia za pracę wykonywaną przez pracownika delegowanego na terytorium drugiego państwa.

Postanowienia przedkładanej do ratyfikacji Umowy między Rzeczypospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej w Warszawie dnia 7 października 2009 r., uwzględniają stosowane standardowo w tego rodzaju umowach cztery podstawowe zasady koordynacji:

- równego traktowania (art. 4) – zgodnie z którą osoby objęte Umową są równo traktowane przez każde z państw w zakresie praw i obowiązków wynikających z ustawodawstwa tego państwa oraz z Umowy,
- transferu świadczeń (art. 5) – zgodnie z którą świadczenia przysługujące zgodnie z Umową w jednym z państw są wypłacane osobom podczas zamieszkania lub pobytu w drugim państwie,
- jedności stosowanego ustawodawstwa (art. 7) – zgodnie z którą osoby objęte Umową podlegają ustawodawstwu państwa, na którego terytorium wykonują pracę,
- sumowania okresów w obu państwach (art. 11 i 13) – zgodnie z którą okresy ubezpieczenia w Polsce i okresy stałego pobytu lub stałego pobytu w wieku produkcyjnym w Australii

podlegają sumowaniu w celu nabycia, zachowania lub przywrócenia prawa do świadczeń, a także do obliczania wymiaru tych świadczeń, w każdym z tych państw.

Część I Postanowienia ogólne

Zakres przedmiotowy Umowy (art. 2) obejmuje:

1) po stronie australijskiej:

- a) w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia – ustawodawstwo dotyczące gwarancji emerytalnych,
- b) w zakresie świadczeń – ustawodawstwo dotyczące emerytur z zabezpieczenia społecznego;

po stronie polskiej – w zakresie ustawodawstwa dotyczącego obowiązkowego ubezpieczenia oraz następujących świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz z ubezpieczenia społecznego rolników:

- a) emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych,
- b) jednorazowych odszkodowań oraz rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- c) zasiłków pogrzebowych.

Zakres podmiotowy Umowy (art. 3) obejmuje osoby, które mają lub miały prawo stałego pobytu w Australii i które podlegają lub podlegały ustawodawstwu Rzeczypospolitej Polskiej, a także osoby, które wywodzą od nich swoje prawa.

Równe traktowanie (art. 4) – osoby objęte Umową są równo traktowane w obu państwach w zakresie praw i obowiązków, dotyczących prawa i wypłaty świadczeń.

Transfer świadczeń (art. 5) – emerytury przysługujące na podstawie Umowy w jednym z państw są transferowane do drugiego państwa.

Część II Ustawodawstwo właściwe (art. 6 – 8)

Zgodnie z zasadą ogólną, osoby objęte Umową podlegają ustawodawstwu państwa, na którego terytorium wykonują pracę. Umowa przewiduje zasady szczególne i wyjątki. Pracownicy delegowani przez swojego pracodawcę, w celu przejściowego wykonywania pracy na terytorium

drugiego państwa, przez okres 5 lat podlegają wyłącznie ustawodawstwu państwa, z którego ich oddelegowano. Urzędnicy administracji publicznej delegowani do drugiego państwa podlegają, przez cały okres oddelegowania, ustawodawstwu państwa, którego administracja ich zatrudnia. Umowa pozwala, aby właściwe władze lub wyznaczone instytucje Stron w interesie osoby lub grup osób objętych Umową ustanowiły inne wyjątki niż określone w Umowie.

Część III Postanowienia dotyczące świadczeń

Rozdział 1

Postanowienia dotyczące świadczeń z Australii (art. 10 – 12)

Umowa umożliwia przyznanie emerytury australijskiej podczas pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej. Podczas pobytu w Australii, jeżeli to konieczne w celu ustalenia prawa do australijskiej emerytury, australijskie okresy stałego pobytu oraz polskie okresy ubezpieczenia podlegają sumowaniu na prawo i wysokość tego świadczenia. W przypadku osób zamieszkałych w Polsce, o ile to niezbędne w celu ustalenia prawa i wysokości emerytury, sumowaniu z polskimi okresami ubezpieczenia podlegają okresy stałego pobytu w wieku produkcyjnym (od 16 do 65 lat) w Australii.

Rozdział 2

Postanowienia dotyczące świadczeń z Rzeczypospolitej Polskiej (art. 13 i 14)

Jeżeli jest to konieczne w celu nabycia, zachowania lub przywrócenia prawa do świadczeń osoby objętej Umową, możliwe jest sumowanie polskich okresów ubezpieczenia z okresami stałego pobytu w wieku produkcyjnym w Australii, w celu ustalenia prawa oraz wysokości polskiej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej. Na tej podstawie są przyznawane świadczenia proporcjonalne do polskich okresów ubezpieczenia. Z uwagi na brak symetrii w zakresie przedmiotowym Umowy, który po stronie australijskiej obejmuje wyłącznie emerytury, a po stronie polskiej także świadczenia rentowe, sumowanie okresów ubezpieczenia w Polsce oraz okresów stałego pobytu w wieku produkcyjnym w Australii, będzie dotyczyło:

- w przypadku osób zamieszkałych w Australii tylko emerytur,
- w przypadku osób zamieszkałych w Polsce emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych.

(Po zmianie systemu Australia nie zamieszcza innych świadczeń poza emeryturami w umowach o zabezpieczeniu społecznym. Pozostałe świadczenia są przyznawane i wypłacane na podstawie wewnętrznych przepisów osobom zamieszkałym w Australii).

Gwarancja minimalnej sumy świadczeń dla osób zamieszkałych w Polsce nie ma zastosowania, w przypadku kiedy świadczenie australijskie nie jest wypłacane. Nie miałyby żadnego uzasadnienia podwyższanie do minimum polskich świadczeń częściowych, przy braku wypłat takich świadczeń z Australii. Oznaczałoby to bowiem ponoszenie kosztów przez budżet państwa za okresy stałego pobytu w Australii.

Prawo do świadczeń z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych jest ustalane tylko wtedy, gdy ubezpieczony podlegał polskiemu ustawodawstwu w chwili wypadku przy pracy lub w czasie powstania choroby zawodowej. Zasiłki pogrzebowe są przyznawane zgodnie z polskim ustawodawstwem.

Część IV Postanowienia różne

Postanowienia różne (art. 15 – 23), m.in. regulują zasady współpracy przy stosowaniu postanowień Umowy:

- upoważniają właściwe władze do zawarcia porozumienia administracyjnego, wyznaczenia instytucji łącznikowych oraz wymiany informacji i wzajemnej pomocy,
- określają zasady ochrony danych osobowych, stosowanych języków przy realizacji Umowy, wypłaty świadczeń, zwolnień z opłat i uwierzytelniania dokumentów,
- ustanawiają zasady rozwiązywania sporów oraz rewizji postanowień Umowy.

Część V Postanowienia przejściowe i końcowe

Postanowienia te (art. 24 – 26) określają zasady uznawania zdarzeń i okresów sprzed wejścia w życie Umowy, a także okres obowiązywania Umowy i sposób jej wypowiedzenia oraz wejścia w życie.

3. Skutki wejścia w życie Umowy

Przewidywane skutki wejścia w życie Umowy są następujące:

1) ułatwienie swobody przepływu osób między Rzeczpospolitą Polską a Australią przez zapewnienie ochrony przed utratą praw z tytułu polskich okresów ubezpieczenia lub australijskich okresów stałego pobytu w wieku produkcyjnym, po wyjeździe do drugiego państwa, w tym m.in.:

- zapewnienie prawa do złożenia wniosku o emeryturę australijską podczas pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej,
- zagwarantowanie, o ile to konieczne, uwzględnienia polskich okresów ubezpieczenia na prawo i wysokość australijskich emerytur,
- zagwarantowanie, o ile to konieczne, uwzględnienia okresów stałego pobytu w wieku produkcyjnym w Australii na prawo i wysokość polskich świadczeń,
- zapewnienie transferu świadczeń między obu państwami,

stworzenie warunków do rozwijania współpracy gospodarczej między Rzeczpospolitą Polską a Australią przez unikanie podwójnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za pracę wykonywaną przejściowo w drugim państwie,

3) promowanie legalnego zatrudnienia w drugim państwie, przez zagwarantowanie równego traktowania w obu państwach osób objętych Umową, w zakresie praw i obowiązków wynikających z ustawodawstwa krajowego, dotyczących prawa i wypłaty świadczeń,

4) kreowanie dobrego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej wśród polskich obywateli zamieszkałych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polonii australijskiej, a także na arenie międzynarodowej.

Skutki finansowe zawarcia Umowy będą związane z przyznawaniem świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem postanowień Umowy oraz transferem świadczeń do Australii. Spowoduje to zwiększenie wypłat z funduszy ubezpieczeniowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Umowa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Wyliczeń szacunkowych kosztów Umowy dokonano na podstawie projektu umowy przed złożeniem wniosku o zgodę na negocjacje, w połowie 2006 r.¹⁾ Przyjęto założenie, że Umowa wejdzie w życie w 2007 r. Negocjacje rozpoczęte w 2007 r. zakończono w 2009 r. Z obecnej perspektywy wejście w życie Umowy będzie możliwe w 2010 r.

¹⁾ Na podstawie opracowania Departamentu Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „Szacunek skutków finansowych transferu świadczeń emerytalno-rentowych z Polski do Australii” – sierpień 2006 r.

Podczas negocjacji, z uwagi na różnice w systemach zabezpieczenia społecznego obu państw wystąpiła asymetria w obszarze świadczeń w zakresie przedmiotowym Umowy. W związku z tym, w celu zachowania jak najszerszego kręgu beneficjentów Umowy oraz utrzymania kosztów jej realizacji w granicach kwot oszacowanych przed negocjacjami, wprowadzono postanowienia ograniczające prawo do rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych na podstawie zsumowanych okresów w obu państwach, tylko do osób zamieszkałych w Polsce. Rozwiązanie to w rezultacie spowoduje obniżenie zakładanych kosztów Umowy.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz mając świadomość wyłącznie przybliżonej, szacunkowej oceny kosztów realizacji Umowy dla funduszy ubezpieczeń, zakłada się, że koszty jej realizacji wyniosą:

- w pierwszym roku około 55,5 mln zł (szacunkowa przeciętna liczba emerytów i rencistów – 12,2 tys. osób),
- w kolejnym roku – 103 mln zł (szacunkowa przeciętna miesięczna liczba emerytów i rencistów – 11,9 tys. osób).

Kwoty obejmują już transferowane do Australii świadczenia (około 0,5 mln zł w skali 12 miesięcy).

W szacunkach nie uwzględniono problemu reemigracji do Polski, co niewątpliwie wpłynie na zmniejszenie liczby transferowanych świadczeń, nie obniży jednak wydatków funduszy ubezpieczeniowych, gdyż będą one ponoszone na wypłatę tych świadczeń w kraju.

Rozważając zawarcie Umowy i wynikające stąd koszty przyznanych świadczeń oraz ich transferu, trzeba pamiętać, że wydatki na ten cel nie powinny być traktowane jako dodatkowy koszt instytucji ubezpieczeniowej. W obecnym stanie prawnym Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca na konto osoby uprawnionej w Polsce lub do rąk pełnomocnika zamieszkałego w Polsce świadczenia, do których uprawnienia zostały nabyte tylko na podstawie polskich okresów ubezpieczenia. Dodatkowymi wypłatami będą wypłaty świadczeń częściowych, do których prawo zostanie nabyte z uwzględnieniem australijskich okresów stałego pobytu w wieku produkcyjnym (wypłata proporcjonalna za okresy polskie). Uprawnienia do emerytur z systemu ubezpieczeń społecznych na podstawie zsumowanych okresów w obu państwach będą stopniowo wygasły, gdyż dotyczą starego systemu emerytalnego.

W zreformowanym systemie emerytura nie jest uzależniona od długości okresu ubezpieczenia, lecz wynika z kwoty opłaconych składek.

Odnosząc się do kosztów wypłaty polskich świadczeń, przyznanych zgodnie z Umową, nie można także zapominać o kosztach Strony australijskiej, która na podstawie Umowy będzie transferować do Polski proporcjonalne emerytury australijskie, do których prawo nabywa się nie na podstawie opłaconych składek, ale z tytułu okresów stałego pobytu w wieku produkcyjnym w Australii.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że ogólny bilans zawarcia Umowy, mimo określonych obciążeń dla funduszy ubezpieczeń, z uwagi na jej pozytywne skutki społeczne oraz ekonomiczne (stworzenie warunków do dalszego rozwoju polsko-australijskiej współpracy gospodarczej) będzie dla Polski korzystny.

4. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Umowa ustala reguły związane z zabezpieczeniem społecznym obywateli polskich i obywateli australijskich, a kwestie te stanowią materię, w której Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) wymaga ustawy i które nie były dotąd regulowane prawnie. Należy uznać, iż przepisy Umowy w tym zakresie, odbiegają od obowiązującego ustawodawstwa. Obecny stan prawny uniemożliwia bowiem dostęp do świadczeń znacznej grupie osób w Rzeczypospolitej Polskiej i w Australii, których zbyt krótkie okresy ubezpieczenia w Rzeczypospolitej Polskiej lub okresy stałego pobytu w Australii nie pozwalają na uzyskanie prawa do świadczeń.

Okoliczności te powodują, że jest spełniona przesłanka art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem Umowa podlega ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Po udzieleniu zgody ustawowej związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową nastąpi w trybie określonym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824), tj. w drodze ratyfikacji.

5. Podmioty prawa krajowego, których Umowa dotyczy

Umowa będzie miała zastosowanie do pracowników, osób pracujących na własny rachunek (również rolników), ubezpieczonych każdego z państw oraz emerytów i rencistów, a także osób wywodzących swoje prawa od tych osób. Będzie się odnosić do osób fizycznych w zakresie prawa do emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy, rent rodzinnych, jednorazowych odszkodowań i rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz zasiłków pogrzebowych, a także w zakresie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

6. Sposób, w jaki Umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Postanowienia Umowy, stanowiące łącznik między polskim a australijskim systemem ubezpieczenia społecznego, odnoszą się do spraw uregulowanych w następujących ustawach:

- 1)ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.),
- 2)ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227),
- 3)ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, z późn. zm.),
- 4)ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507),
- 5)ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.),
- 6)ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322).

7. Środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Umowy

Wejście w życie Umowy nie pociągnie za sobą konieczności dokonywania zmian w polskim ustawodawstwie wewnętrznym. Wymogiem niezbędnym jest zawarcie przez właściwe władze obu państw Porozumienia Administracyjnego w sprawie stosowania Umowy, zgodnie z delegacją zapisaną w art. 15 Umowy. Porozumienie Administracyjne w sprawie stosowania Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej dnia 7 października 2009 r. w Warszawie, zostało podpisane jednocześnie z Umową.