



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 22 czerwca 2023 r.¹

Sprawa C-422/22

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu przeciwko TE

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Pracownicy migrujący – Zabezpieczenie społeczne –
Właściwe ustawodawstwo – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuł 76 –
Obowiązek wzajemnego informowania i współpracy – Rozporządzenie (WE) nr 987/2009 –
Zaświadczenie A1 – Wycofanie z urzędu – Artykuły 6 i 16 – Brak obowiązku wszczęcia przez
instytucję wydającą procedury dialogu i concyliacji z właściwym organem przyjmującego państwa
członkowskiego – Artykuły 2 i 20 – Obowiązek poinformowania tego organu w najszybszym
możliwym terminie po wycofaniu zaświadczenia

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia (WE) nr 987/2009², a w szczególności stosowania przez analogię art. 6 i 16 tego rozporządzenia do procedury wycofania zaświadczenia A1.
2. Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy TE a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (Polska) (zwanym dalej „ZUS-em”) w przedmiocie decyzji tego organu o wycofaniu zaświadczenia A1 potwierdzającego, na wniosek TE, że TE podlegał polskiemu ustawodawstwu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w okresie od dnia 22 sierpnia 2016 r. do dnia 21 sierpnia 2017 r.
3. Trybunał nie orzekał jeszcze w przedmiocie procedury mającej zastosowanie w razie wycofania zaświadczenia A1 z inicjatywy instytucji, która je wydała. Poniżej przedstawię powody, dla których przepisy rozporządzenia nr 987/2009 dotyczące przypadków, w których występują wątpliwości co do ważności takiego zaświadczenia lub określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie, nie mają w takiej sytuacji znaczenia. Jestem bowiem zdania, że w braku procedury dialogu i concyliacji w przypadku wycofania z urzędu zaświadczenia A1 właściwe instytucje

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2018, L 54, s. 18), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 987/2009” lub „rozporządzeniem wykonawczym”).

zainteresowanych państw członkowskich powinny wymienić informacje a posteriori w ramach współpracy zorganizowanej przez prawodawcę Unii, aby nie doszło do naruszenia praw zainteresowanych osób.

II. Ramy prawne

A. Rozporządzenie (WE) nr 883/2004

4. Tytuł II rozporządzenia (WE) nr 883/2004³, pod nagłówkiem „Określanie mającego zastosowanie ustawodawstwa”, zawiera art. 11–16.

5. Zgodnie z art. 11 tego rozporządzenia:

„1. Osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo takie określane jest zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

[...]

3. Zgodnie z przepisami art. 12–16:

a) osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego;

[...]”.

6. Artykuł 13 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Wykonywanie pracy w dwóch lub w kilku państwach członkowskich”, stanowi w ust. 2:

„Osoba, która normalnie wykonuje pracę na własny rachunek w dwóch lub w kilku państwach członkowskich, podlega:

a) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część pracy w tym państwie członkowskim;

lub

b) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się centrum zainteresowania dla jej działalności, jeżeli osoba ta nie zamieszkuje w jednym z państw członkowskich, w których wykonuje ona znaczną część swej pracy”.

7. Na podstawie art. 72 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 zadaniem Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (zwanej dalej „komisją administracyjną”) jest rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów tego rozporządzenia lub rozporządzenia nr 987/2009.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2020, L 338, s. 18, Dz.U. 2013, L 188, s. 10), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 465/2012 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 883/2004” lub „rozporządzeniem podstawowym”).

8. Artykuł 76 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Współpraca”, stanowi w ust. 3, 4 i 6:

„3. Do celów wykonania niniejszego rozporządzenia władze i instytucje państw członkowskich mogą porozumiewać się między sobą bezpośrednio, jak i z osobami zainteresowanymi lub z ich pełnomocnikami.

4. Instytucje i osoby objęte niniejszym rozporządzeniem zobowiązane są do wzajemnego przekazywania informacji oraz do współpracy w celu zapewnienia prawidłowego wprowadzenia w życie niniejszego rozporządzenia.

Instytucje, zgodnie z zasadą dobrego zarządzania, odpowiadają na wszystkie zapytania w rozsądnym terminie i w związku z tym udzielają zainteresowanym wszelkich informacji wymaganych do wykonania praw nadanych im na mocy niniejszego rozporządzenia.

[...]

6. W przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem niniejszego rozporządzenia, które mogłyby zagrażać prawom objętej nim osoby, instytucja właściwego państwa członkowskiego lub państwa członkowskiego zamieszkania zainteresowanego skontaktuje się z instytucją lub instytucjami zainteresowanego lub zainteresowanych państw członkowskich. Jeżeli w rozsądnym terminie nie uda się znaleźć rozwiązania, zainteresowane władze mogą poprosić o interwencję [komisję administracyjną].”

B. Rozporządzenie nr 987/2009

9. Motywy 1, 2, 8 i 10 rozporządzenia nr 987/2009 brzmią następująco:

„(1) [Rozporządzenie nr 883/2004] unowocześnia zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, określając środki i procedury wprowadzania tych zasad w życie i upraszczając te zasady dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. Należy ustanowić przepisy wykonawcze.

(2) Ścisła i skuteczniejsza współpraca między instytucjami zabezpieczenia społecznego jest głównym warunkiem, aby osoby objęte [rozporządzeniem nr 883/2004] mogły korzystać ze swoich praw w sposób możliwie szybki i optymalny.

[...]

(8) Państwa członkowskie, ich właściwe władze oraz instytucje zabezpieczenia społecznego powinny mieć możliwość uzgadniania między sobą uproszczonych procedur i ustaleń administracyjnych, które uznają za bardziej skuteczne i lepiej dostosowane do uwarunkowań ich własnych systemów zabezpieczenia społecznego. Takie rozwiązania nie powinny jednak wpływać na prawa osób objętych [rozporządzeniem nr 883/2004].

[...]

(10) W celu określenia instytucji właściwej, tj. instytucji, której ustawodawstwo ma zastosowanie lub instytucji odpowiedzialnej za wypłacanie określonych świadczeń, potrzebna jest analiza sytuacji ubezpieczonego i członków jego rodziny przez instytucje więcej niż jednego państwa członkowskiego. Aby zapewnić zainteresowanemu ochronę podczas niezbędnej wymiany informacji między instytucjami, powinny zostać ustanowione przepisy pozwalające na jej tymczasowe przypisanie do systemu zabezpieczenia społecznego.

10. Zawarty w ramach tytułu I rozdział II rozporządzenia nr 987/2009 jest zatytułowany „Przepisy dotyczące współpracy i wymiany danych” i obejmuje art. 2–7.

11. Artykuł 2 tego rozporządzenia, noszący tytuł „Zakres i zasady wymiany danych między instytucjami”, stanowi w ust. 2:

„Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych między państwami członkowskimi odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych”.

12. Artykuł 5 rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowany „Wartość prawna dokumentów i dowodów potwierdzających wydanych w innym państwie członkowskim”, stanowi:

„1. Dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

2. W razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument, zwraca się do instytucji, która ten dokument wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go.

3. Zgodnie ust. 2 w razie pojawienia się wątpliwości w odniesieniu do informacji przedstawionych przez zainteresowanych, do ważności dokumentu lub dowodów potwierdzających lub do dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się zawarte w nim informacje, instytucja miejsca pobytu lub zamieszkania przystępuje, w zakresie, w jakim jest to możliwe, na wniosek instytucji właściwej, do niezbędnej weryfikacji tych informacji lub dokumentów.

4. Jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona [komisji administracyjnej] przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez instytucję, która otrzymała dokument. [Komisja administracyjna] stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę”.

13. Artykuł 6 rozporządzenia nr 987/2009, noszący tytuł „Tymczasowe stosowanie ustawodawstwa i tymczasowe przyznawanie świadczeń”, brzmi następująco:

„1. O ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich [...]

[...]

2. W przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do instytucji, która powinna wypłacać świadczenia pieniężne lub udzielać świadczeń rzeczowych, zainteresowany, który mógłby ubiegać się o świadczenia, gdyby nie zaistniał spór, jest tymczasowo uprawniony do świadczeń przewidzianych w ustawodawstwie stosowanym przez instytucję jego miejsca zamieszkania lub – jeżeli osoba ta nie ma miejsca zamieszkania na terytorium jednego z zainteresowanych państw członkowskich – do świadczeń przewidzianych w ustawodawstwie stosowanym przez instytucję, do której wniosek został złożony w pierwszej kolejności.

3. W przypadku gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona [komisji administracyjnej] przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia pojawienia się rozbieżności opinii, o której mowa w ust. 1 lub 2. [Komisja administracyjna] stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę.

4. W przypadku gdy zostanie ustalone, że mające zastosowanie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem państwa członkowskiego, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany, lub że instytucja, która tymczasowo przyznała świadczenia, nie jest instytucją właściwą, uważa się, że instytucja, którą uznano za właściwą, jest instytucją właściwą z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca, najpóźniej od dnia tymczasowego przypisania lub od pierwszego tymczasowego przyznania danych świadczeń.

5. W razie konieczności instytucja uznana za właściwą oraz instytucja, która tymczasowo wypłacała świadczenia pieniężne lub tymczasowo otrzymywała składki, ustalają w stosownych przypadkach, zgodnie z przepisami tytułu IV rozdział III rozporządzenia wykonawczego, sytuację finansową zainteresowanego w odniesieniu do składek i świadczeń pieniężnych wypłacanych tymczasowo.

Świadczenia rzeczowe przyznane tymczasowo przez daną instytucję zgodnie z ust. 2 są zwracane, zgodnie z przepisami tytułu IV rozporządzenia wykonawczego, przez instytucję właściwą”.

14. Zgodnie z art. 7 tego rozporządzenia, noszącym tytuł „Tymczasowe wyliczenie świadczeń i składek”:

„1. O ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku gdy dana osoba kwalifikuje się do otrzymywania świadczenia lub jest zobowiązana do zapłacenia składki zgodnie z rozporządzeniem podstawowym, natomiast instytucja właściwa nie posiada wszystkich informacji dotyczących jej sytuacji w innym państwie członkowskim niezbędnych do ostatecznego wyliczenia świadczenia lub składki, instytucja ta – na wniosek zainteresowanego –

przyznaje to świadczenie lub dokonuje tymczasowego wyliczenia wysokości składki, jeżeli takie wyliczenia są możliwe na podstawie informacji, które instytucja ta posiada.

2. Świadczenie lub składka wyliczane są ponownie, gdy tylko instytucja zainteresowana otrzyma wszystkie niezbędne dowody potwierdzające lub dokumenty”.

15. Tytuł II rzeczonoego rozporządzenia, opatrzony nagłówkiem „Określanie mającego zastosowanie ustawodawstwa”, zawiera art. 14–21.

16. Artykuł 16 owego rozporządzenia, noszący tytuł „Procedura dotycząca stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego”, stanowi:

„1. Osoba, która wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich, informuje o tym instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania.

2. Wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego, uwzględniając art. 13 rozporządzenia podstawowego oraz art. 14 rozporządzenia wykonawczego. Takie wstępne określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Instytucja ta informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu.

3. Tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa przewidziane w ust. 2 staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z ust. 2, o ile ustawodawstwo nie zostało już ostatecznie określone na podstawie ust. 4 lub przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji [po]informuje instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii.

4. W przypadku gdy z uwagi na brak pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa niezbędne jest nawiązanie kontaktów przez instytucje lub władze dwóch lub więcej państw członkowskich, na wniosek jednej lub więcej instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich lub na wniosek samych właściwych władz, ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego jest określane na mocy wspólnego porozumienia, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego.

W przypadku rozbieżności opinii między zainteresowanymi instytucjami lub właściwymi władzami podmioty te starają się dojść do porozumienia zgodnie z warunkami ustalonymi powyżej, a zastosowanie ma art. 6 rozporządzenia wykonawczego.

[...]”.

17. Artykuł 19 rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowany „Dostarczanie informacji zainteresowanym oraz pracodawcom”, w ust. 2 stanowi:

„Na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, poświadczają, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, oraz w stosownych przypadkach wskazuje, jak długo i na jakich warunkach ma ono zastosowanie”.

18. Artykuł 20 rozporządzenia nr 987/2009, noszący tytuł „Współpraca między instytucjami”, stanowi:

„1. Odpowiednie instytucje przekazują instytucji właściwej państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie do danej osoby zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, informacje niezbędne do ustalenia dnia, od którego ustawodawstwo to ma zastosowanie, oraz składek, jakie osoba ta i jej pracodawca(-y) zobowiązani są zapłacić na podstawie tego ustawodawstwa.

2. Instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo staje się ustawodawstwem mającym zastosowanie do danej osoby zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, informuje o dniu, od którego rozpoczyna się stosowanie tego ustawodawstwa, instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, którego ustawodawstwu ostatnio podlegała ta osoba”.

III. Okoliczności postępowania głównego i pytania prejudycjalne

19. TE, przedsiębiorca wpisany do polskiej ewidencji działalności gospodarczej, który prowadzi działalność na własny rachunek i którego dochody podlegają opodatkowaniu w Polsce, w dniu 11 sierpnia 2016 r. podpisał umowę ze spółką z siedzibą w Warszawie (Polska), na podstawie której miał on świadczyć we Francji, w ramach określonego projektu, usługi wchodzące zwykle w zakres funkcji „second site manager” od dnia 22 sierpnia 2016 r. do końca trwania tego projektu.

20. Na podstawie tej umowy zaświadczenie A1⁴, potwierdzające, że TE podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od dnia 22 sierpnia 2016 r. do dnia 21 sierpnia 2017 r. (zwanym dalej „spornym okresem”), zostało wydane przez ZUS⁵.

21. W następstwie przeprowadzonego z urzędu postępowania w sprawie ZUS stwierdził, że w spornym okresie TE prowadził działalność tylko w jednym państwie członkowskim, a mianowicie we Francji. W związku z tym decyzją z dnia 1 grudnia 2017 r. (zwaną dalej „sporną

⁴ Jak przypomniano w wyroku z dnia 2 marca 2023 r., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 i C-661/21, zwanym dalej „wyrokiem DRV Intertrans”, EU:C:2023:138, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo), „zaświadczenie A1, które zastąpiło przewidziane w rozporządzeniu [(EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1972, L 74, s. 1)], zaświadczenie E 101, odpowiada standardowemu formularzowi wydawanemu zgodnie z tytułem II rozporządzenia nr 987/2009 przez instytucję wyznaczoną przez właściwy organ państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo z zakresu zabezpieczenia społecznego ma zastosowanie, w celu poświadczenia, zgodnie z brzmieniem w szczególności art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, poddania pracowników znajdujących się w jednej z sytuacji określonych w tytule II rozporządzenia nr 883/2004 ustawodawstwu tego państwa członkowskiego”. Zobacz przykładowo praktyczne wyjaśnienia i model druku dostępne w witrynie internetowej Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Francja): <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

⁵ W swoich uwagach na piśmie ZUS wyjaśnił, że zaświadczenie to wydał w dniu 19 sierpnia 2016 r. na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ przepis ów reguluje sytuację danej osoby, która prowadziła działalność na własny rachunek w dwóch lub w kilku państwach członkowskich, a następnie przesłał to zaświadczenie właściwej instytucji francuskiej.

decyzją⁶) ZUS wycofał zaświadczenie A1⁶ i przyjął, że w spornym okresie TE nie podlegał ustawodawstwu polskiemu. Uznając, że przepisem właściwym dla określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do TE jest art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, ZUS wydał tę decyzję bez przeprowadzenia uprzednio procedury przewidzianej w art. 16⁷ rozporządzenia nr 987/2009 w celu koordynacji z właściwą instytucją francuską w przedmiocie określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie.

22. TE zaskarżył sporną decyzję do Sądu Okręgowego w Toruniu (Polska). Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2019 r. sąd ten orzekł, po pierwsze, że w spornym okresie TE nie pracował w jednym państwie członkowskim, w związku z czym był objęty art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, a po drugie, że ZUS nie wyczerpał procedury koordynacji przewidzianej w art. 6, 15⁸ i 16 rozporządzenia nr 987/2009, mimo że przy określeniu mającego zastosowanie ustawodawstwa procedura ta jest obowiązkowa. W związku z tym w toku postępowania sądowego wspomniany sąd zwrócił się do ZUS o wszczęcie wspomnianej procedury współpracy z właściwą instytucją francuską, czego ZUS odmówił, uznając, że nie ma ku temu podstaw. Aby uniknąć sytuacji, w której TE nie byłby objęty żadnym systemem zabezpieczenia społecznego, Sąd Okręgowy w Toruniu orzekł, że w spornym okresie TE podlegał ustawodawstwu polskiemu i w konsekwencji utrzymał w mocy zaświadczenie A1 rozpatrywane w postępowaniu głównym.

23. Wyrokiem z dnia 5 lutego 2020 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Polska) oddalił apelację wniesioną przez ZUS od tego wyroku.

24. ZUS wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku do Sądu Najwyższego. Podnosi on, że ponieważ wycofanie rozpatrywanego zaświadczenia A1 wymaga wcześniejszego wyczerpania procedury koordynacji przewidzianej w rozporządzeniu nr 987/2009, sporna decyzja była wadliwa, a wadę tę można było usunąć jedynie w ramach postępowania przed samym ZUS. Tak więc orzeczenia Sądu Okręgowego w Toruniu i Sądu Apelacyjnego w Gdańsku zostały wydane z naruszeniem przepisów prawnych ze względu na to, że sądy te powinny były przekazać sprawę ZUS w celu ponownego rozpoznania sprawy odnośnego zaświadczenia A1 we współpracy z właściwą instytucją francuską, a nie orzekać w przedmiocie ustawodawstwa mającego zastosowanie.

25. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy instytucja państwa [członkowskiego], która wystawiła formularz A1 i która z urzędu – bez wniosku właściwej instytucji zainteresowanego państwa członkowskiego – zamierza anulować/uchylić lub unieważnić wydany formularz, obowiązana jest przeprowadzić procedurę uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego na zasadach analogicznych, jakie obowiązują na podstawie art. 6 i 16 [rozporządzenia nr 987/2009]?
- 2) Czy procedurę uzgodnienia należy przeprowadzić jeszcze przed anulowaniem/uchyleniem lub unieważnieniem wydanego formularza, czy też to anulowanie/uchylenie lub unieważnienie ma [zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009] charakter wstępny, tymczasowy [...], [i] które stają się ostateczne, w przypadku gdy zainteresowana instytucja państwa członkowskiego nie zgłosi zastrzeżenia lub swojej odmiennej opinii w tej kwestii?”.

⁶ Sąd Najwyższy (Polska), będący sądem odsyłającym, wskazuje, że ową decyzję wydano na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2021, poz. 430).

⁷ Zobacz pkt 16 niniejszej opinii.

⁸ Zgodnie ze swoim tytułem artykuł ów określa procedury dotyczące stosowania art. 11 ust. 3 lit. b) i d), art. 11 ust. 4 oraz art. 12 rozporządzenia podstawowego (dotyczące dostarczania informacji zainteresowanym instytucjom).

26. Uwagi na piśmie przedstawili ZUS, rządy polski, belgijski, czeski i francuski oraz Komisja Europejska.

IV. Ocena

27. Poprzez oba swoje pytania prejudycjalne, które moim zdaniem można rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 i 16 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że instytucja, która w wyniku kontroli przeprowadzonej z własnej inicjatywy stwierdziła, iż błędnie wydała zaświadczenie A1, może je wycofać bez uprzedniego wszczynania procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich w celu określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa.

28. Na wstępie należy stwierdzić, że ani rozporządzenie nr 883/2004, ani rozporządzenie nr 987/2009 nie zawiera przepisu mającego bezpośrednie zastosowanie do okoliczności sprawy, w których doszło do wycofania zaświadczenia A1.

29. Artykuł 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 ustanawia jedynie ogólne ramy *procedury dialogu i koncyliacji*, przy czym dialog ma stanowić warunek wstępny koncyliacji⁹. Rozporządzenie nr 987/2009 określa bardziej szczegółowo sytuacje, w których wszczyna się ową procedurę.

30. Co się tyczy wycofania zaświadczenia A1, jedynie art. 5 tego ostatniego rozporządzenia określa szczególną procedurę „w razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu [stanowiącego poświadczenie sytuacji danej osoby] lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie”¹⁰.

31. Poszczególne etapy tej procedury, opisane w art. 5 ust. 2–4, mają na celu, po pierwsze, zebranie informacji przydatnych do ewentualnego potwierdzenia ważności zaświadczenia A1 w ramach uzgodnień między właściwymi instytucjami, a po drugie, usunięcie ewentualnej rozbieżności poglądów między nimi¹¹.

32. Ze wskazanych przepisów jasno wynika, że procedura ta jest wszczynana z inicjatywy „instytucji państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument”¹². W konsekwencji żaden przepis nie reguluje sytuacji, w której instytucja wydająca, po przeprowadzeniu kontroli z urzędu, nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że zaświadczenie A1 należy wycofać¹³.

⁹ Zobacz także motywy 10 i 11 oraz pkt 1, 2 i 17 decyzji 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.U. 2010, C 106, s. 1) (zwanej dalej „decyzją A1”). Zobacz także wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, zwany dalej „wyrokiem A-Rosa Flussschiff”, EU:C:2017:309, pkt 58), dotyczący art. 84a ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2), którego przepisy przejął art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004.

¹⁰ Ustęp 2 tego artykułu. Podkreślenie moje.

¹¹ Zobacz wyrok DRV Intertrans (pkt 46).

¹² Artykuł 5 ust. 2.

¹³ Zobacz w niniejszej sprawie, w odniesieniu do powodu wycofania polegającego na tym, że zainteresowana osoba nie pracowała w dwóch różnych państwach członkowskich, pkt 21 niniejszej opinii.

33. W związku z tym w pytaniach prejudycjalnych zwrócono się do Trybunału o orzeczenie, czy w świetle rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009 oraz ich wykładni w orzecznictwie nie jest tak, że zaświadczenie A1 może zostać wycofane dopiero po uprzednich *uzgodnieniach* między właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich w przedmiocie określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do danej osoby.

34. *Co się tyczy ram prawnych*, w które wpisują się pytania sądu odsyłającego, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, po pierwsze, że rozporządzenie nr 987/2009 skodyfikowało orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu i skutków prawnych zaświadczenia E 101¹⁴, a także procedurę, którą należy zastosować celem *rozstrzygnięcia ewentualnych rozbieżności między instytucjami danych państw członkowskich* odnoszących się do ważności lub prawdziwości tego zaświadczenia¹⁵.

35. Po drugie, rzeczony rozporządzenie usankcjonowało w ten sposób zasady wynikające z tego orzecznictwa, a mianowicie:

- wiążący charakter takiego zaświadczenia, który opiera się na bezwzględnie obowiązujących zasadach stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego, lojalnej współpracy i pewności prawa, którym szczególne znaczenie nadano również w rozporządzeniu nr 883/2004¹⁶;
- *wyłączną kompetencję instytucji wydającej w zakresie oceny jego ważności*¹⁷; a także
- korzystanie z procedury dialogu między instytucjami właściwymi danych państw członkowskich oraz godzenia rozbieżnych opinii przed komisją administracyjną celem *rozstrzygnięcia rozbieżności* między tymi instytucjami w przedmiocie zarówno *prawdziwości sporządzonych dokumentów*, jak i *określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie* wobec danego pracownika¹⁸.

¹⁴ Zaświadczenie E 101 zostało zastąpione zaświadczeniem A1. Zobacz przypis 4 do niniejszej opinii.

¹⁵ Zobacz wyrok DRV Intertrans (pkt 43, 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Zobacz wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., AFMB i in. (C-610/18, EU:C:2020:565, pkt 72, 74); DRV Intertrans (pkt 43, 54 i przytoczone tam orzecznictwo). W sprawie, w której zapadł ten wyrok, skutki zaświadczenia A1 zostały tymczasowo zawieszono decyzją instytucji wydającej. Trybunał orzekł, że w świetle brzmienia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 jedynie wycofanie zaświadczenia pozbawia je mocy wiążącej (pkt 48, 49, 51, 59).

¹⁷ W przedmiocie zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, która nakazuje instytucji wydającej zaświadczenie przeprowadzenie prawidłowej oceny istotnych faktów w celu stosowania przepisów odnoszących się do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a tym samym zapewnienia prawdziwości danych zawartych w zaświadczeniu E 101 (obecnie zaświadczenie A1), zob. wyrok A-Rosa Flussschiff (pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł również, że zasada ta znajduje zastosowanie, nawet jeśli komisja administracyjna stwierdziła, iż zaświadczenie wydano nieprawidłowo [zob. wyrok z dnia 6 września 2018 r., Alpenrind i in. (C-527/16, zwany dalej „wyrokiem Alpenrind i in.”, EU:C:2018:669, pkt 64)], czy też w sytuacji, w której do sądów państwa członkowskiego wniesiono powództwo w ramach toczącego się przeciwko pracodawcy postępowania sądowego dotyczącego okoliczności wskazujących na to, że zaświadczenia uzyskano lub wykorzystano z naruszeniem prawa [zob. wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines (C-370/17 i C-37/18, zwany dalej „wyrokiem Vueling”, EU:C:2020:260, pkt 86)].

¹⁸ Zobacz wyrok DRV Intertrans (pkt 43, 55). W wyroku tym Trybunał orzekł również, że instytucja wydająca zaświadczenia A1, do której zwrócono się w ramach procedury dialogu i concyliacji z wnioskiem o ich wycofanie, nie może odroczyć ponownego zbadania ważności tych zaświadczeń i oceny systemu zabezpieczenia społecznego mającego zastosowanie do zainteresowanych pracowników do czasu zakończenia postępowania karnego toczącego się przed sądami państwa członkowskiego, w którym praca jest wykonywana (pkt 27, 53, 55, 63).

36. W drugiej kolejności wydaje się zatem, że *prawodawca Unii nie przewidział szerokiego zakresu stosowania tej procedury dialogu i koncyliacji*, zastrzegając ją dla konkretnych potrzeb w zakresie lojalnej współpracy¹⁹.

37. Pragnę również zauważyć, że w praktycznym poradniku Komisji dotyczącym ustawodawstwa mającego zastosowanie w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii²⁰ wskazano przypadki ponownego badania sytuacji zainteresowanej osoby z inicjatywy instytucji wydającej, a następnie ewentualnego wycofania zaświadczenia. Nie znajdzie się tam jednak zaleceń dotyczących wszczynania procedury dialogu i koncyliacji. To samo odnosi się do decyzji A1²¹, która dotyczy wyłącznie sytuacji, w której albo instytucja wyraża wątpliwości co do ważności dokumentu wydanego przez instytucję innego państwa członkowskiego, albo istnieje rozbieżność opinii co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa²².

38. Stwierdzenie to, podzielane przez wszystkich uczestników postępowania, którzy przedstawili uwagi na piśmie, jest moim zdaniem logiczną i nieuniknioną konsekwencją zasady wzajemnego zaufania²³. Uzasadnia ono uznanie bez dalszych formalności zasadności decyzji instytucji wydającej o wydaniu zaświadczenia²⁴. W związku z tym zasadę tę należy stosować również do decyzji o jego jednostronnym wycofaniu w braku wątpliwości co do obiektywnej sytuacji²⁵ danej osoby²⁶. Innymi słowy, mając na względzie system wprowadzony rozporządzeniem nr 987/2009 w oparciu o zasady ustanowione w rozporządzeniu nr 883/2004, trudno sobie wyobrazić, aby wycofanie zaświadczenia wymagało zgody instytucji innego państwa członkowskiego czy chociażby uprzedniego uzgodnienia, a fortiori w takim przypadku²⁷. Co więcej, w razie wykazania oszustwa wycofanie zaświadczenia jest obowiązkiem instytucji wydającej²⁸.

¹⁹ Ten wybór legislacyjny może być również uzasadniony niewielką liczbą spraw wymagających takiej interwencji. Zobacz dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu Komisji pt. „Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020”, październik 2021 r., w szczególności komentarz do pkt 5 i tabela 20, przy której wskazano, że przypadki błędów stanowią mniej niż 0,1 % liczby zaświadczeń wydanych przez właściwe państwa członkowskie. Zobacz również tabela 22, dotycząca liczby zaświadczeń wycofanych. Znaleźć tam można następującą analizę (pod tabelą 21): „W wartościach bezwzględnych największą liczbę zaświadczeń A1 wycofała Polska (528 [...]) i Słowacja (766 [...]). W wartościach względnych (tj. jako odsetek całkowitej liczby wydanych zaświadczeń) wszystkie państwa członkowskie, które przekazały dane liczbowe, wycofały mniej niż 1 % całkowitej liczby zaświadczeń A1 wydanych w 2020 r. Na przykład Polska i Słowacja wycofały, odpowiednio, 0,1 % i 0,7 % całkowitej liczby zaświadczeń A1 wydanych w 2020 r. Należy jednak zauważyć, że [...] w 2020 r. mogły zostać wycofane zaświadczenia A1 wydane w 2019 r. lub nawet wcześniej. Jeżeli chodzi o Polskę, liczba wycofanych zaświadczeń A1 znacznie spadła w porównaniu do 2019 r. (z 1197 [...] w 2019 r. do »tylko« 528 [...] w 2020 r.)”.

²⁰ Praktyczny poradnik opracowany i zatwierdzony przez komisję administracyjną, dostępny pod następującym adresem internetowym: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=pl> (zwany dalej „przewodnikiem praktycznym”), w szczególności s. 27 akapit pierwszy i s. 36, akapit przedostatni.

²¹ Jak przypomniał Trybunał w wyroku z dnia 11 lipca 2018 r., Komisja/Belgia (C-356/15, EU:C:2018:555, pkt 111), decyzja A1 jest pozbawiona charakteru normatywnego. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja ta może być pomocna dla instytucji zabezpieczenia społecznego zobowiązanych do stosowania prawa Unii w tej dziedzinie (zob. ten sam wyrok, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

²² Zobacz pkt 1 tej decyzji.

²³ Zobacz wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Bouygues travaux publics i in. (C-17/19, EU:C:2020:379, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁴ Ponadto Trybunał orzekł, że ewentualne nieprawidłowości nie mają wpływu na wiążący skutek zaświadczeń. Zobacz wyrok Alpenrind i in. (pkt 76).

²⁵ Zobacz motyw 10 rozporządzenia nr 987/2009 i przypis 34 do niniejszej opinii.

²⁶ W niniejszej sprawie ZUS podkreślił w swoich uwagach na piśmie, że stwierdzenie *braku* świadczenia pracy w Polsce przez TE w okresie wskazanym w wydanym przez urząd zaświadczeniu A1 nie wzbudziło żadnych wątpliwości co do obowiązku wycofania zaświadczenia, ponieważ wynikał on z art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. W tym względzie przypadek ten różni się znacznie od przypadku, w którym przy ocenie działalności danej osoby pojawiają się trudności. Zobacz w odniesieniu do konkretnych wyjaśnień i przykładów praktyczny przewodnik, s. 22 i nast.

²⁷ Należałoby natomiast przewidzieć dyskusję na temat prawdziwości faktów stwierdzonych przez instytucję, która zamierza wycofać błędnie wydane przez siebie zaświadczenie, w związku z tym, że gwarantuje ona prawidłowość informacji zawartych w zaświadczeniu. Zobacz przypis 17 do niniejszej opinii.

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Komisja/Belgia (C-356/15, EU:C:2018:555, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo, podobnie w pkt 98).

39. W trzeciej kolejności należy zauważyć, że brak woli przyjęcia przez prawodawcę Unii przepisów szczególnych w odniesieniu do takiej sytuacji potwierdzają dwie inne kwestie. Po pierwsze, *nawiązanie kontaktów między właściwymi instytucjami lub władzami następuje jedynie w przypadku, gdy „brak [jest] pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa”*²⁹ i w szczególnym przypadku stosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/2004, jak przewidziano w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009³⁰.

40. Po drugie, *rozwiązania tymczasowe chroniące zainteresowaną osobę w zakresie prawa mającego zastosowanie oraz przyznawania świadczeń są przewidziane w art. 6 tego rozporządzenia jedynie na wypadek „rozbieżności opinii”*³¹ tych instytucji lub władz. Takie ograniczenie przypadków, w których prowadzone są uzgodnienia, odpowiada moim zdaniem wymogowi szybkości postępowania³², jaki wiąże się z określaniem prawa mającego zastosowanie do sytuacji zainteresowanej osoby, i konieczności nierozszerzania katalogu spraw wnoszonych przed komisję administracyjną, określonego w art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia³³.

41. W związku z tym nie wydaje mi się, aby uzależnienie wycofania zaświadczenia A1 od opinii lub decyzji innego państwa członkowskiego w przedmiocie ustalenia systemu zabezpieczenia społecznego mającego zastosowanie do danego pracownika, nawet gdyby wycofanie zaświadczenia nastąpiło zbyt późno po jego wydaniu³⁴, mogło wynikać wyłącznie z wykładni celowościowej rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009, w świetle faktu, że ich przepisy w tym względzie są ograniczone do sytuacji, w których występują trudności z ustaleniem prawa mającego zastosowanie.

42. W czwartej kolejności pragnę wskazać, że w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego należy wziąć pod uwagę zasadę, zgodnie z którą zaświadczenie A1 stwarza domniemanie prawidłowości przynależności danego pracownika do systemu zabezpieczenia społecznego³⁵ w oparciu o sytuację, którą dokument ten potwierdza³⁶. Podobnie jak Komisja i rząd francuski

²⁹ Podkreślenie moje.

³⁰ W przypadku rozbieżności opinii co do prawa mającego zastosowanie akapit drugi tego przepisu odsyła do art. 6 rozporządzenia nr 987/2009. Zobacz także motyw 8 i pkt 1 lit. b) decyzji A1.

³¹ Podkreślenie moje.

³² Zobacz podobnie art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i motyw 2 rozporządzenia nr 987/2009. W przedmiocie spraw, w których Trybunał przy orzekaniu uwzględnił szybkość działań każdej z zainteresowanych instytucji lub władz, oraz sytuacji, w których terminy nie były rozsądne, zob. wyroki: z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in. (C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 55, 59, 60); a także Vueling (pkt 80, 81, 85, 86).

³³ W przedmiocie roli rzeczony komisji administracyjnej zob. wyrok Alpenrind i in. (pkt 58 i nast., w szczególności pkt 59, 60, a także pkt 62 w odniesieniu do ograniczenia jej roli do starań na rzecz uzgodnienia stanowisk właściwych władz państw członkowskich, które się do niej zwróciły).

³⁴ W niniejszej sprawie, zgodnie z uwagami na piśmie przedstawionymi przez ZUS, zaświadczenie wydane w dniu 19 sierpnia 2016 r. zostało wycofane w dniu 1 grudnia 2017 r., niespełna trzy miesiące po pierwszych ustaleniach ujawniających nowe informacje o sytuacji zainteresowanego.

³⁵ Zobacz wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in. (C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 36, 39).

³⁶ Zobacz art. 5 ust. 1 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 oraz wyrok Alpenrind i in. (pkt 75). Zobacz także, celem przypomnienia, że u podstaw wydania zaświadczenia leżą okoliczności faktyczne, wyrok A-Rosa Flusschiff (pkt 57).

pragnę podkreślić, że zaświadczenie to nie ma charakteru konstytutywnego³⁷. W konsekwencji jego wycofanie skutkuje jedynie zwolnieniem właściwych władz ze skutków wiążących tego zaświadczenia.

43. Ponadto w przypadku decyzji o wycofaniu zaświadczenia przez instytucję wydającą nie powstaje ryzyko podwójnego opłacania składek³⁸.

44. W konsekwencji całość tych rozważań przemawia za brakiem obowiązku wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji lub uzgodnień między właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich w przypadku wycofania z urzędu zaświadczenia A1.

45. Jestem jednak skłonny przyjąć, że analiza ta byłaby niekompletna bez wskazania różnicy pomiędzy wycofaniem zaświadczenia a jego wydaniem, ponieważ wycofanie nieuchronnie wywołuje niekorzystne skutki względem pracownika i może mieć konkretne, istotne, a nawet szkodliwe konsekwencje w związku z zakwestionowaniem oceny jego sytuacji prawnej³⁹.

46. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zaświadczenie A1 ma na celu ułatwienie przepływu pracowników⁴⁰ i przyczynia się do pewności prawa zarówno w odniesieniu do danego pracownika, jak i zainteresowanych instytucji. Trybunał szczególnie podkreślał ten aspekt w swoim orzecznictwie dotyczącym wiążących skutków zaświadczenia czy niedawnych decyzji o zawieszeniu jego skutków⁴¹.

47. Dlatego też moim zdaniem, niezależnie od okoliczności wycofania zaświadczenia A1⁴², w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy wziąć pod uwagę dwa źródła komplikacji, a mianowicie:

– fakt, że zaświadczenie to, podobnie jak zaświadczenie E 101, może działać z mocą wsteczną⁴³. Trybunał wyjaśnił, że „o ile lepiej by było, by zaświadczenie takie wydano przed rozpoczęciem

³⁷ Zobacz podobnie wyrok A-Rosa Flussschiff (pkt 38). W przedmiocie przypomnienia, że jedynym celem norm kolizyjnych ustanowionych w rozporządzeniu nr 883/2004 jest określenie ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie do osób znajdujących się w jednej z sytuacji wskazanych w przepisach ustanawiających te normy i jako takie nie mają one na celu ustalenia przesłanek uzyskania uprawnienia lub obowiązku przynależności do określonego systemu zabezpieczenia społecznego zob. wyrok z dnia 15 września 2022 r., Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie motyw 17a rozporządzenia nr 883/2004 i utrwalone orzecznictwo Trybunału przypominające, że stosowanie systemu norm kolizyjnych ustanowionych w tym rozporządzeniu zależy wyłącznie od obiektywnej sytuacji, w jakiej znajduje się zainteresowany pracownik [zob. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., AFMB i in. (C-610/18, EU:C:2020:565, pkt 54)].

³⁸ Sytuację tę należy zatem odróżnić od sytuacji, w której właściwa instytucja przyjmującego państwa członkowskiego jednostronnie odrzucałaby zaświadczenia E 101 lub A1 wydane przez instytucję właściwą innego państwa członkowskiego tylko z powodu istnienia konkretnych poszlak świadczących o oszustwie. Zobacz wyrok Vueling (pkt 68).

³⁹ W przedmiocie konkretnych konsekwencji, jakie należy wziąć pod uwagę, zob. tytułem przykładu M. Morsa, „Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement”, *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bruxelles, 2021, n° 4, s. 352–362, w szczególności s. 361, pkt 23. W odniesieniu do trudności administracyjnych związanych ze zwrotem już uiszczonych składek oraz z odzyskiwaniem wszelkich świadczeń już przyznanych zainteresowanym pracownikom zob. opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Alpenrind i in. (C-527/16, EU:C:2018:52, pkt 20 i przypis 13). Zobacz w przedmiocie obowiązku zapobiegania ryzyku powstania sytuacji, w której osoby objęte zakresem rozporządzenia 883/2004 byłyby w braku ustawodawstwa, jakie miałyby do nich zastosowanie, pozbawione ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, pkt 32).

⁴⁰ Zobacz motywy 1 i 45 rozporządzenia nr 883/2004 i motyw 23 rozporządzenia nr 987/2009. Zobacz wyroki: z dnia 3 czerwca 2021 r., TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo); DRV Intertrans (pkt 58).

⁴¹ Zobacz wyrok DRV Intertrans (pkt 56, 57).

⁴² Niezależnie od okoliczności sprawy w postępowaniu głównym zasada wyrażona w art. 14 ust. 10 rozporządzenia nr 987/2009, zgodnie z którą w pewnych przypadkach w celu określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa instytucje zainteresowane uwzględniają sytuację, jaka prawdopodobnie może mieć miejsce podczas kolejnych 12 miesięcy kalendarzowych, może rodzić potrzebę późniejszej kontroli wystawionych zaświadczeń. Zobacz przewodnik praktyczny, s. 28 (analogicznie do niniejszej sprawy przed przykładem 3) i s. 36.

⁴³ W przedmiocie takiego skutku w przypadku tymczasowego przypisania do systemu zabezpieczenia społecznego zob. art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

danego okresu, o tyle może ono również zostać wystawione w toku tego okresu, a nawet po jego upływie⁴⁴, oraz

- przepisy dotyczące przedawnienia, które, między innymi, mają wpływ na zwrot składek na ubezpieczenie społeczne⁴⁵.

48. Ponadto rząd polski zwrócił uwagę Trybunału w sposób szczególny na ryzyko nieobjęcia zainteresowanego pracownika zabezpieczeniem społecznym.

49. W tym kontekście należy zatem zauważyć moim zdaniem, że procedura dialogu i koncyliacji ustanowiona w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004⁴⁶ nie stanowi jedynego rozwiązania przewidzianego przez prawodawcę Unii w celu zagwarantowania skutecznego korzystania ze swobody przepływu pracowników poprzez ochronę socjalną⁴⁷.

50. Istnieje bowiem wiele innych przepisów przewidujących *wymianę informacji na potrzeby określenia praw i obowiązków zainteresowanych osób*.

51. Po pierwsze – w ramach współpracy przewidzianej w art. 76 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004 – art. 2 ust. 2, art. 15, art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 20 rozporządzenia nr 987/2009 przewidują wymianę informacji bezpośrednio między instytucjami lub instytucjami łącznikowymi, zgodnie z celami wyrażonymi w motywach 1 i 2 tego rozporządzenia.

52. Po drugie, art. 16 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Wyjątki od przepisów art. 11 do 15”, w ust. 1 stanowi, że „dwa lub kilka z państw członkowskich, właściwe władze tych państw członkowskich lub organy wyznaczone przez te władze *mogą przewidzieć, za wspólnym porozumieniem*, w interesie niektórych osób lub niektórych grup osób, *wyjątki od przepisów art. 11 do 15*”⁴⁸.

53. W konsekwencji jestem zdania, w pierwszej kolejności, podobnie jak rządy czeski, belgijski i francuski, bazując na art. 76 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 2 i 20 rozporządzenia nr 987/2009 w związku z art. 6 tego rozporządzenia, że na wypadek wycofania zaświadczenia A1 z inicjatywy instytucji wydającej przepisy te ustanawiają ramy prawne wystarczająco chroniące pracowników⁴⁹, które określają procedurę obejmującą następujące etapy:

- jednostronna decyzja o wycofaniu zaświadczenia A1 z chwilą powzięcia wiadomości o okolicznościach, które w sposób oczywisty je unieważniają⁵⁰,

⁴⁴ Zobacz wyrok Alpenrind i in. (pkt 70, 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁵ Zobacz wyrok Vueling (pkt 69). W odniesieniu do, w przypadku oszustwa, trudności z odzyskiwaniem należnych kwot i do konieczności oczekiwania na decyzję o wycofaniu zaświadczenia A1 zob. A. Emeriau, „Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d’un socle minimal de protection?”, *Informations sociales*, Caisse nationale d’allocations familiales, Paris, 2021, nr 203–204, s. 144–152, zwłaszcza s. 150.

⁴⁶ Zobacz pkt 30–32 niniejszej opinii.

⁴⁷ Zobacz przypis 40 do niniejszej opinii.

⁴⁸ Podkreślenie moje.

⁴⁹ W przedmiocie zasad ochrony pracownika i pewności prawa w ramach swobody przepływu zob. przypis 40 do niniejszej opinii.

⁵⁰ Ze względu na ciężący na instytucji wydającej obowiązek dokonania prawidłowej oceny okoliczności faktycznych przy stosowaniu rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 oraz zapewnienia prawdziwości informacji zawartych w zaświadczeniu, dla przypomnienia, zob. przypis 17 do niniejszej opinii. W przedmiocie braku potencjalnego sporu wynikającego z ewidentnie błędnego charakteru udokumentowanej sytuacji zob. przypis 27 do niniejszej opinii.

– poinformowanie zainteresowanego i instytucji przyjmującego państwa członkowskiego⁵¹ w możliwie najszybszym terminie⁵².

54. W drugiej kolejności należy wskazać, że ochronę pracownika na tym etapie również można zapewnić za pomocą trzech środków. Przede wszystkim pracownik lub jego pracodawca może zwrócić się o wydanie zaświadczenia A1 do instytucji przyjmującego państwa członkowskiego⁵³.

55. Następnie trzeba zauważyć, że w przypadku różnicy zdań pomiędzy instytucją poinformowaną o wycofaniu zaświadczenia A1 a instytucją, która o tym zdecydowała, pierwsza z nich może tymczasowo przyznać świadczenia na warunkach przewidzianych w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009⁵⁴. Jeśli chodzi o wyrażoną przez rząd polski obawę o bezczynność instytucji właściwej, pragnę zauważyć, że z uwag na piśmie przekazanych Trybunałowi nie wynika, by konkretne trudności, jakie należy przezwyciężyć w interesie danego pracownika⁵⁵, różniły się od trudności spowodowanych wycofaniem zaświadczenia A1 na wniosek instytucji innego państwa członkowskiego⁵⁶.

56. Natomiast samo zalecenie zachowania rozsądnego terminu uzgodnień przed wydaniem decyzji o wycofaniu zaświadczenia A1, przez analogię do niektórych przepisów rozporządzenia nr 987/2009, wydaje mi się w świetle rozpatrywanej sytuacji niewystarczające. Chodzi bowiem o zakończenie skutków zaświadczenia, którego błędny charakter nie budzi wątpliwości, w sytuacji, w której skutki te nie mogą zostać tymczasowo utrzymane⁵⁷. Ponadto pragnę zauważyć, po pierwsze, że w praktyce instytucje mogą wdrożyć rozwiązania leżące według nich w interesie pracowników, jak podkreśliły rządy czeski, belgijski⁵⁸ i francuski. Po drugie, współpracę między państwami członkowskimi można doprecyzować w stosunkach dwustronnych, z poszanowaniem praw osób, których dotyczy rozporządzenie nr 883/2004⁵⁹.

57. Ponadto brak porozumienia lub trudności w wykładni lub stosowaniu rozporządzenia nr 883/2004 uzasadniają zastosowanie procedury dialogu i koncyliacji przewidzianej w rozporządzeniach nr 883/2004 i 987/2009 na potrzeby tych konkretnych przypadków⁶⁰.

58. Wreszcie w braku zaświadczenia dany pracownik lub jego pracodawca mają zawsze możliwość zwrócenia się równolegle do sądu w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie przynależności tego pracownika do systemu zabezpieczenia społecznego, o czym świadczy sprawa w postępowaniu głównym⁶¹.

⁵¹ Ze względu na zasadę lojalnej współpracy – zob. pkt 35 niniejszej opinii.

⁵² Zobacz w przedmiocie zasady skuteczności i szybkości pkt 40 niniejszej opinii. Zobacz także w przedmiocie przekazywania wniosków o weryfikację sprawozdanie Komisji przywołane w przypisie 19 do niniejszej opinii, w szczególności informacje pod tabelą 22.

⁵³ Zobacz art. 5 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 oraz przypis 4 do niniejszej opinii.

⁵⁴ Zobacz podobnie, w związku z wycofaniem zaświadczenia A1, wyrok Alpenrind i in. (pkt 76).

⁵⁵ Zobacz pkt 45 i 47 niniejszej opinii. Pragnę zauważyć, że w tym zakresie nie przedstawiono żadnych informacji dotyczących niniejszego przypadku.

⁵⁶ Zobacz w tym względzie sprawozdanie cytowane w przypisie 19 do niniejszej opinii, s. 51, tabela 23. Zobacz również M. Morsa, op.cit., s. 362, pkt 25.

⁵⁷ Zobacz wyrok DRV Intertrans (pkt 27, 57).

⁵⁸ Zobacz także sprawozdanie cytowane w przypisie 19 do niniejszej opinii, s. 51, tabela 23.

⁵⁹ Zobacz art. 8 rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 oraz motyw 8 tego ostatniego rozporządzenia. Zobacz, tytułem przykładu współpracy w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych, A. Emeriau, op.cit., s. 149, i M. Morsa, op.cit., s. 361, pkt 24.

⁶⁰ Zobacz pkt 29 i 34–36 niniejszej opinii.

⁶¹ Zobacz podobnie wyrok Alpenrind i in. (pkt 61).

59. W trzeciej kolejności pragnę zauważyć, że w sytuacjach, w których nie doszło do oszustwa, ryzyko negatywnych konsekwencji dla pracownika jest ograniczone⁶².

60. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał stwierdził, że w braku przeprowadzenia przewidzianej w rozporządzeniach nr 883/2004 i 987/2009 procedury dialogu i koncyliacji w przypadku wycofania z urzędu zaświadczenia A1 przez instytucję, która je błędnie wydała, instytucja ta powinna w możliwie najszybszym terminie poinformować o tym instytucję przyjmującego państwa członkowskiego, przy czym nie ma ona obowiązku dokonywania z tą instytucją wcześniejszych uzgodnień.

V. Wnioski

61. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Sąd Najwyższy (Polska) w następujący sposób:

Artykuły 5, 6 i 16 oraz art. 2 i 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

- instytucja, która w wyniku kontroli przeprowadzonej z własnej inicjatywy stwierdziła, iż błędnie wydała zaświadczenie A1, może je wycofać bez uprzedniego wszczęcia procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich w celu określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie;
- jednakże instytucja ta ma obowiązek w możliwie najszybszym terminie poinformować o swojej decyzji o wycofaniu zaświadczenia właściwe instytucje zainteresowanych państw członkowskich.

⁶² Zobacz przewodnik praktyczny, s. 36 in fine, s. 37.