

ARTUR TOMANEK

ORCID: 0000-0002-3287-5886

Uniwersytet Wrocławski

## KOGNICJA SĄDU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W SPRAWACH Z ELEMENTEM TRANSGRANICZNYM W ROZUMIENIU ROZPORZĄDZEŃ WE NR 883/2004 I 987/2009

Abstrakt: Przedmiotem opracowania jest kognicja sądu ubezpieczeń społecznych w postępowaniach z elementem transgranicznym, prowadzonych przy zastosowaniu rozporządzeń unijnych o koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Kognicja jest rozumiana jako określenie, jakimi kwestiami natury faktycznej i prawnej powinien zajmować się sąd w celu rozpoznania sprawy. W konkluzji autor stwierdza, że kognicja ta podlega istotnemu ograniczeniu, co wynika z charakteru postępowania mającego na celu ustalenie ustawodawstwa właściwego.

Słowa kluczowe: kognicja, sąd ubezpieczeń społecznych, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, związanie sądu, ustalenie ustawodawstwa właściwego

### UWAGI WSTĘPNE

Termin „kognicja sądu” nie jest wyrażeniem pochodzącym z języka prawnego, dlatego też jest on stosowany przez literaturę i orzecznictwo w różnych kontekstach. Generalnie zarysowują się dwa jego znaczenia. Po pierwsze, kognicja sądu jest rozumiana jako kompetencja do rozpoznawania spraw określonego rodzaju. Po drugie, pojmowana jest jako określenie, jakimi kwestiami natury faktycznej i prawnej powinien zajmować się sąd w celu rozpoznania sprawy<sup>1</sup>. Wskazuje się zatem przykładowo, że w ramach kognicji sądu wieczystoksięgowego mieści się jedynie badanie treści i formy wniosku o wpis, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treści księgi wieczystej<sup>2</sup>. Tego rodzaju sformułowania sygnalizują zwykle istnienie ograniczeń kognicji sądu, które polegają na określeniu faktów i odpowiadających

<sup>1</sup> G. Wolak, *O kognicji sądu w postępowaniu o nabycie spadku*. Cz. 2, „Przeгляд Prawno-Ekonomiczny” 2015, nr 30, s. 52–53.

<sup>2</sup> Zob. art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c.

im środków dowodowych, a także przesłanek prawa materialnego, które nie podlegają badaniu w określonym postępowaniu.

Według pierwszego z wyróżnionych ujęć kognicja sądu ubezpieczeń społecznych obejmuje rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których jest mowa w art. 476 § 2 i 3 k.p.c. Stosownie do ujęcia drugiego, dla wyznaczenia kognicji sądu ubezpieczeń społecznych istotny jest odwoławczy charakter postępowania, w ramach którego kontrolowana jest jedynie prawidłowość zaskarżonej decyzji. Implikuje to rozpoznanie sprawy w granicach zakreślonych przez stan faktyczny i prawny aktualny w dniu wydania decyzji. Ponadto podstawą rozstrzygnięcia sądu ubezpieczeń społecznych są przepisy prawa materialnego i postępowania cywilnego, a nie regulacje dotyczące postępowania administracyjnego, mające zastosowanie przy wydaniu decyzji organu rentowego<sup>3</sup>.

W niniejszym opracowaniu przedmiotem analizy jest kognicja sądu ubezpieczeń społecznych pojmowana według drugiego z zarysowanych stanowisk, koncentrująca się wokół zakresu rozpoznania okoliczności faktycznych i prawnych występujących w obrębie stosunku spornego podlegającego ocenie sądu. Rozważania obejmują jednak wyłącznie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych z elementem transgranicznym, a więc stosunki sporne wynikające ze stosowania przez polskie sądy przepisów unijnych dotyczących koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Element transgraniczny wiąże się z tym, że obywatel Unii korzysta z prawa swobodnego przepływu osób, co stwarza ryzyko kolizji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, rozstrzyganej na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>4</sup> (dalej: rozporządzenie podstawowe). Z przedmiotowego punktu widzenia uwaga autora koncentruje się wokół spraw o ustalenie ustawodawstwa właściwego w rozumieniu art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 roku dotyczące wykonywania rozporządzenia podstawowego<sup>5</sup> (dalej: rozporządzenie wykonawcze) oraz spraw o wydanie poświadczenia ustawodawstwa właściwego (wydania zaświadczenia A1), do których odnosi się art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. W sprawach takich, powszechnych w praktyce sądów ubezpieczeń społecznych, dostrzegalne są bowiem — obok wyróżnionych wyżej cech kognicji tych sądów — czynniki swoiste, wynikające ze stosowania rozporządzeń koordynacyjnych, które rzutują na szczególny kształt tej kognicji.

<sup>3</sup> Zob. bliżej: A. Tomanek, [w:] *Meritum. Postępowanie cywilne*, t. 1. *Postępowanie rozpoznawcze i zabezpieczające*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 933–934, oraz powołane tam orzecznictwo.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 r. ze zm., s. 1.

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L 284 z 30.10.2019 r., s. 1.

## SPRAWY O USTALENIE USTAWODAWSTWA WŁAŚCIWEGO

Reguły kolizyjne pozwalające na ustalenie ustawodawstwa właściwego w razie wykonywania przez daną osobę pracy najemnej, pracy na własny rachunek lub służby w dwóch lub więcej państwach członkowskich zostały zamieszczone w art. 13 rozporządzenia wykonawczego. Tryb ustalenia ustawodawstwa właściwego jest natomiast przedmiotem regulacji zawartego w nim art. 16. Wyznaczona instytucja państwa członkowskiego, w którym ubezpieczony ma miejsce zamieszkania, dokonuje na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu (art. 16 ust. 6) wstępnego ustalenia ustawodawstwa właściwego. O ustaleniu tym rzeczona instytucja jest zobowiązana poinformować wyznaczoną instytucję drugiego państwa, która może je wyrazić lub milcząco zaakceptować; w tym drugim przypadku tymczasowe ustalenie ustawodawstwa staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od doręczenia powyższej informacji. Natomiast rozbieżność opinii między zainteresowanymi instytucjami powinna być rozstrzygnięta w trybie dialogu właściwych władz państw członkowskich (art. 16 ust. 4).

Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne jest to, że w polskim porządku prawnym ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego może przyjąć postać decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od której ubezpieczonemu przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Ugruntowane jest zapatrywanie, że ustalenie dokonane przez polski organ rentowy dotyczy wyłącznie pozytywnej lub negatywnej oceny co do stosowania ustawodawstwa polskiego z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie może on natomiast decydować o właściwości obcego systemu ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy nie jest bowiem powołany do samodzielnej oceny ważności stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim<sup>6</sup>. Ocena ta należy do instytucji państwa, w którym praca jest wykonywana. Wszelkie rozbieżności istniejące między zainteresowanymi instytucjami podlegają wyjaśnieniu w omawianym wyżej trybie.

Właściwości postępowania prowadzonego z udziałem zainteresowanych instytucji państwa członkowskiego oddziałują bezpośrednio na model kognicji sądu ubezpieczeń społecznych, rozpatrującego odwołanie od decyzji organu rentowego w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego. W takim postępowaniu istota sprawy polega na weryfikacji prawidłowego zastosowania przez zainteresowane instytucje trybu określonego w art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>6</sup> Zob. m.in. wyrok ETS z dnia 30 stycznia 1997 r., C-221/95 w sprawie *C. Hervein i Hervillier SA*, European Court Reports 1997, s. 609; wyrok SN z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (OSNP) 2014, nr 3, poz. 47; wyrok SN z 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016, nr 1, poz. 13; wyrok SN z 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, Lex nr 1977828. Zob. też K. Ślęzak, *Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w przypadku jednoczesnego wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich UE*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 11, s. 30–35.

Innymi słowy, poza ramy kognicji sądu wykracza ocena stosunku prawa materialnego wpływającego na określenie tytułu ubezpieczenia społecznego w państwie członkowskim, którym może być w szczególności wykonywanie przez ubezpieczonego pracy najemnej lub pracy na własny rachunek. Kognicja ta zawęży się wyłącznie do kontroli zachowania należytego trybu postępowania, na który składa się procedowanie przez organ rentowy zgodnie z regułami ustalonymi w art. 16 rozporządzenia wykonawczego<sup>7</sup>. Uchybienie temu trybowi może polegać przykładowo na wydaniu decyzji ostatecznej mimo braku akceptacji stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez wyznaczoną instytucję innego państwa członkowskiego lub przed upływem terminu (dwóch miesięcy) na zajęcie przez tę instytucję stanowiska co do wstępnego (tymczasowego) ustalenia przez Zakład ustawodawstwa właściwego<sup>8</sup>.

Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z 22 maja 2012 roku<sup>9</sup> dodano do art. 14 rozporządzenia wykonawczego przepis ust. 5b, który wprowadził kategorię prawną pracy charakterze marginalnym, nadając jej kwalifikację negatywną poprzez wskazanie, że nie będzie ona brana pod uwagę do celów określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie na mocy art. 13 rozporządzenia podstawowego. W drugim zdaniu art. 14 ust. 5b postanowiono: „Art. 16 rozporządzenia wykonawczego stosuje się we wszystkich przypadkach objętych niniejszym artykułem”<sup>10</sup>. Mimo początkowych wątpliwości, ostatecznie ukształtowało się trafne zapatrywanie, że właściwe instytucje ubezpieczeniowe państw członkowskich są kompetentne do oceny, w trybie dialogu i współpracy (art. 16 rozporządzenia wykonawczego), czy praca wykonywana w jednym z tych państw ma charakter marginalny<sup>11</sup>. Stanowisko to należy w pełni podzielić, ponieważ pozwala ono na kompleksowe uregulowanie w ramach jednolitej procedury uzgodnieniowej zarówno ustalenia ustawodawstwa właściwego na

<sup>7</sup> Wyrok SN z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, Lex nr 2306376.

<sup>8</sup> Wymagania te nie mogą być ujmowane w sposób ściśle formalistyczny. Należy przyjąć, że instytucja państwa zamieszkania nie musi występować w trybie art. 16 ust. 2 zd. ost. rozporządzenia wykonawczego do instytucji drugiego państwa, o ile ta ostatnia wcześniej wyraziła swoje stanowisko w sprawie ustawodawstwa właściwego. Stwierdzono również trafnie, że zastrzeżenie instytucji ubezpieczeniowej innego państwa członkowskiego wniesione z niewielkim opóźnieniem po upływie terminu dwóch miesięcy, ale przed wydaniem dokumentu A1 przez instytucję właściwą, modyfikuje treść pierwotnych, w tym milcząco przyjętych, uzgodnień w zakresie ustalenia ustawodawstwa właściwego ze skutkiem od dnia tego nowego porozumienia (wyrok SN z 16 października 2018 r., I UK 229/17, OSNP 2019, nr 5, poz. 62).

<sup>9</sup> Dz.Urz. UE L 149 z 8.06.2012 r., s. 4.

<sup>10</sup> Materialna charakterystyka pracy marginalnej wykracza poza zakres niniejszego opracowania. W tej kwestii zob. T. Bakalarz, *Praca marginalna w kontekście ustalenia ustawodawstwa właściwego z zakresu zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 1, s. 32–40.

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok SN z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, Lex nr 2306376; wyrok SN z 8 stycznia 2019 r., III UK 461/17, Lex nr 2603309; wyrok SN z 25 listopada 2020 r., III UK 544/19, Lex nr 3083077.

podstawie art. 13 rozporządzenia podstawowego, jak i oceny co do marginalnego charakteru pracy, które stanowi wstępną przesłankę stosowania art. 13.

Reasumując dotychczasową część rozważań, należy wskazać, że kognicja sądu ubezpieczeń społecznych w sprawie dotyczącej ustalenia ustawodawstwa właściwego podlega istotnemu ograniczeniu. Podstawową tego przyczyną jest oparcie postępowania na zasadzie współpracy i zaufania państw członkowskich, co prowadzi do wyeliminowania roli sądu jako arbitra orzekającego o przesłankach materialno-prawnych ustalenia ustawodawstwa właściwego. Zgodne stanowisko instytucji państw członkowskich wyrażone w trakcie procedury uzgodnieniowej obliguje sąd do zaakceptowania decyzji odzwierciedlającej to stanowisko. Rzeczą sądu jest zatem w istocie kontrola wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. Wynikiem prawidłowo przeprowadzonego postępowania sąd ten jest związany<sup>12</sup>. Jest to model związania odbiegający od przepisu art. 365 § 1 k.p.c.<sup>13</sup> Po pierwsze, brak jest przepisu przewidującego *expressis verbis* związanie sądu wynikiem tego postępowania. Wniosek ten wyprowadza się z całokształtu unijnych przepisów koordynacyjnych. Po drugie, ustalenia dokonane w procedurze dialogu i konsultacji nie wymagają wydania decyzji lub orzeczenia, z którym łączyłby się formalny przymiot mocy wiążącej. Decyzja taka może być wydana przez polski organ rentowy, ale nie jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego charakteru uzgodnień instytucji państw członkowskich. Przyjmuje się bowiem trafnie, że ostateczne i tymczasowe określenie ustawodawstwa to pojęcia samodzielne i autonomiczne w rozumieniu unijnych przepisów o koordynacji zabezpieczenia społecznego<sup>14</sup>. Tymczasowe określenie ustawodawstwa może zostać wyrażone nie tylko w formie prawnej decyzji, ale również w postaci pisma skierowanego przez wyznaczoną instytucję państwa członkowskiego do instytucji innego państwa członkowskiego. Akceptacja tej drugiej instytucji dla stanowiska określonego w tym piśmie, wyrażona wyraźnie lub przez milczenie w ciągu dwóch miesięcy od jego doręczenia (art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego), jest równoznaczna z ostatecznym ustaleniem ustawodawstwa właściwego. Taki wymiar związania uwidacznia się w postępowaniach dotyczących na przykład podstawy wymiaru składek lub wysokości zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, w których wstępną przesłanką rozstrzygnięcia jest ustalenie właściwości ustawodawstwa polskiego z zakresu ubezpieczeń

<sup>12</sup> Wyjątek mogłaby stanowić sytuacja zaakceptowania przez instytucję państwa obcego stanowiska polskiego organu rentowego, ustalającego ustawodawstwo tego państwa jako właściwe, co przeczy zasadzie nieingerowania w reguły obejmowania zabezpieczeniem społecznym ustanowione przez system zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego. W istocie jednak taka niedopuszczalna ingerencja stanowi przejaw nieprawidłowego zastosowania przez organ rentowy przepisów o procedurze uzgodnieniowej, co czyni zasadną interwencję sądu.

<sup>13</sup> Według art. 365 § 1 k.p.c. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach przewidzianych w ustawie także inne osoby.

<sup>14</sup> Uzasadnienie postanowienia SN z 7 marca 2019 r., III UZ 1/19, Lex nr 2631214.

społecznych<sup>15</sup>. Postępowania te odróżniam od spraw z elementem transgranicznym *sensu stricto*, wywołanych odwołaniem od decyzji polskiego organu rentowego w przedmiocie ustalenia lub poświadczenia ustawodawstwa właściwego.

## SPRAWY O POŚWIADCZENIE USTAWODAWSTWA WŁAŚCIWEGO

Możliwość złożenia wniosku o poświadczenie przez instytucję właściwą ustawodawstwa mającego zastosowanie została przewidziana w art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. Wniosek ten może być złożony przez pracodawcę w stanach faktycznych objętych art. 12 rozporządzenia podstawowego, odnoszących się do delegowania pracownika do pracy w państwie członkowskim innym niż państwo prowadzenia przez pracodawcę normalnej działalności. Wobec ogólnego charakteru normy art. 19 ust. 2 rozporządzenia, należy jednak założyć, że poświadczenie może być wydane również w innych sytuacjach regulowanych przez ten akt prawny, w tym zwłaszcza w razie wykonywania przez zainteresowanego pracy lub innej działalności w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich (art. 13 rozporządzenia podstawowego). W tym ostatnim przypadku alternatywą jest złożenie wniosku o ustalenie ustawodawstwa właściwego na podstawie omówionego wyżej art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Wniosek w tym ostatnim trybie zainteresowany składa do instytucji miejsca jego zamieszkania (art. 16 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego), natomiast wniosek o poświadczenie ustawodawstwa właściwego — do instytucji, której ustawodawstwo ma zastosowanie w ocenie podmiotu składającego wniosek (art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego).

Porównując tryby uregulowane w art. 16 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, należy stwierdzić, że pierwszy z nich cechuje się większą złożonością w ponadpaństwowym aspekcie, ponieważ implikuje udział instytucji co najmniej dwóch państw członkowskich w postępowaniu mającym na celu ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego. Takiego udziału nie przewidziano w postępowaniu o poświadczenie ustawodawstwa właściwego. Wbrew nominalnemu określeniu wyniku tego postępowania, aktywność organu rentowego nie sprowadza się jedynie do urzędowego potwierdzenia danych wynikających z odpowiednich rejestrów i ksiąg. Organ ten rozstrzyga kwestię ustalenia ustawodawstwa właściwego na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, wobec czego wydanie poświadczenia na formularzu A1, jak i odmowa jego wydania, następuje w formie prawnej decyzji<sup>16</sup>. Ponieważ jednak procedura ta nie zakłada uzgadniania stanowiska z instytucją innego państwa członkowskiego, sąd ubezpieczeń społecznych rozpoznający ewentualne odwołanie od decyzji odmownej nie jest takim

<sup>15</sup> Zob. powołane wyżej postanowienie SN z 7 marca 2019 r. oraz postanowienie SN z 13 lutego 2019 r., III UZ 42/18, OSNP 2020, nr 2, poz. 20.

<sup>16</sup> Uchwała SN z 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010, nr 17–18, poz. 216.

uzgodnieniem związany, w odróżnieniu od sprawy zakończonej decyzją wydaną na podstawie art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Kwestia ta ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania. Oznacza to bowiem, że zakres kognicji sądu ubezpieczeń społecznych w sprawach o poświadczenie ustawodawstwa właściwego ulega poszerzeniu. W ramach rozpoznania sprawy sąd kontroluje merytoryczne podstawy decyzji organu rentowego o odmowie poświadczenia ustawodawstwa właściwego.

### MOC WIĄŻĄCA POŚWIADCZENIA USTAWODAWSTWA WŁAŚCIWEGO

Poświadczenie podlegania pracownika danemu systemowi zabezpieczenia społecznego, wydane przez właściwą instytucję państwa członkowskiego, korzysta ze szczególnego przymiotu mocy wiążącej. Stosownie do art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, dokument taki ma być akceptowany przez instytucje pozostałych państw członkowskich dopóty, dopóki nie zostanie wycofany lub uznany za nieważny przez państwo, w którym został wydany. Jedyna możliwość wyeliminowania skutków wynikających z tego poświadczenia polega na kolejnym porozumieniu instytucji państw członkowskich co do tego, że sytuacja danej osoby do celów stosowania przepisów koordynacyjnych jest inna niż wynikałoby to z wydanego dokumentu<sup>17</sup>. W tym celu zainteresowana instytucja państwa członkowskiego może zainicjować procedurę uregulowaną w art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, zwracając się do instytucji, która wydała dokument, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wezwana powinna zweryfikować przedstawiony jej materiał. Należy jednak podkreślić, że usunięcie z obrotu prawnego skutków ustalenia ustawodawstwa właściwego wymaga uzgodnienia instytucji państw członkowskich. Rolę mediatora może pełnić, zgodnie z art. 5 ust. 4, Komisja Administracyjna, która nie jest jednak uprawniona do ferowania orzeczeń, zaś jej stanowisko ma charakter opinii, nawet jeżeli stwierdziła ona, że poświadczenie zostało wydane nieprawidłowo<sup>18</sup>. Dokument jest wiążący, dopóki nie zostanie wycofany (uznany za nieważny) przez instytucję, która go wydała<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Por. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN, III UZP 4/18, OSNP 2021, nr 4, poz. 41.

<sup>18</sup> Jeżeli mediacja Komisji Administracyjnej okaże się bezskuteczna, państwo członkowskie może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań innego państwa członkowskiego zgodnie z art. 259 TFUE. Zob. wyrok TS z 11 lipca 2018 r., C-356/16, ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Belgii, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (ZOTSiSPI) 2018, nr 7, poz. I-555, pkt 92.

<sup>19</sup> Zob. wyrok TS z 6 września 2018 r., C-527/16, w sprawie *Alpenrind*, ZOTSiSPI 2018, nr 9, poz. I-669.

Za dokument stanowiący poświadczenie ustawodawstwa właściwego należy uznać zarówno zaświadczenie A1, wydane przez instytucję członkowskiego, jak decyzję tej instytucji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydaną po przeprowadzeniu postępowania unormowanego w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Oceniając znaczenie tego poświadczenia w świetle przepisów kodeksu postępowaniu cywilnego, należy stwierdzić, że stanowi ono dokument urzędowy w ujęciu art. 244 k.p.c. w zakresie stwierdzającym podleganie przez ubezpieczonego systemu ustawodawstwa zabezpieczenia społecznego danego państwa. Zaświadczenie A1 wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych korzysta z przymiotu decyzji administracyjnej, a poświadczenie dokonane przez zagraniczną instytucję zabezpieczenia społecznego stanowi zagraniczny dokument urzędowy. W świetle omawianych tutaj przepisów koordynacyjnych, treść tego dokumentu może być obalona wyłącznie w razie jego wycofania lub uznania go za nieważny przez instytucję państwa członkowskiego, która go wydała. Wobec braku innej możliwości podważenia treści tego dokumentu płynące z niego domniemanie jest szczególnie trudne do obalenia.

## WYJĄTKOWE ROZSZERZENIE KOGNICJI SĄDU W SPRAWACH TRANSGRANICZNYCH

Teza o związaniu sądu państwa członkowskiego wynikiem postępowania przeprowadzonego przez współpracujące instytucje ubezpieczeniowe państw członkowskich, a także treścią zaświadczenia A1 wydanego przez instytucję właściwą, została ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Ostatnie wypowiedzi Trybunału pozwalają jednak dostrzec wyłom w tak określonej zasadzie. W okolicznościach stanowiących faktyczne podłoże sprawy C-359/16 *Altun* instytucja bułgarska odmówiła żądaniu instytucji belgijskiej ponownego rozpatrzenia lub wycofania zaświadczeń A1 wydanych przez tę pierwszą instytucję pracodawcy bułgarskiemu delegującemu pracownikowi do wykonywania pracy w Belgii. Sprawa stanęła jednak na wokandzie belgijskiego sądu karnego, w wyniku oskarżenia o oszustwo osób odpowiedzialnych za doprowadzenie do wydania im tego zaświadczenia. Trybunał, orzekający w wyniku pytania prejudycjalnego sformułowanego przez sąd belgijski, dopuścił w wyroku z 6 lutego 2018 roku<sup>20</sup> możliwość nieuwzględnienia przez sąd krajowy w postępowaniu przeciwko osobom podejrzanym treści poświadczeń o ustawodawstwie właściwym, które zostały uzyskane w sposób noszący znamiona oszustwa. Możliwość taka została jednak uzależniona od spełnienia szeregu warunków formalnych i materialnych, które zostały ponownie przedstawione i usystematyzowane w wyroku z 11 lip-

<sup>20</sup> Wyrok TS z 6 lutego 2018 r., C-359/16, ZOTSiSPI 2018, nr 2, poz. I-63.

ca 2018 roku w sprawie C-356/16<sup>21</sup>, ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Belgii. W sprawie tej ocenie podlegał przepis belgijskiego prawa wewnętrznego, który dopuszczał odstępianie od związania treścią dokumentów wydanych na podstawie przepisów koordynacyjnych przez inne państwo członkowskie w razie stwierdzenia przez sąd krajowy, instytucję publiczną zabezpieczenia społecznego lub inspektora socjalnego działań stanowiących nadużycie w celu uchylenia się od stosowania belgijskiego ustawodawstwa.

Trybunał ocenił, że nieuwzględnienie treści zaświadczenia A1 jest możliwe dopiero wówczas, gdy instytucja państwa członkowskiego wydającego to zaświadczenie odmówiła ponownego rozpatrzenia, w rozsądnym terminie, informacji i dowodów przedstawionych przez instytucję państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani. W pierwszej kolejności niezbędne jest zatem wszczęcie tę drugą instytucję procedury przewidzianej przez art. 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę zachowania gwarancji proceduralnych dla osób objętych zarzutami, które powinny mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów w ramach rzetelnego procesu, zanim sąd krajowy orzeknie o nieuwzględnieniu treści dokumentu wydanego przez instytucję państwa członkowskiego i ewentualnych sankcjach wobec osób odpowiedzialnych. Z wypowiedzi Trybunału wynika również, że kompetencja do niezastosowania wiążącej formalnie treści zaświadczeń może przysługiwać na podstawie przepisów prawa krajowego jedynie sądowi, a nie instytucji zabezpieczenia społecznego lub innemu organowi państwowemu<sup>22</sup>.

Odnosnie do materialnej istoty oszustwa w znaczeniu uzasadniającym pominięcie treści dokumentu wydanego przez instytucję państwa członkowskiego, Trybunał stwierdził, że wymaga ono współistnienia elementu obiektywnego i subiektywnego. Element obiektywny polega na tym, że warunki wymagane do uzyskania i powołania się na zaświadczenie A1, przewidziane w rozporządzeniu podstawowym, nie są spełnione, zaś element subiektywny oznacza zamiar zainteresowanych obejścia lub uchylania się od warunków wydania tego zaświadczenia w celu uzyskania związanej z tym korzyści. Uzyskanie zaświadczenia A1 na drodze oszustwa może zatem wynikać z dobrowolnego działania, takiego jak błędne przedstawienie rzeczywistej sytuacji delegowanego pracownika lub przedsiębiorstwa delegującego pracownika, albo dobrowolnego zaniechania, takiego jak ukrywanie istotnych informacji z zamiarem uchylenia się od warunków stosowania art. 12 rozporządzenia podstawowego<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> C-527/16, *op. cit.*

<sup>22</sup> *Ibidem*, pkt 101–103.

<sup>23</sup> Orzeczenie w sprawie *Altun*, pkt 48–53.

Do omówionych wyżej poglądów TS nawiązał w kolejnych judykatach, co świadczy o kształtowaniu się stabilnej linii orzeczniczej<sup>24</sup>. Wątki te zostały również dostrzeżone w orzeczeniach polskiego Sądu Najwyższego<sup>25</sup>. Odwołanie się do koncepcji oszustwa pozwala na poszerzenie kognicji sądów ubezpieczeń społecznych w sprawach z elementem transgranicznym, umożliwiając przełamanie zasady związania sądów dokumentami wydanymi we właściwym trybie państw członkowskiego. W związku z tym należy podkreślić, po pierwsze, że zgodnie z koncepcją TS kompetencja taka przysługuje jedynie sądowi, co zasługuje na aprobatę. Po drugie, należy przyjąć, że pominięcie tych dokumentów może aktualizować się nie tylko w postępowaniach sądowych typu penalnego, ale również w postępowaniach administracyjnych, których celem jest ustalenie ustawodawstwa właściwego.

Aksjologicznym umocowaniem poglądów Trybunału jest odwołanie się do wyrażonej w jego orzecznictwie zasady zakazu oszustw i nadużyć, która sprzeciwia się stosowaniu prawa Unii do osób osiągających korzyści z takiego proceduru. Wydaje się, że nie bez wpływu na ukształtowanie się powyższego stanowiska pozostają niedostatki praktyki współpracy między instytucjami państw członkowskich, których odzwierciedleniem jest brak rzetelnego odniesienia się instytucji wydającej dokument do stanowiska instytucji drugiego państwa członkowskiego, przedstawionego w trybie art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. Możliwość nieuwzględnienia treści takiego dokumentu może być pojmowana jednak wyłącznie w kategoriach dopuszczalnego wyjątku od zasady ograniczonej kognicji i związania sądu państwa członkowskiego. W przeciwnym razie doszłoby do zaburzenia logiki postępowań w sprawach transgranicznych, opartych na zasadzie dialogu i współpracy instytucji państw członkowskich, która stanowi proceduralną podstawę przepisów koordynacyjnych. Dlatego zasadne jest zaakceptowanie przedstawionych przez Trybunał, wstępnych warunków braku związania sądu ubezpieczeń społecznych dokumentem wydanym przez państwo członkowskie. Dodatkowo należałoby rozważyć uzależnienie takiej możliwości od uprzedniego przeprowadzenia procedury concyliacji przed Komisją Administracyjną (art. 5 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego). Zbyt daleko idący byłby natomiast, moim zdaniem, wymóg poprzedzenia orzeczenia sądu ubezpieczeń społecznych prawomocnym wyrokiem skazującym osoby odpowiedzialnej za oszustwo lub inne przestępstwo popełnione przy uzyskaniu wymaganego dokumentu, zważywszy na długotrwałość postępowań karnych.

<sup>24</sup> Zob. M.J. Zieliński, *Zakres związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym (E101 i A1) w razie stwierdzenia oszustwa – uwagi na tle orzeczeń TSUE w sprawach C-359/16, C-527/16, C-370/17 i 37/18 oraz C-17/19 – część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 52–58.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 9 maja 2018 r., II UK 241/17, OSNP 2018, nr 12, poz. 164; wyrok SN z 16 października 2018 r., I UK 229/17, OSNP 2019, nr 5, poz. 62.

## ZAKOŃCZENIE

Kognicja sądu ubezpieczeń społecznych w sprawach transgranicznych została ukształtowana w sposób szczególnie ze względu na związanie sądu wynikiem postępowania prowadzonego przez wyznaczone instytucje państw członkowskich na podstawie przepisów koordynacyjnych. Granice tej kognicji wyznacza, po pierwsze, konieczność uwzględnienia w postępowaniu sądowym treści wydanego przez tę instytucję dokumentu, poświadczającego ustawodawstwo właściwe. Po drugie, sąd jest związany ostatecznym ustaleniem ustawodawstwa właściwego, dokonanym w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, które odznacza się dalej idącą swoistością, ponieważ ustalenie takie nie wymaga istnienia decyzji lub innego rozstrzygnięcia państwa członkowskiego o stanowczym charakterze.

Związanie sądu w postępowaniu w sprawach z stosunków zabezpieczenia społecznego z elementem transgranicznym przedstawia się zatem jako instytucja prawna o cechach odrębnych i specyficznych, powiązanych z celami analizowanego postępowania. W postępowaniu tym priorytet mają dokonane we właściwym trybie czynności instytucji państw członkowskich, które wpływają na limitowanie kognicji sądu. Założenie to nie powinno być jednak oceniane negatywnie, gdyż służy osiągnięciu celów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do których należy urzeczywistnienie zasady podlegania danej osoby ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Aprobując odejście od związania sądu w omówionych wyżej przypadkach nadużyć i oszustw, należy opowiedzieć się za traktowaniem takich sytuacji w kategoriach szczególnie uzasadnionego wyjątku od reguły, który powinien podlegać wykładni ograniczającej.

COGNITION OF THE SOCIAL INSURANCE COURT  
IN CASES WITH A TRANSITIONAL ELEMENT  
IN THE SENSE OF REGULATIONS (EC)  
NO. 883/2004 AND NO. 987/2009

Summary

The aim of this text is to analyze a cognition of Polish social insurance court in the cases where the UE regulations on social security systems coordination are applied. The cognition is treated here as a determination of the factual and legal issues that should be examined by the court. In conclusion the author states that the discussed cognition is a subject of substantial limitations which are derived from a characteristics of the proceedings aiming at determination of the legislation applicable to the person concerned.

Keywords: cognition, social insurance court, social security systems coordination, binding effect, determination of the legislation applicable

## BIBLIOGRAFIA

- Bakalarz T., *Praca marginalna w kontekście ustalenia ustawodawstwa właściwego z zakresu zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 1, s. 32–40.
- Ślebzak K., *Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w przypadku jednoczesnego wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich UE*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 11, s. 30–35.
- Tomanek A., [w:] *Meritum. Postępowanie cywilne*, t. 1. *Postępowanie rozpoznawcze i zabezpieczające*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 903–944.
- Wolak G., *O kognicji sądu w postępowaniu o nabycie spadku. Cz. 1*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2015, nr 30, s. 36–53.
- Zieliński M.J., *Zakres związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym (E101 i A1) w razie stwierdzenia oszustwa — uwagi na tle orzeczeń TSUE w sprawach C-359/16, C-527/16, C-370/17 i 37/18 oraz C-17/19 — część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 52–58.