

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej a Brexit

PAWEŁ KALETA

nr ORCID: 0000-0002-1851-3889

Parlament Europejski

STRESZCZENIE: *Proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (Brexit) przyniesie z pewnością różnorakie konsekwencje w zakresie zabezpieczenia społecznego. Warto zatem przyjrzeć się perspektywie Brexitu z punktu widzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE, w szczególności biorąc pod uwagę uprawnienia socjalne Polaków w Zjednoczonym Królestwie (a także uzupełniająco i porównawczo Brytyjczyków w Polsce). Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie obecnego stanu koordynacji pod tym właśnie kątem. Biorąc pod uwagę czas powstania tekstu, można stwierdzić, że rysuje się możliwość braku formalnego porozumienia w sprawie Brexitu między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem. Choć taki rezultat negocjacji między stronami trzeba uznać za zdecydowanie negatywny, to jednak stosowne zmiany w prawie UE zostały już przygotowane do wejścia w życie, zaś gwarancje dotyczące omawianych praw zostały formalnie przedstawione. Zakres i sposób ich faktycznego wprowadzenia w życie zależą jednak od rozstrzygnięć politycznych.*

SŁOWA KLUCZOWE: *Brexit, prawa socjalne, zabezpieczenie społeczne, koordynacja, Unia Europejska, prawo Unii Europejskiej*

Wprowadzenie

Wiadomo już że Brexit, czyli wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE – proces, który zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) z 7 lutego 1992 r.¹ miał zostać doprowadzony do końca w marcu 2019 r.² – uległ przedłużeniu, być może nawet bezterminowemu³. Bardziej prawdopodobne wydaje się jednak, że przedłużenie to okaże się krótsze, choć potrwa co najmniej do 31 października 2019 r. Zostało ono spowodowane niemożnością ratyfikacji przez Izbę Gmin porozumienia w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w formie opisywanej dalej⁴.

Taki rozwój wypadków stawiałby z całą ostrością (zwłaszcza wobec redukcji prawdopodobieństwa zaistnienia alternatyw, takich jak kolejne referendum w omawianej sprawie) perspektywę wystąpienia bez jakiegokolwiek regulującej je umowy (porozumienia)⁵. Z powyższych przyczyn trzeba podjąć próbę szerszej oceny kształtującej się w ten sposób perspektywy w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Brexit przyniesie z pewnością różnorakie skutki dla Europejczyków, w tym dla Polaków przebywających w Zjednoczonym Królestwie. Ci ostatni stanowią bowiem najliczniejszą z grup przebywających tam osób pochodzą-

¹ Tekst jedn. Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 13.

² Zob. np. S. Bulmer, L. Quaglia, *The politics and economics of Brexit*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25, No. 8, s. 1089; J. Martonyi, *Brexit. Brexit?*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels 2017, s. 5.

³ Por. np. Bagehot, *The Illusionist*, „The Economist”, 06.07.2019, s. 27; <https://www.independent.co.uk/voices/boris-johnson-landslide-win-tory-leadership-no-deal-brexit-disaster-a8991286.html>, pobrano 06.07.2019.

⁴ <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-grant-brexit-extension-with-strings-attached/amp/>, pobrano 22.03.2019.

⁵ Zob. *An unnatural rebel*, „The House. Parliament’s Magazine” 2019, Vol. 42, No. 1659, s. 14 inast.

cych z jednego z państw członkowskich UE⁶. Sposób wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE będzie z pewnością rzutował na ich uprawnienia socjalne. Można również spróbować ocenić wpływ Brexitu bez porozumienia na tożsame uprawnienia obywateli brytyjskich przebywających w Polsce.

Obywatele państw członkowskich UE korzystają z czterech swobód: przepływu osób, towarów, usług i kapitału⁷ (Tytuł IV Części III, czyli art. 45–66 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. TFUE)⁸. Jednak wynikające z nich prawa nie stanowią „praw nabytych”, których dalsze poszanowanie w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich po zakończeniu procesu wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE mogłoby wynikać z samych zasad lub przepisów prawa międzynarodowego⁹. Oznacza to, że zakres tych uprawnień jest całkowicie zależny od wyniku przedmiotowych negocjacji między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem¹⁰ oraz od rozstrzygnięć podjętych już po ich zakończeniu.

Celem tekstu jest syntetyczne przedstawienie obecnego stanu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Trzeba przy tym wskazać, że „ubezpieczenie społeczne”, „ubezpieczenia społeczne”

oraz „zabezpieczenie społeczne”, traktowane będą jako pojęcia tożsame¹¹. W opracowaniu niniejszym oparto się na analizie aktów prawnych, analizie systemów (w tym w szczególności systemów zabezpieczenia społecznego) oraz doktryny i literatury przedmiotu, z zastosowaniem metod: dogmatyczno-prawnej, prawnooporównawczej oraz historyczno-prawnej (pomocniczo). Tekst został ukończony na końcu sierpnia 2019 r., a zatem w specyficznym momencie, tj. w trakcie podejmowania rozstrzygnięć mających „zakończyć” Brexit. W opracowaniu można było uwzględnić zatem jedynie takie spośród elementów owych rozstrzygnięć, które w tym momencie były już znane.

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej – zarys rozwiązań

Prawo pierwotne Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczenia społecznego jest dość zwarte. Karta praw podstawowych UE (KPP) z 7 grudnia 2000 r.¹², którą Traktat z Lizbony uczynił wiążącą prawnie częścią prawa pierwotnego (art. 6 ust. 1 TUE)¹³, uznaje prawo każdej osoby legalnie przebywającej na teryto-

⁶ Por. np. A. Fernández Tomás, D. López Garrido, *The impact and consequences of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27*, European Parliament, Brussels 2017, s. 43, 53; <https://www.rp.pl/Komentarze/308219915-Brexit-Teraz-to-Brytyjczycy-potrzebuj-Polakow.html>, pobrano 22.08.2018; J. Dennison, A. Geddes (*Brexit and the perils of 'Europeanised' migration*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25, No. 8, s. 1139) wskazują, że liczba mieszkańców Zjednoczonego Królestwa urodzonych w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej to w 2017 r. 3,7 mln; por. <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/maleje-liczba-polakow-w-wielkiej-brytanii/1ngy2xv>, pobrano 25.05.2019, gdzie mowa jest o 905 tys. Polaków przebywających obecnie w Zjednoczonym Królestwie.

⁷ Zob. np. A. Fernández Tomás, D. López Garrido, op. cit., s. 41–42; J. Dennison, A. Geddes, op. cit., s. 1137; B. von Maydell, K. Burchardt, K.-D. Henke, R. Leitner, R. Muggels, M. Quanta, P.-L. Rauhala, G. Verschraegen, M. Żukowski, *Enabling Social Europe*, Springer, Berlin 2006, s. 190.

⁸ Zob. np. J. Plaňavová-Latanowicz, *Freedoms of the EU Internal Market: An Outline*, [w:] D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa 2013, s.149–150.

⁹ Za: A. Fernández Tomás, D. López Garrido, op. cit., s. 19, 57–59; odmiennie, jak się wydaje, S. Bulmer, L. Quaglia, op. cit., s. 1093.

¹⁰ Por. A. Fernández Tomás, D. López Garrido, op. cit., s. 33–34.

¹¹ Podobnie W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, PWE, Warszawa 1973, s. 229–230; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2001, s. 70 i nast.; por. też A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998–2000, t. I, s. 55 i nast.

¹² Tekst jedn. Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 398.

¹³ Szerzej zob. A. Wyrozumska, *Zasady działania Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Institucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 104 i nast. oraz powołane tam orzecznictwo.

rium danego państwa członkowskiego UE do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej w przypadkach takich jak macierzyństwo, choroba, wypadek, niezdolność do samodzielnej egzystencji, starość i bezrobocie w formie świadczeń i przywilejów, zgodnie z przepisami prawa UE i jej państw członkowskich (art. 34)¹⁴.

Sformułowania takie, odwołujące się do przepisów prawa państw tworzących Unię, wydają się wytyczać pewien kierunek rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego w UE: współpraca państw członkowskich na podstawie prawa UE, ale w znacznej mierze uwzględniająca prawo każdego z tych państw. Rola Karty praw podstawowych nie podważa wszakże istotności niektórych, dłużej niż KPP obecnych w obrocie prawnym przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, takich jak art. 153 TFUE, stanowiący podstawę prawną przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE została ogólnie opisana jako służąca *realizacji idei europejskiej przestrzeni społecznej w zakresie ochrony i zachowania uprawnień wynikających z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego*¹⁵. Z prawniczego punktu widzenia stanowi ona *przeciwdziałanie pogorszeniu sytuacji prawnej zatrudnionego i możliwej utracie przez niego uprawnień wynikających z systemów zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich z tego powodu, że korzy-*

*stając z prawa do swobodnego przemieszczania się podejmował on pracę pod rządami ustawodawstwa różnych państw członkowskich. Osiągnięcie tego celu wymaga nie tyle harmonizacji unormowań prawnych bądź zbliżenia ustawodawstw, ile zastosowania mechanizmów koordynacji, które pozwalają na stosowanie odrębnych systemów krajowych w układzie horyzontalnym*¹⁶.

Źródłem tak opisywanej prawnej perspektywy jest brzmienie niektórych przepisów Tytułu X Części III TFUE „Polityka społeczna” (art. 151–161)¹⁷. Przewidują one m.in.:

- 1) wspieranie i uzupełnianie przez Unię działań państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego i modernizacji jego systemów¹⁸ (art. 153 ust. 1 lit. c, k),
- 2) zachęcanie państw członkowskich do współpracy oraz ułatwianie koordynacji ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej, w tym w zakresie zabezpieczenia społecznego (art. 156 ust. 1)¹⁹,
- 3) stosowanie odpowiednich form prawa wtórnego (w odróżnieniu od dyrektyw mających służyć harmonizacji przepisów stosuje się raczej rozporządzenia, mające bardziej ogólnie ujednoczyć pewne zasady)²⁰.

Przyjmując za punkt wyjścia wzmiankowane wcześniej „cztery swobody”, wśród aktualnie obowiązujących aktów prawa wtórnego w zakresie ubezpieczenia społecznego wymienia się dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii

¹⁴ Por. np. N. Gundt, *EU activation policy and its effects on the fundamental social right to work*, „European Journal of Social Law” 2013, No. 2, s. 147 i nast.; A.M. Świątkowski, *Ustrojowe granice gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego*, „Palestra” 2011, nr 7–8, s. 18.

¹⁵ Tak G. Uścińska, *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 11–12, s. 2; por. też T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 1999, s. 25 i nast.

¹⁶ Tak eadem, *Włączenie polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w proces wspólnotowej koordynacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 5, s. 10; podobnie H.-D. Steinmeyer, *Dostosowanie systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Środkowej i Wschodniej do europejskiego prawa socjalnego na przykładzie Polski*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa 1999, s. 485.

¹⁷ W. Aniol (*Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 40) podkreśla całościowy charakter omawianego rozdziału; krytycznie o jego znaczeniu B. Schulte, *Integracja europejska a ochrona socjalna*, [w:] K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia-rozwoj-perspektywy*, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008, s. 405–406.

¹⁸ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 136; zob. też B. Schulte, op. cit., s. 409 – wywody zachowujące aktualność w obecnym stanie prawnym.

¹⁹ Zob. np. G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 136.

²⁰ Por. W. Aniol, *Polityka socjalna...*, s. 41, 48–51; B. Schulte, op. cit., s. 399–400.

i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającą rozporządzenie nr 1612/68/EWG i uchylającą dyrektywy nr 62/22/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG²¹. Akt ten znosi ograniczenia swobodnego przepływu pracowników nawiązujące do przesłanki obywatelstwa²² oraz wiele uprzednio obowiązujących przepisów szczegółowych. Węższy zakres podmiotowy posiada rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii²³.

Na podstawie art. 153 TFUE przyjęto trzy kolejno obowiązujące grupy aktów prawa wtórnego, których wskazanie tutaj wydaje się konieczne, również z punktu widzenia okresów członkostwa Zjednoczonego Królestwa (od 1973 r.) i Polski (od 2004 r.) w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej / Unii Europejskiej. Warto wskazać, że proces stosowania tych przepisów, mimo zmienności ich nazewnictwa, konsekwentnie określa się mianem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zarówno w niezmiernie bogatym, stopniowo rozwijanym (i zachowującym aktualność) orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS, które jednak nie zdefiniowało tego pojęcia), jak i w doktrynie²⁴. Są to:

- 1) obowiązujące od 1 stycznia 1959 r. do 30 września 1972 r.:
 - rozporządzenie Rady Ministrów nr 3/58/EWG z 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących²⁵;

- rozporządzenie Rady Ministrów nr 4/58/EWG z 3 grudnia 1958 r. – Przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady Ministrów nr 3/58/EWG z 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących²⁶;
 - rozporządzenie nr 36/63 z 2 kwietnia 1963 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników przygranicznych²⁷;
- 2) obowiązujące od 1 października 1972 r. do 30 kwietnia 2010 r.:
 - rozporządzenie Rady Ministrów nr 1408/71/EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie²⁸;
 - rozporządzenie Rady Ministrów nr 574/72/EWG z 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia Rady Ministrów nr 1408/71/EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie²⁹;
 - rozporządzenie Rady nr 859/2003 z 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia Rady Ministrów nr 1408/71/EWG i rozporządzenia Rady Ministrów nr 574/72/EWG na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo³⁰;
 - 3) obowiązujące od 1 maja 2010 r.:
 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³¹;

²¹ Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77 z późn. zm.

²² Por. G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 73 i nast.; J. Plaňavová-Latanowicz, op. cit., s. 163, 173–175.

²³ Dz.U. L 141 z 27.5.2011, s. 1 z późn. zm. J. Plaňavová-Latanowicz, op. cit., s. 163.

²⁴ Por. T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów...*, s. 19 i nast. (w szczególności s. 33 oraz powołana tam literatura); G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 5, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 16; H.-D. Steinmeyer, op. cit., s. 481, 484–485, 489 i nast.

²⁵ Dz.U. 30 z 16.12.1958, s. 561 z późn. zm.

²⁶ Dz.U. 30 z 16.12.1958, s. 597 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. 62 z 20.04.1963, s. 1314 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. L 141 z 5.07.1971, s. 2 z późn. zm.

²⁹ Dz.U. L 74 z 27.03.1972, s. 1 z późn. zm.

³⁰ Dz.U. L 124 z 20.05.2003, s. 1 z późn. zm.

³¹ Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1 z późn. zm.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009/WE z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³²;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1231/2010 z 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie nr 883/2004/WE i rozporządzenie nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo³³.

Rozporządzenie w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest niekiedy określane jako „kodeks socjalny” Unii Europejskiej³⁴. Ta bezpośrednio wiążąca forma prawna (art. 288 ust. 2 TFUE)³⁵ – „instrument ujednolicania prawa wspólnotowego”³⁶ – w wąskich ramach, zakreślonych dla omawianej dziedziny przez traktat, realizuje jednak jedynie „ograniczone cele”³⁷. Przepisy rozporządzenia nr 883/2004³⁸ (art. 2–3) obejmują bowiem zarówno pracowników, jak i osoby pracujące na własny rachunek³⁹, a w zakresie przedmiotowym ryzyka społeczne⁴⁰: „choroby i macierzyństwa, inwalidztwa, starości i śmierci, wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych, renty pośmiertnej, bezrobocia, świad-

czeń rodzinnych”, lecz nie stanowią podstawy prawnej dla roszczeń konkretnych osób o konkretne świadczenia (te wynikają z prawa państw członkowskich UE)⁴¹. Najważniejsze spośród nich z omawianego w niniejszym opracowaniu punktu widzenia (art. 11–16, tworzące Tytuł II przedmiotowego rozporządzenia) stanowią przesłanki, z których wynikają typowe normy kolizyjne, wskazujące porządek prawny, który powinien mieć zastosowanie w danej sytuacji. W odróżnieniu jednak od noszących tę samą nazwę (i ogólnie podobnych do nich) norm prawa międzynarodowego prywatnego nie pozwalają one podmiotom prawa na swobodny wybór obowiązującego je systemu prawnego⁴².

Istotne jest tutaj stwierdzenie, że w doktrynie podkreśla się konsekwentne przestrzeganie (z nielicznymi wyjątkami) pod rządem przedmiotowego rozporządzenia (a wcześniej jego „poprzednika”) ustalonych reguł koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Jedną z nich jest zasada jedności stosowania ustawodawstwa (stosowania ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego), polegająca na wyłączności stosowania systemu ubezpieczeń społecznych raz uznanego za właściwy w danej sprawie (art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004)⁴³. Co do zasady stosuje się prawo państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się miejsce pracy danej

³² Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1 z późn. zm.

³³ Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1.

³⁴ Tak W. Czaplński, *Zarys prawa europejskiego*, wyd. 2, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001, s. 81 – wywody zachowujące aktualność w obecnym stanie prawnym.

³⁵ Ibidem, s. 36–37; por. idem, *European Union Law and the Laws of the Member States. Sources of EU Law*, [w:] D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa 2013, s. 119, 138–140; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających...*, s. 119–120, 141, 208.

³⁶ Tak A. Wyrozumska, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 283.

³⁷ Tak A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. III, s. 25 i nast. Por. też np. M. Beyeler, *Introduction: a comparative study of the OECD and European welfare states*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *The OECD and European welfare states*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2004, s. 2 i powołaną tam literaturę.

³⁸ Szerzej na temat ich zakresu, także w ramach wykładni systemowej, zob. np. B. Schulte, op. cit., s. 407.

³⁹ Szerzej T. Major, B. Pawłowska, *Ubezpieczenie społeczne migrujących pracowników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 93 i nast.

⁴⁰ Wymienione przykładowo za: A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. I, s. 60.

⁴¹ T. Major, B. Pawłowska, op. cit., s. 48–49.

⁴² Powyższy wywód za: ibidem, s. 6–7, 70 i nast.

⁴³ A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. III, s. 28–29; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 6, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 103–104; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 170–171.

osoby (prawo miejsca pracy – *lex loci laboris*)⁴⁴, jednak w drodze wyjątku od wspomnianej zasady może być stosowane ustawodawstwo państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się miejsce zamieszkania pracownika albo siedziba lub miejsce prowadzenia działalności przez pracodawcę (art. 11 ust. 3)⁴⁵. W poprzednim stanie prawnym dopuszczalne było również stosowanie do jednego stanu faktycznego ustawodawstw więcej niż jednego państwa, jednak obecnie (tj. w art. 11 rozporządzenia nr 883/2004) zasada jedności stosowanego ustawodawstwa ujęta jest w sposób nie przewidujący żadnych wyjątków⁴⁶.

Istotna wydaje się ponadto – nie przelamująca wszakże zasady stosowania ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego – zasada sumowania okresów ubezpieczenia danej osoby w systemach obowiązujących w różnych państwach członkowskich (art. 6)⁴⁷, a także budzące szczególne kontrowersje zrównanie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń (art. 5)⁴⁸. Znaczące są również zasady: równego traktowania (art. 4) oraz ochrony praw nabytych (art. 5)⁴⁹, mimo tego, co powiedziano wyżej w odniesieniu do charakteru uprawnień socjalnych po Brexicie.

Z chwilą wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej wszystkie akty prawa UE przestaną jednak obowiązywać na jego terytorium. W praktyce oznaczałoby to, że po wystąpieniu z UE (w braku odmiennych ustaleń przyjętych między stronami) na terytorium

Zjednoczonego Królestwa byłoby stosowane jego prawo w zakresie zabezpieczenia społecznego, ściśle łączące odnośne uprawnienia z przesłanką legalnego pobytu, jeśli nie wprost obywatelstwa⁵⁰.

Rozstrzygnięcia w ramach Brexitu – stan prawny i faktyczny

Wskazywany wcześniej brak posiadania charakteru „praw nabytych” przez uprawnienia⁵¹ (w tym do świadczeń z zabezpieczenia społecznego) wynikające z omawianych wyżej przepisów prawa Unii Europejskiej istotnie spowodował, że uprawnienia te stanowiły w całym swoim zakresie przedmiot negocjacji prowadzonych w ramach Brexitu. (Trzeba również od razu zaznaczyć konieczność oddzielenia od siebie zagadnień praw Polaków przebywających obecnie w Zjednoczonym Królestwie od praw tych, którzy przybywaliby tam w nieco odleglejszej przyszłości, już po wystąpieniu tego państwa z UE).

Przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 28 lutego 2018 r. projekt porozumienia o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej⁵² (dalej: porozumienie) został następnie, w częściowo zmienionej i wstępnie uzgodnionej treści, przedstawiony ponownie przez przedstawicieli obu stron w dniu 19 marca 2018 r.⁵³ Po kilku miesiącach dalszych rozmów, mających na celu rozstrzygnięcie m.in. ważnej kwestii statusu granicy brytyjsko-irlandzkiej, strony zawarły w dniu 14 listo-

⁴⁴ T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów...*, s. 119.

⁴⁵ Zob. np. V. Paskalia, *Co-ordination of social security in the European Union: an overview of recent case law*, „Common Market Law Review” 2009, No. 3, s. 1180, 1205–1213 oraz powołaną tam literaturę; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 48; T. Major, B. Pawłowska, op. cit., s. 115 i nast.

⁴⁶ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 171; T. Major, B. Pawłowska, op. cit., s. 91.

⁴⁷ A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. III, s. 64–65 i powołane tam orzecznictwo; I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 131–132; G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 171; w kontekście nowszego orzecznictwa ETS zob. też V. Paskalia, op. cit., s. 1196–1197.

⁴⁸ Szerzej zob. A. Szybkie, *Zrównanie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń w świetle rozporządzenia UE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4, s. 67 i nast.

⁴⁹ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 163–165, 168–169, 174; por. też np. T. Bińczycka-Majewska, *Włączenie...*, s. 11.

⁵⁰ Zob. np. M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, [w:] T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2004, s. 309, 312 i powołaną tam literaturę; I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 43.

⁵¹ A. Fernández-Tomás, D. López Garrido, op. cit., s. 22–23, 44–49.

⁵² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf, pobrano 28.02.2018.

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf, pobrano 19.03.2018.

pada 2018 r. porozumienie, którego ostateczny projekt został zaakceptowany przez Rząd Jej Królewskiej Mości oraz Radę Europejską jeszcze w tym samym miesiącu⁵⁴.

Na podstawie ostatecznego projektu porozumienia obywatele Unii Europejskiej (jej państw członkowskich – art. 2 lit. (c) porozumienia) przebywający na terytorium Zjednoczonego Królestwa w chwili jego wystąpienia z UE (w tym przypadku z końcem okresu przejściowego, ustalonym na dzień 31 grudnia 2020 r. – art. 2 lit. (e) w zw. z art. 126), jak również członkowie ich rodzin, w tym niepoślubieni jeszcze małżonkowie, partnerzy życiowi oraz nienarodzone jeszcze dzieci, otrzymali gwarancje utrzymania prawa stałego pobytu (art. 9–10; art. 17 ust. 2; art. 22; trzeba dodać, że pięć lat nieprzerwanego stałego pobytu stanowi przesłankę uzyskania obywatelstwa brytyjskiego).

Gwarancjom tym mogła zagrozić jedynie ponad pięcioletnia nieobecność na terytorium Zjednoczonego Królestwa (art. 15 ust. 3), a i to jedynie w przypadkach niezyskania tego prawa przed wystąpieniem tego państwa z Unii (art. 11 zd. 2). Można to było zinterpretować jako faktyczną kontynuację obowiązywania w Zjednoczonym Królestwie dyrektywy nr 2004/38/WE, do której liczne odwołania znalazły się w treści porozumienia, w tym w szczególności w art. 13 oraz 18–19, traktujących o prawie stałego pobytu oraz wydawaniu dokumentów tożsamości.

Pogląd taki jest uzasadniony również w kontekście zakazu nałożenia obowiązku wizowego (za wyjątkiem, w pewnych przypadkach, członków rodzin, jednak bezpłatnie i w ramach uproszczonej procedury – art. 14) oraz możliwości „dokończenia” okresu legalnego pobytu rozpoczętego przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE celem uzyskania prawa stałego pobytu (art. 16 w zw. z art. 15 ust. 1 zd. 2).

Jeden z nielicznych wyjątków od zasady równego traktowania wszystkich obywateli, wyrażonej w art. 23 porozumienia, stanowiło

zniesienie dostępu do świadczeń z pomocy społecznej dla osób przebywających na terytorium danego państwa do trzech miesięcy lub z zamiarem poszukiwania pracy, a przed jej znalezieniem (art. 23 ust. 2). Co do zasady bowiem przewidziano całkowity zakaz dyskryminacji, w tym w szczególności w odniesieniu do pracowników, pod względem warunków pracy i płacy, włącznie z prawem do uzyskania takiej samej pomocy ze strony urzędu pracy (art. 24 ust. 1 lit. (c) porozumienia).

Konsekwencją takiego ujęcia praw obywateli byłoby faktyczne przedłużenie obowiązywania w Zjednoczonym Królestwie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (przewidziane w art. 30–35, czyli w postanowieniach częściowo wprowadzonych do porozumienia dopiero w trakcie jego negocjacji). Porozumienie stwierdzało (art. 36 ust. 1), że obejmie to także przypadki zmiany treści stosownych aktów prawa wtórnego UE (rozporządzenie nr 883/2004 i rozporządzenie nr 987/2009) dokonane już po wystąpieniu tego państwa z Unii.

Przewidziano wprawdzie wyjątki od zasady sformułowanej powyżej (art. 36 ust. 2), lecz jedynie w przypadku zmiany zakresu przedmiotowego rozporządzenia nr 883/2004 (jego art. 3) oraz dla świadczeń pieniężnych, które po dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej zmieniłyby swój status pod względem przenaszalności (możliwości wykorzystania podczas pobytu w innym państwie) lub jej ograniczenia w czasie.

W odniesieniu do takich przypadków wspólna komisja powołana przez strony dla realizacji porozumienia (jej powstanie przewidywał jego art. 164) mogła bowiem rozstrzygnąć inaczej w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia przez UE o zmianie przepisów. Ukształtowanie treści porozumienia w ten sposób umożliwiłoby zatem, w znaczącym zakresie, faktyczne dalsze obowiązywanie omawianych przepisów prawa UE na terytorium Zjednoczonego Królestwa już po jego wystąpieniu z Unii.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf, pobrano 14.11.2018; <https://www.bbc.co.uk/news/amp/uk-politics-46188790>, pobrano 15.11.2018; <http://www.consilium.europa.eu/media/37103/25-special-euco-final-conclusions-en.pdf>, pobrano 25.11.2018.

Uzupełnieniem omawianych uprawnień było utrzymanie w mocy przepisów korzystniejszych dla obywatela niż te przewidziane w porozumieniu (art. 38, gdzie jest również mowa konkretnie o prawach przysługujących osobom przekraczającym granicę brytyjsko-irlandzką), zasada dożywotniego obowiązywania praw danego obywatela (art. 39) oraz zobowiązanie stron porozumienia do szerokiego informowania o treści zawartego porozumienia (art. 37).

Obywatele mogli się powoływać bezpośrednio na tekst porozumienia (art. 4 ust. 1 zd. 2; art. 17 ust. 1), który obie strony musiały interpretować w ten sam sposób, w szczególności z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE; art. 4 ust. 3–5). Uprawnienia tego ostatniego zostały zatem stosownie zdefiniowane (por. w szczególności art. 86–91), włącznie z możliwością zadawania w przyszłości (w okresie do ośmiu lat po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii) pytań prejudycjalnych przez sądy w Zjednoczonym Królestwie w sprawach dotyczących porozumienia w zakresie praw obywateli (art. 151) oraz ustanowieniem kognicji TSUE w sprawach sporów o prawo, przedłożonych przez wspólną komisję (art. 174).

Zjednoczone Królestwo miało również ustanowić niezależny organ dla monitorowania wdrażania i stosowania postanowień porozumienia dotyczących praw obywateli państw członkowskich UE (art. 159). Wejście w życie tych ostatnich miało nastąpić dopiero z początkiem 2021 r. (art. 185 zd. 4; art. 132 ust. 1 przewiduje, że okres przejściowy może zostać przedłużony, jednak w praktyce nie dłużej niż do końca 2022 r.), co ostatecznie przypieczętowałyby obowiązywanie w Zjednoczonym Królestwie przed tą datą przepisów prawa Unii Europejskiej (art. 127 ust. 1 zd. 1).

Nie dziwiło zatem, że od momentu przedstawienia wstępnie uzgodnionego projektu porozumienia opisywano Brexit jako „historię

kapitulacji Londynu” wobec żądań UE, podając zagadnienie praw obywateli jako jeden z koronnych argumentów dowodzących prawdziwości tak postawionej tezy⁵⁵. Oceny tej nie mógł zmienić fakt, że prawa takie mieli uzyskać również obywatele brytyjscy przebywający w Unii, skoro jednym z czołowych argumentów na rzecz Brexitu było zakończenie „niekontrolowanej imigracji” m.in. z jej terytorium⁵⁶.

Trzykrotne odrzucenie przez Izbę Gmin omawianego wyżej porozumienia (15 stycznia, 12 i 29 marca 2019 r.) spowodowało, że da się postawić tezę o jego upadku jako formy zakończenia Brexitu. Wobec wzmiankowanego już na wstępie niniejszego opracowania coraz niższego stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia także niektórych innych alternatyw dla opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo bez porozumienia, strony rozpoczęły szersze przygotowywanie na tę ostatnią ewentualność.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej, która przygotowania te rozpoczęła jeszcze pod koniec 2018 r., punktem wyjścia w zakresie zabezpieczenia społecznego powinno stać się przypomnienie zasady sumowania. ETS już w wyrokach z 12 lipca 1984 r. w sprawie *ProdestSarl v. Caisse Primaired' Assurance Maladie de Paris* (sygn. akt C-237/83 – Zb. Orz. 1984, s. I-3153) oraz z 29 czerwca 1994 r. w sprawie *R.L. Aldewereld v. Staatssecretaris van Financien* (sygn. akt C-60/93 – Zb. Orz. 1994, s. I-2991) stwierdzał, że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obecnie zamieszczone w Tytule II rozporządzenia nr 883/2004 co najmniej w pewnych przypadkach (zależnie np. od tego, czy pracodawca ma siedzibę w państwie członkowskim) można stosować także do okresów pracy poza terytorium UE⁵⁷.

W styczniu 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła projekty aktów prawnych mających zapobiec negatywnym skutkom Brexitu bez porozumienia, które mogły ujawnić się zaraz po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE

⁵⁵ <https://www.politico.eu/article/brexit-trade-customs-union-theresa-may-a-managed-surrender/>, pobrano 23.03.2018; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brexit-historia-kapitulacji-londynu-komentarz-komentarz/4gtrmx9>, pobrano 25.03.2018; podobnie S. Bulmer, L. Quaglia, op. cit., s. 1094.

⁵⁶ Por. np. A. FernándezTomás, D. LópezGarrido, op. cit., s. 47; J. Vartiainen, *The future of the European welfare states: the intriguing role of demography?*, „European View” 2017, No. 1, s. 135; szerzej np. J. Dennison, A. Geddes, op. cit., s. 1141–1147.

⁵⁷ T. Major, B. Pawłowska, op. cit., s. 74–78.

w takiej właśnie formie. Jednym z nich, przyjętym następnie w bardzo szybkim tempie przez Radę i Parlament Europejski, jest rozporządzenie nr 2019/500 w sprawie ustanowienia środków awaryjnych w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE⁵⁸. Jego najważniejszy przepis (art. 5) jednoznacznie przewiduje „równe traktowanie świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń i sumowanie okresów” odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa przed jego wystąpieniem z UE. Również państwa członkowskie Unii podjęły stosowne działania.

Wyrazem tego procesu w Polsce stało się przyjęcie ustawy z 15 marca 2019 r. o uregulowaniu niektórych spraw w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z UE i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 Traktatu o UE⁵⁹. Jej treść przewiduje, że przebywający na terytorium państwa polskiego Brytyjczycy oraz członkowie ich rodzin niebędący obywatelami brytyjskimi (a którzy nie posiadają, jak należy się domyślać, także obywatelstwa jednego z państw członkowskich UE; ich łączną liczbę szacuje się na około 6 tys. osób) muszą w ciągu 12 miesięcy od tego wystąpienia złożyć wnioski o pozwolenie na pobyt stały lub czasowy. Pozwolenie to muszą uzyskać, chcąc dalej legalnie przebywać w Polsce⁶⁰.

Tak sformułowane przepisy są refleksem rozwiązań (w ramach których termin składania wniosków upływa z końcem 2020 r.) przyjętych w samym Zjednoczonym Królestwie wobec obywateli państw członkowskich UE. Tamtejsze władze dość konsekwentnie kładą nacisk na fakt, że obejmuje to właśnie przeby-

wających w Zjednoczonym Królestwie Polaków, a to ze względu na ich liczbę (i niezależnie od sygnalizowanych już doniesień o opuszczaniu przez nich tego państwa w ostatnim czasie)⁶¹.

Trzeba również wspomnieć o przewidywanym wprowadzeniu w Zjednoczonym Królestwie po Brexicie zupełnie nowych rozwiązań w zakresie pobytu obcokrajowców. Zapowiedzi w środkach masowego przekazu oraz projekt odnośnych przepisów (tj. ustawy o imigracji i koordynacji zabezpieczenia społecznego w związku z wystąpieniem z UE) – będący przedmiotem debat w Izbie Gmin już po pierwszej nieudanej próbie ratyfikacji przez nią porozumienia – przewidują po wyjściu z Unii Europejskiej i począwszy od końca 2020 r. dosyć restrykcyjne traktowanie, opierające się na jednokrotnych zezwoleniach na pobyt przez okres nieprzekraczający trzech lat⁶².

Podsumowanie

Na podstawie dotychczasowego przebiegu i rezultatów negocjacji można założyć, że przyszły model współpracy Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską będzie specyficzny, odmienny od wszystkich innych tego rodzaju sytuacji, mimo pewnych podobieństw do nich. Strony muszą bowiem ten model wypracować jako ostateczny rezultat nie tylko porozumienia o wystąpieniu z UE, o którym mówi art. 50 TUE (albo jego braku), ale i następnego (przewidzianego w art. 184 poprzedniego porozumienia, a które Unia zapewne zawrze tak jak z innymi państwami niewchodzącymi w jej skład, niezależnie od ostatecznego sposobu przeprowadzenia Brexitu), szczególnie ustalającego wzajemne stosunki⁶³. Właściwie otwierając już taki nowy etap negocja-

⁵⁸ Dz. U. LI 85 z 27.03.2019, s. 35.

⁵⁹ DzU z 2019 r., poz. 622.

⁶⁰ <https://businessinsider.com.pl/finanse/brytyjczycy-w-polsce-po-brexicie-mswia-ma-juz-przepisy/zgb7n0g>, pobrano 15.01.2019.

⁶¹ <https://www.forbes.pl/praca/europejczycy-opuszczaja-rynek-pracy-w-wielkiej-brytanii/h9tevbb>, pobrano 21.02.2019; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/poslowie-za-proba-oslony-praw-obywateli-ue-i-planem-glosowan-ws-brexitu/f7ghk3s>, pobrano 27.02.2019; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brytyjska-wiceminister-do-polakow-chcemy-zebyscie-zostali/h5bgfcx>, pobrano 1.03.2019.

⁶² <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/brytyjski-rzad-o-imigracji-w-razie-twardego-brexitu,904695.html>, pobrano 29.01.2019; <https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/immigration/the-immigration-bill-an-end-to-free-movement/>, pobrano 15.03.2019; <https://www.bbc.com/news/uk-49579480>, pobrano 4.09.2019.

⁶³ Powyższy wywód za: J. Martonyi, op. cit., s. 6–11; S. Bulmer, L. Quaglia, op. cit., s. 1094.

cji⁶⁴ przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk stwierdził, że możliwa jest tylko „umowa o wolnym handlu”⁶⁵, zaś wkrótce potem Rada Europejska przyjęła stanowisko negocjacyjne podkreślające m.in. niepodzielność „czterech swobód”⁶⁶.

Ze swej strony rząd brytyjski potwierdził zamiar stworzenia „obszaru wolnego handlu” dla towarów, jak również – z pewnymi zastrzeżeniami – dla usług i kapitału, zarazem kategorycznie potwierdzając zamiar zniesienia po wystąpieniu z UE swobody przepływu osób⁶⁷. Analizując to stanowisko trzeba jednak powtórzyć, że stanowi ono co najwyżej dopiero otwarcie nowego etapu rozmów. Należy także wziąć pod uwagę to, co stwierdzono wcześniej o negocjacjach w kwestii praw obywateli państw członkowskich UE w Zjednoczonym Królestwie jako o dobrym przykładzie „zmiękczenia” bezkompromisowego początkowo brytyjskiego punktu widzenia. Trzeba również podkreślić, jak ważnym i odrębnym zagadnieniem, nawet na tle powyższych tendencji, pozostaje dla brytyjskiego rządu właśnie kwestia zniesienia swobodnego przepływu osób⁶⁸. Deklaracja polityczna Unii Europejskiej i Zjednoczonego Królestwa na temat przyszłych relacji między nimi, przyjęta 22 listopada 2018 r., wydaje się rzeczywiście zmierzać w kierunku ustanowienia jedynie strefy wolnego handlu o pogłębionym i szerokim charakterze, zaś w zakresie omawianych powyżej różnych aspektów zagadnienia praw obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie po zakończeniu okresu przejściowego milczy albo przewiduje jedynie prowa-

dzenie rozmów i szukanie ułatwień⁶⁹. Kwestie te w kolejnych miesiącach straciły jednak bardzo na znaczeniu wobec wskazywanych wcześniej problemów z ratyfikacją samego porozumienia o wystąpieniu.

Opierając się na całości analizowanych argumentów można wyrazić przekonanie, że w rezultacie omawianego procesu negocjacyjnego doszło do zawarcia porozumienia gwarantującego utrzymanie praw posiadanych dotychczas przez obywateli państw członkowskich UE przebywających w Zjednoczonym Królestwie po jego wystąpieniu z Unii. Zawarcie takiego porozumienia było najlepszym z możliwych zakończeń procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE⁷⁰. Byłoby ono w każdym razie lepsze niż (również przewidziany w art. 50 TUE) ewentualny brak takiego porozumienia⁷¹. Stwierdzenia, że „UE musi być gotowa na brak porozumienia z Londynem” padły zresztą już od dawna⁷² i nie były one zwrotami wyłącznie retorycznymi, o czym przypominała Rada Europejska⁷³.

Na właśnie taki rezultat wydaje się też wskazywać aktualny (i raczej w tym względzie trwały, mimo zachodzących przez cały czas bardziej powierzchownych zmian) układ sił politycznych wewnątrz Zjednoczonego Królestwa. Ocenę tą mogą tylko częściowo zmienić próby wstrzymania procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE bez porozumienia oraz nadzieje na kolejne referendum w tej sprawie, wyrażane m.in. w szeregach Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości, a podsypane w związku ze zmianą na stanowisku

⁶⁴ S. Bulmer, L. Quaglia, op. cit., s. 1093.

⁶⁵ <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/donald-tusk-z-wielka-brytania-mozliwa-tylko-umowa-o-wolnym-handlu/qk9vx9m>, pobrano 7.03.2018.

⁶⁶ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/03/22-23/>, pobrano 23.03.2018; por. J. Martonyi, op. cit., s. 11–13.

⁶⁷ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf, pobrano 17.07.2018.

⁶⁸ <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/wielka-brytania-publikuje-biala-ksiege-w-sprawie-brexitu/974rcgv>, pobrano 12.07.2018; na temat swobodnego przepływu osób jako trwałego punktu niezgody między stronami zob. np. J. Dennison, A. Geddes, op. cit., s. 1148.

⁶⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>, pobrano 22.11.2018.

⁷⁰ Tak A. Fernández Tomás, D. López Garrido, op. cit., s. 53, 60.

⁷¹ Ibidem, s. 55–56, 60–61; J. Martonyi, op. cit., s. 6–11.

⁷² <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1394392,barnier-w-sprawie-brexitu-ue-musi-byc-gotowa-na-brak-porozumienia-z-londynem.html>, pobrano 30.04.2018.

⁷³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euco-conclusions-art-50/>, pobrano 29.06.2018.

premiera oraz spekulacjami na temat przedterminowych wyborów do Izby Gmin⁷⁴. Wydaje się bowiem, że powodzenie takiego scenariusza rozwoju wypadków zależałoby od szczęśliwego zbiegu zbyt wielu okoliczności.

Ewentualny brak porozumienia, mimo wyrażonej już wcześniej na tę okoliczność przez stronę brytyjską woli jednostronnego zagwarantowania praw obywateli państw członkowskich UE⁷⁵ (połączonego jednak z podkreśleniem, że obywatele tych państw przybywający

do Zjednoczonego Królestwa po jego wystąpieniu z Unii będą traktowani tak samo jak wszyscy inni imigranci)⁷⁶, oznaczałoby, że skutki Brexitu szczególnie boleśnie odczułyby państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska⁷⁷. Obok znaczących uwarunkowań gospodarczych⁷⁸ składają się na to również przyczyny opisywane w niniejszym opracowaniu, których wpływ na życie Polaków przebywających w Zjednoczonym Królestwie staje się już wyraźnie widoczny i odczuwalny⁷⁹.

LITERATURA

- An unnatural rebel*, „The House. Parliament’s Magazine” 2019, Vol. 42, No. 1659.
- Aniol W., *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Bagehot, *The Illusionist*, „The Economist”, 06.07.2019.
- Beyeler M., *Introduction: a comparative study of the OECD and European welfare states*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *The OECD and European welfare states*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2004.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 1999.
- Bińczycka-Majewska T., *Włączenie polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w proces wspólnotowej koordynacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 5.
- Bulmer S., Quaglia L., *The politics and economics of Brexit*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25, No. 8.
- Czapliński W., *European Union Law and the Laws of the Member States. Sources of EU Law*, [w:] D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa 2013.
- Czapliński W., *Zarys prawa europejskiego*, wyd. 2, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001.
- Dennison J., Geddes A., *Brexit and the perils of ‘Europeanised’ migration*, „Journal of European Public Policy” 2018, Vol. 25, No. 8.
- Fernández Tomás A., López Garrido D., *The impact and consequences of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27*, European Parliament, Brussels 2017.
- Gundt N., *EU activation policy and its effects on the fundamental social right to work*, „European Journal of Social Law” 2013, No. 2.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 6, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2001.
- Major T., Pawłowska B., *Ubezpieczenie społeczne migrujących pracowników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Martonyi J., *Brexit. Brexit?*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels 2017.
- Paskalia V., *Co-ordination of social security in the European Union: an overview of recent case law*, „Common Market Law Review” 2009, No. 3.
- Plaňavová-Latanowicz J., *Freedoms of the EU Internal Market: An Outline*, [w:] D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa 2013.
- Schulte B., *Integracja europejska a ochrona socjalna*, [w:] K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek (red.), *Państwo socjalne w Europie. Historia-rozwój-perspektywy*, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Steinmeyer H.-D., *Dostosowanie systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Środkowej i Wschodniej do europejskiego prawa socjalnego na przykładzie Polski*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa 1999.
- Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 5, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
- Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, PWE, Warszawa 1973.

⁷⁴ Wywód za: *The Tory time warp*, „The Economist”, 6.07.2019, s. 25–26; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brexit-lider-partii-pracy-zapowiada-kampanie-na-rzecz-pozostania-z-ue/1jk2xjt>, pobrano 09.07.2019; <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49588186>, pobrano 5.09.2019.

⁷⁵ <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/brexit-prawa-obywateli-ue-w-wielkiej-brytanii/ze8xve4>, pobrano 20.08.2018.

⁷⁶ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45714413>, pobrano 2.10.2018.

⁷⁷ J. Martonyi, op. cit., s. 17–18; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/balagan-po-brexicie-bedzie-niemal-niemozliwe-ustalenie-kto-ma-prawo-do-pracy-na/c03vd0j>, pobrano 31.10.2018.

⁷⁸ <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/twardy-brexit-skutki-dla-polski-raport-pie/rz5018y>, pobrano 13.03.2019.

⁷⁹ <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/brexit-a-sytuacja-polakow-w-wielkiej-brytanii/w402h1n>, pobrano 27.08.2019.

- Szybkie A., *Zrównanie świadczeń, dochodów, okoliczności i zdarzeń w świetle rozporządzenia UE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2017, nr 4.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998–2000, t. I.
- Świątkowski A.M., *Ustrojowe granice gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego*, „Palestra” 2011, nr 7–8.
- Uścińska G., *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 11–12.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Vartiainen J., *The future of the European welfare states: the intriguing role of demography?*, „European View” 2017, No. 1.
- von Maydell B., Burchardt K., Henke K.-D., Leitner R., Muggels R., Quanta M., Rauhala P.-L., Verschraegen G., Żukowski M., *Enabling Social Europe*, Springer, Berlin 2006.
- Wyrozumka A., *Zasady działania Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
- Wyrozumka A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
- Żukowski M., *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, [w:] T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2004.

STRONY INTERNETOWE

- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf, pobrano 28.02.2018.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/donald-tusk-z-wielka-brytania-mozliwa-tylko-umowa-o-wolnym-handlu/qk9vx9m>, pobrano 7.03.2018.
- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf, pobrano 19.03.2018.
- <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/03/22-23/>, pobrano 23.03.2018.
- <https://www.politico.eu/article/brexit-trade-customs-union-theresa-may-a-managed-surrender/>, pobrano 23.03.2018.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brexit-historia-kapitulacji-londynu-komentarz-komentarz/4gtrmx9>, pobrano 25.03.2018.
- <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1394392,barnier-w-sprawie-brexitu-ue-musi-byc-gotowa-na-brak-porozumienia-z-londynem.html>, pobrano 30.04.2018.
- <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euco-conclusions-art-50/>, pobrano 29.06.2018.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/wielka-brytania-publikuje-biala-ksiege-w-sprawie-brexitu/974rcgv>, pobrano 12.07.2018.
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf, pobrano 17.07.2018.
- <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/brexit-prawa-obywateli-ue-w-wielkiej-brytanii/ze8xve4>, pobrano 20.08.2018.
- <https://www.rp.pl/Komentarze/308219915-Brexit-Teraz-to-Brytyjczycy-potrzebują-Polakow.html>, pobrano 22.08.2018
- <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45714413>, pobrano 2.10.2018.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/balagan-po-brexicie-bedzie-niemal-niemozliwe-ustalenie-kto-ma-prawo-do-pracy-na/c03vd0j>, pobrano 31.10.2018.
- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf, pobrano 14.11.2018.
- <https://www.bbc.co.uk/news/amp/uk-politics-46188790>, pobrano 15.11.2018.
- <https://www.consilium.europa.eu/media/37059/20181121-cover-political-declaration.pdf>, pobrano 22.11.2018.
- <http://www.consilium.europa.eu/media/37103/25-special-euco-final-conclusions-en.pdf>, pobrano 25.11.2018.
- <https://businessinsider.com.pl/finanse/brytyjczycy-w-polsce-po-brexicie-mswia-ma-juz-przepisy/zgb7n0g>, pobrano 15.01.2019.
- <https://www.tvn24.pl/wiadomości-ze-swiata,2/brytyjski-rzad-o-immigracji-w-razie-twardego-brexitu,904695.html>, pobrano 29.01.2019.
- <https://www.forbes.pl/praca/europejczycy-opuszczają-rynek-pracy-w-wielkiej-brytanii/h9tevb>, pobrano 21.02.2019.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/poslowie-za-proba-oslony-praw-obywateli-ue-i-planem-glosowan-ws-brexitu/f7ghk3s>, pobrano 27.02.2019
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brytyjska-wiceminister-do-polakow-chcemy-zebyscie-zostali/h5bfgcx>, pobrano 1.03.2019.
- <https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/immigration/the-immigration-bill-an-end-to-free-movement/>, pobrano 15.03.2019.
- <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-grant-rexit-extension-with-strings-attached/amp/>, pobrano 22.03.2019.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/maleje-liczba-polakow-w-wielkiej-brytanii/1ngy2xv>, pobrano 25.05.2019.
- <https://www.independent.co.uk/voices/boris-johnson-landslide-win-tory-leadership-no-deal-brexit-disaster-a8991286.html>, pobrano 6.07.2019.
- <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/brexit-lider-partii-pracy-zapowiada-kampanie-na-rzecz-pozostania-z-ue/1jk2xjt>, pobrano 9.07.2019.
- <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/brexit-a-sytuacja-polakow-w-wielkiej-brytanii/w402h1n>, pobrano 27.08.2019.
- <https://www.bbc.com/news/uk-49579480>, pobrano 4.09.2019.
- <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49588186>, pobrano 5.09.2019.

AKTY PRAWNE

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (tekst jedn. Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z 7 lutego 1992 r. (tekst jedn. Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 13).
- Karta Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r. (tekst jedn. Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 398).
- Rozporządzenie Rady Ministrów nr 3/58/EWG z 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 30 z 16.12.1958, s. 561 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów nr 4/58/EWG z 3 grudnia 1958 r. – Przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady Ministrów nr 3/58/EWG z 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 30 z 16.12.1958, s. 597 z późn. zm.).

- Rozporządzenie nr 36/63 z 2 kwietnia 1963 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników przygranicznych (Dz.U. 62 z 20.04.1963, s. 1314 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów nr 1408/71/EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 141 z 05.07.1971, s. 2 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów nr 574/72/EWG z 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia Rady Ministrów nr 1408/71/EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 74 z 27.03.1972, s. 1 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady nr 859/2003 z 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia Rady Ministrów nr 1408/71/EWG i rozporządzenia Rady Ministrów nr 574/72/EWG na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. L 124 z 20.05.2003, s. 1 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009/WE z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1231/2010 z 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie nr 883/2004/WE i rozporządzenie nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141 z 27.5.2011, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 500/2019 z 25 marca 2019 r. w sprawie ustanowienia środków awaryjnych w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (Dz.U. L 85 z 27.03.2019, s. 35).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie nr 1612/68/EWG i uchylająca dyrektywy nr 62/22/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77 z późn. zm.).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 1984 r. w sprawie *ProdestSarl v. Caisse Primaired' Assurance Maladie de Paris* (sygn. akt C-237/83 – Zb. Orz. 1984, s. I-3153).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 1994 r. w sprawie *R.L. Aldenereld v. Staatssecretaris van Financien* (sygn. akt C-60/93 – Zb. Orz. 1994, s. I-2991).
- Ustawa z 15 marca 2019 r. o uregulowaniu niektórych spraw w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 622).

Co-ordination of social security systems in the European Union and Brexit

PAWEŁ KALETA
European Parliament

SUMMARY: *Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union (Brexit) will definitely bring various consequences in the field of social security. It is therefore worthwhile to analyse its current perspectives from the point of view of the co-ordination of social security in the EU, taking into account in particular the situation of Poles residing in the United Kingdom (as well as, in a comparative and auxiliary manner, of the British residing in Poland) and of their social rights. Therefore, the article synthetically presents the current state of the EU co-ordination of social security systems in this context, focusing on the examples given above. It has been written at a time, when the prospect of a no-deal Brexit starts looming as a distinct possibility. Even though such a lack of agreement between the parties in question might bring adverse consequences for the said rights, appropriate legal changes (in particular to the EU law) have already been prepared to enter into force, and guarantees of preservation of the rights in question have already been formally put forward. Nevertheless, their scope and practical implementation is still dependent on further political decisions.*

KEY WORDS: *Brexit, social rights, social security, co-ordination, European Union, European Union law*