

Poznań, dnia 30 grudnia 2015 r.

dr hab. Krzysztof Ślebza, Prof. UAM

WPiA UAM

Recenzja pracy doktorskiej mgr Izabeli Kryśpiak

„Unijna a międzynarodowa koordynacja emerytur i rent – różnice oraz wzajemne oddziaływanie”

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.- dalej nazywana ustawą o stopniach) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Oznacza to, że recenzowaną pracę doktorską, jak również umiejętności Autorki należy oceniać przez pryzmat przedmiotowych kryteriów.

2. Problem badawczy i metodologia

Nie ulega wątpliwości, że problematyka związana z unijną, jak i międzynarodową koordynacją emerytur i rent zasługuje na opracowanie w ramach rozprawy doktorskiej. Zastanowić się jednak należy nad przyjmowaną perspektywą badawczą w kontekście problemu, jaki ma podlegać rozwiązaniu. Z samego tytułu rozprawy wynika, że Autorka będzie zajmowała się porównaniem unijnej i międzynarodowej koordynacji emerytur i rent. Znajduje to również wyraz w deklarowanych we wstępie pracy celach rozprawy, którymi są:

- 1) odpowiedź na pytanie, czy unijna koordynacja emerytur i rent oraz międzynarodowa koordynacja emerytur i rent w jednakowym stopniu i w pełni chronią prawa osób migrujących i osób pozostałych przy życiu (s. 7-8);
- 2) zaprezentowanie różnic oraz zakresu wzajemnego oddziaływania między przepisami poszczególnych unijnych i międzynarodowych aktów prawnych dotyczących koordynacji emerytur i rent (s. 8);

- 3) udowodnienie, że rozwiązania przyjęte w unijnym „wewnętrznym” systemie koordynacji emerytur i rent skuteczniej i efektywniej chronią prawa osób migrujących i osób pozostałych przy życiu, niż rozwiązania przyjęte w poszczególnych umowach międzynarodowych zawartych przez Polskę i umowach międzynarodowych mieszanych Unii Europejskiej dotyczących koordynacji emerytur i rent (s. 8);
- 4) wykazanie, że unijna oraz międzynarodowa koordynacja emerytur i rent pozytywnie oddziałują wzajemnie na siebie z korzyścią dla osób migrujących i osób pozostałych przy życiu (s. 8).

W powyższym świetle można się zastanawiać, czy deklarowany cel rozprawy został właściwie sformułowany. Prace porównawcze są uprawnione zwłaszcza wówczas, gdy można wykazać, że przeprowadzona analiza czemuś służy, np. istnieniu nierówności, dyskryminacji i uzasadniona jest wówczas zmiana prawa, która powinna usuwać prawne ułomności. Trzeba się również zastanowić, czy w takim przypadku postulowana zmiana jest prawnym obowiązkiem (ze względu na normy wyższego rzędu), czy też jest prawnie indyferentna bądź też ma na realizować inne, pozaprawne, cele. Stąd też nie uważam, aby samo porównywanie unijnej koordynacji z regulacjami międzynarodowymi było - z punktu widzenia istnienia określonych podobieństw bądź różnic – do końca uprawnione. W tym zakresie, wydaje się, że mamy do czynienia ze swoistym brakiem pewności Autorki, która bezspornie posiada bardzo szeroką wiedzę w podejmowanej tematyce, ale która ma wątpliwości, jakiemu nadrzędnemu czy głównemu celowi badawczemu podporządkować prowadzone wywody. Widać to chociażby na przykładzie celu wymienionego wyżej w punkcie 4. Można bowiem zadać pytanie, czy z prawnego punktu widzenia możliwe jest wykazanie, że unijna i międzynarodowa koordynacja „pozytywnie oddziałują na siebie”, co w ogóle Autorka ma na myśli pisząc o takim oddziaływaniu oraz na czym ono polega. Jakie korzyści powinny mieć zatem osoby, które podlegają unijnej oraz międzynarodowej koordynacji (zakładam, że jest to problem, gdy określona osoba podlega bądź podlegała tym dwóm „instrumentom” prawnym). W końcu można zapytać, jaka jest miara i kryteria oddziaływania „pozytywnego” (co to konkretnie oznacza w ujęciu prawnym).

Niezależnie od powyższych uwag, trzeba jednoznacznie stwierdzić, że w rozprawie został rozwiązany bardzo istotny (zarówno z teoretycznego, jak praktycznego punktu widzenia) problem badawczy. Dotyczy on art. 8 rozp. 883/2004, który określa relację umów międzynarodowych do przepisów unijnej koordynacji. Jest to problematyka niezwykle ciekawa, gdyż odnosi się zarówno do umów międzynarodowych zawartych przez Polskę przed przystąpieniem do UE, jak i umów, które państwa członkowskie (w tym Polska) mogą

zawierać w okresie obowiązywania unijnej koordynacji. Prawna analiza art. 8 rozp. 883/2004 wymaga nie tylko wiedzy z zakresu prawa intertemporalnego, co dodatkowo komplikuje fakt wcześniejszego obowiązywania rozp. 1408/71 (w czasie przystępowania Polski do UE), ale również znajomości metod wykładni, które służą określaniu normatywnej treści tego przepisu i jego zakresu zastosowania oraz normowania. Warto również przypomnieć, że zagadnienie to było problematyczne od chwili wejścia w życie pierwszych regulacji dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co znajdowało odzwierciedlenie w orzecznictwie TSUE, którego linia orzecznicza ulegała istotnym zmianom. Te zagadnienia Autorka przedstawiła w rozdziale VIII rozprawy z wyjątkową starannością i wnikliwością (o kwestiach szczegółowych w dalszej części recenzji). Wydaje się, że to właśnie ten problem badawczy powinien być bardziej wyeksponowany jako wiodący problem pracy, a analiza umów międzynarodowych (w węższym zakresie) mogłaby być dokonywana w kontekście relacji przepisów unijnej koordynacji do:

- 1) umów międzynarodowych zawartych przez Polskę przed przystąpieniem do UE, które zostały całkowicie zastąpione przez przepisy unijnej koordynacji;
- 2) umów międzynarodowych zawartych przez Polskę przed przystąpieniem do UE, które zostały utrzymane w mocy;
- 3) umów międzynarodowych, jakie Polska może zawierać z państwami członkowskimi UE;
- 4) umów międzynarodowych, jakie Polska może zawierać (zawarła) z państwami niebędącymi członkami UE, a które mogą znaleźć zastosowanie jednocześnie dla obywateli (członków rodzin tych państw) jeśli podlegały polskiemu ubezpieczeniu społecznemu.

Przy tak wyeksponowanym celu pracy, zmianie uległaby kolejność rozdziałów i omawianych problemów. Powyższa uwaga nie wpływa jednak na ocenę układu recenzowanej rozprawy, gdyż kolejność rozważań przyjęta przez Autorkę uwzględnia perspektywę badawczą wynikającą z tytułu rozprawy. Twierdzą tylko, że przy innym wyeksponowaniu powyższego problemu badawczego (który moim zdaniem jest problemem kluczowym z punktu widzenia relacji unijnej koordynacji do umów międzynarodowych) praca miałaby inny układ, a jej struktura zyskałaby na przejrzystości. Z kolei w przypadku przyjętego układu pracy nie do końca prawidłowo próbuje się w pierwszym rozdziale pracy przesądzać, czy „unijna koordynacja emerytur i rent jest odrębna, niezależna od międzynarodowej koordynacji emerytur i rent, czy też stanowi jej część” (por. s. 10 rozprawy). Tę kwestię normuje bowiem, wspomniany już wyżej, art. 8 rozp. 883/2004 i odpowiedź na to pytanie

zawarta jest w rozdziale VIII. Na brak zdecydowania w przyjętej koncepcji prezentacji poszczególnych zagadnień mogą wskazywać również wywody zawarte na s. 57 rozprawy, w których Autorka ponownie prezentuje, co będzie omawiać w dalszej części pracy (mimo że uczyniła to już we wstępie).

Co się tyczy metodologii prowadzonych badań, to rozważania zostały oparte na metodzie dogmatycznoprawnej oraz prawnoporównawczej. W tym świetle jako brak należytej precyzji językowej uznaję twierdzenie zawarte na s. 10 rozprawy, gdzie mówi się, że: „Wykorzystano także metodę analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości...”. Uważam również, że niezasadnie, niejako „równolegle” omawia się rozporządzenia UE aktualnie obowiązujące (883/2004 i 987/2009), oraz te, które utraciły moc (rozp. 1408/71 i 574/72).

3. Uwagi szczegółowe

Jeśli chodzi o uwagi szczegółowe, to prawidłowo w rozdziale I Autorka stwierdza, że do kwestii dotyczącej regulacji emerytur i rent stosuje się kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające, z wyjątkiem koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie emerytur i rent, do której stosuje się kompetencje dzielone między państwami członkowskimi a Unią Europejską (s. 31). W dalszej części tego rozdziału podjęty jest również ciekawy wątek dotyczący różnicy pomiędzy działaniami UE o charakterze koordynującym i harmonizującym, przy czym uważam, że nie został należycie przedstawiony problem minimalnego poziomu harmonizacji w przepisach koordynacyjnych. Mam tutaj na myśli zwłaszcza problematykę harmonizacji i definicji używanych pojęć. Przykładowo wskazać można termin „pracownika najemnego”, do zdefiniowania którego stosuje się przepisy ustawodawstwa krajowego (mimo że na gruncie europejskiego prawa pracy pojęcie to zostało dość wyraźnie określone). Miejscami wywody poprzedzające formułowane wnioski (które są oczywiste) są zbyt długie (np. na s. 48, gdzie stwierdza się, że unijna koordynacja emerytur i rent jest fragmentem unijnego prawa zabezpieczenia społecznego). Nie do końca zgadzam się również z wnioskami sformułowanymi w podsumowaniu rozdziału I. Autorka stwierdza, że oparcie i ukształtowanie unijnej „wewnętrznej” koordynacji emerytur i rent na unijnej zasadzie swobody przepływu osób skutkuje tym, że unijną koordynację emerytur i rent charakteryzuje duża efektywność, skuteczność, kompleksowość i kazuistyczność uregulowań (s. 68). Doktorantka nie wykazała, że istnieje związek pomiędzy swobodą przepływu osób a wymienionymi cechami koordynacji. Uważam, że porównując unijną koordynację z umowami międzynarodowymi należy zwrócić uwagę przede wszystkim inną perspektywą regulacyjną. W przypadku unijnej koordynacji, punktem wyjścia jest Traktat o

Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym jednym z podstawowych celów UE jest swoboda przepływu osób. Aby była ona realizowana konieczne jest ustanowienie regulacji dotyczących koordynacji. Z kolei umowy międzynarodowe są zawierane dlatego, że to państwa - strony umowy uznają za konieczne uregulowanie określonych kwestii związanych z podleganiem obywateli systemom zabezpieczenia społecznego tych państw. Perspektywa jest zatem taka, że umowa międzynarodowa zostaje zawarta wobec uznania konieczności unormowania skutków związanych z przemieszczeniem się i podleganiem ustawodawstwu różnych państw. W tym świetle niewłaściwie Autorka posługuje się koncepcją „symetryczności uregulowań” (s. 68). Symetria oznacza w ujęciu matematycznym podzielność przedmiotu na odpowiadające sobie jednakowe lub analogiczne części będące swym zwierciadlanym odbiciem albo pokrywające się po obrocie wokół punktu lub prostej. Potocznie chodzi więc o równowagę i zgodność między poszczególnymi elementami jakiejś całości. W tym sensie uregulowania unijne nie mogą być uznane za symetryczne jako „pochodzące z jednego scentralizowanego ośrodka” (tak Autorka na s. 68). Rzecz raczej w tym, że regulacje koordynacyjne są jednakowe dla wszystkich państw członkowskich (nie są więc symetryczne), w przeciwieństwie do umów międzynarodowych, których treść zależy od woli poszczególnych państw. W tym świetle trzeba również stwierdzić, że niewłaściwie (w kolejnym rozdziale rozprawy) utożsamia się pojęcie ekwiwalentności i symetryczności (s. 120). Nie wiadomo również, co oznacza, że „umowy międzynarodowe mają niesymetryczny zakres przedmiotowy” (s. 120).

W rozdziale II omawiany jest zakres podmiotowy i przedmiotowy koordynacji oraz umów międzynarodowych. Zgadzam się z Autorką, że na gruncie unijnych rozporządzeń kryterium obywatelstwa straciło na pierwszoplanowym znaczeniu, mimo że w art. 48 TFUE mowa jest o obywatelach państw członkowskich UE. Kluczowe jest natomiast podleganie ubezpieczeniu społecznemu danego państwa członkowskiego, przy czym nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o posiadanie statusu pracownika najemnego. Autorka kwestie te przedstawia z należytą starannością, powołując prawidłowo orzecznictwo TSUE. Szkoda natomiast, że więcej uwagi nie poświęcono kryterium rodzinnemu jako przesłance podmiotowej. Wnioski formułowane w podsumowaniu nie budzą zastrzeżeń, chociaż przy tak przyjętej perspektywie badawczej trudno dostrzec ich głębszy cel. Przykładowo ze stwierdzenia, że umowy dwustronne międzynarodowe zawarte przez Polskę „pełniej i skuteczniej chronią obywateli państw trzecich w obszarze emerytur i rent” (s. 117-118) nie wynika nic więcej ponadto, co stwierdzono. Nie wiadomo zwłaszcza, czy Autorka postuluje zmianę przepisów unijnej koordynacji, a jeśli tak to jaka jest tego prawna (a być może

faktyczna) podstawa. Podobnie mało wnoszące jest stwierdzenie, że zakres pojęcia „świadczenia z zabezpieczenia społecznego” ma różne znaczenia w rozporządzeniach unijnych i w umowach międzynarodowych (s. 119). Jest to oczywiste, gdyż inna jest technika regulacji w przypadku tych aktów prawnych. O ile w unormowaniach unijnych celowo zrezygnowano z definiowania określonych pojęć, co sprawia, że język regulacji jest bardzo ogólny i abstrakcyjny (przez co możliwe jest objęcie zakresem regulacji jak najszerszego katalogu świadczeń w poszczególnych państwach członkowskich), o tyle w odniesieniu do umów międzynarodowych taki zabieg często nie jest uzasadniony, a wręcz całkowicie nieuprawniony. Mało precyzyjne jest również stwierdzenie, że „istotną cechą unijnej koordynacji (...) jest, że dzięki orzecznictwu TSUE zakres przedmiotowy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w pewnym stopniu elastycznie może być dostosowany do zmieniających się ustawodawstw krajowych, w których ustanawiane są coraz to nowe rodzaje świadczeń” (s. 121). Owa możliwość szerokiego uwzględniania katalogu świadczeń wynika nie tyle z orzecznictwa TSUE, ile z faktu, że w przepisach koordynacyjnych brak jest definicji legalnych określonych kategorii świadczeń ze względu na odesłania do krajowych porządków prawnych (ten fakt orzecznictwo tylko potwierdza).

Rozdziały III, IV i V poświęcono zagadnieniu zasad, które mają kluczowe znaczenie dla nabywania, ustalania oraz realizacji prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Przeprowadzone rozważania są wszechstronne, wyczerpują tematykę i są na wysokim poziomie merytorycznym. Interesujące byłoby, gdyby Autorka więcej uwagi poświęciła zasadzie równego traktowania okoliczności i zdarzeń w kontekście nabywania uprawnień do określonych świadczeń, jeśli okoliczności i zdarzenia wystąpiły na terytorium innego państwa członkowskiego i tam zostały również zakwalifikowane prawnie. Innymi słowy chodziłoby o bardziej wyraźne oddzielenie okoliczności i zdarzeń od ich prawnej kwalifikacji. Trudności związanych z tą kwestią dowodzą również rozważania prowadzone przez Autorkę w kontekście wyroku w sprawie Somowa (s. 198-200), jak również rozważania zawarte w rozdziale VI pracy dotyczące koordynacji rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Tytułem przykładu można wskazać na wypadek przy pracy, który jest określonym zdarzeniem faktycznym będącym w określony sposób prawnie kwalifikowany. Czy zatem brak nagłości zdarzenia, uniemożliwiający jego uznanie w prawie polskim za wypadek przy pracy, w sytuacji, w której w ustawodawstwie innego państwa członkowskiego przyjęto, że taki wypadek miał miejsce przesądza w Polsce o tym, że wypadek przy pracy nie nastąpił? Za bardzo interesujące i szczególnie wartościowe należy również uznać rozważania dotyczące uznawania okresów krótszych niż jeden rok, sytuacji, w których osoba migrująca

przebyła w jednym czasie okresy ubezpieczenia lub zamieszkania jednocześnie w dwóch lub więcej państwach członkowskich oraz zagadnień odnoszących się do zakazu nadmiernej redukcji świadczeń.

Niezaprzeczalnym dowodem umiejętności rozwiązywania przez Autorkę samodzielnych problemów prawnych są, moim zdaniem, rozważania prowadzone w rozdziale VIII. Podejmowane zagadnienia są istotne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Koncentrują się tam problemy prawa intertemporalnego, źródeł prawa i ich wykładni, w tym zwłaszcza wykładni historycznej, jak również sądowego stosowania prawa unijnego oraz umów międzynarodowych. W zasadzie można stwierdzić, że aby dobrze przedstawić problematykę związaną ze stosowaniem art. 8 rozp. 883/2004 konieczne jest posiadanie rozległej wiedzy prawniczej na bardzo różnym poziomie. Chodzi zarówno o umiejętność posługiwania się koncepcjami teoretycznymi, jak analizy regulacji bardzo drobiazgowych o charakterze szczegółowym. Po lekturze tego rozdziału nie mam najmniejszych wątpliwości, że Doktorantka umiejętności te posiada, a rozważane tam problemy stanowią oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Tytułem przykładu można wskazać omówioną przez Autorkę problematykę dotyczącą stosowania art. 8 rozp. 883/2004 w odniesieniu do umów międzynarodowych pomiędzy Polską i Niemcami z 1975 r. i 1990 r. Akurat w ich przypadku (są to umowy, które we wskazywanym zakresie pozostały w mocy) mamy do czynienia z bardzo interesującymi zagadnieniami dotyczącymi relacji swobody przepływu osób do zasady miejsca zamieszkania (wyrażonej w umowie z 1975 r. i podtrzymanej w umowie z 1990 r.). Autorka wszystkie te problemy bardzo trafnie diagnozuje, analizuje (w świetle wypowiedzi doktryny i orzecznictwa) oraz formułuje prawidłowe wnioski. Dotyczy to również pozostałych rozważań, które zostały przeprowadzone w tym rozdziale. Tylko na marginesie można się zastanawiać, czy nazwanie reguły wyrażonej w art. 8 rozp. 883/2004 „zasadą korzyści” (s. 334) jest do w pełni uprawnione. Być może lepiej byłoby ją nazwać „zasadą korzystności”.

4. Ocena formalnej strony pracy

Na zakończenie odnieść się również należy do kwestii związanej z językiem rozprawy. Zasadniczo została ona napisana bardzo dobrze, starannie, prowadzone wywody są czytelne i zrozumiałe. Dowodzi do dyscypliny myślowej oraz umiejętności posługiwania się językiem prawniczym. Wskazać można tylko przykładowo na nieliczne usterki językowe, np.:

- 1) „problem interpretacyjny rodzi się jednak...” (s. 26);

- 2) „rozporządzenie (...) wskazuje wielokrotny (powtarzalny) sposób zachowania” (s. 35);
- 3) „przykładem największym w tym zakresie” (s. 38);
- 4) „pojęcie „unijna wewnętrzna koordynacja emerytur i rent” oznacza normy” (s. 48), (s. 49);
- 5) „to porównanie obrazuje” (s. 58);
- 6) „technika uwzględniania zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania jest techniką traktatową” (s. 162);
- 7) „na mocy unijnej techniki zrównania zdarzeń, okoliczności, świadczeń i dochodów, następuje zrównanie terytoriów państw członkowskich...” (s. 193);
- 8) „ze względu na to, że unijna koordynacja emerytur i rent ma charakter wielostronny (...) unijna technika uwzględnienia zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania ma charakter wielostronny...” (s. 232).

5. Wnioski

Przedstawione wyżej uwagi nie umniejszają wartości recenzowanej pracy. Podejmowana tematyka należy do bardzo trudnych, skomplikowanych i rzadko podejmowanych w ramach rozpraw doktorskich. Na wysokie uznanie zasługuje zatem już sam fakt jej podjęcia. Niezależnie od tego jednoznacznie pozytywnie należy ocenić warstwę merytoryczną prowadzonych rozważań. Podsumowując niniejszą recenzję stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Izabeli Kryśpiak „Unijna a międzynarodowa koordynacja emerytur i rent – różnice oraz wzajemne oddziaływanie” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dziedzinie nauk prawnych. Wyczerpuje to wymagania wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.). Wniosuję zatem o dopuszczenie mgr Izabeli Kryśpiak do kolejnych etapów postępowania o nadanie stopnia doktora nauk prawnych.