

Prof. dr hab. Leszek Mitrus

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Anny Marii Przytuły - Pieniązek

Prawo do świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej

(przygotowanej na Uniwersytecie Gdańskim pod kierownictwem

dr hab. Moniki Adamczak - Reteckiej, prof. UG)

1. Uwaga wprowadzająca

Zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669), przewody doktorskie wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 85, ze zmianami), są przeprowadzane na zasadach dotychczasowych. Aktualnie obowiązująca ustawa o szkolnictwie wyższym weszła w życie 1 października 2018 r., natomiast przewód doktorski mgr Anny Marii Przytuły – Pieniązek został wszczęty wcześniej, bo 23 października 2017 r.

Z tego względu w niniejszym postępowaniu zastosowanie znajduje ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz stopniach i tytułach w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017, poz. 1789). Przedmiotem recenzji jest ocena, czy zostały spełnione przesłanki wprowadzone tą ustawą.

2. Ocena tematu pracy.

Mgr Anna Maria Przytuła - Pieniązek osiągnęła swoją rozprawę doktorską uczyniła dwa zagadnienia. Z jednej strony jest to wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, czyli tzw. *Brexit*, z drugiej natomiast prawo do niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Ścisłej rzecz ujmując: Autorka skupiła się na jednym z aspektów wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, a mianowicie jego wpływem na koordynację

krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Z perspektywy prawa unijnego, po *Brexicie* Zjednoczone Królestwo jest państwem trzecim, co ma fundamentalne znaczenie zarówno dla swobody przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej, jak i praw socjalnych migrantów.

Doktorantka wskazała, że „rozprawa ma na celu określenie wpływu wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na zakres i zasady świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do potencjalnych beneficjentów tych świadczeń” (str. 8). Zaznaczyła również, że chodzi Jej o połączenie zagadnień związanych z procedurą wystąpienia państwa członkowskiego z problematyką zabezpieczenia społecznego oraz potencjalnych konsekwencji (str. 8). Co do zasady takie ujęcie problematyki należy uznać za trafne.

Należy też zauważyć, że problematyka podjęta przez Autorkę jest zagadnieniem bardzo aktualnym. Po raz pierwszy w historii zastosowany został mechanizm wystąpienia państwa członkowskiego z Unii. Pomimo że z formalnego punktu widzenia Zjednoczone Królestwo nie należy już do Unii, to skutki prawne *Brexitu* nadal nie są w pełni klarowne, ze względu na przedłużane okresy przejściowe oraz brak ostatecznych ustaleń co do przyszłych relacji między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską. Nadal nie jest zatem w pełni jasne, czy i w jakim stopniu po okresie przejściowym zastosowanie będą miały unijne mechanizmy koordynacji oraz jaki będzie wpływ *Brexitu* na prawo do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Problem jest bardzo istotny z perspektywy obywateli polskich, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach Unii Europejskiej oraz przeprowadzili się do Zjednoczonego Królestwa.

Z powyższych względów refleksja teoretyczna nad skutkami wystąpienia Zjednoczonego Królestwa dla koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz praw osób migrujących jest jak najbardziej pożądana. Wybór tematu recenzowanej rozprawy zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

3. Główne tezy oraz zakres przedmiotowy rozprawy.

3.1. We „Wstępie” mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek sformułowała tezy badawcze swojej pracy. Autorka zaakcentowała, że chodzi Jej o wskazanie możliwych scenariuszy wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej oraz ich prawdopodobieństwo, a także skutki dla tego kraju, Unii Europejskiej oraz potencjalnych beneficjentów prawa do świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego (str. 8).

Doktorantka zaznaczyła, że główną tezę badawczą jest stwierdzenie, że „prawo do świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego będzie ograniczone po

wystąpieniu państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. W celu zweryfikowania jej poprawności należy odpowiedzieć na pytania dotyczące możliwych konsekwencji wystąpienia państwa członkowskiego z UE, które mogą okazać się niekorzystne przede wszystkim dla potencjalnych beneficjentów systemów zabezpieczenia społecznego” (str. 13). Autorka wskazała również, że celowa jest analiza kwestii, czy wystąpienie państwa członkowskiego oznaczać będzie ograniczenie lub całkowite wykluczenie stosowanie mechanizmów koordynacyjnych (str. 14). Jako zastosowane metody badawcze Doktorantka wskazała zwłaszcza metodę dogmatyczną, uzupełnianą metodami prawoporównawczą oraz historyczną. Ponadto Autorka zadeklarowała zamiar porównania brytyjskiego i polskiego systemu zabezpieczenia społecznego (str. 14-15).

Taki punkt wyjścia zasługuje na aprobatę. Autorka skupiła się na problematyce swobody przemieszczania się osób, w tym pracowników, a także ich uprawnieniach do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego po *Brexicie*. Na pewno wystąpienie państwa członkowskiego wpływa na sytuację prawną – jak wielokrotnie pisze Doktorantka - „potencjalnych beneficjentów” systemów zabezpieczenia społecznego. Dlatego analiza możliwych scenariuszy i sposobów zagwarantowania ochrony praw nabytych czy też praw w trakcie nabywania jest właściwym kierunkiem analizy.

Zarazem poważne wątpliwości budzi zakres przedmiotowy rozważań. Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek stwierdziła, że zajmuje się „świadczeniami pracowniczymi”, za które uważa „świadczenia w razie wypadku przy pracy oraz choroby zawodowej, świadczenia chorobowe, jak i świadczenia rodzicielskie oraz świadczenia rodzinne, gdyż łączą się one z zagadnieniem stosunku pracy”. W odniesieniu natomiast do „świadczeń rodzinnych” wskazała definicję zawartą w art. 1(z) rozporządzenia 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zgodnie z którą chodzi o „świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I” (str. 9-10).

Przede wszystkim, niezrozumiałe jest wyodrębnienie przez Autorkę samych tylko „świadczeń pracowniczych” łączących się ze stosunkiem pracy. Na obecnym etapie rozwoju ubezpieczeń społecznych stosunek pracy nie jest jedynym tytułem objęcia ubezpieczeniem. Dość przypomnieć, że w Polsce w zasadzie jedyną „nieoskładkowaną” formą zarobkowania jest umowa o dzieło. Obok stosunku pracy równie istotnym tytułem ubezpieczenia jest działalność na własny rachunek (którą można też określić jako samozatrudnienie lub korzystanie z prawa przedsiębiorczości). Z dużym zaskoczeniem muszę stwierdzić, że Autorka w ogóle nie odniosła się do art. 1(a) oraz 1(b) rozporządzenia 883/2004, które na użytek tego aktu prawnego wprowadzają pojęcia „praca najemna” oraz „działalność na własny rachunek” (ang. *activity as an employed person* oraz *activity as a self-employed person*). Co prawda Autorka deklaruje rozróżnienie pomiędzy „pracownikiem” a „osobą samozatrudnioną” (str.

12), ale nie jest to rozróżnienie systemowe, tylko wątek pojawiający się wyłącznie na marginesie innych rozważań (np. str. 131, 144, 150, 207, 210 - 212).

Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 stanowi, że ma ono zastosowanie do działań zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń z tytułu choroby; świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych dla świadczeń dla ojca; świadczeń z tytułu inwalidztwa; świadczeń z tytułu starości; rent rodzinnych; świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej; zasiłków na wypadek śmierci; świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń przedemerytalnych i świadczeń rodzinnych. Doktorantka nie odniosła się we „Wstępie” do tego przepisu, a jedynie – jak już wspomniałem – zadeklarowała, że zajmie się świadczeniami w razie wypadku przy pracy oraz choroby zawodowej, świadczeniami chorobowymi, świadczeniami rodzicielskimi oraz świadczeniami rodzinnymi.

Oczywiście, Autorka może ograniczyć się do analizy wybranych świadczeń. Oczekiwałbym jednak, że wyjaśni swój wybór, czego niestety nie uczyniła. Ponadto nawet idąc tokiem rozumowania zaprezentowanym przez Doktorantkę, ustalenie zakresu przedmiotowego rozprawy budzi wątpliwości. Świadczenia z tytułu inwalidztwa czy też starości (emerytury) należy bowiem zakwalifikować jako świadczenia pracownicze nawet w ujęciu proponowanym przez Autorkę. Szczególnie niezrozumiałe jest pominięcie świadczeń emerytalnych, zwłaszcza że podkreśliła Ona znaczenie „świadczeń długotrwałych” oraz oczekiwania „potencjalnych beneficjentów świadczeń emerytalnych” (str. 9).

Uważam zatem, że jeśli mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek zdecydowała się na analizę unijnych mechanizmów koordynacyjnych w kontekście wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, to należałoby odnieść się nie tyle do świadczeń „pracowniczych”, co szerzej rozumianych świadczeń ubezpieczeniowych finansowanych ze składek osób prowadzących działalność zarobkową (nie tylko pracowników). Jeśli natomiast Doktorantka postanowiła ograniczyć rozważania tylko do niektórych kategorii świadczeń objętych zakresem rozporządzenia 883/2004, to należałoby taki wybór przekonująco uzasadnić. Tych elementów w rozprawie brakuje.

4. Formalne aspekty pracy.

Recenzowana rozprawa doktorska jest obszerna, liczy bowiem (wraz z wykazami źródeł) 336 stron). Autorka podzieliła pracę na wstęp, cztery rozdziały oraz zakończenie, a ponadto umieściła wykaz skrótów oraz wykaz źródeł. W poszczególnych rozdziałach Doktorantka przedstawiła kolejno charakterystykę wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, zagadnienia ogólne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego, zakres podmiotowy oraz przedmiotowy unijnego mechanizmu koordynacji, a także wpływ

wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na zakres i zasady świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Co do zasady struktura jawi się jako logiczna, bowiem mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek odnosi się zarówno do *Brexitu*, jak i problematyki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Nie można jednak nie zauważyć, że w żadnym rozdziale (ani nawet w żadnym podpunkcie) Autorka nie uwypukliła tytułowych „świadczeniach pracowniczych i rodzinnych”. Co więcej, same rozważania poświęcone konkretnym rodzajom świadczeń z perspektywy koordynacji są zaskakująco skrótowe. O wypadkach przy pracy i chorobach zawodowych jest mowa na stronach 231 - 234, o świadczeniach zdrowotnych (choć nie o chorobowych) na stronach 234 – 235, o świadczeniach macierzyńskich i równoważnych dla ojca na stronach 234 – 236, natomiast o świadczeniach rodzinnych na stronach 236 – 238. Z drugiej strony, Doktorantka odniosła się do rodzajów świadczeń, które zgodnie z założeniami rozprawy wskazanymi we wstępie miały pozostać poza zakresem analizy. Autorka wielokrotnie pisze bowiem o emeryturach (np. na str. 86, 121, 124, 125 – 126, 150, 156, 225, 292), a ponadto nawiązuje do świadczeń przedemerytalnych (str. 151 – 152) czy zasiłków dla bezrobotnych (str. 160). Trudno nie zauważyć braku konsekwencji oraz pewnego chaosu w szczegółowych rozważaniach merytorycznych.

Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek zaznaczyła we wstępie, że jednym z Jej celów jest „porównanie brytyjskiego i polskiego systemu zabezpieczenia społecznego” (str. 14). Ta deklaracja nie została zrealizowana. Jedynie marginalnie Autorka wspomina na str. 142 – 143 o świadczeniu 500+ (czyli w języku ustawy: świadczeniu wychowawczym), a na str. 161 o rencie socjalnej. W „Zakończeniu” Doktorantka lakonicznie wskazała, że „zgodnie z polską ustawą okresy składkowe zdobyte w Zjednoczonym Królestwie będą uwzględniane pod pewnymi warunkami formalnymi” (str. 303). Szkoda, że Autorka nie omówiła tych wymogów, a także nie sprecyzowała, o jakie polskie „środki awaryjne” chodzi w przypisie nr 757 (str. 303). Biorąc pod uwagę tytuł rozprawy zaskoczeniem jest, że Doktorantka w ogóle nie odnotowała istnienia ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 111).

Wypada żałować, że Autorka nie poświęciła więcej uwagi konsekwencjom *Brexitu* dla polskich świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Oprócz zarysowania ogólnych scenariuszy dla przyszłego stosowania reguł koordynacyjnych (co Doktorantka uczyniła w rozdziale 4.), niezwykle interesująca byłaby analiza możliwych skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej dla obywateli polskich w dziedzinie praw do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Przykładowo, na jakiej podstawie i w jakim zakresie pod kątem przyszłych emerytur dla obywateli polskich będą uwzględniane okresy pracy zarobkowej w Zjednoczonym Królestwie, jak w dziedzinie zabezpieczenia społecznego *Brexit* wpłynie na prawa nabyte i w trakcie nabywania, czy *Brexit* będzie miał znaczenie dla bieżącej wypłaty świadczeń 500+ oraz innych zasiłków itp. Uważam, że rozprawa znacznie zyskałaby na jakości, gdyby mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek odniosła się do takich

kwestii szczegółowych z polskiej perspektywy. Autorka bardzo skrótowo wypowiedziała się na ten temat w „Zakończeniu” (str. 308) w kontekście uwzględnienia okresów ubezpieczenia w poszczególnych państwach, co uważam za zdecydowanie niewystarczające.

Odnosząc się do bazy źródłowej należy z dużym uznaniem podkreślić bardzo obszerne wykorzystanie publikacji anglojęzycznych (bibliografia liczy ponad 300 pozycji). Opracowania uwzględnione przez Autorkę dotyczą zarówno podstaw prawnych oraz zagadnień proceduralnych związanych z *Brexitem* (z szerokim wykorzystaniem źródeł internetowych), jak i problematyki zabezpieczenia społecznego. Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek w szerokim stopniu wykorzystowała orzecznictwo, uwzględniając rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także sądów krajowych, w tym polskiego Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów Zjednoczonego Królestwa.

Niezależnie od wysokiej oceny strony warsztatowej, należy zasygnalizować braki w wykorzystaniu polskiego piśmiennictwa. Odnośnie do zagadnień teoretycznych dotyczących zabezpieczenia społecznego oraz jego technik uwadze Autorki należy polecić monografię K. Ślęzaka *Prawo zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa 2015), a także pracę zbiorową pod redakcją A. Wypych – Żywickiej *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna* (Warszawa 2020). W kwestii mechanizmów koordynacyjnych należałoby wykorzystać publikację pod redakcją A. Wróbla, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, Tom I*, (Warszawa 2012). W odniesieniu do Europejskiej Karty Społecznej brak jest książki A. M. Świątkowskiego *Karta Praw Społecznych Rady Europy* (Warszawa 2006), a w nawiązaniu do Karty Praw Podstawowych UE brak jest publikacji pod redakcją A. Wróbla (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Komentarz* (wyd. 1. Warszawa 2013 lub wydanie 2. Warszawa 2020). W odniesieniu do rozróżnienia świadczeń podlegających koordynacji oraz pozostających poza jej zakresem brak jest opracowania L. Mitrusa *Świadczenia socjalne przysługujące migrującym obywatelom Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa ETS*, (w:) S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje* (Warszawa 2009).

Należy dodać, że rozprawa została napisana w dobrym i czytelnym stylu. Błędy stylistyczne czy językowe praktycznie w ogóle się nie zdarzają. Od strony formalnej i warsztatowej mgr Anna Maria Przytuła - Pieniążek przygotowała swoją rozprawę z dużą starannością, co bez wątplenia wymagało dużego nakładu pracy.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Rozdział 1. *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe* (str. 16 i nast.) został poświęcony charakterystyce oraz teoretycznym aspektom procesu wyjścia państwa członkowskiego ze struktur unijnych. Doktorantka przedstawiła kontekst historyczny przyjęcia przepisów dotyczących możliwości wystąpienia państwa członkowskiego ze struktur europejskich, a także omówiła art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej bezpośrednio dotyczący tego zagadnienia. Na wstępie rozdziału Autorka zaznaczyła (str. 17), że zajmie się w tym miejscu trzema terminami: ochroną praw nabytych, bezpieczeństwem socjalnym i pewnością prawa, ale tak naprawdę Autorka skoncentrowała się tutaj tylko na pierwszym z wymienionych pojęć (na str. 17-20).

Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek szczegółowo przeanalizowała zagadnienia proceduralne wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, a także przedstawiła dylematy „umowy rozwodowej”, zarówno z perspektywy Zjednoczonego Królestwa jak i Unii Europejskiej. Uwypukliła wątki konstytucyjne (na str. 26 Autorka nawiązała do możliwości referendum w Polsce) oraz międzynarodowe, nawiązując m.in. do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Szczegółowo omówiła problematykę negocjacji oraz możliwe scenariusze „twardego” oraz „miękkiego” *Brexitu*. Zwróciła uwagę, że jednym z trudnych do rozwiązania problemów jest status pracowników migrujących oraz przedstawiła polskie stanowisko w tej kwestii (str. 39 – 40). Przedstawiła również specyfikę sytuacji Irlandii Północnej oraz Szkocji z perspektywy *Brexitu*.

W kontekście umowy międzynarodowej dotyczącej wystąpienia z UE (str. 44 i nast.) Doktorantka przedstawiła problematykę takiego traktatu między Unią a Zjednoczonym Królestwem. Nie jest dla mnie jasne, dlaczego Autorka uważa, że jednym z powodów, dla których państwo członkowskie może wybrać wariant wystąpienia bez zawarcia umowy jest „zabezpieczenie interesów imigrantów” (str. 46), zwłaszcza że kilka stron dalej staje na stanowisku, że „dużą szkodą dla pracowników migrujących byłby brak umowy o wystąpieniu” (str. 51). Również w późniejszych rozważaniach Autorka zaznaczyła, że bezumowny *Brexit* wpłynąłby negatywnie na beneficjentów swobody przemieszczania się oraz państwa członkowskie, a także proces nabywania świadczeń z zabezpieczenia społecznego (str. 83 oraz str. 86).

Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek odniosła się do umowy o wystąpieniu (*Withdrawal Agreement*), a także zwróciła uwagę, że nie ma gwarancji utrzymania prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz zachowania dotychczasowych zasad (str. 57). Przedstawiła również perspektywę Zjednoczonego Królestwa i jego systemu prawnego w kontekście *Brexitu* (str. 63 i nast.), w tym ochronę praw nabytych na gruncie systemu *common law* (str. 73 i nast.), ze zwróceniem uwagi na słabsze gwarancje w porównaniu z unijnym

mechanizmem koordynacji (str. 76 - 77). Ciekawe są uwagi w kwestii przyszłego wykorzystywania języka angielskiego jako języka roboczego Unii (str. 84 i nast.).

Podsumowując tę część recenzji pragnę stwierdzić, że rozdział 1. zasługuje na wysoką ocenę. Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek wykazała się dobrą znajomością prawa unijnego w dziedzinie wystąpienia państwa członkowskiego, a także uwarunkowań oraz dylematów *Brexitu* (z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnych). Obszernie przedstawiła również piśmiennictwo oraz stanowiska negocjacyjne stron dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

5.2. Rozdział 2. został zatytułowany *Zagadnienia ogólne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego* (str. 89 i nast.). Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek przedstawiła w nim pojęcie i cele oraz podstawy prawne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego. Zwróciła uwagę na brak harmonizacji systemów krajowych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz szczegółowo przeanalizowała zasady koordynacji wprowadzone rozporządzeniem 883/2004. Uwypukliła konieczność rozstrzygnięcia, które z tych reguł zachowują aktualność po wystąpieniu państwa członkowskiego z Unii (str. 92).

Przedstawiając pojęcie i cele europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego (str. 93) odniosła się do różnych technik jego realizacji, czyli ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Zwróciła też uwagę na brak jednej definicji zabezpieczenia społecznego w kontekście prawa europejskiego (str. 102). Autorka omówiła kontekst historyczny rozwoju ubezpieczeń społecznych, nawiązała też do Konwencji MOP nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (str. 99) oraz Europejskiej Karty Społecznej. W odniesieniu do podstaw traktowych europejskiego prawa zabezpieczenia przedstawiła Kartę Praw Podstawowych UE oraz regulacje Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (str. 106 i nast.), a następnie uwagę poświęciła regułom koordynacyjnym sformułowanym na poziomie prawa wtórnego (str. 110 i nast.). W kontekście *Brexitu* Doktorantka słusznie wskazała unijne rozporządzenie 2019/500 dotyczące środków awaryjnych w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (str. 114 i nast.).

Analizując szczegółowo unijne reguły koordynacji mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek wyróżniła sześć zasad: ochrony praw nabytych, uzasadnionych oczekiwań, równego traktowania, przynależności do jednego systemu, sumowania okresów, a także zachowania prawa do świadczeń bez względu na miejsce zamieszkania uprawnionego (str. 115 i nast.). Takie ujęcie problemu – na pewno nie jedyne możliwe - niewątpliwie zasługuje na aprobatę. Omawiając poszczególne zasady Doktorantka sięgnęła do dorobku polskiego Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że rozważania dotyczące zasad koordynacji Autorka zilustrowała m.in. orzeczeniami TSUE w sprawach *Collins* (str. 138 – 139), *De Cuyper* (str. 162), *Tas-Hagen* (str. 163) oraz *Nerkowska* (str. 163-164). Rozstrzygnięcia te dotyczą odpowiednio nieskładkowego zasiłku dla osób poszukujących zatrudnienia, zasiłku dla osób bezrobotnych, świadczenia przysługującego cywilnym ofiarom wojny, a także renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji. Co istotne, są to wyroki dotyczące świadczeń pozostających poza zakresem rozporządzenia 883/2004, a przysługujących osobom nieaktywnym zawodowo w oparciu o status obywatelstwa Unii Europejskiej. Co najmniej nieścisłością jest ich przedstawianie w kontekście reguł koordynacyjnych. Mówiąc w uproszczeniu: mechanizmy koordynacyjne wprowadzone rozporządzeniem 883/2004 obejmują świadczenia realizowane techniką ubezpieczeniową (a więc finansowane ze składek osób wykonujących aktywność zarobkową), natomiast nie obejmują świadczeń finansowanych ze środków budżetowych państwa przyjmującego.

Te fundamentalne zagadnienia nie zostały w rozprawie wystarczająco uwypuklone, chociaż pojawiają się w różnych fragmentach rozprawy. Autorka skrótowo wskazała podział świadczeń na składkowe i nieskładkowe na marginesie innych wątków (np. na str. 98 i str. 222). Wyraźne rozróżnienie między swobodą przemieszczania się „pracowników” oraz „obywateli” pojawiło się dopiero w rozdziale 3. (str. 184 i nast. oraz str. 197 i nast.). Również dopiero w tej części rozprawy znalazły się uwagi dotyczące charakteru prawnego świadczeń na gruncie rozporządzenia 883/2004 (str. 221 i nast.). Moim zdaniem, mankamentem rozprawy jest brak systemowego oraz wystarczająco precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy świadczeniami objętymi koordynacją oraz świadczeniami pozostającymi poza zakresem koordynacji. Zdecydowanie lepsze byłoby rozstrzygnięcie tych kwestii w części wstępnej, co pozwoliłoby na uporządkowanie zakresu przedmiotowego całej rozprawy i dobrze wpłynęłoby na jej spójność i strukturę.

Na gruncie zasady równego traktowania (str. 129 i nast.) celowe byłoby uwzględnienie kwestii równego traktowania świadczeń, dochodów okoliczności lub zdarzeń, co *expressis verbis* reguluje pominięty przez Doktorantkę art. 5 rozporządzenia 883/2004. W niektórych opracowaniach teoretycznych reguła ta jest traktowana jako element zasady równego traktowania, w niektórych jako odrębna zasada asymilacji. Niezależnie od przyjętego wariantu, kwestia ta zasługuje na omówienie. Skądinąd na str. 276 Autorka zasadę asymilacji wyodrębniła, co świadczy o pewnej niekonsekwencji.

W kontekście zasady przynależności do jednego systemu niezrozumiałe jest stwierdzenie, że samo podleganie obowiązkowi ubezpieczenia w państwie członkowskim „nie oznacza od razu bycia osobą ubezpieczoną w rozumieniu rozporządzenia” (str. 141). Jest wręcz przeciwnie: pominięty przez Autorkę art. 1(c) rozporządzenia 883/2004 wprost odsyła do krajowych definicji „ubezpieczonego”. Inaczej mówiąc, posiadanie tytułu ubezpieczenia społecznego na gruncie prawa krajowego automatycznie oznacza podleganie unijnym

regułem koordynacyjnym (oczywiście, w razie skorzystania przez zainteresowanego ze swobody migracji oraz zaistnienia sytuacji ponadnarodowej).

Błędne jest również spostrzeżenie, iż „może się zdarzyć, że osoba zainteresowana zechce podlegać na przykład dwóm ustawodawstwom i opłacać podwójne składki, w naszym przykładzie zarówno w Polsce jak i w Zjednoczonym Królestwie” (str. 141). Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 jednoznacznie stwierdza bowiem, że „osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego”, a normy kolizyjne rozporządzenia 883/2004 mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Ewentualne podleganie więcej niż jednemu ustawodawstwu mogłoby dotyczyć co najwyżej ubezpieczeń dobrowolnych (art. 14 rozporządzenia), ale jeśli taka jest myśl Autorki, to należało ją jednoznacznie sformułować.

W dalszej kolejności mgr Anna Maria Przytuła - Pieniążek zajęła się metodami zbliżania systemów prawnych zakresie zabezpieczenia społecznego (str. 167 i nast.), przy czym trzeba uwypuklić, że zakres przedmiotowy tego procesu jest mocno ograniczony. Z uznaniem należy podkreślić, że Autorka nawiązała do koncepcji „trzynastego państwa”, która zakładała możliwość wprowadzenia dla imigrantów odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie ponadnarodowym, zamiast podlegania koordynacji systemów krajowych (str. 170 - 171). Koncepcja ta, sformułowana jeszcze w latach 90-tych XX wieku, w polskiej literaturze niemal nie została dostrzeżona.

Co do zasady Doktorantka słusznie zwróciła uwagę, że kompetencje dotyczące przyjmowania regulacji z zakresu zabezpieczenia pozostają w gestii państw członkowskich, a możliwości harmonizacji w tym zakresie są niewielkie. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem, że „w dziedzinie zabezpieczenia społecznego główną metodą zbliżania systemów prawnych państw członkowskich jest metoda koordynacji” (str. 172, podobnie na str. 176). Na marginesie: nietrafne również są wcześniejsze uwagi Autorki, że zadaniem koordynacji jest „nadzorowanie systemów państw członkowskich” (str. 7 i 14). Koordynacja z istoty rzeczy nie nadzoruje ani nie zbliża krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (może poza wymogiem zakazu dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich ze względu na przynależność państwową). Koordynacja jedynie ustanawia omówione przez Autorkę reguły kolizyjne dotyczące stosowania poszczególnych systemów krajowych w odniesieniu do osób migrujących w ramach Unii Europejskiej, a także ich praw do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w sytuacjach ponadnarodowych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że Doktorantka nie odróżniła w wystarczającym stopniu kwestii koordynacji systemów krajowych zabezpieczenia społecznego od problematyki ich harmonizacji, która zresztą w tej dziedzinie jest bardzo ograniczona, a może dotyczyć np. wspomnianego w rozprawie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć.

5.3. Rozdział 3. *Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego* (str. 183 i nast.) koncentruje się zwłaszcza na problematyce swobody przemieszczania się osób, w tym osób aktywnych zawodowo, w ramach Unii Europejskiej, a także ich uprawnień do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek zwraca uwagę na regulacje dotyczące zarówno swobody przemieszczania się pracowników (str. 184 i nast.) jak i obywatelstwa Unii Europejskiej (str. 197 i nast.). Przedstawiona w pierwszym fragmencie dotyczącym pracowników kwestia tzw. turystyki socjalnej (str. 193 – 195) zdecydowanie lepiej pasuje do drugiego fragmentu. Problem nie dotyczy bowiem osób, które po przeprowadzce do innego państwa członkowskiego podejmują tam działalność zarobkową. Turystyka socjalna odnosi się do nadużywania świadczeń (zwłaszcza z zakresu pomocy społecznej) przez osoby, które migrują z zamiarem ubiegania się w państwie pobytu o świadczenia socjalne korzystniejsze niż te, które mogłyby uzyskać w kraju ojczystym.

W dalszej kolejności Doktorantka zajmuje się dyrektywą 2004/38 o prawie pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Zarazem wiele uwagi poświęca definicji „członka rodziny” w prawie unijnym, a także sytuacji podmiotów z państw trzecich w świetle reguł koordynacji.

W kontekście zakresu podmiotowego swobody przemieszczania się pracowników (str. 207 i nast.) niepotrzebne jest omawianie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącego art. 45 TFUE, a także art. 2 kodeksu pracy (też na str. 226). Artykuł 45 TFUE dotyczy prawa pracy, a nie prawa ubezpieczeń społecznych. Reguluje on sytuację pracowników migrujących, w tym zwłaszcza dotyczy ich uprawnień pracowniczych w kraju przyjmującym. Nie ma on zastosowania do koordynacji ubezpieczeń społecznych. W tej dziedzinie zastosowanie znajduje rozporządzenie 883/2004, które jednoznacznie określa zakres podmiotowy koordynacji przez odwołanie do definicji krajowych (art. 1(a) do 1(e) rozporządzenia 883/2004). Na gruncie prawa polskiego będzie to art. 6 i nast. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, a nie kodeks pracy. Błąd dotyczący zakresu podmiotowego reguł koordynacyjnych Doktorantka powtórzyła w „Zakończeniu” (str. 307).

5.4. Rozdział 4. *Wpływ wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na zakres i zasady świadczeń z zabezpieczenia społecznego* (str. 241 i nast.) stanowi według deklaracji Autorki (str. 12) trzon rozprawy. W tej części rozważań Doktorantka poddała analizie modele systemowe w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego wynikające z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Przedstawiła różne warianty przyszłego rozwoju integracji europejskiej. W odniesieniu do scenariuszy rozwoju koordynacji zabezpieczenia społecznego omówiła Białą Księgę w sprawie przyszłości Europy przedstawioną przez Jean-Clauda Junckera w 2017 r., trafnie uwypuklając fakt, że problematyka zabezpieczenia społecznego nie jest traktowana priorytetowo.

Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek omówiła też możliwe scenariusze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego po *Brexicie* (str. 253 i nast.), biorąc pod uwagę różne warianty współpracy Unii Europejskiej z podmiotami zagranicznymi, w tym organizacjami międzynarodowymi oraz państwami trzecimi. Przedstawiła wariant norweski (uczestnictwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym) i szwajcarski (umowa bilateralna). Zwróciła też uwagę na *Separation Agreement* pomiędzy państwami Europejskiego Obszaru Gospodarczego EFTA oraz Zjednoczonym Królestwem, a także odniosła się do *Brexitu* bezumownego (str. 257 i nast.).

Nie jest dla mnie jasne, w jaki sposób problemy koordynacyjne i kwestia prawa do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego mogłyby zostać rozwiązane poprzez przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do Światowej Organizacji Handlu (str. 265 i nast.). Organizacja ta zajmuje się liberalizacją handlu w wymiarze globalnym, a jedyną chyba kwestią społeczną, która wchodzi w zakres jej zainteresowań, jest ochrona praw pracowniczych w krajach rozwijających się oraz unikanie dumpingu socjalnego. Są to zagadnienia zupełnie inne niż stanowiące przedmiot recenzowanej rozprawy. Autorka zaznacza zresztą, że chodzi o „ideę czysto handlową niezakładającą bezpośredniego wpływu na systemy zabezpieczenia społecznego” (str. 268). Wskazane w tym fragmencie zawarcie „serii umów bilateralnych” dotyczących świadczeń przysługujących imigrantom (str. 269 oraz 270) odbyłoby się raczej – jak sądzę – całkowicie poza strukturami Światowej Organizacją Handlu.

Bardzo ciekawa jest analiza możliwych kierunków rozwoju prawa brytyjskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (str. 273), ze wskazaniem projektów nowych instrumentów prawnych (str. 276 i nast. oraz str. 282). Na aprobatę zasługują rozważania dotyczące konsekwencji braku jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości po *Brexicie* (str. 279 i nast.), a także uwagi dotyczące skutków *Brexitu* w wersji *soft* lub *hard* (str. 289).

Mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek po krótkiej analizie systemu brytyjskiego zaznaczyła, że jej celem jest „ukazanie, że w przypadku wystąpienia państwa członkowskiego z UE bez porozumienia, to wewnętrzny system krajowy będzie wiodącym w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli” (str. 274). Spostrzeżenie to jest co do zasady trafne, trzeba jednak doprecyzować że *Brexit*, zarówno bezumowny, jak i na gruncie porozumienia z Unią, nie oznacza zmiany jakościowej w tej kwestii. Również obecnie państwa członkowskie Unii decydują o kształcie wewnętrznego systemu zabezpieczenia społecznego, a możliwości zbliżania czy harmonizacji regulacji krajowych w tej dziedzinie są bardzo ograniczone. Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii dotyka nie tyle kompetencji krajowych do regulowania zabezpieczenia społecznego, co uprawnień osób migrujących do świadczeń socjalnych.

5.5. W *Zakończeniu* (str. 303 i nast.) mgr Anna Maria Przytuła – Pieniążek dokonała podsumowania rozważań. Słusznie wskazała, że niezależnie od ostatecznego wariantu

Brexitu, będzie on miał negatywne skutki dla uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz bezpieczeństwa socjalnego. Przekonujące jest opowiedzenie się za modelem norweskim współpracy pomiędzy Unią Europejską oraz Zjednoczonym Królestwem (str. 304).

Autorka sformułowała trzy postulaty *de lege ferenda* (str. 309): uszczegółowienie art. 50 TUE, w szczególności poprzez doprecyzowanie zakresu „wymogów konstytucyjnych”; wprowadzenie zabezpieczenia społecznego jako stałego zagadnienia negocjacyjnego; a także wskazanie w rozporządzeniu 883/2004 zasad mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które muszą obowiązywać w państwie występującym po opuszczeniu Unii Europejskiej. Z pierwszym postulatem mogę się zgodzić, drugi wydaje mi się nawiązaniem do kwestii praktycznej odnoszącej się do ewentualnych negocjacji dotyczących wystąpienia konkretnego państwa członkowskiego. Natomiast nie jest jasny postulat trzeci. Jeśli dobrze rozumiem intencję Doktorantki, należałoby w prawie unijnym sformułować reguły koordynacyjne, które będą musiały być przestrzegane przez państwo występujące nawet po opuszczeniu struktur unijnych. Rzecz jednak w tym, że państwo występujące automatycznie staje się krajem trzecim, więc siłą rzeczy przestaje w nim obowiązywać prawo unijne. Nie podzielam zatem poglądu o możliwości przesądzenia w rozporządzeniu 883/2004, że w przyszłości kraj opuszczający Unię nadal miałby być tymi regułami bezwarunkowo związany. Stałoby to bowiem w sprzeczności z samą istotą wystąpienia danego kraju z Unii Europejskiej. Moim zdaniem, w takim przypadku kwestia obowiązywania (lub nie) reguł koordynacyjnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego potencjalnych beneficjentów i pewności prawa może być rozstrzygnięta jedynie w „umowie rozwodowej” pomiędzy Unią a państwem występującym.

5.6. Podsumowując powyższe rozważania pragnę uwypuklić następujące kwestie. Bardzo pozytywnie oceniam wybór aktualnego i trudnego tematu, a także ambicje Autorki zajęcia się analizą złożonego procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Poważny niedosyt budzi część poświęcona problematyce koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Kryteria wyodrębnienia świadczeń pracowniczych i rodzinnych jako przedmiotu rozważań są nieprzekonujące. Jak wyżej wskazałem, rozważania szczegółowe są w niektórych miejscach chaotyczne, przy czym niektóre istotne wątki zostały pominięte lub potraktowane zbyt skrótowo. Zarazem Doktorantka wykazała się pogłębioną znajomością problematyki *Brexitu*, z uwzględnieniem zarówno perspektywy unijnej, jak i brytyjskiej. Na uznanie zasługuje wykorzystanie bardzo obszernej bazy źródłowej w języku angielskim, z uwzględnieniem piśmiennictwa, orzecznictwa oraz aktualnych źródeł internetowych. Całościowe uwzględnienie tych czynników uprawnia do sformułowania końcowej oceny pozytywnej recenzowanej rozprawy.

6. Konkluzja

W moim przekonaniu rozprawa doktorska mgr Anny Marii Przytuły – Pieniążek *Prawo do świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej* odpowiada warunkom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) oraz może stanowić podstawę dla przeprowadzenia dalszych stadiów przewodu doktorskiego.



Kraków, 12 września 2020 r.

prof. dr hab. Leszek Mitrus