



RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Anny Przytuły-Pieniążek

pt. „Prawo do świadczeń pracowniczych i rodzinnych z zabezpieczenia społecznego po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej”

napisanej pod kierunkiem prof. UG dr hab. Moniki Adamczak-Reteckiej

I. Wybór problemu badawczego i zakres badań

Recenzowana praca doktorska jest rozprawą z zakresu prawa unijnego dotyczącą zagadnienia kształtu przyszłych regulacji dotyczących świadczeń z zabezpieczenia społecznego po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej w stosunkach między tymi podmiotami.

Tematyka rozprawy doktorskiej jest wyzwaniem z naukowego punktu widzenia. Nie tylko w momencie przygotowywania pracy, lecz nawet sporządzania niniejszej recenzji (co ma miejsce na dwa miesiące przed upływem okresu przejściowego, a zatem końcem obowiązywania prawa unijnego w Zjednoczonym Królestwie), badana kwestia wciąż nie jest uregulowana. Przyczyną tego stanu jest niemożność osiągnięcia porozumienia między Zjednoczonym Królestwem a Unią co do kształtu ewentualnej umowy regulującej ich wzajemne stosunki po zakończeniu okresu przejściowego. Temat jest zatem trudny, gdyż wymaga nie tylko odtworzenia aktualnego stanu prawnego, lecz również zdolności używania uzyskanych informacji do analizy różnych potencjalnych rozwiązań, ich wad i zalet oraz prawdopodobieństwa ich przyjęcia. Ponadto tematyka jest z pewnością ważna i aktualna ze względu na dużą liczbę osób migrujących z i do Zjednoczonego Królestwa, a zatem dotkniętych bezpośrednio przyszłymi regulacjami lub ich brakiem. Autorce należy się uznanie za podjęcie się opracowania tego tematu.

Badania obejmują z jednej strony kwestie proceduralne związane z wystąpieniem państwa z Unii Europejskiej, z drugiej unijne regulacje z zakresu koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Takie określenie zakresu badań jest trafne, gdyż pozwala z jednej strony przeanalizować wszystkie etapy opuszczania Unii przez państwo oraz konieczne do tego akty prawne zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym oraz w następnie międzynarodowym. W ten sposób możliwie jest określenie, w którym momencie i w jakim akcie możliwe czy pożądane jest uregulowanie kwestii prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego obywateli państwa opuszczającego Unię (*in casu* brytyjskich) pracujących czy mieszkających w państwach członkowskich Unii oraz obywateli tych innych państw członkowskich pracujących czy mieszkających w państwie opuszczającym (Zjednoczonym Królestwie). Z drugiej strony analiza obowiązujących regulacji unijnych z zakresu koordynacji świadczeń z zabezpieczenia społecznego jest niezbędna do ustalenia, z jakimi świadczeniami mamy do czynienia oraz jakie są podstawowe zasady w stosunkach między państwami w Unii w tym zakresie. Tak przeprowadzone badania pozwalają na najważniejsze z punktu widzenia tytułu pracy analizy co do kształtu możliwych przyszłych rozwiązań między państwem, które opuściło Unię a tą ostatnią.

O ile ogólnie zakres badań został zatem określony prawidłowo, o tyle można zastanawiać się nad dwiema kwestiami. Po pierwsze, już we wstępie powinna znaleźć się informacja, że rozprawa skupia się na czterech działach zabezpieczenia społecznego, czyli świadczeniach rodzinnych, z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, z tytułu choroby oraz z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca. Obecnie zastrzeżenie takie jest zawarte dopiero w rozdziale III (s. 223 i s. 228).

Po drugie, rodzi się pytanie, czy uzasadnione jest użycie w tytule rozprawy pojęć „świadczenia pracownicze i rodzinne”. Samo rozporządzenie 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ogóle nie posługuje się pojęciem świadczeń pracowniczych; taki podział nie wynika zatem bezpośrednio z tekstu tego aktu prawnego. Ponadto w pracy wskazano kilkakrotnie, że świadczenia rodzinne stanowią rodzaj świadczeń pracowniczych („w niniejszej rozprawie uwzględnia się, że świadczeniami takimi [pracowniczymi] są świadczenia w razie wypadku przy pracy, [...], jak i świadczenia rodzicielskie oraz świadczenia rodzinne [...]” (s. 9); „świadczenia wynikające ze stosunku pracy analizowane w niniejszej rozprawie to [...] oraz świadczenia rodzinne” (s. 231) oraz „świadczenia rodzinne są ostatnią grupą świadczeń wynikających ze stosunku pracy, których dotyczy niniejsza rozprawa” (s. 236)).

Tytułowe rozróżnienie na takie dwie kategorie, choć mogłoby zostać z pewnych względów uzasadnione, wymagałoby omówienia we wstępie.

II. Struktura pracy i metody badawcze

Licząca 336 stron rozprawa składa się z czterech rozdziałów: Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe (rozd. I), Zagadnienia ogólne europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego (rozd. II), Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego (rozd. III), Wpływ wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na zakres i zasady świadczeń z zabezpieczenia społecznego (rozd. IV). Struktura ta, podyktowana zakresem prowadzonych badań, jest logiczna, jasna i przejrzysta.

Można by jedynie wskazać kilka drobnych uwag w tym zakresie. Wydaje się, że punkt 3.3 w rozdziale I zatytułowany „Ochrona praw nabytych w systemie *common law* a prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego” wykracza poza tematykę rozdziału i powinien znaleźć się w rozdziale IV. Natomiast punkt 4 w rozdziale IV zatytułowany „Mechanizm wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej na przykładzie Zjednoczonego Królestwa – *soft* czy *hard* Brexit?” bardziej pasowałby do rozdziału I. Ponadto wydaje się, że cele europejskiego (unijnego) prawa zabezpieczenia społecznego powinny zostać omówione po zaprezentowaniu podstaw prawnych tej dziedziny prawa (punkt 2 w rozdz. II mógłby mieć wtedy tytuł „Pojęcie europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego”). Kolejność, która jest przyjęta obecnie powoduje, że występuje dużo powtórzeń między punktami 2 i 3.

Zastosowane w pracy metody badawcze – dogmatyczna, prawno-porównawcza oraz historyczno-prawna zasadniczo nie budzą zastrzeżeń. Autorka sięga do licznych opracowań polsko- i angielskojęzycznych, aktów prawa Unii, prawa międzynarodowego oraz brytyjskiego i polskiego. Wydaje się jednak, że niektóre rozważania o systemie prawa polskiego nie są konieczne z punktu widzenia tematyki pracy (por. szczegółowe uwagi merytoryczne). Cele badawcze i teza o tym, że prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego będzie ograniczone po wystąpieniu państwa z Unii zostały sformułowane i zrealizowane prawidłowo.

III. Szczegółowe uwagi merytoryczne

Przeprowadzone w rozprawie badania nad aktami prawnymi, orzecnictwem i piśmiennictwem w większości są rzetelne i dobrze udokumentowane. Bibliografia jest bogata i aktualna. Poniżej kilka uwag szczegółowych.

W pracy od samego początku prowadzone są różne rozważania o koordynacji systemów, ale do s. 172 nie jest wyjaśnione, co to znaczy (a powinno to być zdefiniowane we wstępie albo przynajmniej na początku rozdziału II). Krótka analiza, która znajduje się w zakończeniu na s. 308 (trzy możliwe mechanizmy wypłacania należnych świadczeń po wystąpieniu państwa z Unii) mogłaby zostać przeniesiona do wstępu – przedstawienie konkretnych problemów, jakie wynikają z braku istnienia systemu koordynacji pozwoliłoby na lepsze podkreślenie wagi badań i zrozumienie problematyki. W obecnym kształcie czytelnik dostaje szczegółowe informacje o celach i zasadach systemu koordynacji, bez uzyskania wcześniej wiadomości, jakie praktyczne implikacje niesie ze sobą brak uczestnictwa państwa w systemie koordynacji.

Rozdział I poza nieco chaotycznym wprowadzeniem, zawiera dobrą wielopłaszczyznową analizę problematyki związanej z wystąpieniem państwa członkowskiego z Unii. Udanym pomysłem są nawiązania do opuszczenia Wspólnoty przez Grenlandię, szkoda, że niekiedy kluczowe kwestie zawarte zostały w przypisach (np. s. 19 przypis 12). Rzetelnie i interesująco omówione są m.in. kwestie mianowania negocjatora przez Komisję Europejską, formy i czasu złożenia notyfikacji wystąpienia (s. 28 i nast.), uniezależnienia przepisów prawa wewnętrznego od przepisów unijnych po wystąpieniu (s. 83 i nast.). Natomiast w punkcie 2.2. na s. 31-32 w rozważaniach, czy można wycofać notyfikację omówiono stanowisko Izby Gmin Wielkiej Brytanii i doktryny oraz przedstawiono własne konkluzje. Nie wspomniano w tym punkcie jednak w ogóle o wyroku TSUE w sprawie Wightman, w którym sąd unijny w pełnym składzie dopuścił taką możliwość. Wyrok Wightman jest co prawda omówiony w dalszej części rozprawy (pkt 2.5.), ale powinno to nastąpić już w punkcie 2.2., ewentualnie powinno zostać tam zasygnalizowane. W punkcie o przystąpieniu można by też krótko opisać uzyskane przez Zjednoczone Królestwo prawo *opt-out* w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (teraz wspomniane na s. 155).

W rozdziale II omówiono zasady unijnego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego. Autorka stwierdza, że „wszystkie sześć zasad to zasady fundamentalne bez których koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego nie jest w stanie funkcjonować” (s. 91). O ile zasady od trzeciej do szóstej są w literaturze zgodnie zaliczane do podstawowych zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE, można mieć wątpliwości co do zasadności umieszczenia w tym zestawieniu dwóch pierwszych zasad. Autorka nie wyjaśnia

swego wyboru w tym zakresie. Co więcej przy ich omawianiu niemal w ogóle nie sięga do prawa unijnego, lecz opiera swe analizy głównie na prawie polskim - uregulowaniach zawartych w polskiej Konstytucji, wyrokach polskiego Trybunału Konstytucyjnego i regulacjach EKPCz. Na przykład w punkcie poświęconym zasadzie praw nabytych na osiem stron na pięć dotyczy prawa polskiego, a dalsze trzy prawa EKPCz, nie ma natomiast w ogóle rozważań na temat prawa czy orzecznictwa unijnego. Podobny problem występuje przy omawianiu zasady uzasadnionych oczekiwań. Nie odmawiając Autorce prawa do ustalenia własnego katalogu podstawowych zasad unijnego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego, należy jednak oczekiwać, że w takim przypadku ich występowanie oraz znaczenie zostanie wykazane za pomocą aktów prawnych i orzecznictwa TSUE. Pozostałe cztery zasady są omówione poprawnie. W rozdziale II na uwagę zasługują również m.in. ciekawe rozważania o obowiązku rejestracji pracownika w Zjednoczonym Królestwie w *Worker Registration Scheme* (s. 138) oraz dobre omówienie otwartej metody koordynacji i koordynacji (s. 173 i nast.). Natomiast wydaje się, że punkt 5 w rozdz. II (metody zbliżania systemów prawnych w zakresie zabezpieczenia społecznego) powinien być wcześniej – na początku we wstępie lub przy opisie podstaw prawnych europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego.

Rozdział III dotyczący podmiotowego i przedmiotowego zakresu mechanizmu koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego w swojej głównej części jest napisany na dobrym poziomie. Ciekawe jest spostrzeżenie Autorki, że jedną z głównych przyczyn głosowania za brexitem było odzyskanie kontroli na granicach kraju, podczas gdy Zjednoczone Królestwo formalnie kontroli tej nie utraciło (s. 192). Nieco dopracowania wymagałaby jednak część dotycząca swobód rynku wewnętrznego i obywatelstwa UE. Na s. 169 w przypisie 437 mija się z prawdą stwierdzenie, że „w przypadku *Cassis de Dijon* Trybunał podkreślił, że regulacje zawarte w traktacie zobowiązywały państwa członkowskie do ustalenia minimalnego progu stężenia alkoholu w napojach spirytusowych w odniesieniu do przewozu takich napojów legalnie wyprodukowanych w innym państwie członkowskim.”. Na s. 185 stwierdzono (niepoprawnie), że swoboda pracowników obejmuje też prawo do prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia usług. Na s. 187 i 188 stwierdzono, że swoboda przepływu pracowników może zostać ograniczona ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne oraz zdrowie publiczne. Jest to prawdą, ale nie całą, gdyż swoboda ta może zostać ograniczona również ze względu na wymogi konieczne interesu ogólnego ustalane w orzecznictwie TSUE. Na s. 190 stwierdzono, że wyrok *Coman* stoi w sprzeczności z innymi rozstrzygnięciami TSUE, a w przypisie powołany jest, nie wiadomo dlaczego, wyrok C-433/15

Komisja przeciwko Włochom dotyczący opłat wyrównawczych od mleka. Na s. 197 stwierdzono, że obywatelstwo europejskie jest jednym z najważniejszych praw, jakie należą się osobom, które decydują się na skorzystanie ze swobody przemieszczania się i pobytu wewnątrz Unii. Tymczasem obywatelstwo Unii przysługuje każdemu, kto ma obywatelstwo państwa członkowskiego, nawet, jeśli nie skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu. Niezbyt jasny jest tytuł punktu 2 (Prawo do swobodnego przepływu pracowników w zakresie zabezpieczenia społecznego). Ponadto występują przeskoki czasowe – omawiane są akty z 2018 r., następnie z 2008 r., 2014 r. i w końcu z 1985 r. Przydałoby się uporządkować wywody chronologicznie.

Rozdział IV zawiera bardzo ciekawe, głębokie i rzetelne analizy możliwych scenariuszy regulacji świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza modelu norweskiego i szwajcarskiego, bardzo dobre analizy reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Zjednoczonym Królestwie z 2103 r., przyczyn wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Z Unii oraz opcji *fall back* zarówno w zakresie WTO, jak i dwustronnych umów międzynarodowych dotyczących zabezpieczenia społecznego. Również analiza zakresu jurysdykcji TSUE po zakończeniu okresu przejściowego jest na wysokim poziomie. Rozdział IV stanowiący istotę rozprawy dowodzi dojrzałości Autorki oraz zdolności sprawnego poruszania się w analizowanych zagadnieniach i samodzielnej analizy.

Z uwag ogólnych dotyczących całej pracy, warto zauważyć, że od wejścia w życie traktatu z Lizbony powinno posługiwać się pojęciem unijny a nie wspólnotowy. Tymczasem w pracy często używane są pojęcia Wspólnota Europejska czy prawo wspólnotowe nie w kontekście rozważań historycznych (np. s. 29, 33, 34, 36, 39, 44, 77, 136, 153, 170, 189, 203, 223). W tym ostatnim zresztą często występuje pojęcie Unii Europejskiej.

W rozprawie można również odnotować częste powtórzenia dokładnie tych samych myśli (np., że swobodny przepływ powiązany jest z zabezpieczeniem społecznym, s. 188, 85, 103, 106, 185, 188), że wystąpienie bez umowy miałoby negatywny wpływ na beneficjentów i państwa członkowskie, że zabezpieczenie społeczne powinno opierać się na bezpieczeństwie socjalnym i pewności prawa, że istnieje kilka scenariuszy obowiązywania unijnych zasad zabezpieczenia społecznego po wystąpieniu państwa. Jest to zbędne, a z punktu widzenia osoby, która czyta całą pracę nieco obniżające przyjemność z lektury.

IV. Szczegółowe uwagi dotyczące strony formalnej rozprawy

Praca jest zasadniczo dopracowana od strony formalnej. Poprawy wymaga jednak interpunkcja (szczególnie brak przecinków między zdaniemi współrzędnie złożonymi; w wyrażeniu „zarówno ..., jak i” np. s. 10, s. 33, s. 79, przy powtórzeniach, np. ani ..., ani np. s. 84).

Przy powoływaniu pierwszy raz aktu prawnego (np. s. 19 rozp. 1661/85) czy wyroku (s. 24 *Brunner v. Traktat o Unii Europejskiej*) lub opinii (s. 49 opinia 2/15) należy dać pełną nazwę i miejsce publikacji. Przy podawaniu numeru ECLI, nie używa się słowa ECLI, lecz samo dalsze oznaczenie od liter „EU” (np. przypis 99, 354). Przy cytowaniu wyroków TSUE trzeba dawać numer punktu wyroku, z którego pochodzi zacytowana myśl. W wyrokach Komisja przeciwko państwu, lepiej nie stosować skróconej nazwy typu „w sprawie Commission” czy też „w sprawie Komisja”, ale podać też państwo przeciwko któremu wniesiono skargę (s. 139, 141).

W bibliografii monografie umieszczono razem z artykułami, a przy artykułach nie ma numerów stron. Obecnie używane sformułowanie „Traktaty Unii Europejskiej” lepiej byłoby zastąpić sformułowaniem „Prawo pierwotne Unii” (gdyż są to traktaty zawarte przez państwa członkowskie, a nie Unię). Karta Praw Podstawowych powinna znaleźć się w prawie pierwotnym, a protokoły po traktatach, gdyż stanowią element prawa pierwotnego. „Orzeczenia i decyzje ETPCz” powinny być zmienione na „Orzeczenia ETPCz” lub „Wyroki i decyzje ETPCz”, a „Ustawy – Polska” na „Akty prawne polskie” (gdyż znajduje się tam również Konstytucja RP).

W pracy występują drobne błędy, których listę przytaczam dla celów ułatwienia korekty: s. 7 „Europejskie prawo zabezpieczenia społecznego, choć jednoznacznie niezdefiniowane, ...”, powinno być: „Europejskie prawo zabezpieczenia społecznego, choć niezdefiniowane jednoznacznie, ...”, s. 23 „uznaje ich ciągłą suwerenności”, s. 32 przypis 40 „P, Craig, ...”, s. 38 „uzależniony jest od zarówno od sytuacji”, s. 38 „jest ono zatem przykładem na innych państw”, s. 42 „strony umowy, już podczas negocjacji, muszą zabezpieczyć się przez uchybieniami”, s. 44 „bądź później termin uległ przedłużeniu” – brakuje „gdy”, s. 78 przypis 157 „Treaty amendment procedur es ...”, s. 79 „Rada Europejska może, po Konsultacji z PE”, s. 96 „nie ważne jest”, s. 100 „zasiłków chorobowy itp.” (brakuje też przecinka przed itp.), s. 104 „Traktat of Funkcjonowaniu Unii ...”, s. 132 „co wiąże się ze częstszym ...”, s. 133 „z względu na znaczą do zapłaty kwotę”, s. 146 „w Luxemburgu”, s. 183 „zmianą, cz reorganizacją”, s. 190 „wyrok ten stoi w sprzeczności nie tylko co do innych rozstrzygnięć ...”, s. 208 „taktowane będzie jako”, s. 225 „w 2013 roku trybunał Sprawiedliwości UE ...” (ponadto powinno być „w 2015”), s. 274 „to wewnętrzny krajowy system ten będzie”, s. 275

„Unii europejskiej”, s. 283 „jednak, gdyby umowa ta nie zostanie zaakceptowana ..”, s. 288 „Jeśli zatem państwo występujące, tak ja obecnie ...”, s. 331 – „Orzeczenia sądów Polskich”.

Ponadto:

- w pracy raz używane jest „roku”, raz r. - dobrze by ujednoczyć, przy czym między liczbą a „r.” powinna być spacja,

- *op. cit* powinno być kursywą,

- w przypisie 13 po cytacie jest znowu znacznik przypis 13,

- s. 22 : traktat lizboński wprowadził do prawa Unii Europejskiej art. 49 - powinno być chyba 50 TUE,

- na s. 35 powinno być Przewodniczący Rady Europejskiej a nie Prezydent,

- na s. 64 przypis 114 jest: referendum z 1970 roku, a powinno być z 1975 r.,

- na s. 37 jest Rada a powinno być: Rada Europejska,

s. 41 – niepoprawne użycie pojęcia państwa unitarne („państwa unitarne, składające się z autonomicznych podmiotów takich jak landy w Niemczech”,

- na s. 60 jest Rada Europejska a powinno by Rada,

- na s. 61 nazwisko rzecznika generalnego to M. Campos Sánchez-Bordona (a nie Bordano),

- na s. 107 przypis 223 – przywołana decyzja sądu kasacyjnego w Luksemburgu przy opisie decyzji sądu konstytucyjnego włoskiego,

- „Sprzeczność z” a nie „co do” s. 190.

Dodatkowo na s. 291 cały akapit zaczynający się od słów „W nawiązaniu do systemu zabezpieczenia ...” stanowi powtórzenie myśli już wcześniej przedstawianych, podobnie na s. 299 akapit rozpoczynający się od słów „należy po raz kolejny podkreślić ...”.

Powtórzenia na s. 33 (dwukrotnie wskazane, że okres negocjacji ma trwać dwa lata, chyba że strony zgodzą się go przedłużyć) i 35 (konieczność przygotowania prawa krajowego na okoliczność wystąpienia z UE), s. 71 przypis 141 w całości jest powtórzeniem tekstu ze s. 43-44, s. 80 – dwukrotnie wskazane, że mogą być podpisywane umowy bilateralne, s. 189 i 207 – te same rozważania o definicji pracownika.

Przed ewentualną publikacją rozprawy zalecana jest korekta, w szczególności dotycząca interpunkcji.

V. Ocena ogólna

Powyższe niekiedy krytyczne uwagi nie umniejszają ogólnej pozytywnej oceny pracy. Rozprawa stanowi nowatorskie opracowanie i z pewnością poszerza dotychczasowe wyniki badań nad modelem uregulowania kwestii zabezpieczenia socjalnego jednostek po opuszczeniu państwa przez Unię Europejską. Stanowi również dowód, że doktorantka posiada wysoko rozwinięte umiejętności pracy badawczej, krytycznej analizy i logicznego wnioskowania.

VI. Konkluzje

Podsumowując stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia wszystkie wymogi, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.). W związku z tym może ona stanowić podstawę do dalszych działań w przewodzie doktorskim oraz nadania Pani mgr Annie Przytule-Pieniążek stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Można rozważyć publikację skróconej wersji rozprawy (szczególnie zasługują na to rozdz. I i IV).

Prof. dr hab. s. n. Andrzej - Pieniążek