

Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur

Przepisy o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają fundamentalne znaczenie dla realizacji traktatowej zasady swobodnego przepływu osób. Stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 napotyka jednak w praktyce trudności i staje się przedmiotem sporów między państwami członkowskimi. Spory te dotyczą sposobu interpretacji przepisów unijnych bądź okoliczności faktycznych istotnych dla oceny danej sprawy. Przedłużające się, niezatłumione konflikty między administracjami państw członkowskich z jednej strony generują koszty i obciążenia dla zaangażowanych w nie instytucji, z drugiej uderzają w zaufanie obywateli i przedsiębiorców do prawa Unii Europejskiej i stawiają pod znakiem zapytania skuteczność ochrony socjalnej, którą przepisy o koordynacji mają gwarantować. Kwestia szybkiego i ostatecznego rozwiązywania sporów ma więc doniosłe znaczenie praktyczne, zarówno w sensie systemowym, jak i jednostkowym.

Spory z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą być rozstrzygane w postępowaniach sądowych, prowadzonych przed sądami krajowymi lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), albo w postępowaniach pozasądowych, opartych na formule dialogu, koncyliacji, a już wkrótce także mediacji między administracjami państw członkowskich. Niniejszy artykuł ma na celu omówienie dostępnych pozasądowych metod rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi. Zagadnienie to zasługuje na pogłębioną analizę, gdyż ostatnie lata przyniosły istotne zmiany w tej materii. Głównymi czynnikami rozwoju były nowe rozstrzygnięcia TSUE oraz powołanie do życia w 2019 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

Słowa kluczowe: Europejski Urząd ds. Pracy, koncyliacja/mediacja, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, rozwiązywanie sporów między państwami członkowskimi, Unia Europejska

Otrzymano: 6.09.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 27.01.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.5057

Wprowadzenie

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jest najważniejszym narzędziem zapewniania ochrony socjalnej obywatelom Unii Europejskiej (UE) korzystającym ze swobody przepływu osób. Przepisy o koordynacji nie ujednolicają krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ani nie zastępują ich jednym ponadpaństwowym systemem europejskim. Wspomniane uregulowania, zawarte obecnie w rozporządzeniach Rady i Parlamentu Europejskiego nr 883/2004¹ i 987/2009^{2,3}, uwzględniają różnorodność modeli wypracowanych w poszczególnych państwach i służą ich współdziałaniu w taki sposób, by osoby przemieszczające się w granicach UE korzystały z ochrony ubezpieczeniowej niezależnie od miejsca swego aktualnego pobytu⁴. Przepisy unijne koordynują istniejące krajowe systemy zabezpieczenia społecznego i w ten sposób:

- zapobiegają kolizjom ustawodawstw krajowych, w wyniku których zainteresowany z tytułu wykonywanej przez siebie aktywności zawodowej w żadnym z państw członkowskich nie podlegałby ubezpieczeniu lub przeciwnie – byłby zobowiązany do opłacania składek/danin publicznych w więcej niż jednym państwie;
- pozwalają na sumowanie okresów ubezpieczenia przebytych w różnych państwach członkowskich w celu nabycia prawa do świadczeń;
- dają prawo do otrzymywania świadczeń poza krajem, w którym dana osoba jest/ była ubezpieczona;
- zapewniają równe traktowanie obywateli państw UE w dostępie do świadczeń.

Koordinacja warunkuje rzeczywistą realizację prawa do wyboru zatrudnienia, swobody świadczenia usług, swobody osiedlenia się w wybranym państwie członkowskim UE i sprowadzenia do niego rodziny. Stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 napotyka jednak w praktyce liczne trudności i staje się przedmiotem sporów między państwami członkowskimi. Przyczyn tej sytuacji można upatrywać po pierwsze w znacznym stopniu skomplikowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz unijnych

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 166, 30 kwietnia 2004 r., s. 1, z późn. zm. (dalej jako rozporządzenie nr 883/2004).

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników, Dz. Urz. UE L 284, 30 października 2009 r., s. 43, z późn. zm. (dalej jako rozporządzenie nr 987/2009).

3 System ten uzupełnia rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz. Urz. UE L 344, 29 grudnia 2010 r., s. 1.

4 A.M. Świątkowski, *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000, s. 27; R. Cornelissen, F. De Wispelaere, *Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies and challenges* [w:] *Social policy in the European Union: the long and winding road*, European Social Observatory and the European Trade Union Institute, 2020, s. 146–147; zob. także wyrok z 16 lipca 2020 r., AFMB, C-610/18, ECLI:EU:C:2020:565, pkt 63 i pkt 68 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

przepisów o ich koordynacji⁵, które prowadzą do różnych interpretacji tych samych norm przez poszczególne państwa członkowskie. Po drugie chodzi o obszar politycznie wrażliwy: w każdym z państw członkowskich istnieją silne powiązania finansowo-prawne między systemem zabezpieczenia społecznego a budżetem państwa; w większości państw system ten nie jest samodzielny finansowo i wymaga wsparcia ze środków publicznych, stąd wyraźna tendencja do interpretacji szeroko rozumianego prawa zabezpieczenia społecznego w sposób minimalizujący wydatki i obciążenia budżetowe. Po trzecie wreszcie przepisy o koordynacji coraz częściej wykorzystywane są w celach protekcyjnych, jako narzędzie ochrony własnego rynku produkcji czy usług przed konkurencją z innych państw członkowskich, co w sposób naturalny otwiera pole do konfliktów interpretacyjnych. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku sporów powstających na tle ustalania ustawodawstwa właściwego, tj. określania państwa, w którym osoba przemieszczająca się w obrębie UE powinna być ubezpieczona.

Spyry w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą dotyczyć sposobu interpretacji danej normy prawa UE bądź okoliczności faktycznych, w których norma ta ma być zastosowana. Rozwiązanie sporu ma wymiar zarówno indywidualny, jak i systemowy. Indywidualny, gdyż ostatecznym adresatem i odbiorcą decyzji w spornej sprawie jest skonkretyzowany podmiot, osoba fizyczna lub prawna, a przedmiotem owej decyzji – jego prawo do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego lub zobowiązania wobec tego systemu. Systemowy, ponieważ niezłatwione, trwające miesiącami, a nawet latami konflikty między administracjami państw członkowskich z jednej strony generują koszty i obciążenia dla zaangażowanych w nie organów, z drugiej – uderzają w zaufanie obywateli i przedsiębiorców do prawa UE i stawiają pod znakiem zapytania skuteczność ochrony socjalnej, którą przepisy o koordynacji mają gwarantować. Kwestia szybkiego i ostatecznego rozwiązywania sporów ma więc doniosłe znaczenie praktyczne, tak w sensie jednostkowym, jak ogólnym.

Spyry z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą być rozstrzygane w postępowaniach sądowych, prowadzonych przed sądami krajowymi lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), albo w postępowaniach pozasądowych, opartych na formule dialogu, koncyliacji, a już wkrótce także na mediacji między administracjami państw członkowskich. Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza dostępnych pozasądowych metod rozwiązywania sporów powstających między państwami członkowskimi na tle stosowania przepisów rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009⁶. Zagadnienie to zasługuje na pogłębione badania. Tryb pozasądowy pozostaje głównym sposobem rozwiązywania sporów z zakresu koordynacji, jednak w literaturze nie doczekał się dotąd szerszego omówienia. Dodatkowo ostatnie lata przyniosły

5 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 143.

6 Z analiz wyłączony został system SOLVIT, który adresowany jest do osób fizycznych oraz osób prawnych (wniosek tych podmiotów uruchamia procedurę) i służy wyjaśnianiu transgranicznych problemów powstających pomiędzy obywatelem/przedsiębiorstwem a państwem członkowskim, a nie w bezpośrednich relacjach między państwami członkowskimi.

istotną rozbudowę oraz wzrost znaczenia pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów. Czynnikiem tego rozwoju były nowe rozstrzygnięcia TSUE, w tym zwłaszcza w sprawach *A-Rosa Flussschiff*⁷, *C-620/15*, oraz *Alpenrind i in.*⁸, *C-527/16*, a także działalność ustawodawcy unijnego, który w 2019 r. powołał do życia Europejski Urząd ds. Pracy (Urząd) i przyznał mu kompetencje w zakresie udzielania pomocy w rozstrzyganiu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi⁹.

W pracy posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz, pomocniczo, socjologiczną metodą badania prawa (analiza przypadków). Publikacja ma z założenia charakter opisowy.

Metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji

Dialog i koncyliacja

Do 2019 r. państwa członkowskie miały do dyspozycji tylko jedną ścieżkę rozwiązywania sporów powstających na tle stosowania rozporządzeń z obszaru koordynacji, tj. procedurę dialogu i koncyliacji. Metoda ta ma swoje źródło w orzecznictwie TSUE z zakresu ustalania ustawodawstwa właściwego. Jej podwaliny wytyczyły wyroki w sprawach *FTS*, *C-202/97*, oraz *Banks*, *C-178/97*, w których TSUE wypowiedział się na temat charakteru prawnego dokumentów *E101/A1*, służących potwierdzeniu przynależności osób migrujących do systemu ubezpieczeń konkretnego państwa¹⁰. TSUE, nadając przedmiotowym dokumentom charakter bezwzględnie wiążący dla instytucji i sądów państw członkowskich, określił jednocześnie kroki, jakie powinny być podejmowane w przypadku powzięcia przez zainteresowane państwa wątpliwości co do prawidłowości wydania ww. zaświadczeń. Obowiązek współdziałania państw członkowskich w rozwiązywaniu sporów co do ważności dokumentów *E101/A1* został wywiedziony przez TSUE z traktatowej zasady lojalnej współpracy¹¹. Z biegiem czasu został on rozszerzony

⁷ Wyrok z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, *C-620/15*, ECLI:EU:C:2017:309.

⁸ Wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, *C-527/16*, ECLI:EU:C:2018:669.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344, Dz. Urz. UE L 186, 11 lipca 2019 r., s. 21.

¹⁰ Wyroki z 10 lutego 2000 r., *FTS*, *C-202/97*, ECLI:EU:C:2000:75, oraz z 30 marca 2000 r., *Banks*, *C-178/97*, ECLI:EU:C:2000:169. Inne kluczowe orzeczenia: wyroki z 26 stycznia 2006 r., *Herbosh Kiere*, *C-2/05*, ECLI:EU:C:2006:69, z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, *C-620/15*, *op. cit.*, na gruncie uprzednio obowiązujących rozporządzeń nr 1408/71 i 574/72, oraz wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, *C-527/16*, *op. cit.*, na gruncie obecnie obowiązujących rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009.

¹¹ Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, uprzednio art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

na inne obszary koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz skodyfikowany, początkowo w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71¹², a następnie w obecnie obowiązującym art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

Art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 wytycza zręby procedury rozstrzygnięcia sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji. Stanowi on, że w razie pojawienia się wątpliwości co do dokumentu wydanego przez instytucję państwa członkowskiego i potwierdzającego sytuację osoby migrującej w zakresie zabezpieczenia społecznego lub co do okoliczności, na podstawie których dokument ten został wydany, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymała dokument, zwraca się do instytucji, która dokument ten wydała, o niezbędne wyjaśnienia. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy swojej decyzji i w stosownych przypadkach wycofuje dokument. Jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia co do ważności dokumentu lub okoliczności, na podstawie których został on wydany, sprawa może zostać przedłożona przez właściwe władze¹³ każdego z państw członkowskich do rozpoznania przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (Komisja Administracyjna). Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie państw członkowskich w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę.

Ogólne wytyczne zawarte w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 uszczegóławia decyzja Komisji Administracyjnej nr A1¹⁴ (Decyzja nr A1). Opisuje ona poszczególne etapy procedury rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w zakresie ważności dokumentów, określania ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia nr 883/2004, precyzując zadania jej uczestników oraz terminy na dokonanie poszczególnych czynności.

Procedura, którą reguluje Decyzja nr A1, nosi nazwę dialogu i koncyliacji i obejmuje trzy zasadnicze etapy. Etap wstępny – nazywany pierwszym etapem procedury dialogu – polega na wymianie korespondencji między instytucjami ubezpieczeniowymi zainteresowanych państw członkowskich, tj. instytucjami występującą i wezwaną. Rozpoczyna się on w momencie, gdy instytucja, która kwestionuje ważność dokumentu wystawionego przez instytucję innego państwa członkowskiego lub ustalone przez nią okoliczności sprawy, zwraca się do instytucji, która wydała dokument lub ustaliła dane okoliczności, o wyjaśnienia dotyczące jej decyzji oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie danego dokumentu lub stwierdzenie jego nieważności. Instytucja występująca zobowiązana jest

12 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE L 28, 30 stycznia 1997 r., s. 1, z późn. zm.

13 Zgodnie z art. 1 lit. m) rozporządzenia nr 883/2004 określenie „właściwa władza” oznacza – w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego – ministra, ministrów lub inną odpowiednią władzę, której podlegają na całym terytorium danego państwa lub jego części.

14 Decyzja nr A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, Dz. Urz. UE C 106, 24 kwietnia 2010 r., s. 1.

uzasadnić swój wniosek oraz przekazać instytucji wezwanej wszelkie dowody stanowiące podstawę jej wątpliwości. W możliwie najkrótszym czasie, najpóźniej w terminie trzech miesięcy¹⁵ od dnia wpływu wniosku, instytucja wezwana informuje instytucję występującą o wyniku przeprowadzonego przez nią postępowania. Jeżeli instytucja wezwana nie może zakończyć postępowania wyjaśniającego w terminie, z uwagi na złożoność sprawy lub konieczność zaangażowania innego organu (np. inspekcji pracy, organów podatkowych itd.), wówczas może przedłużyć 3-miesięczny termin, jednak nie więcej niż o kolejne trzy miesiące. W wyjątkowych przypadkach zainteresowane instytucje mogą uzgodnić odmienny termin na załatwienie sprawy. Pierwszy etap procedury dialogu zawsze kończy informacja od instytucji wezwanej o jej stanowisku w spornej sprawie, tj. o potwierdzeniu pierwotnych ustaleń lub ich weryfikacji albo o utrzymaniu w mocy dokumentu lub jego wycofaniu, względnie stwierdzeniu jego nieważności. Zgodnie z Decyzją nr A1 instytucja wezwana zawiadamia o swojej decyzji także osoby, których spór bezpośrednio dotyczy (pracownicy, pracodawcy, osoby pracujące na własny rachunek), i w stosownych przypadkach informuje je o procedurach zaskarżenia tej decyzji, przewidzianych w jej prawie krajowym.

Jeżeli instytucjom występującej i wezwanej nie uda się osiągnąć porozumienia w trakcie pierwszego etapu procedury dialogu albo gdy instytucja wezwana nie zakończy postępowania wyjaśniającego w terminie sześciu miesięcy od dnia wpływu wniosku instytucji występującej, informacja o sporze zostaje przekazana właściwym władzom. Właściwe władze mogą zdecydować o rozpoczęciu drugiego etapu procedury dialogu albo o skierowaniu sprawy bezpośrednio do Komisji Administracyjnej, z pominięciem dalszej współpracy bilateralnej. W razie decyzji o rozpoczęciu drugiego etapu procedury dialogu termin na wypracowanie porozumienia między właściwymi władzami wynosi sześć tygodni. Jeśli także w trakcie drugiego etapu procedury dialogu nie jest możliwe osiągnięcie porozumienia co do sposobu rozwiązania sporu, właściwe władze każdego z państw mogą skierować sprawę do Komisji Administracyjnej. Taka decyzja otwiera trzeci etap procedury, nazywany etapem koncyliacji. Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie państw członkowskich w terminie sześciu miesięcy¹⁶ od dnia, w którym skierowano do niej sprawę. W swych działaniach Komisja Administracyjna może korzystać z pomocy Komisji Pojednawczej, eksperckiej grupy roboczej powoływanej na podstawie regulaminu Komisji Administracyjnej¹⁷. Komisja Pojednawcza składa się maksymalnie z 12 członków, nominowanych przez państwa członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję Administracyjną. Członkowie Komisji Pojednawczej nie działają jako przedstawiciele państw, lecz jako niezależni eksperci w obszarze koordynacji systemów

15 Wobec braku mocy wiążącej decyzji Komisji Administracyjnej należy przyjąć, że terminy wskazane na załatwienie sprawy w pierwszym oraz drugim etapie procedury dialogu mają charakter instrukcyjny. Potwierdza to również brak sankcji za niedotrzymanie przedmiotowych terminów.

16 Należy przyjąć, że termin ten, w przeciwieństwie do terminów wskazanych na pierwszym oraz drugim etapie procedury dialogu, ma charakter wiążący, gdyż wynika wprost z art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

17 Art. 5 ust. 1 Regulaminu Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego ustanowionej przy Komisji Europejskiej z dnia 16 czerwca 2010 r., Dz. Urz. UE, C 213 z 6 sierpnia 2010 r., s. 20.

zabezpieczenia społecznego. Zadaniem Komisji Pojedynczej jest przedstawienie Komisji Administracyjnej opinii prawnej w kwestiach będących przedmiotem sporu¹⁸ wraz z propozycjami jego zakończenia.

Procedura dialogu i concyliacji opiera się na czterech podstawowych zasadach. Po pierwsze służy ona wyłącznie rozstrzygnięciu sporów między instytucjami państw członkowskich; nie ma zatem zastosowania do dochodzenia indywidualnych roszczeń obywateli wobec instytucji zabezpieczenia społecznego. Po drugie procedura ta co do zasady nie ma zastosowania w sprawach, które są przedmiotem odwoławczego postępowania sądowego lub administracyjnego na mocy prawa krajowego – w takich przypadkach toczące się procedury dialogu i concyliacji ulegają zawieszeniu. Po trzecie opiera się ona na zasadzie lojalnej współpracy instytucji państw członkowskich, a jej prowadzenie wymaga zgody wszystkich państw członkowskich będących stronami sporu. Po czwarte wreszcie, mimo iż została wykreowana przez TSUE i jej stosowanie TSUE uznaje za obowiązkowe¹⁹, wynik procedury nie ma mocy prawnie wiążącej i w sensie formalnym nie może być egzekwowany.

Ta ostatnia cecha procedury dialogu i concyliacji zasługuje na szczególną uwagę. W obecnym stanie prawnym Komisji Administracyjnej nie przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawnie wiążących, niezależnie od ich rodzaju oraz przedmiotu. Już w orzeczeniu *Van der Vecht*, C-19/67²⁰, TSUE rozstrzygnął, że decyzje Komisji Administracyjnej mają wyłącznie walor opinii. Stwierdzenie to znalazło rozwinięcie w orzeczeniu w sprawie *Romano*, C-98/80²¹, zgodnie z którym

zarówno z art. 155 Traktatu, jak i z systemu prawnego stworzonego przez Traktat, w szczególności z art. 173 i 177, wynika, że ciało takie jak Komisja Administracyjna nie może być upoważnione przez Radę do przyjmowania aktów wywołujących skutki prawne,

oraz dalsze potwierdzenie w orzeczeniach *Grisvard and Kreitz*, C-201/91²², oraz *Alpenrind i in.*, C-527/16²³. Należy uznać, że powyższe orzeczenia TSUE mają zastosowanie niezależnie od tego, iż państwa członkowskie są związane zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz że art. 89 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009 wymaga, by instytucje tych państw były informowane o wszystkich przepisach wspólnotowych, legislacyjnych lub innych, w tym o decyzjach Komisji Administracyjnej, oraz aby je stosowały w zakresie określonym rozporządzeniami nr 883/2004 i nr 987/2009. W tym kontekście także rozstrzygnięcia Komisji Administracyjnej wydawane w sporach między państwami członkowskimi z zakresu koordynacji systemów

18 M. Morsa, *The European regulations on social security coordination from the perspective of the Belgian Authority*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2019/rbss-2019-1-european-regulations-on-social-security-coordination-belgian-authority-fr.pdf> (20.12.2021).

19 Wyrok z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, *op. cit.*, pkt 53 i nast.

20 Wyrok z 5 grudnia 1967 r., *Van der Vecht*, C-19/69, ECLI:EU:C:1967:49, s. 355.

21 Wyrok z 14 maja 1981 r., *Giuseppe Romano*, C-98/80, ECLI:EU:C:1981:104, pkt 20.

22 Wyrok z 1 października 1992 r., *Grisvard i Kreitz*, C-201/91, ECLI:EU:C:1992:368, pkt 25.

23 Wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, C-527/16, *op. cit.*, pkt 63.

zabezpieczenia społecznego nie mają waloru prejudykatu. Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 zresztą stanowi wyraźnie, że Komisja Administracyjna stara się jedynie „pogodzić rozbieżne opinie” państw członkowskich. Także Decyzja nr A1, opisując przebieg postępowania przed Komisją Administracyjną, określa je terminem „procedura koncyliacji”. Z teorii prawa międzynarodowego wynika, że koncyliacja jest metodą załatwiania sporów międzynarodowych, zgodnie z którą strony powołują komisję bądź na podstawie stałej, bądź też w trybie *ad hoc*, aby zająć się konkretnym problemem. Komisja ta przystępuje do bezstronnego zbadania sporu i podejmuje próbę ustalenia rozwiązania, które mogłoby być przyjęte przez strony, lub też udzielenia stronom pomocy w załatwieniu sporu, po którą się zwróciły. W przeciwieństwie do postępowania sądowego wyniki prac komisji koncyliacyjnej nie są prawnie wiążące, stanowią dla stron jedynie propozycję, która może zostać przyjęta, odrzucona lub być przedmiotem dalszych negocjacji.

Rozstrzygnięcia Komisji Administracyjnej są zatem tylko opiniami prawnymi lub opiniami w zakresie interpretacji przepisów²⁴ i nie ograniczają możliwości skorzystania przez państwo z drogi sądowej. Jeśli państwa członkowskie pomimo przeprowadzenia dwóch etapów dialogu oraz etapu koncyliacji z udziałem Komisji Administracyjnej w dalszym ciągu pozostają w sporze, zgodnie z wytycznymi zawartymi w orzecznictwie mogą wystąpić do TSUE w trybie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁵ z zarzutem uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE. Postępowanie przed TSUE jest więc kolejnym etapem procedury rozstrzygnięcia sporów z obszaru koordynacji, choć już wykraczającym poza ramy regulacji rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009²⁶.

Procedura mediacji

Do niedawna procedura dialogu i koncyliacji była jedyną pozasądową metodą rozwiązywania sporów powstających na tle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sytuację tę zmieniło utworzenie 31 lipca 2021 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy. Zadaniem Urzędu jest zapewnienie pomocy państwom członkowskim i Komisji Europejskiej w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa Unii w zakresie mobilności pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na terenie Unii²⁷. Jedną z kompetencji Urzędu jest mediacja i pomoc w rozstrzygnięciu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi²⁸.

24 W literaturze reprezentowany jest pogląd, że mimo braku mocy wiążącej rozstrzygnięć Komisji Administracyjnej państwa członkowskie powinny się do nich stosować z uwagi na fakt, że w ich przyjęciu uczestniczą upoważnieni przedstawiciele rządów państw członkowskich, por. M. Pörtl, B. Spiegel, *Arbitration under International Social Security Instruments*, „Intertax” 2014, Vol. 42, Issue 3, s. 197, por. także D. Dzienisiuk, *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 1–2, s. 17–23.

25 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r.

26 Por. cytowane wyroki z 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, *op. cit.*, pkt 46, oraz z 6 września 2018 r., Alpenrind i in., C-527/16, *op. cit.*, pkt 61.

27 Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2019/1149.

28 Art. 2 lit. c oraz art. 4 lit. g rozporządzenia 2019/1149.

Art. 1 ust. 4 lit. c) w powiązaniu z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 2019/1149 stwarza prawne podstawy dla podejmowania przez Urząd mediacji w sporach powstałych na tle stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁹. Jak dotąd procedura mediacji jest jedynie konstruktem prawnym. Jej stosowanie w praktyce wymaga uzgodnienia szczegółowego regulaminu mediacji³⁰, obejmującego kwestie organizacji pracy, terminów na dokonywanie poszczególnych czynności, sposobu powoływania mediatorów i członków Komisji Mediacyjnej itd., oraz porozumienia o współpracy pomiędzy Urzędem a Komisją Administracyjną w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego³¹. Stosowne prace rozpoczęto na początku 2021 r. i są one nadal prowadzone³². Zgodnie z zapowiedziami Urzędu podjęcie obowiązków w zakresie rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi nastąpi w styczniu 2022 r. Wobec braku szczegółowych regulacji dookreślających przyszłą procedurę mediacji przed Urzędem wyłączone źródło informacji na temat jej kształtu stanowi obecnie art. 13 rozporządzenia nr 2019/1149.

Procedura mediacji z udziałem Urzędu wykazuje szereg cech wspólnych z procedurą koncyliacji przed Komisją Administracyjną. Analogicznie jak procedura koncyliacji procedura mediacji może być przeprowadzana jedynie za zgodą wszystkich państw członkowskich będących stronami sporu. Mediacja służy wyłącznie rozwiązywaniu sporów między państwami członkowskimi i nie może być wykorzystywana w relacji osoba fizyczna lub osoba prawna – instytucja. Procedura mediacji nie ma zastosowania w sprawach, które są przedmiotem postępowania sądowego na szczeblu krajowym lub unijnym; mediacje będące w toku ulegają w takim razie zawieszeniu. Podjęcie mediacji przez Urząd musi być poprzedzone etapem bezpośrednich kontaktów i dialogu między zainteresowanymi stronami. Wypracowane w toku mediacji stanowisko nie ma mocy prawnie wiążącej, celem mediacji jest bowiem, wedle rozporządzenia nr 2019/1149, pogodzenie rozbieżnych stanowisk państw, które są stronami sporu, oraz przyjęcie niewiążącej opinii. Istotną różnicą pomiędzy mediacją a koncyliacją jest natomiast możliwość rozpoczęcia mediacji przez Urząd z własnej inicjatywy, przy braku analogicznego uprawnienia po stronie Komisji Administracyjnej w koncyliacji.

Inicjatorem mediacji może być zarówno każde z państw członkowskich pozostających w sporze, jak i sam Urząd. Specyficzną rolę w zakresie inicjowania mediacji rozporządzenie nr 2019/1149 przyznaje sieci SOLVIT, która może zgłaszać do Urzędu sprawy nierozwiązane w ramach oferowanych przez siebie procedur, co jednak nie pozbawia

29 Art. 1 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 2019/1149 wskazuje następujące akty z dziedziny zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących jako objęte zakresem działalności Urzędu: rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009, włącznie z przepisami rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 w zakresie, w jakim są nadal stosowane, oraz rozporządzenia nr 1231/2010 i nr 859/2003 wraz ze zmianami do ww. aktów.

30 Podstawę do przyjęcia regulaminu mediacji stanowi art. 13 ust. 6 rozporządzenia nr 2019/1149.

31 Podstawę do przyjęcia porozumienia o współpracy między Urzędem a Komisją Administracyjną stanowi art. 13 ust. 11 zdanie drugie rozporządzenia nr 2019/1149.

32 Informacje na temat aktualnego stanu prac są dostępne na stronie <https://www.ela.europa.eu/en/mediation> (20.12.2021).

Urzędu prawa do samodzielnej oceny zgłaszanej przez SOLVIT sprawy i do podjęcia niezależnej decyzji o ewentualnym wszczęciu mediacji z własnej inicjatywy³³.

Rozpoczęcie procedury mediacji musi być poprzedzone bezpośrednim dialogiem między państwami członkowskimi pozostającymi w sporze. Odpowiedni zapis w rozporządzeniu nr 2019/1149 jest enigmatyczny³⁴, można jednak przypuszczać, że w razie złożenia wniosku o mediację przez jedno bądź wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w sporze Urząd powinien sprawdzić, czy strony podjęły uprzednio próbę rozwiązania sporu w bezpośrednich kontaktach oraz czy dialog ten istotnie okazał się nieskuteczny. W przypadku podjęcia postępowania mediacyjnego z własnej inicjatywy Urząd powinien wezwać państwa do dialogu i wstrzymać się z rozpoczęciem procedury mediacji do czasu jego zakończenia. Szczególny przypadek stanowią sprawy zgłoszone do mediacji przez sieć SOLVIT oraz sprawy z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w których już wcześniej zastosowana została procedura dialogu na podstawie Decyzji nr A1. Wydaje się, że w takich przypadkach wymóg odbycia bezpośredniego dialogu przez państwa członkowskie przed formalnym podjęciem mediacji mógłby zostać uznany za wypełniony.

Jeżeli bezpośrednie kontakty między państwami członkowskimi będącymi stronami sporu nie przyniosą skutku, procedura mediacji przed Urzędem może zostać wszczęta, o ile wszystkie zainteresowane państwa wyrażą na to zgodę. Brak zgody którejkolwiek ze stron sporu udaremnia mediację i zamyka drogę do podjęcia przez Urząd dalszych działań w sprawie. Państwo członkowskie odrzucające mediację musi przedstawić Urzędowi oraz państwom członkowskim, z którymi pozostaje w sporze, pisemne uzasadnienie swojej decyzji.

Jeśli wszystkie państwa członkowskie będące stronami sporu wyrażą zgodę, mediacja zostaje formalnie podjęta. Rozporządzenie nr 2019/1149 przewiduje procedurę dwustopniową. Pierwszy etap postępowania mediacyjnego opiera się na udziale mediatora, który współpracuje ze stronami w celu uzgodnienia sposobu rozwiązania sporu. Na tym etapie postępowania w mediacji mogą również uczestniczyć z głosem doradczym eksperci z innych państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Urzędu. Uzgodnienie sposobu rozwiązania sporu przybiera postać niewiążącej opinii, zaakceptowanej przez wszystkie strony sporu. Jeżeli w ramach pierwszego etapu mediacji uda się wypracować niewiązącą opinię, procedura zostaje zakończona. W takim przypadku strony sporu zostają zobowiązane do poinformowania Urzędu w terminie trzech miesięcy od przyjęcia opinii o działaniach podjętych w celu jej wdrożenia. Jeżeli jednak w wyniku mediacji podjętej z udziałem mediatora niewiążąca opinia co do sposobu rozstrzygnięcia sporu nie zostanie uzgodniona, procedura może być kontynuowana, o ile państwa pozostające w sporze wyrażą na to zgodę. Ewentualna odmowa którejkolwiek ze stron sporu kończy procedurę już po pierwszym etapie, wymaga jednak uzasadnienia. Kolejny, drugi etap mediacji odbywa się przed Komisją Pojednawczą, złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, z wyłączeniem państw, które pozostają w sporze. W postępowaniu mogą uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele Komisji i Urzędu. Jeśli Komisja

33 Motyw 23 preambuły rozporządzenia nr 2019/1149.

34 Art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 2019/1149.

Pojednawcza i państwa członkowskie zaangażowane w spór uzgodnią na tym etapie niewiążącą opinię co do sposobu rozwiązania sporu, procedura zostaje zakończona. Wówczas strony, podobnie jak ma to miejsce w razie zakończenia mediacji na pierwszym etapie, zobowiązane są w terminie trzech miesięcy od dnia przyjęcia niewiążącej opinii złożyć do Urzędu sprawozdanie z działań podjętych w celu wykonania jej zaleceń.

Przedstawiona powyżej procedura mediacyjna podlega modyfikacji w przypadku sporów dotyczących, w całości lub w części, spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego. Art. 13 ust. 10 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2019/1149 formułuje generalną zasadę, zgodnie z którą mediacja prowadzona przez Urząd w obszarze zabezpieczenia społecznego pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji Komisji Administracyjnej, w tym wszystkich podejmowanych przez nią decyzji. Równie istotne znaczenie ma reguła zapisana w art. 13 ust. 10 zdanie drugie, iż w mediacji przed Urzędem respektuje się i uwzględnia wszelkie stosowne decyzje Komisji Administracyjnej. Jak można się domyślać, powoływane regulacje mają na celu zapewnienie spójności art. 13 rozporządzenia nr 2019/1149 z normą art. 72 rozporządzenia nr 883/2004, w świetle której rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, usprawnianie jednolitego stosowania prawa UE i wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie zabezpieczenia społecznego stanowi kompetencję Komisji Administracyjnej.

Rozporządzenie nr 2019/1149 określa również ogólne mechanizmy współistnienia procedury dialogu i koncyliacji oraz procedury mediacji. Jeżeli spór dotyczy, w całości lub w części, spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym, to zgodnie z art. 13 ust. 11 rozporządzenia nr 2019/1149 Urząd po otrzymaniu wniosku państwa (państw) członkowskiego o mediację informuje o tym fakcie Komisję Administracyjną. Analogiczne zobowiązanie powstaje po stronie Urzędu, gdy zamierza on z własnej inicjatywy podjąć mediację w sprawie z obszaru zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi na dokonaną notyfikację Komisja Administracyjna po uzyskaniu zgody zainteresowanych państw członkowskich może wystąpić do Urzędu o przekazanie sporu do jej rozpatrzenia. Wniosek Komisji Administracyjnej jest dla Urzędu wiążący. Wyłącza on możliwość prowadzenia mediacji w danej sprawie w oparciu na rozporządzeniu nr 2019/1149 i pozwala na rozpoczęcie procedury koncyliacji na podstawie Decyzji nr A1. Jeśli Komisja Administracyjna nie wyrazi zamiaru przejścia sprawy lub jeśli na takie przejście nie zgodzi się którakolwiek ze stron sporu, procedura mediacji przed Urzędem toczy się według opisanych wyżej zasad ogólnych. Sprawa z obszaru zabezpieczenia społecznego zgłoszona do mediacji może również zostać przekazana do rozpoznania Komisji Administracyjnej na wniosek któregośkolwiek z państw członkowskich, będących stronami sporu. Żądanie tej treści może zostać złożone na każdym etapie mediacji. Po otrzymaniu go Urząd nie wszczyna lub, w przypadku gdy mediacja została już wszczęta, zawiesza procedurę dotyczącą zabezpieczenia społecznego i przekazuje sprawę do rozpoznania Komisji Administracyjnej.

Przepisy rozporządzenia nr 2019/1149 dotyczące wzajemnych relacji między Urzędem a Komisją Administracyjną sformułowane są ogólnie, co rodzi ryzyko powstawania sporów kompetencyjnych. Postanowienia przyszłego porozumienia o współpracy

między Urzędem i Komisją Administracyjną w obszarze zabezpieczenia społecznego powinny określić jasny podział zadań, uwzględniający zarówno unikalne doświadczenie merytoryczne Komisji Administracyjnej, jak i imponujące możliwości operacyjne Urzędu.

Uwagi końcowe

Metody pozasądowe są ważną alternatywą dla postępowań sądowych. Procedura dialogu i koncyliacji funkcjonuje od dwóch dekad (w swym obecnym kształcie określonym Decyzją nr A1 od 2010 r.), jednak w literaturze brakuje pogłębionych badań na jej temat. Wydaje się, że w jej ramach szczególnie użyteczna jest procedura dialogu, w której próba wypracowania porozumienia odbywa się w relacjach bilateralnych, z udziałem najpierw instytucji, a potem władz właściwych. Biorąc pod uwagę fakt, że w okresie 12 lat obowiązywania Decyzji nr A1 do etapu koncyliacji przed Komisją Administracyjną trafiło zaledwie dziewięć spraw, można założyć, że intensywne prace na poziomie krajowych administracji państw członkowskich doprowadziła do rozwiązania wielu sporów, zanim osiągnęły one zaawansowane stadium, wymagające interwencji Komisji Administracyjnej. Jednak kolejne etapy procedury zdają się nie odpowiadać pokładanym w nich niegdyś oczekiwaniom. Niewątpliwie znaczącym ograniczeniem procedury koncyliacji jest brak mocy wiążącej decyzji i rozstrzygnięć Komisji Administracyjnej, a przez to brak możliwości skutecznej ich egzekucji w postępowaniach krajowych. Także zalecenie, by nierozwiązane w drodze koncyliacji z udziałem Komisji Administracyjnej sprawy z obszaru koordynacji były przekazywane do rozpoznania TSUE w trybie art. 259 TFUE, należy uznać za pozbawione praktycznego znaczenia. Ze względów politycznych ten środek prawny jest zastrzeżony dla spraw o fundamentalnym znaczeniu dla interesów państw członkowskich, trudno zatem sobie wyobrazić, aby jakiegokolwiek państwo skorzystało z niego w przypadku sporu o ustalenie ustawodawstwa właściwego czy sposobu obliczenia emerytury w sprawie indywidualnej. Ocena procedury mediacji z oczywistych względów nie jest obecnie możliwa. Państwa członkowskie i sam Urząd wiążą z nią duże nadzieje, choć wydaje się, że z uwagi na fakt, że rezultatem postępowania mediacyjnego ma być wypracowanie niewiążącej opinii, mediacja nie wyeliminuje podstawowej ułomności procedury koncyliacji, tj. braku prawnych możliwości wyegzekwowania podjętych ustaleń. Która z przedstawionych metod okaże się bardziej użyteczna w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego? Odpowiedź na to pytanie przyniosą nam nadchodzące miesiące.

Grażyna Sypniewska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-3647-2504

ŹRÓDŁA:

- Cornelissen R., De Wispelaere F., *Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies and challenges* [w:] *Social policy in the European Union: the long and winding road*, European Social Observatory and the European Trade Union Institute, 2020.
- Dzienisiuk D., *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 1–2.
- Morsa M., *The European regulations on social security coordination from the perspective of the Belgian Authority*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2019/rbss-2019-1-european-regulations-on-social-security-coordination-belgian-authority-fr.pdf> (20.12.2021).
- Pörtl M., Spiegel B., *Arbitration under International Social Security Instruments*, „Intertax”, Vol. 42, Issue 3.
- Świątkowski A.M., *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Out-of-court dispute settlement methods between Member States in the field of social security scheme coordination – a description of the procedures in force

The provisions on the EU coordination of social security systems are fundamental to the implementation of the Treaty principle of free movement of persons. Unfortunately, the application of Regulations No. 883/2004 and 987/2009 is in practice difficult, and becomes the subject of disputes between Member States, that concern either the way the EU rules are interpreted, or the factual circumstances relevant to the assessment of the given case. Protracted, unsolved conflicts between Member States' administrations, on the one hand, generate costs and burdens for the institutions involved, while on the other, undermine the trust of citizens and businesses in EU law and call into question the effectiveness of the social protection the coordination rules are supposed to guarantee. The issue of the efficient settlement of disputes is therefore of major importance, both in a systemic and individual sense. Disputes arising from the coordination of social security systems regulations may be settled either in judicial proceedings before the national courts, or the Court of Justice of the European Union (CJEU) or in out-of-court proceedings based on dialog, conciliation or – soon – also mediation between national administrations. This article aims to introduce the available out-of-court dispute settlements methods that can be used by Member States. This issue deserves to be analyzed in depth, as recent years have brought about significant changes in this matter. The main development factors were the new rulings of the CJEU and the establishment of the European Labour Authority in 2019.

Key words: European Labour Authority, conciliation/mediation, coordination of social security systems, settlements of disputes between Member States, the European Union