

RADOSŁAW PACUD

UPRAWNIENIA UBEZPIECZONYCH W ZAKRESIE ŚWIADCZEŃ NA STAROŚĆ NA PODSTAWIE KONWENCJI MIĘDZYNARODOWEJ ORGANIZACJI PRACY NR 102

I. RATYFIKACJA KONWENCJI MOP NR 102 I JEJ ZNACZENIE W ŚWIETLE REFORMY EMERYTALNEJ Z 1999 R.

Osoby, które nabywają prawo do emerytury po 2009 r., otrzymują świadczenie kalkulowane jako wynikowe z wniesionych składek i kapitału początkowego (system zdefiniowanej składki). Przejściowo (do 2013 r.) uwzględniany jest malejący udział emerytury obliczanej według zasad sprzed reformy emerytalnej (system zdefiniowanego świadczenia). W związku z tym powstaje pytanie, jak zmiany w zakresie ustalania prawa do emerytury obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. są dostosowane do międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego. Dopiero teraz zaczyna być widoczne, że reforma w relacji do otrzymywanych wynagrodzeń (stopa zastąpienia) przynosi obniżenie poziomu świadczeń emerytalnych.

Ratyfikacja Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 nastąpiła po przeprowadzeniu reformy emerytalnej na podstawie zgody wyrażonej przez Sejm w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o ratyfikacji Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r.¹ Przed ratyfikacją Konwencja ta miała jedynie pośredni wpływ na polskie prawodawstwo². Niektórzy przyjmowali na jej podstawie, że stopa zastąpienia już wtedy powinna wynieść minimum 40%, z możliwością zmniejszenia, jeżeli uprawniony uzyskuje inne świadczenia³. Obowiązywanie Konwencji wywodząco też z ratyfikacji Europejskiej karty społecznej, która – podobnie jak późniejsza

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 1065. Następnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 21 sierpnia 2003 r. ratyfikował wyżej wymienioną Konwencję. Na tej podstawie przyjmuje się, że międzynarodowy akt prawny – zgodnie z art. 79 ust. 3 Konwencji – wszedł w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 3 grudnia 2004 r. Należy dodać, że Konwencja ta obowiązuje w międzynarodowym prawie pracy od momentu dokonania liczby minimalnych ratyfikacji, czyli od 27 kwietnia 1955 r.

² Przed ratyfikacją mechanizm oddziaływania konwencji przypomina sposób, w jaki wpływają na prawo krajowe zalecenia MOP. Zob. M. Seweryński, *Wpływ konwencji i zaleceń MOP na prawo krajowe*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 5, Łódź 1981, s.102.

³ Por. G. Uścińska, *Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy w dziedzinie ubezpieczenia społecznego a ustawodawstwo polskie*, IPiSS, Warszawa 1992, s. 13.

Zrewidowana Europejska karta społeczna – w art. 12 przewidywała⁴ stosowanie przepisów Konwencji nr 102⁵. Przepisy te obowiązywały już także na gruncie prawa europejskiego przed przystąpieniem Unii Europejskiej do zrewidowanej Europejskiej karty społecznej⁶. W owym czasie naruszenie takich aktów mogło jednak spowodować przede wszystkim wystąpienie obywatela przeciwko państwu, które nie respektuje w prawie wewnętrznym postanowień z przyjętych aktów prawa międzynarodowego, tudzież zbiorową skargą składaną do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych⁷. Na tym tle bezpośrednia recepcja Konwencji nr 102 przynosi duże zmiany dla ochrony emerytalnej ubezpieczonych.

Obowiązująca powszechnie przed 1999 r. formuła obliczania świadczenia, ze względu na instytucję kwoty bazowej oraz przyjmowany mnożnik w wysokości 1.3 za każdy pełny okres składkowy, a także uwzględnienie okresów nieskładkowych, dawały gwarancję przestrzegania Konwencji MOP nr 102. Co ciekawe, Konwencja ta nie została ratyfikowana w okresie PRL z powodu krytyki państw socjalistycznych (w tym Polski), że może ona prowadzić do recesji w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych⁸. Ówczesne przepisy krajowe państw socjalistycznych przy dość spłaszczonym poziomie wynagrodzeń określały w istocie wyższy standard świadczeń ubezpieczeniowych niż ten określony w Konwencji MOP⁹. Ten akt prawny nabrał jednak pierwszorzędного znaczenia dla ubezpieczonych, gdy w skutek zreformowania ubezpieczenia emerytalnego doszło do znaczącego zmniejszenia przeciętnego poziomu emerytur w relacji do otrzymywanych wynagrodzeń.

⁴ Przepis ten nakazuje uczestnikom Europejskiej karty społecznej utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (Nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia, a także zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. W opinii S. Weatherilla, Europejska karta społeczna zawiera ogólnikowe sformułowania oraz aspiracyjny ton, co nadaje jej głównie charakter zobowiązania dla przyszłych inicjatyw legislacyjnych. Por. S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law, The Essential Guide to the Legal Workings of the European community*, Middlesex England 1995, s. 643. Z kolei, zdaniem G. Uścińskiej, realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego w świetle postanowień art. 12 Karty oznacza m.in. zapewnienie tych świadczeń na poziomie co najmniej równym poziomowi niezbędnemu do ratyfikacji Konwencji MOP nr 102. Por. G. Uścińska, op. cit., s. 14.

⁵ Europejska karta socjalna, która podobnie jak Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego, jest aktem Rady Europy zaliczanym do regionalnych organizacji międzynarodowych. Por. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988, s. 70.

⁶ *European Social Charter. Collected texts*, wyd. 4, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003, s. 11 i n.

⁷ A. Świątkowski (*Obywatelstwo Unii Europejskiej a prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, w: idem (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2008, s. 77) daje do zrozumienia, że jest to jedyna praktyczna konsekwencja wcześniejszego stosowania Konwencji w porządku krajowym. Autor przyjmuje, że dotychczasowy dorobek europejskiego prawa socjalnego obejmuje przestrzeganie przez państwa członkowskie gwarancji proceduralnych całkowicie regulowanych krajowymi przepisami prawa zabezpieczenia społecznego.

⁸ C. Jackowiak, *Normy międzynarodowego prawa pracy*, „Acta Universitatis Lodzianensis”. Folia Iuridica” 5, Łódź 1981, s. 54.

⁹ Ibidem, s. 58. Autor szacuje, że globalny poziom świadczeń przyznawanych w PRL przekroczył normy minimalne nie tylko z Konwencji MOP nr 102, ale także Konwencji MOP nr 128, która przyznaje ubezpieczonym prawo do emerytury na poziomie 45% wynagrodzeń.

W stosunku do Polski Konwencja MOP nr 102 weszła w życie – zgodnie z warunkami w niej określonymi – po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych oraz ich rejestracji przez Dyrektora Generalnego Międzynarodowej Organizacji Pracy 3 grudnia 2004 r. w zakresie obejmującym między innymi część V Konwencji: „Świadczenia na starość”. W literaturze zauważa się, że wiele konwencji MOP ma charakter programowy, zawierając jedynie cel, do którego powinny dążyć ratyfikujące ją państwa, pozostawiając im zarazem swobodę wyboru rozwiązań prawnych¹⁰. Ważnym zagadnieniem prawnym jest zatem ustalenie, czy przepisy Konwencji MOP nr 102, z których wywodzi się konkretne uprawnienia na starość, mają charakter norm programowych, czy też są to przepisy samoistnie określające normy postępowania dla stron stosunków ubezpieczenia emerytalnego. W związku z tym rodzą się kolejne pytania dotyczące sytuacji prawnej ubezpieczonego, a mianowicie: czy w obecnym stanie normatywnym obowiązuje prawo związane z żądaniem ochrony emerytalnej odpowiedniej do standardów Konwencji? W jaki sposób można je realizować? Poza zakresem przyjętych zainteresowań leżą kwestie z zakresu polityki społecznej, które obejmują porównywanie faktycznych świadczeń z nowego systemu emerytalnego z wysokością wymaganą przez Konwencję MOP.

II. KONWENCJA MOP NR 102 JAKO PRAWO WEWNĘTRZNE

Konwencje MOP rodzą przede wszystkim zobowiązania międzynarodowe dla państw, które je ratyfikowały, cechując się samodzielnością, ponieważ trwają one przez czas w nich oznaczony, nawet mimo wycofania się danego państwa z MOP¹¹. Znaczenie omawianej Konwencji dla uprawnień ubezpieczonych jest trudne do przecenienia, gdyż Konwencja ta po raz pierwszy w międzynarodowym prawie pracy określa minimalną wysokość świadczeń socjalnych dla osób typowo uprawnionych¹². Wpływ ratyfikowanej Konwencji MOP nr 102 na regulacje krajowe określa art. 91 Konstytucji RP przyjmując, że od tego momentu staje się ona prawem wewnętrznym, stosowanym bezpośrednio z pierwszeństwem przed ustawami w przypadku kolizji norm (system monistyczny). Oznacza to, że z przepisów Konwencji nr 102 wynikają normy prawne niewymagające dokonania recepcji w prawie krajowym, która charakteryzuje się przekształceniem normy prawa międzynarodowego w normę prawa krajowego (system dualistyczny)¹³. Bezpośrednie stosowanie przepisów prawa międzynarodowego nie musi jednak

¹⁰ M. Seweryński, op. cit., s. 102.

¹¹ L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1981, s. 65.

¹² Ibidem, s. 263 i 266.

¹³ Przyjęty w Polsce sposób zapewnienia efektywności norm prawa międzynarodowego opiera się na inkorporacji, czyli włączeniu normy międzynarodowej do porządku krajowego dodatkowym aktem prawnym. Zob. J. Pieńkoś, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 45. Podobne unormowania konstytucyjne obowiązują we Francji, Hiszpanii, Belgii, Holandii i Portugalii. Zob. W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 529.

oznaczać automatycznie, z materialnoprawnego punktu widzenia, bezpośredniego stosowania każdej normy konwencyjnej¹⁴. Jak wskazuje bowiem W. Szubert, konwencje i umowy międzynarodowe ustanawiają normy, które kształtują pośrednio porządek prawny, zarówno wówczas, gdy określają zasady, którym prawo tych państw ma odpowiadać, jak i wówczas, gdy ustanawiają reguły mające zastosowanie w przypadku zazębienia się zakresu mocy obowiązującej praw krajowych o różnej treści¹⁵. Powstaje więc pytanie, czy Konwencja MOP nr 102 określa jedynie zasady, czy też reguły, których bezpośredniego zastosowania mogą wymagać ubezpieczeni przed ZUS oraz sądami powszechnymi¹⁶. Inne problemy dotyczą kwestii wykładni prawa ze względu na ratyfikowanie określonych części konwencji. Przy składaniu dokumentu ratyfikacyjnego Rzeczpospolita Polska złożyła oświadczenie, że przyjmuje zobowiązania w odniesieniu do części II, V, VII, VIII i X Konwencji¹⁷, w tym część odnoszącą się do uprawnień socjalnych na wypadek starości. Część I Konwencji, jak również odpowiednie postanowienia części XI, XII i XIII oraz część XIV obowiązują jednak na skutek aktu ratyfikacji¹⁸.

Każda konwencja MOP rodzi obowiązki państw członkowskich, ale po ich ratyfikacji płyną z niej także prawa i obowiązki podmiotów prawnych¹⁹ (przede wszystkim osób fizycznych) w kształcie konkretnych norm regulujących merytorycznie zakres stosunków prawnych²⁰. Dlatego też nie ma wątpliwości, że przepisy konwencji po jej ratyfikacji należy stosować zarówno w postępowaniu przedsądowym, jak i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z techniką prawoznawstwa, nie każdy przepis tworzy jedną normę prawną (przepis kompletny) istnieją także przepisy, które wyznaczają pożądane zachowania podmiotów prawnych w sposób pośredni, ustalając element, z którego konstruuje się normę prawną. Korzystając z kilku przepisów Konwencji MOP nr 102 można ustalić samowykonalne (*self-executive*) normy do zastosowania w krajowych stosunkach prawnych ubezpieczeń emerytalnych, bez konieczności współdziałania ze strony ustawodawstwa wewnętrznego. Wstępnie można przyjąć, że chodzi tu o normy definiujące wiek emerytalny (art. 26 ust. 2), zasady zawieszania świadczeń (art. 26 ust. 3), minimalną wysokość świadczeń (art. 28), minimalny staż ubezpieczeniowy (art. 29)

¹⁴ Norma konwencyjna musi charakteryzować się pewnymi właściwościami, aby być rzeczywiście bezpośrednio zastosowana w prawie krajowym (W. Czaplinski, A. Wyrozumska, op. cit., s. 520).

¹⁵ W. Szubert, *Problemy międzynarodowego prawa pracy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 5, Łódź 1981, s. 12.

¹⁶ Jak wskazuje M. Seweryński (op. cit., s. 107), sądy mogą wymuszać respektowanie norm MOP od momentu, gdy staną się one częścią prawa krajowego.

¹⁷ Zob. oświadczenie rządowe z 18 lutego 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz. U. 2005, Nr 93, poz. 776.

¹⁸ Zgodnie z art. 2 Konwencji, każdy członek związany niniejszą Konwencją będzie stosował część I, co najmniej trzy spośród następujących części od II do X, odpowiednie postanowienia części XI, XII i XIII oraz część XIV, wskazując w swej ratyfikacji, w stosunku do których części spośród części od II do X przyjmuje zobowiązania wynikające z Konwencji.

¹⁹ L. Florek, M. Seweryński, op. cit., s. 75.

²⁰ W. Szubert (op. cit., s. 12) wskazuje przy tym, że konwencje MOP wykraczają poza dziedzinę prawa międzynarodowego publicznego i wchodzą w materię konfliktu norm, stanowiącą domenę prawa międzynarodowego prywatnego.

i dożywotnie wypłacanie świadczeń emerytalnych (art. 30). Analizę prawną prowadzić się będzie jednak głównie w przedmiocie minimalnej wysokości świadczeń.

III. ŚWIADCZENIA NA STAROŚĆ DLA OSÓB CZYNNYCH ZAWODOWO ZAWARTE W KONWENCJI MOP NR 102

Przepis art. 25 Konwencji określa obowiązek państwa zapewnienia osobom chronionym na starość świadczeń zgodnych z warunkami Konwencji. Uprawnienia ubezpieczonych w związku ze starością określa art. 28 lit. a, na podstawie którego wyprowadza się normę prawną gwarantującą wskazany w Konwencji poziom zabezpieczenia emerytalnego, przy jednoczesnym odpowiednim stosowaniu przepisów z części XI Konwencji (na mocy art. 2 Konwencji). Przepis ten należy łączyć ze stosowanym w Polsce rozwiązaniem, które przewiduje objęcie ochroną ludności zawodowo czynnej. Na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1999 r.²¹ (dalej: u.s.u.s) praktycznie wszystkie osoby zawodowo czynne podlegają ubezpieczeniu, co determinuje uprawnienia ubezpieczonych w Polsce z art. 65 lub 66 Konwencji, ale już nie art. 67 Konwencji MOP nr 102, który dotyczy wszystkich osób zamieszkałych, nie przekraczających granic zewnętrznych państwa. Adresatem norm Konwencji MOP nr 102 w zakresie świadczeń na starość jest państwo, ZUS (jako podmiot realizujący zadania państwa w zakresie ubezpieczenia emerytalnego), a także wszystkie osoby objęte obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym²². Do pewnego stopnia dyskusyjne pozostaje określenie kwestii, które grupy ubezpieczonych korzystające z dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych (art. 6 Konwencji) mogą korzystać ze standardów określonych przez przepisy Konwencji, choć wydaje się, że jeżeli prawo wewnętrzne pozwala uczestniczyć w systemie ubezpieczenia emerytalnego na zasadach dobrowolnych, to osoby korzystające z takiego prawa są objęte ochroną wynikającą z Konwencji MOP tak jak wszyscy ubezpieczeni. Powstaje z kolei pytanie, który przepis z części XI należy stosować oraz w jaki sposób odpowiednio stosować te przepisy Konwencji, aby ustalić sposób wyliczania gwarantowanej podstawy wymiaru świadczeń. Konwencja MOP nr 102 określa bowiem, że gwarantowana wysokość sumy emerytur, a także innych świadczeń (takich jak obecnie przyznawane dodatki pielęgnacyjne, dodatki kombatanckie, dodatki za tajne nauczanie²³ lub ewentualnie dodatkowe zabezpieczenia

²¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.

²² Odmienne tę sprawę przedstawia K. Ślebzak (*Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 236-237) uznając, że Konwencja MOP nr 102 posługuje się kryterium ilościowym, ale nie wskazuje, tak jak Konwencje MOP nr 35 i 36, grup zawodowych, które mają podlegać ochronie. Wydaje się jednak, że normy określające kryterium ilościowe stanowią normę programową dla państw, wymagając utworzenia zabezpieczenia emerytalnego dla określonego odsetka pracowników lub mieszkańców (art. 21) lub ewentualnie służą ustaleniu, które systemy emerytalne uznać za podlegające Konwencji MOP nr 102.

²³ Może też chodzić o świadczenie pieniężne dla byłych żołnierzy, górników, świadczenie pieniężne dla osób deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR, świadczenie pieniężne dla osób będących cywilnymi niewidomymi ofiarami działań wojennych, które nie

emerytalne uwzględniane na podstawie art. 6 Konwencji²⁴) nie powinny być niższe od 40% podstawy ustalonej według reguł konwencyjnych.

Analiza art. 65 ust. 1 i 66 ust. 2 Konwencji MOP wskazuje, że są to dwa bardzo zbieżne językowo przepisy o znikomych, lecz istotnych merytorycznie różnicach. W art. 66 ust. 1 Konwencji przewiduje się, że „Przy wypłatach okresowych, do których stosuje się postanowienia niniejszego artykułu, wysokość świadczenia, zwiększonego o kwotę zasiłków rodzinnych wypłacanych w czasie trwania przypadków objętych ochroną, powinna być taka, aby dla typowego uprawnionego, wymienionego w tabeli załączonej do niniejszej części, odpowiadała w danym przypadku objętych ochroną stopie procentowej wskazanej w tej tabeli w stosunku do całości płacy typowego niewykwalifikowanego pracownika płci męskiej i wysokości zasiłków rodzinnych przysługujących osobie chronionej, mającej takie same obowiązki rodzinne jak typowy uprawniony”. Art. 65 ust. 1 ma podobne brzmienie, jedyna różnica dotyczy punktu odniesienia, a mianowicie: zamiast „w stosunku do całości płacy typowego niewykwalifikowanego pracownika” stosuje się zwrot „w stosunku do całości poprzednich zarobków uprawnionego lub jego żywiciela”. Wobec powyższego należy stanąć na stanowisku, że ubezpieczony ma prawo do gwarantowanego świadczenia z obu przepisów, według swojego wyboru, który będzie zapewne uzależniony od możliwości zastosowania jednego z nich, bądź preferowany jako określający wyższą wysokość standardu w przypadku możliwości zastosowania obu. Jednakże pierwszy z nich odnosi się do kategorii średniej dla wszystkich ubezpieczonych, a drugi – do kategorii właściwej dla indywidualnych dochodów ubezpieczonego, to znaczy w stosunku do średniego zarobku z całego okresu ich uzyskiwania. W tym ostatnim przypadku przepisy przewidują, że przy ustalaniu odniesienia do zarobków uprawnionego może być stosowany w ustawodawstwie krajowym pułap maksymalny świadczenia lub zarobków stanowiących podstawę obliczania świadczenia, ale nie mniejszy niż 40% płacy wykwalifikowanego pracownika płci męskiej (art. 65 ust. 3). Ogólnie rzecz ujmując, ubezpieczeni mają prawo do emerytury nie mniejszej niż 40% wynagrodzenia, liczonego od „całości poprzednich zarobków uprawnionego lub jego żywiciela” (art. 65), bądź liczonego od „całości płacy typowego niewykwalifikowanego robotnika” (art. 66). W literaturze sformułowano jednak pogląd, iż poziom emerytur zależy od podstawy wybranej przez państwo członkowskie w odniesieniu do wynagrodzenia uzyskiwanego w okresie aktywności zawodowej albo płacy typowego niewykwalifikowanego robotnika²⁵. Skoro jednak w nowym systemie emerytalnym nie ma żadnego z powyższych punktów odniesienia, wydaje się, że *de lege lata* ubezpieczeni mają prawo stosować każdą z nich, według własnego uznania.

wchodząc w skład formacji wojskowych, zmilitaryzowanych służb państwowych lub formacji zbrojnych ruchu oporu, doznały naruszenia sprawności organizmu powodującego całkowitą niezdolność do pracy, poprzez utratę wzroku w wyniku działań wojennych w okresie wojny 1939-1945 lub też eksplozji niewypałów lub niewybuchów pozostałych po wojnie 1939-1945, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dodatek kompensacyjny, ryczałt energetyczny.

²⁴ Zob. R. Pacud, *Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego. Charakter prawny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, z. 11, s. 25-26.

²⁵ Por. A. Świątkowski, op. cit., s. 257.

Normy dekodowane z art. 28 w związku z art. 65 i załącznikiem do części XI albo z art. 28 w związku z art. 66 i załącznikiem do części XI Konwencji MOP mają *prima facie* charakter wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby je uznać za samowykonalne normy konwencyjne. Nie potrzebują one więc inkorporacji do porządku krajowego, lecz prawidłowej wykładni. W związku z tym, w celu ustalania normy prawnej z rozczłonkowanych przepisów, winno się uwzględniać także cechy tekstu prawnego, jak również istniejącą w tym zakresie kulturę prawną²⁶.

Unormowane w Konwencji MOP prawo do gwarantowanego świadczenia emerytalnego w stosunku do całości poprzednich zarobków typowego uprawnionego według stawki lub płacy niewykwalifikowanego pracownika – zgodnie z charakterystyką określoną w tabeli – rodzi różne problemy interpretacyjne. Wymóg konwencyjny odpowiedniego zastosowania przepisów z części XI oznacza, że niektóre z nich przyjmuje się bezpośrednio albo też z modyfikacjami, bądź też pomija się je w oparciu o wyprowadzane uzasadnienie. Do tego potrzeba ustalać sens istniejącej regulacji konwencyjnej, zarówno w świetle znaczenia Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dla porządku krajowego, jak i sensu poszczególnych unormowań. Zgodnie z założeniami wykładni derywacyjnej przepisów prawa, ustalanie treści normy prawnej wymaga uwzględnienia wszystkich reguł walidacyjnych, w tym wnioskowania logicznego, systemowego i aksjologicznego.

IV. GWARANTOWANE WYSOKOŚCI EMERYTUR PRZEZ KONWENCJĘ MOP NR 102 – PROBLEMY WYKŁADNI

Zastosowanie Konwencji MOP jako podstawy normowania sytuacji prawnej ubezpieczonych ma miejsce w dwóch rodzajach przypadków. Po pierwsze, przepisy Konwencji wraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji określają zakres, w którym ustawodawca może dokonywać zmian prawa emerytalnego, zapewniając ochronę emerytalnych praw nabytych²⁷. Ten wniosek zgłoszony przez K. Ślebzaka zasługuje na akceptację, lecz ze względu na fakt, że do ratyfikacji doszło po zmianie prawa emerytalnego, praktyczne zastosowanie procedury ochrony praw nabytych nie może polegać na dochodzeniu świadczeń według stanu uprawnień sprzed reformy emerytalnej z 1999 r.; nie można bowiem konkretyzować wysokości potencjalnych roszczeń na podstawie wcześniejszych regulacji. Po drugie, zastosowanie Konwencji MOP może być podstawą do określania roszczeń materialnoprawnych o realizację określonego świadczenia pieniężnego²⁸, jakie przysługuje ubezpieczonym.

²⁶ M. Zieliński (*Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 80) przyjmuje, że wykładnia derywacyjna opiera się na koncepcji opisywanej uwzględniającej cechy tekstów prawnych na gruncie określonej siatki pojęciowej i polskiego językoznawstwa, a także aktualnego stanu kultury prawnej, z uwzględnieniem spójnych elementem wszystkich koncepcji wykładni prawa i polskiej praktyki prawniczej, zwłaszcza praktyki najwyższych organów stosujących prawo.

²⁷ K. Ślebzak, op. cit., s. 305.

²⁸ *Ibidem*.

Przepis konwencyjny (w załączniku do części XI Konwencji) definiuje minimalny standard w odniesieniu do typowego uprawnionego, którego określa jako mężczyznę mającego żonę w wieku uprawniającym do emerytury. Oznacza to, że wymagania na podstawie Konwencji MOP nr 102 może stawiać przede wszystkim ten, którego można uznać za „typowego uprawnionego”. Wyznaczenie standardu dla osób o innych uwarunkowaniach rodzinnych jest już problematyczne i wymaga szukania właściwych proporcji. W świetle przepisów definicyjnych Konwencji, które przewidują, że „żona” oznacza osobę pozostającą na utrzymaniu męża, należy przyjąć, iż mężczyzna żonaty, to też mężczyzna, który żyje w konkubinacie²⁹. Trzeba też zauważyć, że ustalony standard konwencyjny nie jest zaniżony dla kobiet, gdyż chodzi tu o odniesienie do dochodów mężczyzn, które są przeciętnie wyższe³⁰, a ponadto chodzi tu o mężczyznę z dwójką dzieci, czyli takiego, którego było stać na utrzymanie ze środków własnych lub też z pomocą państwa dwójga dzieci. Opowiadając się za takim stanowiskiem, należy jednak wskazać, że korzystne rozwiązania dla kobiet stosować się będzie, jeżeli zostanie wykluczona konieczność proporcjonalnego zmniejszania standardu dla kobiet, w tym kobiet zamężnych z dwójgiem dzieci, co jest adekwatne dla typowego uprawnionego. Wskazanie przeciętnej płacy mężczyzny z dwójgiem dzieci w wieku objętym obowiązkiem szkolnym (zgodnie z definicją konwencyjną dziecka) nie sprawia większego problemu dla badań statystycznych, o ile takie są prowadzone.

Po zmianach stosunków społecznych i rodzinnych, jakie zaszły po uchwaleniu Konwencji 4 czerwca 1952 r., trudno założyć, że zamysły jej twórców zostaną w pełni oddane przez wykładnię tekstu prawnego. Konwencja posługuje się przepisami definiującymi, które odnoszą się do określonych kazuistycznie przykładów zatrudnienia albo tworzą pewne uogólnienia przy założeniu, że będą one precyzowane w późniejszym międzynarodowym prawie pracy. Pracownik wykwalifikowany według Konwencji MOP nr 102 to „monter lub tokarz zatrudniony w przemyśle maszynowym, innym niż przemysł maszyn elektrycznych”, a pracownik niewykwalifikowany to „typowy pracownik niewykwalifikowany zatrudniony w przemyśle maszynowym, innym niż przemysł maszyn elektrycznych”. Przepisy te nie są obecnie miarodajne ze względu na to, że zmieniły się realia kształcenia zawodowego oraz rynku pracy³¹. Niezbyt prawidłowe wydaje się też podejście dokonujące wykładni celowościowej w oderwaniu od brzmienia językowego tego przepisu, a mianowicie przez autonomiczne ustalanie innej definicji pracownika niewykwalifikowanego

²⁹ Co ciekawe, we wcześniejszych tłumaczeniach art. 1 ust. 1 lit c, który definiuje pojęcie „żony”, stosowano inne określenie, uznając ją za „żonę pozostającą na utrzymaniu swojego męża”. Zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-1994*, t. I, PWN, Genewa-Warszawa 1995, s. 462.

³⁰ Z. Jankowska, *Uczestnictwo kobiet w życiu zawodowym i politycznym*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 1, s. 15. R. Pacud, *Problematyka równości mężczyzn i kobiet w ubezpieczeniach emerytalnych*, w: I. Jędrzejczyk (red.), *Status kobiet w ubezpieczeniach*, Katowice 2004, s. 143.

³¹ Na marginesie należy wspomnieć, że w wypadku przepisów określających wiek emerytalny istnieje wiele przesłanek za tym, aby uznać to unormowanie za nieprzystające do realiów współczesnych, gdyż długość życia ludzi uległa wydłużeniu o kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat w zależności od kraju członkowskiego MOP. Fakt ratyfikacji tej Konwencji przez Polskę dopiero w 2004 r. sprawia, że uwarunkowania co do wieku są jednak w pełni wiążące.

i wykwalifikowanego w procesie stosowania prawa. W ten sposób wydaje się, że konieczne będzie odwołanie się do sytuacji przewidzianej w alternatywie, czyli typowego pracownika niewykwalifikowanego określonego – zgodnie z art. 66 ust. 4b oraz 66 ust. 5 – jako pracownika tej klasy, w której zatrudnionych jest najwięcej osób chronionych płci męskiej dla danych przypadków objętych ochroną lub żywicieli rodzin osób chronionych, w gałęzi przemysłu, w której zatrudniona jest największa liczba tych osób chronionych lub tych żywicieli rodzin³². Norma ta może być jednak zmieniana przez odniesienia do ustaleń Rady Społeczno Gospodarczej ONZ, co jest szczególnie potrzebne w przypadku ich aktualizowania ze względu na zmiany w strukturze rynków zatrudnienia i gospodarki. Nasuwa to jednak wątpliwości, czy rzeczywiście przepisy Konwencji MOP – ze względu na trudności z ustaleniem płacy pracownika niewykwalifikowanego – są w pełni samodzielne. Niewątpliwie brakuje tu pełnej przejrzystości, która powinna być cechą norm samowystępujących. Reguły odpowiedniego stosowania przepisów części XI wyznaczają tu większą swobodę interpretacyjną. Obecnie trudno spotkać pracownika bez żadnych kwalifikacji zawodowych, stąd odpowiednie stosowanie tego pojęcia wymaga być może odrzucenia jego dosłownego znaczenia językowego i wskazania że chodzi tu o płacę osoby o niskich kwalifikacjach, czyli bez kwalifikacji specjalistycznych. Problem, jak rozumieć pojęcie „niewykwalifikowanego pracownika”, powinien zostać rozstrzygnięty w ustawodawstwie krajowym, a w ostateczności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Powinno ono uwzględnić, które zawody należy obecnie uznać za odpowiednie dla rozumienia „niewykwalifikowanego pracownika”, jak również niezbędne jest obliczenie średniej płacy dla tej grupy. Ustalenia swoistej kwoty bazowej płacy niewykwalifikowanego pracownika, która zmienia się wraz ze wzrostem płac, przekracza możliwości analizy prawnej, konieczne byłoby odniesienie do badań statystycznych³³. Pytanie, czy takie badania są prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny bądź Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jest retoryczne, nie są one chyba także realizowane przez instytuty badawcze³⁴. Istnieje więc spore zapotrzebowanie na obliczenie powszechnego standardu wysokości emerytury według art. 66 Konwencji MOP nr 102.

³² Przywołany przepis wskazuje, że w tym celu należy korzystać z typowej klasyfikacji międzynarodowej dla przemysłów wszystkich gałęzi działalności gospodarczej, przyjętej przez Radę Gospodarczo-Społeczną Organizacji Narodów Zjednoczonych na siódmej sesji 27 sierpnia 1948 r. i przedstawionej w załączniku do niniejszej Konwencji, z uwzględnieniem wszelkich zmian, jakie mogą być do niej wprowadzone. Zachodzi więc tu pewna próba definiowania podstawy wymiaru gwarantowanego świadczenia w sposób ponadczasowy, gdyż można odnosić się do innych gałęzi przemysłu, które zyskują większe znaczenie, na przykład przemysłu samochodowego.

³³ Znamienny jest pogląd relacjonowany przez M. Seweryńskiego i L. Florcka (op. cit., s. 256), że Konwencja MOP nr 102 stanowi pierwszy akt normatywny, w którym świadczenia socjalne zostały określone za pomocą metod statystycznych, a nie tylko pojęć prawnych.

³⁴ G. Uścińska (*Konsekwencje integracji europejskiej dla ubezpieczeń społecznych*, w: B. Wagner, A. Maleka (red.), *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Bydgoszcz 2011, s. 38) wskazuje, że w ramach prac zespołu badawczego, któremu przewodziła, przygotowując *Addendum. Obliczenia porównawcze: standardy zabezpieczenia społecznego*, przedstawiono problemy związane z brakiem danych statystycznych niezbędnych do obliczeń porównawczych. Nie zrealizowano również postulatów wyznaczenia instytucji, która zbierałaby dane niezbędne do systematycznego prowadzenia tych obliczeń.

Innego rodzaju problemy napotyka się przy ustaleniu normy gwarantowanej wysokości emerytury na podstawie art. 65 Konwencji MOP. Są to zarówno problemy aplikacyjne, jak i interpretacyjne. Należy zwrócić uwagę, że a obecnych kontaktach ubezpieczonych ZUS nie prowadzi ewidencji „całości poprzednich zarobków”, stąd praktyczne zastosowanie gwarantowanej wysokości świadczenia wydaje się bardzo trudne. Sprawy nie ułatwia także konstrukcja emerytury okresowej oraz dożywotniej, choć wypłacanie ich także przez ZUS³⁵ sprawia, że stosowne wyliczenia mogą być przeprowadzone w jednej instytucji. Inaczej rzecz wygląda na przykład w Luksemburgu³⁶, gdzie emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia liczone są od całości dochodów, a nie tylko z 10 wybranych lat, jak to ma miejsce w systemie wygasającym w Polsce. Zakładając, że ustalenie tych dochodów jest możliwe, powstaje pytanie, jak wyliczyć podstawę obliczenia wysokości indywidualnej emerytury gwarantowanej, do której stosuje się wskaźnik konwencjonalny w wysokości 40%. Badany przepis wymaga odniesienia do całości poprzednich zarobków uprawnionego lub jego żywiciela rodziny. Zrealizowanie takiej dyspozycji bez odniesienia do sensu i celu unormowań daje niemożliwe do akceptacji rezultaty, gdyż za podstawę zastosowania wskaźnika 40% nie można uznać globalnej wartości zarobków z kilkudziesięciu lat. W świetle art. 65 ust. 2 Konwencji sprawa jest nieco jaśniejsza, skoro zakłada on, że poprzednie zarobki uprawnionego będą obliczane zgodnie z ustalonymi zasadami – czyli konieczna w tym zakresie jest interwencja ustawodawcy, co czyni tę dyspozycję niezdolną do samodzielnego normowania sytuacji prawnej. Do rozważenia pozostaje ustalanie pewnej średniej miesięcznej w wypadku braku tych zasad, a jednocześnie należy opowiedzieć się za możliwością indywidualnego określania poprzednich zarobków.

Przy obecnej ewidencji składek emerytalnych z całego okresu pobierania świadczeń emerytalnych można na bieżąco ustalać wynagrodzenia, na podstawie których wyliczane będzie w przyszłości gwarantowane świadczenie emerytalne. Dane takie posiadają ZUS, płatnik, jak również ubezpieczony, który otrzymuje kopie raportów miesięcznych ZUS RMUA. Ustalanie gwarantowanej wysokości emerytury na podstawie art. 65 Konwencji wydaje się możliwe, gdyż norma wywodzona z tego przepisu wraz z innym wyżej wymienionymi jest samowykonalna, ale jednak trudna do zastosowania. Jak wskazuje się w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2010 r. (II UZP) 1/10, każda sporna okoliczność istotna dla osądzenia konkretnej sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych może być wykazywana za pomocą wszelkich dostępnych w procedurze cywilnej środków dowodowych. W trakcie postępowania sądowego ubezpieczony będzie mógł wykazywać wysokość zarobków z całego życia, jednakże będzie wówczas obciążony

³⁵ Zob. R. Pacud, *Wyplaty emerytur dożywotnich. Stan obecny i perspektywy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 2, s. 2 i n.

³⁶ R. Pacud, *System emerytalny w Luksemburgu*, w: T. Szumlicz, W. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 226-227.

koniecznością własnej inicjatywy w postępowaniu dowodowym oraz ryzykiem jej niepowodzenia.

Należałoby postulować *de lege ferenda*, aby ZUS, obok wyliczeń emerytury hipotetycznej, wyliczał również gwarantowaną emeryturę na podstawie Konwencji MOP nr 102. W przepisie art. 65 ust. 2 Konwencji przyjmuje się również, że „jeżeli osoby chronione lub ich żywicieli rodziny są podzieleni na klasy według ich zarobków, poprzednie zarobki mogą być obliczone według podstawowych zarobków tych klas, do których należeli”, co wydaje się określać bardziej samodzielny dyspozycję, jeżeli *de lege ferenda* będzie można zaklasyfikować profesję uprawnionego do ustawowej klasy oraz określić dla niej przeciętną płacę. Mniejsze znaczenie dla ubezpieczonych ma ustalenie znaczenia pojęcia pracownika wykwalifikowanego, gdyż to powinien przeprowadzić już sam ustawodawca zwykły w trakcie prac legislacyjnych, określając maksymalny wymiar świadczenia lub podstawy obliczenia świadczenia w odniesieniu do całości zarobków (art. 65 ust. 3 Konwencji). Zważywszy, że główne zainteresowanie w niniejszym opracowaniu skupione jest na kwestii pozycji socjalnej ubezpieczonego, wątek ten należy uznać za zbędny.

Należy zwrócić uwagę na problemy związane z zastosowaniem innych norm konwencyjnych, niezbędnych do ustalenia pozycji prawnej ubezpieczonego w okresie starości. Jeżeli przed osiągnięciem wieku emerytalnego ubezpieczony spełnia, zgodnie z obowiązującymi przepisami w prawie członkowskim, wymóg posiadania stażu ubezpieczeniowego dokumentowany opłacaniem składek (art. 29 ust. 1 lit. b), to Konwencja wymaga od państw członkowskich wypłaty świadczeń według norm minimalnych³⁷. Zauważa się przy tym, że osobom niespełniającym tych uwarunkowań powinno zapewniać się świadczenia odpowiednio zmniejszone³⁸. Założenia te trudno jednak odnieść do regulacji prawnych systemu zdefiniowanej składki, w których emerytura jest wypłacana proporcjonalnie do należnych lub wpłaconych składek, a samo prawo do emerytury powstaje niezależnie od ich liczby. W unormowaniach krajowych stosuje się minimalny staż ubezpieczeniowy jedynie do wyliczenia prawa do gwarantowanej emerytury minimalnej. Brakuje jednoznacznego uzasadnienia, aby przyjąć, że przepis art. 87 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁹ (dalej: u.e.r.f.u.s), definiujący przesłanki emerytury minimalnej, określa także ten minimalny staż ubezpieczeniowy, który wymaga wypłacenia minimalnego świadczenia emerytalnego według Konwencji MOP, choć wydawałoby się, że to jest właściwy kierunek rozumowania. W przepisie tym przewiduje się 20-letni okres składkowy i nieskładkowy dla kobiet i 25-letni okres odpowiednio dla mężczyzn. Biorąc jednak pod uwagę regulacje Konwencji, minimalny standard stażu emerytalnego należy określić na poziomie 30 lat opłacania składek.

³⁷ A. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, vol. 3, Warszawa 2008, s. 256.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 153, poz. 1227.

V. PRAWO DO PODWYŻSZENIA EMERYTURY Z FUS NA PODSTAWIE KONWENCJI MOP NR 102

Współczesne prawo do podwyższenia emerytury z FUS, ze względu na niezapewnienie emerytury minimalnej przez sumę emerytury z FUS oraz emerytury kapitałowej, stanowi podstawową ustawową gwarancję wysokości emerytury, która nie jest dostosowana do warunków wymaganych przez Konwencję MOP nr 102. Bezpośrednie zastosowanie art. 65 lub 66 Konwencji wraz z pozostałymi przepisami niezbędnymi do zdekodowania normy prawnej stanowią dodatkową gwarancję socjalną oraz dodatkową sytuację prawną w ubezpieczeniu emerytalnym zmienionym po 31 grudnia 1998 r. Powstaje w ten sposób konstrukcja prawna gwarantowanych świadczeń emerytalnych, która jest obliczana przy uwzględnieniu całości zarobków ubezpieczonego (art. 65 Konwencji) lub przeciętnej płacy robotnika niewykwalifikowanego (art. 66 Konwencji). Konstrukcja ta ma podstawowe znaczenie dla ustawodawcy, który powinien do niej dostosowywać wysokość emerytury minimalnej. Przewidziana w art. 85 u.e.r.f.u.s. – podlega corocznej aktualizacji w komunikacie Prezesa ZUS, który dokonuje wyliczeń w oparciu o przyjmowane wskaźniki waloryzacji (art. 85 ust. 3 u.e.r.f.u.s). Nie istnieje więc ustawowy obowiązek, aby organy państwowe aktualizowały wysokość emerytury minimalnej po analizie płac pracowników niewykwalifikowanych. Przyjęta w art. 87 ust. 2 u.e.r.f.u.s reguła, że podwyższenie emerytur do sumy odpowiadającej emeryturze minimalnej podlega refundacji z budżetu państwa, jest znamieną dla ustroju ubezpieczenia emerytalnego w Polsce, określając sposób dofinansowania świadczeń, które nie znajdują pokrycia w dochodach FUS wynikających z bieżących składek. Odpowiada to zasadzie gwarantowania wypłacalności świadczeń przez państwo (art. 2 ust. 3 u.s.u.s). Stroną stosunków prawnych ubezpieczenia emerytalnego jest ZUS działający razem z FUS, a nie państwo, którego zaangażowanie finansowe definiuje uchwalona ustawa budżetowa, określająca wysokość wydatków z budżetu państwa na rzecz FUS⁴⁰. Dlatego też adresatem roszczenia konkretyzowanego na podstawie Konwencji nie może być państwo, gdyż nie ono wypłaca emerytury przekazując realizację tego zadania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych⁴¹. W związku z tym, rozpatrując konieczność zwiększenia emerytur do standardu konwencyjnego, należałoby uwzględniać konieczność zwiększenia refundacji z budżetu państwa do FUS, za czym przemawia fakt, że stroną stosunków prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych nie jest państwo, lecz tworzy ją ZUS, którego działania finansuje FUS.

W sytuacji gdy suma emerytur krajowych nie zapewnia standardu z Konwencji MOP nr 102, a jest to możliwe ze względu na to, że w systemie zdefiniowanej składki odpowiednia wysokość emerytury powstaje po wieloletnim (a nawet wydłużonym ponad ustawowy wiek emerytalny) stażu ubez-

⁴⁰ Zob. R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011, s. 172-174, 212 i n.

⁴¹ Odmiennie przyjmuje K. Ślęzak (op. cit., s. 305), który zakłada, że realizacja roszczeń konkretyzowanych na podstawie Konwencji MOP nr 102, po spełnieniu warunków określonych w tej Konwencji, następuje wobec państwa.

pieczeniowym, pierwszorzędne znaczenie dla ubezpieczonych ma konkretyzacja prawa do zabezpieczenia emerytalnego wprost na podstawie konwencji MOP. W literaturze zakłada się możliwość takiej konkretyzacji na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji przy wspólnym stosowaniu odpowiednich przepisów Konwencji MOP nr 102. Na tej podstawie K. Ślebzak wskazuje materialnoprawną podstawę roszczenia o realizację określonego świadczenia pieniężnego⁴². Wydaje się jednak, że samoistna konkretyzacja treści prawa do emerytury jest możliwa już tylko na podstawie przepisów Konwencji, które wskazują warunki nabycia emerytury w odniesieniu do wieku i stażu.

Uwarunkowania prawne emerytur z Konwencji MOP są bliższe regulacji obowiązującej powszechnie do 1999 r., korzystniejszej dla ubezpieczonych z racji nieproporcjonalnych świadczeń składkowych i emerytalnych. Tym samym większość ubezpieczonych, która uczestniczy w systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce nie więcej niż 20 lub 30 lat, a przez to uzyskuje na podstawie ustawodawstwa proporcjonalnie niższe świadczenia emerytalne, staje się żywotnie zainteresowana w uzyskaniu gwarantowanej wysokości świadczeń emerytalnych na podstawie Konwencji MOP nr 102. Wymienione w art. 29 ust. 1 Konwencji sposoby obliczania stażu względem zatrudnienia lub zamieszkania jako warunek podwyższenia emerytury do standardu konwencyjnego raczej nie powinny być stosowane na gruncie krajowym, gdyż Konwencja stwarza tutaj różne punkty odniesienia, uwzględniając odmienności ustawodawstw krajowych państw członkowskich MOP⁴³. Biorąc zatem pod uwagę technikę legislacyjną Konwencji oraz próby jej dopasowania do regulacji państw członkowskich MOP, a także potrzebę dostosowania wykładni do kultury prawnej obowiązującej w Polsce, wydaje się uzasadnione stosowanie przede wszystkim warunku 30-letniego stażu ubezpieczeniowego, który odnosi się do okresu opłacania składek. Jeżeli przepisy konwencyjne określające gwarantowany wymiar świadczeń miałyby mieć zastosowanie do wygasających regulacji prawnych, to zasadne jest odniesienie do 30-letniego stażu zatrudnienia. Nie wydaje się przy tym, aby zastosowanie gwarancji Konwencji do nowego systemu emerytalnego miałoby korzystać ze zwiększonych preferencji, to znaczy krótszego okresu świadczeń.

Powyższa analiza skłania do stwierdzenia, że ZUS powinien stosować przepisy konwencyjne wprost jako prawo do podwyższenia do emerytury, a nie prawo do emerytury. Działanie takie mieści się w sferze ustawowego zakresu działania ZUS – ustalania uprawnień z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 67 ust. 1 lit. c u.s.u.s.). Wydaje się, że jest to także realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych (art. 67 ust. 2 u.s.u.s), choć mogą być wątpliwości, czy konwencje MOP są porozumieniami międzynarodowymi.

⁴² Ibidem. Autor dostrzega wstępnie pozycję prawną jednostki do świadczenia pieniężnego w wysokości 40% dotychczasowych zarobków, jeżeli legitymuje się ona przynajmniej 30-letnim stażem zatrudnienia lub 20-letnim okresem zamieszkania, a dodatkowo ukończyła 65 rok życia.

⁴³ Odmienne K. Ślebzak (op. cit., s. 244-245), który przywołuje wszystkie możliwości określania stażu stosowane przez Konwencję, czyli zarówno w odniesieniu do zatrudnienia, jak i zamieszkania. Wydaje się jednak, że unormowania podane w tak szeroko sformułowanej alternatywie należy uznać za propozycję środków do przyjęcia w ustawodawstwach krajowych w ramach realizacji norm programowych z Konwencji MOP.

Emerytura minimalna na podstawie art. 87 u.e.r.f.u.s, podobnie jak emerytura określana przez Konwencję MOP nr 102, nie jest samodzielnym prawem podmiotowym, lecz uprawnieniem do podwyższenia emerytury z FUS w związku z niewystarczającą kwotą wynikającą z zsumowania jej wysokości z wysokością emerytury kapitałowej⁴⁴. Tym samym nie dochodzi do modyfikacji treści podstawowego stosunku ubezpieczeniowego, który ma swoją dynamikę kształtowania oraz waloryzacji, lecz do ustalenia w dowolnym momencie, po spełnieniu warunków prawa do emerytury, równoległego stosunku prawnego, którego treścią jest obowiązek (wobec roszczenia ubezpieczonego) podwyższenia emerytury z FUS po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 29 Konwencji), zgodnie z wysokością minimalną wynikającą z Konwencji MOP nr 102. Zastosowanie prawa do podwyższenia emerytury na podstawie Konwencji, podobnie jak na podstawie art. 87 u.e.r.f.u.s., będzie dla ubezpieczonego widoczne przy wydaniu decyzji określającej wysokość uprawnienia emerytalnego. Oczywiście można rozważyć też inną aplikację przepisów Konwencji do porządku prawnego, czyli modyfikowanie treści stosunków ubezpieczających ze względu na ustalenie kolizji pomiędzy normami prawnymi określającymi wysokość emerytury z FUS na podstawie wpłaconych składek z normami prawnymi dekodowanymi z Konwencji MOP nr 102⁴⁵. Zabieg taki nie wydaje się jednak prawidłowy, ponieważ najpierw należy ustalić prawo do emerytury w świetle przepisów krajowych. Z uprawnienia tego wynikają powstające co miesiąc roszczenia, których wysokość zmienia się w czasie, zgodnie z przepisami krajowymi ze względu na waloryzację, a w szczególności przy skorzystaniu z możliwości wydłużenia czasu zatrudnienia lub powrotu do podlegania ubezpieczeniu. Zmiany te determinują także rosnące zarobki oraz możliwe zmiany w sferze płac robotników niewykwalifikowanych. Niemniej jednak prawo do emerytury oraz prawo do podwyższenia emerytury według Konwencji MOP ulegają zmianom według innych reguł, a co więcej – mogą powstawać w różnym czasie, gdyż powiększenie emerytury do wysokości wymaganej przez Konwencję może nastąpić w trakcie realizacji świadczeń emerytalnych. Nie przewiduje się wyrównania wstecz.

VI. PODSUMOWANIE

Norm Konwencji MOP nr 102 wyznaczających wysokości gwarantowanych emerytur nie można uznać jedynie za normy programowe. W ustawodawstwie zwykłym po ratyfikacji Konwencji MOP nr 102 nie ustanowiono jednak dodatkowych przepisów prawnych, które uwzględniałyby praktyczne aspekty inkorporacji tych przepisów do porządku krajowego. Przepisy te są niezbędne, gdyż Konwencja MOP nr 102 wyznacza swoistą formułę obliczania emerytury

⁴⁴ R. Pacud, *Stosunki prawne...*, s. 62.

⁴⁵ Zgodnie z ogólnymi regułami rozpoznawania kolizji standardów prawnych na gruncie prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego, pierwszeństwo stwarza się normom najkorzystniejszym (por. W. Szubert, op. cit., s. 9). Stosowanie Konwencji MOP nr 102 nie może więc prowadzić do obniżania świadczeń, ale jedynie ich podwyższania, gdy na skutek wykładni przepisów ustawodawstwa emerytalnego emerytura kapitałowa i emerytura z FUS będą niższe od kwoty gwarantowanej konwencyjnie.

minimalnej. Należy skłaniać się ku konkluzji, że normy określające minimalny standard zabezpieczenia emerytalnego mają charakter samoistny. Realizacja prawa do emerytury odpowiedniego do standardów Konwencji polega na dochodzeniu uprawnienia do podwyższenia emerytury finansowanej przez FUS do poziomu odpowiadającego Konwencji MOP nr 102, po spełnieniu warunków określonych w tej Konwencji. Normy prawne dekodowane z art. 65 albo 66 oraz odpowiednio części XI wraz załącznikiem są podstawą do określenia samodzielnych roszczeń ubezpieczonych, adresowanych do ZUS, których treścią jest żądanie podwyższenia wysokości przyznanego prawa do emerytury do kwoty wynikającej z przepisów konwencyjnych. Praktyczne zastosowanie tych norm w przewodzie sądowym bez większego wsparcia doktryny oraz ośrodków badawczych dokumentujących płace robotników niewykwalifikowanych może być poważną przeszkodą w realizacji ochrony przysługującej na podstawie omawianej Konwencji. Nie jest możliwe nabycie prawa do emerytury jedynie na podstawie samych przepisów konwencyjnych, z wyłączeniem ustawodawstwa krajowego. Wykładnia przepisów konwencyjnych z uwzględnieniem porządku systemowego i aksjologicznego, uwzględniającego miejscową kulturę prawną, nie daje podstaw derogujących normy ustawodawstwa krajowego, nawet jeżeli normy te zapewniają w konkretnych przypadkach niższy standard socjalny. Refundacja brakujących środków na pokrycie podwyższonych emerytur z FUS spoczywa na barkach państwa, które powinno ustalić na ten cel osobne środki w budżecie, gdy tylko pojawi się praktyka podwyższania emerytur do wysokości określonej przez Konwencję MOP nr 102.

dr Radostaw Pacud

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

RIGHTS ARISING FROM PENSION INSURANCE IN LIGHT OF CONVENTION NO 102 OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

Summary

On 3 December 2004, five years after the pension reform of 1999 that resulted in a decline of pension in relation to earnings of individuals, Poland ratified Convention no 102 of the International Labour Organisation. The Convention, and its article no 65 in particular, formulate the rule of calculating a minimal pension. This provision may be of vital importance for those Polish individuals who – in a system of a defined contribution – receive relatively low pension benefits. The analysis presented in the paper is aimed at determining whether the norms provided in the Convention, from which the right to a specific pension derives, may be relied on by certain Polish pensioners, or whether they are only so-called program norms. It has been determined that although the norms that concern a specific guaranteed amount of pension are autonomic sources of individual rights, the absence of legal regulations in the domestic legislation hinders the process of tailoring international norms to the national practice or their enforcement. It has also been pointed out that proper realisation of the standards indicated in the Convention is only guaranteed by the right to claim an increase in the amount of pension financed by the FUS (Social Insurance Fund accrued by current contributions) up to the level assured by the Convention. The actual application of the provisions of articles 65 and 66 and the relevant norms included in Part XI along with the Appendix to Convention no 102 that are the basis for autonomic claims of the insured may be problematic as it may not always be easy to prove the real amount of one's earnings. And this may be additionally difficult in light of the absence of institutions documenting the wages of unskilled labourers.

