

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Dr Maciej Jakub Zieliński

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-2250-6582

e-mail: maciej.zielinski@amu.edu.pl

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 1

The scope of binding effect of a certificate of applicable social security legislation (E101 and A1) on Member State's Courts in the event of a fraud — comments against the judgments of the CJEU in C-359/16, C-527/16, C-370/17 and 37/18 and C-17/19 — part 1

Streszczenie

Autor analizuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym (E101 i A1) w razie stwierdzenia oszustwa. Zarówno w polskiej literaturze, jak i judykaturze orzeczeniom z tego zakresu przypisuje się różne skutki. Zdaje się dominować przeświadczenie o osłabieniu mocy wiążącej wspomnianych zaświadczeń. Artykuł ma na celu krytyczną analizę takiego zapatrywania, a także sformułowanie wniosków płynących z rysującej się linii orzeczniczej.

Słowa kluczowe

zaświadczenie E101, zaświadczenie A1, związanie zaświadczeniem w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie

JEL: H55

Abstract

The author analyses case law of the Court of Justice of the European Union on the binding effect of a certificate on legislation applicable (E101 and A1) for courts of a Member State in the event of fraud. Both in Polish literature and in case law, judgments in this area are assigned with different effects. What seems to prevail is a believe that the binding force of the abovementioned certificates has been weakened. This study aims at critical analysis of such a view, as well as at establishing conclusions resulting from the emerging jurisprudence.

Keywords

certificate E101, certificate A1, binding effect of certificates on legislation applicable

Wprowadzenie

Zaświadczenia o ustawodawstwie mającym zastosowanie (obecnie A1, a na gruncie poprzedniego stanu prawnego — E101) pełnią istotną funkcję w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Są one wydawane m.in. w przypadku delegowania pracowników najemnych na terytorium innego państwa członkowskiego¹, wykonywania pracy najemnej lub pracy na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich², a także w sytuacji, gdy osoba wykonująca pracę na własny rachunek udaje się do innego państwa członkowskiego, by wykonywać tam podobną działalność³. Zaświadczenia tego typu „poświadczają”, że pracownicy lub osoby wykonujące pracę na własny rachunek, znajdujące się w jednej z sytuacji wyjątkowych przewidzianych w przepisach koordynacyjnych, podlegają ustawodawstwu państwa członkowskiego innego niż państwo miejsca wy-

konywania tej pracy (zob. podobnie wyrok z 9 września 2015 r. w połączonych sprawach C-72/14 i C-197/14 X i van Dijk, ECLI:EU:C:2015:564, pkt 38). W tym sensie mają na celu ułatwienie swobodnego przepływu pracowników i swobodnego świadczenia usług (tak wyrok TSUE z 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-2/05 Herbosch Kiere, ECLI:EU:C:2006:69, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Z uwagi bowiem na zasadę, zgodnie z którą osoby podlegające koordynacji mogą być objęte ochroną wynikającą z ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego, zaświadczenia te wykluczają możliwość stosowania systemu innego państwa członkowskiego (zob. wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff, ECLI:EU:C:2017:309, pkt 38).

Mimo iż dominującą metodą regulacji w ramach unijnego prawa zabezpieczenia społecznego pozostaje koordynacja, występują w nim także elementy, których charakter prawny wykracza znacznie poza zakres wyznaczo-

ny tą metodą. Jednym z takich elementów jest wzajemne uznawanie dokumentów, w tym zwłaszcza wspomnianych zaświadczeń (Wenander, 2020, s. 99). Już na gruncie poprzedniego stanu prawnego, w którym materia ta nie była *expressis verbis* uregulowana, w orzecznictwie TSUE przyjmowano, że instytucje innego państwa członkowskiego są związane zaświadczeniem o prawie właściwym. W wyroku z 10 lutego 2000 r., w sprawie C-202/97 Fitzwilliam (ECLI:EU:C:2000:75), Trybunał podkreślił, że zaświadczenie E101 wydane przez instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego wiąże instytucje zabezpieczenia społecznego innych państw członkowskich w zakresie, w jakim potwierdza objęcie pracowników przekazanych przez przedsiębiorstwo pracy czasowej systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo to ma siedzibę. Niemniej jednak, jeżeli instytucje innych państw członkowskich zgłaszają wątpliwości co do poprawności faktów, na których opiera się zaświadczenie, lub co do oceny prawnej tych faktów, i w konsekwencji co do zgodności informacji zawartych w zaświadczeniu z rozporządzeniem nr 1408/71, instytucja wydająca zaświadczenie ma obowiązek ponownie zbadać podstawy, w oparciu o które zostało wydane, bądź je cofnąć. Zasada ta została potwierdzona w orzeczeniu z 30 marca 2000 r. w sprawie C-178/97 Banks i inni (ECLI:EU:C:2000:169), w którym Trybunał zastrzegł dodatkowo, że dopóki zaświadczenie nie zostanie cofnięte lub uznane za nieważne, dopóty jest ono wiążące zarówno dla właściwej instytucji w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy, jak i osoby, która korzysta z usług pracownika. Z kolei w wyroku w sprawie C-2/05, Herbosch Kiere, podkreślono, że o ile formularz E101 nie został cofnięty albo uznany za nieważny, właściwa instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, powinna uwzględniać fakt, że pracownicy ci podlegają ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa, w którym zatrudniające ich przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą, a w konsekwencji instytucja ta nie może podporządkowywać tych pracowników swemu systemowi zabezpieczenia społecznego.

Pod wpływem powyższego orzecznictwa w obecnym stanie prawnym zasadę związania treścią zaświadczenia wystawionego przez instytucję właściwą uregulowano wprost w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów⁴. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzeń koordynacyjnych, 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. Takie uregulowanie stanowi konkretyzację zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, uregulowanej w art. 4 ust. 3 TUE (Wenander, 2020, s. 99; Klamert, Kellerbauer i Tomkin, 2019, s. 52; Öberg i Leyns, 2020, s. 182, zob. także wyrok w sprawie C-620/15 — A-Rosa Flussschiff, pkt 39 i powołane tam orzecznictwo).

Oznacza to z jednej strony, że instytucja wydająca zaświadczenie jest zobowiązana przeprowadzić prawidłową ocenę istotnych faktów w celu stosowania przepisów odnoszących się do określenia właściwego ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a tym samym zapewnienia prawdziwości danych zawartych w zaświadczeniu E101 (zob. wyrok w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; Łyjak, Skibińska, Sokołowska i Tomczyk, 2016, s. 110), a z drugiej — że instytucja wydająca zaświadczenie jest zobowiązana je wycofać w sytuacji, gdy się okaże, że okoliczności, na których oparto ustalenie ustawodawstwa właściwego, nie odpowiadają rzeczywistości (Wenander, 2020, s. 102, zob. także wyrok TSUE z 13 marca 2008 r., C-383/06 do C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i inni, ECLI:EU:C:2008:165). Z zasady lojalnej współpracy wynika również, że instytucje innych państw członkowskich mają prawo oczekiwać, iż instytucja danego państwa członkowskiego stosuje się do wspomnianych obowiązków (por. wyrok z 3 marca 2016 r. w sprawie C-12/14 Komisja przeciwko Malcie, ECLI:EU:C:2016:135, pkt 37).

Konsekwencją powyższych założeń jest przyznanie instytucji wydającej zaświadczenie wyłącznej właściwości w zakresie oceny jego ważności oraz przyjęcie w przepisach art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 procedury rozstrzygania rozbieżności w przedmiocie ważności dokumentów sporządzonych przez instytucję właściwą (zob. wyrok w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff, pkt 59). I tak, 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, może zwrócić się do instytucji, która ten dokument wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz w stosownych przypadkach o wycofanie tego dokumentu. W takim wypadku instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go (art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009). Z kolei, 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 może przystąpić, w zakresie, w jakim jest to możliwe, na wniosek instytucji właściwej, do niezbędnej weryfikacji tych informacji lub dokumentów (art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009). 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 (art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009).

W orzecznictwie TSUE podniesiono ponadto, że w sytuacji, gdy komisji administracyjnej nie uda się pogodzić stanowisk właściwych instytucji w przedmiocie ustawodawstwa znajdującego zastosowanie, dozwolone jest co najmniej, aby państwo członkowskie, na którego terytorium dany pracownik wykonuje pracę, bez uszczerbku dla ewentualnych środków prawnych o charakterze sądowym istniejących w państwie członkowskim instytucji wydającej, wszczęło postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 259 TFUE, tak aby Trybunał mógł zbadać w ramach takiej skargi kwestię ustawodawstwa znajdującego zastosowanie wobec pracownika, a tym samym prawdziwość danych widniejących w zaświadczeniu E101 (wyrok w sprawie C- 620/15 A-Rosa Flussschiff, pkt 46).

W ostatnich latach w judykaturze TSUE pojawiły się orzeczenia, które *prima facie* osłabiają opisaną wyżej zasadę związania zaświadczeniem wydanym przez instytucje właściwe innych państw członkowskich w przypadku ewentualnego stwierdzenia oszustwa (Ślebzak, 2019, s. 424). Tak przynajmniej zostały one odczytane w orzecznictwie krajowym (zob. niżej) oraz w polskiej literaturze (np. Szpyrka i Talaga, 2019, s. 62). Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie i ustalenie płynących zeń konsekwencji oraz odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście sposób jego stosowania w orzecznictwie polskich sądów jest właściwy.

Wyrok w sprawie C-359/16 Altun i jego implikacje dla orzecznictwa krajowego

Wprowadzenie

Przed wydaniem wyroku w sprawie C-359/16 Altun (ECLI:EU:C:2018:63) najpełniej zasadę związania instytucji i sądów państwa członkowskiego, w którym praca jest wykonywana, opisano w wyroku w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff. Trybunał stwierdził w nim, że z wypływającego z art. 4 ust. 3 TUE obowiązku współpracy wynika, że nie byłby on przestrzegany, gdyby instytucja państwa członkowskiego mogła uznać, że nie jest związana informacjami z zaświadczenia E101 (obecnie A1) i poddała pracowników, którym zaświadczenie to wydano, również własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego (analogicznie wyrok w sprawie C-178/97 Banks i inni, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Każde inne rozwiązanie, zdaniem TSUE, naruszałoby zasadę podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, jak również zasadę przewidywalności właściwego systemu, a tym samym pewności prawa. W istocie bowiem w przypadkach trudności w ustaleniu właściwego systemu każda z kompetentnych instytucji obu zaangażowanych państw członkowskich mogłaby — ze szkodą dla pracowników, których sprawa dotyczy — uznać, iż właściwy jest jej system zabezpieczenia społecznego. Zdaniem TSUE, gdyby właściwa instytucja krajowa mogła, kierując skargę do organów sądowych państwa

członkowskiego przyjmującego delegowanego pracownika, którym sama podlega, doprowadzić do uznania formularza E101 za nieważny, system oparty na lojalnej współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich mógłby zostać podważony. W konsekwencji, również sąd przyjmującego państwa członkowskiego nie jest uprawniony do badania ważności formularza E101, jeśli chodzi o okoliczności, na podstawie których formularz tego rodzaju został wydany, zaś okoliczność, że dani pracownicy w sposób oczywisty nie podlegają zakresowi stosowania rozporządzeń koordynacyjnych, w niczym nie zmienia takiej oceny. Skoro bowiem Trybunał określił w drodze swego orzecznictwa postępowanie, jakie należy stosować w celu rozwiązania ewentualnych rozbieżności pomiędzy instytucjami zainteresowanych państw członkowskich dotyczących ważności lub prawdziwości zaświadczenia E101 (A1), to instytucje państw zobowiązanych do stosowania rozporządzeń koordynujących powinny przestrzegać tego postępowania, nawet jeśli się okazało, że warunki wykonywania pracy przez danych pracowników w sposób oczywisty nie wchodzą w zakres przedmiotowy stosowania przepisu, na którego podstawie zostało wydane zaświadczenie.

Stan faktyczny sprawy głównej w postępowaniu w sprawie C-359/16

W faktycznym stanie, leżącym u podstaw rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie C-359/16, Sociale Inspectie (belgijska inspekcja zabezpieczenia społecznego), po przeprowadzeniu kontroli zatrudnienia personelu spółki prawa belgijskiego Absa prowadzącej działalność w sektorze budowlanym w Belgii, stwierdziła, że od 2008 r. Absa praktycznie nie zatrudniała personelu, a wszystkie prace fizyczne podzlecała przedsiębiorstwom bułgarskim, delegującym pracowników do Belgii. Wykazano również, że zatrudnienie tych pracowników delegowanych nie zostało zadeklarowane instytucji odpowiedzialnej w Belgii za pobór składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ posiadali oni zaświadczenia E101 lub A1 wydane przez instytucję wyznaczoną przez właściwe władze bułgarskie. Dodatkowo, w dochodzeniu przeprowadzonym w Bułgarii w ramach pomocy prawnej ustalono, że te bułgarskie spółki nie prowadziły żadnej znaczącej działalności w Bułgarii. Na podstawie wyników tego dochodzenia belgijska instytucja zwróciła się do instytucji wyznaczonej przez właściwe władze bułgarskie z zawierającym uzasadnienie wnioskiem o ponowne rozpatrzenie lub wycofanie omawianych zaświadczeń E101 lub A1. Właściwa instytucja bułgarska udzieliła odpowiedzi na wspomniany wniosek, w której przekazała zestawienie wydanych zaświadczeń E101 lub A1 wraz ze wskazaniem ich okresu ważności, podnosząc, że przedmiotowe przedsiębiorstwa bułgarskie spełniały warunki delegowania w znaczeniu administracyjnym w chwili wydania tych zaświadczeń. W odpowiedzi tej nie uwzględniono okoliczności faktycznych stwierdzonych i ustalonych przez władze belgijskie. Władze belgijskie wszczęły postępowanie karne przeciwko pracodawcom, przełożonym lub zleceniodawcom pracowników delegowanych, zarzucając im, po

pierwsze — zatrudnianie obywateli innych państw, którym nie przysługuje prawo pobytu lub którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt czy na osiedlenie się w Belgii przez okres dłuższy niż trzy miesiące, po drugie — nieprzekazanie instytucji właściwej do pobierania składek na ubezpieczenie społeczne w momencie rozpoczęcia świadczenia pracy przez tych pracowników deklaracji wymaganych ustawą, oraz po trzecie — niezgłoszenie omawianych pracowników do Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (krajowego zakładu zabezpieczenia społecznego w Belgii). Sąd karny pierwszej instancji uniewinnił oskarżonych od wszystkich zarzutów, wskazując, że „na cały okres zatrudnienia bułgarskich pracowników istniało pełne pokrycie w zaświadczeniach E101/A1, na dany moment wystawionych prawidłowo i zgodnie z prawem”. Sąd drugiej instancji skazał oskarżonych, podnosząc, że jakkolwiek zaświadczenia E101 lub A1 faktycznie zostały wydane każdemu z pracowników delegowanych, a organy belgijskie nie wyczerpały wszystkich środków przewidzianych w wypadku kwestionowania ważności zaświadczeń, to jednak sąd nie jest związany tymi okolicznościami, ponieważ omawiane zaświadczenia zostały uzyskane w sposób noszący znamiona oszustwa. Oskarżeni w postępowaniu głównym wnieśli skargę kasacyjną od tego wyroku do Hof van Cassatie (belijski sąd kasacyjny), który skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „czy sąd inny niż sąd państwa członkowskiego delegowania może stwierdzić nieważność lub nie uwzględnić formularza E101, który został wydany zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia (nr 574/72) w wersji obowiązującej przed jego uchycieniem na mocy art. 96 ust. 1 rozporządzenia (nr 987/2009), jeżeli stan faktyczny, w przedmiocie którego ma orzec, uzasadnia twierdzenie, że formularz, jeżeli stan faktyczny, w przedmiocie którego ma orzec, uzasadnia twierdzenie, że formularz ten został uzyskany lub powołano się na niego w sposób noszący znamiona oszustwa?”.

Rozstrzygnięcie i argumentacja Trybunału

W wyroku z 6 lutego 2018 r. TSUE uznał, że w sytuacji, gdy instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, wystąpiła do instytucji wydającej zaświadczenia E101 z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie i wycofanie tych zaświadczeń w świetle dowodów uzyskanych w toku dochodzenia, które pozwalają stwierdzić, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, a instytucja wydająca nie uwzględniła tych dowodów przy ponownym rozpatrzeniu zasadności wydania omawianych zaświadczeń, sąd krajowy może w postępowaniu przeciwko osobom podejrzany o delegowanie pracowników na podstawie takich zaświadczeń nie uwzględnić ich w oparciu o wspomniane dowody, z poszanowaniem gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego, które muszą zostać przyznane takim osobom, oraz stwierdzić istnienie takiego oszustwa.

Trybunał podkreślił, że zasada związania treścią zaświadczenia wydanego przez instytucję właściwą państwa członkowskiego nie może prowadzić do sytuacji, w której

podmioty prawa mogą powoływać się na normy prawa Unii w sposób noszący znamiona oszustwa lub stanowiący nadużycie. Powołał się w tym zakresie na wyroki z 2 maja 1996 r. w sprawie C-206/94 Paletta (ECLI:EU:C:2018:63, pkt 24), z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 Halifax i in. (ECLI:EU:C:2006:121, pkt 68), z 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04 Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (ECLI:EU:C:2006:544, pkt 35), a także z 28 lipca 2016 r. w sprawie C-423/15 Kratzer (ECLI:EU:C:2016:604, pkt 37). Trybunał przypomniał przy tym, że zasada zakazu oszustw i nadużyć prawa stanowi ogólną zasadę prawa Unii, do której przestrzegania są zobowiązane podmioty prawa. Stosowanie przepisu prawa Unii nie może bowiem być rozszerzone na działania prowadzone w celu stanowiącego oszustwo lub nadużycie korzystania z korzyści przewidzianych w prawie Unii (podobnie wyroki: z 5 lipca 2007 r. w sprawie C-321/05 Kofoed, ECLI:EU:C:2007:408, pkt 38, a także z 22 listopada 2017 r. w sprawie C-251/16 Cussens i in., ECLI:EU:C:2017:881, pkt 27).

W omawianym orzeczeniu wskazano, że stwierdzenie oszustwa musi opierać się w szczególności na zgodnym szeregu czynników wykazujących spełnienie elementu obiektywnego i elementu subiektywnego. Element obiektywny zasadza się na stwierdzeniu, że warunki wymagane do uzyskania i powołania się na zaświadczenie E101, przewidziane w tytule II rozporządzenia nr 1408/71, nie są spełnione. Natomiast element subiektywny odpowiada leżącemu po stronie zainteresowanych zamiarowi obejścia lub uchylania się od warunków wydania tego zaświadczenia w celu uzyskania związanej z tym korzyści. Dalej TSUE przypomniał, że w sytuacji, gdy w ramach przewidzianego w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 dialogu instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, przedstawia instytucji wydającej zaświadczenia E101 konkretne dowody, pozwalające przypuszczać, że zaświadczenia zostały uzyskane w sposób stanowiący oszustwo, to do drugiej instytucji, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, należy ponowne rozpatrzenie zasadności wydania takich zaświadczeń w świetle tych informacji, a w stosownych wypadkach — ich wycofanie. Trybunał zastrzegł w tym kontekście, że w przypadku, gdy ta ostatnia instytucja zaniecha ponownego rozpatrzenia w rozsądnym terminie, na wspomniane dowody będzie można powołać się w ramach postępowania sądowego zmierzającego do uzyskania orzeczenia sądu państwa członkowskiego, do którego pracownik został delegowany, o nieuwzględnieniu rozpatrywanego zaświadczenia. Niemniej jednak osoby, którym zarzuca się w ramach takiego postępowania delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa, powinny mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów, na których opiera się to postępowanie, z poszanowaniem gwarancji związanych z prawem do rzetelnego procesu, zanim sąd krajowy postanowi, w stosownym wypadku, o nieuwzględnieniu tych zaświadczeń i orzeknie o odpowiedzialności tych osób zgodnie z obowiązującym prawem krajowym.

Wpływ rozstrzygnięcia na orzecznictwo krajowe

Pogląd wyrażony w orzeczeniu wydanym w sprawie C-359/16 Altun szybko został zauważony także w orzecznictwie krajowym. W wyroku z 16 października 2018 r., I UK 229/17 (OSNP 2019/5/62), Sąd Najwyższy uznał, że we wspomnianym orzeczeniu TSUE „skorygował swoją judykaturę”, zastrzegając jednocześnie, że należy to orzeczenie traktować jako wyjątek od zasady związania organów państwa członkowskiego zaświadczeniem E101 (obecnie A1). W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że polskie instytucje są związane zaświadczeniem wydanym przez instytucję właściwą innego państwa członkowskiego, chyba że zarzucono by oszustwo w zakresie podawanych faktów. Podobne zapatrywanie wyrażono w wyroku z 9 maja 2018 r., II UK 241/17 (OSNP 2018/12/164), w którym dodano, że „rolą sądów, które co do zasady są związane treścią wydanych decyzji na formularzu A1, jak również ostateczną (uzgodnioną w wyniku konsultacji) decyzją właściwych instytucji ubezpieczeniowych co do właściwego ustawodawstwa, jest ingerencja w treść decyzji, jednak tylko w przypadku stwierdzenia oszustwa”. Tożsame stanowisko wyrażono w wyroku z 14 czerwca 2018 r., II UK 179/17 (LEX nr 2510202). Podkreślenia wymaga przy tym, że nie jest to stanowisko odosobnione na tle praktyki orzeczniczej sądów innych państw członkowskich. Warto bowiem zauważyć, że nawet przed wydaniem wyroku w sprawie C-359/16 Altun belgijskie sądy nie uwzględniały skutków wynikających z zaświadczeń A1 w sytuacji, gdy uznały, że zostały one uzyskane w wyniku oszustwa (zob. np. wyrok belgijskiego Sądu Apelacyjnego w Ghent z 18 maja 2017 r., nr 2015/SZ/47-55-57-75).

Wyrok w sprawie C-527/16 Alpenrind i inni

Stan faktyczny

W postępowaniu głównym, w którym sformułowano pytania prejudycjalne przedstawione TSUE w sprawie C-527/16, austriacka spółka pod firmą Alpenrind zawarła kolejno z dwiema spółkami węgierskimi umowy, na mocy których ta ostatnia zobowiązała się do wykonania prac polegających na rozbiorze i pakowaniu mięsa. Prace były wykonywane w pomieszczeniach należących do Alpenrind przez pracowników delegowanych do Austrii. Dla tych ostatnich właściwa węgierska instytucja zabezpieczenia społecznego wydała — częściowo z mocą wsteczną i częściowo w przypadkach, w których austriacka instytucja zabezpieczenia społecznego stwierdziła już obowiązkowe ubezpieczenie danych pracowników na podstawie ustawodawstwa austriackiego — zaświadczenia A1. W każdym z tych zaświadczeń jako pracodawca w miejscu, w którym jest wykonywana praca, wymieniony był Alpenrind. Mimo tego, austriacka kasa chorych stwierdziła obowiązkowe ubezpieczenie wymienionych pracowników. Decyzja w tym przedmiocie została jednak uchylona przez Verwaltungsgericht (austriacki sąd administracyj-

ny) z uwagi na niewłaściwość austriackiej instytucji zabezpieczenia społecznego. Verwaltungsgericht wskazał, że dla każdej osoby podlegającej austriackiemu ubezpieczeniu obowiązkowemu zostało wydane przez właściwą węgierską instytucję zabezpieczenia społecznego zaświadczenie A1, zgodnie z którym podlega ona obowiązkowemu ubezpieczeniu na Węgrzech i została oddelegowana do Alpenrind do Austrii na okres wskazany w każdym z tych zaświadczeń. Austriacki organ rentowy złożył jednak skargę rewizyjną od tego wyroku, kwestionując założenie, że zaświadczenia A1 mają bezwzględną moc wiążącą, gdyż ta opiera się na przestrzeganiu ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, zaś węgierska instytucja zabezpieczenia społecznego naruszyła tę zasadę. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (wyższy trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

Rozstrzygnięcie i argumentacja Trybunału

W wyroku z 6 września 2018 r. TSUE orzekł, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że zaświadczenie A1, wydane przez instytucję właściwą państwa członkowskiego na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004, wiąże nie tylko instytucje państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, ale również sądy tego państwa członkowskiego. W stosownych przypadkach stan takiego związania powstaje ze skutkiem wstecznym, nawet jeśli zaświadczenie to zostało wydane dopiero po stwierdzeniu przez wspomniane państwo członkowskie obowiązkowego ubezpieczenia danego pracownika na podstawie jego ustawodawstwa.

Trybunał zauważył, że jakkolwiek art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wskazuje, iż dokumenty, o których w nim mowa, są akceptowane przez „instytucje” państw członkowskich innych niż państwo członkowskie, w którym zostały one wydane, bez wyraźnego odniesienia się do sądów tych innych państw członkowskich, to jednak przepis ten stanowi, że takie dokumenty są akceptowane „tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane”. Zdaniem TSUE sugeruje to, że zasada związania odnosi się zarówno do instytucji, jak i sądów państw członkowskich, na co wskazuje także geneza art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 i orzecznictwo zapadłe na gruncie poprzedniego stanu prawnego (wyroki w sprawach C-2/05 Herbosch Kiere, pkt 30–32 oraz C-620/15 A-Rosa Flussschiff, pkt 51). W konsekwencji, jak podkreślił Trybunał, gdyby prawodawca unijny, przyjmując rozporządzenie nr 987/2009, chciał odejść od wcześniejszego orzecznictwa w tym względzie i uznać, że sądy państwa członkowskiego, w którym jest wykonywana praca, nie są związane zaświadczeniami A1 wydanymi w innym państwie członkowskim, powinien był to wyraźnie przewidzieć. Trybunał zauważył także, że gdyby — poza przypadkami oszustwa lub nadużycia prawa — właściwa instytucja krajowa mogła, kierując skargę do

organów sądowych państwa członkowskiego przyjmującego danego pracownika, którym sama podlega, doprowadzić do uznania zaświadczenia A1 za nieważne, system oparty na lojalnej współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich mógłby zostać podważony.

Jednocześnie TSUE przypominał, że rola komisji administracyjnej w ramach procedury przewidzianej w art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 ogranicza się do pogodzenia rozbieżnych opinii właściwych władz państw członkowskich, które przedstawiły jej sprawę. W konse-

kwencji zaświadczenie A1 wiąże zarówno instytucje zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, jak i sądy tego państwa członkowskiego dopóty, dopóki zaświadczenie to nie zostanie wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostało ono wydane, nawet jeśli właściwe władze tego ostatniego państwa członkowskiego i państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, przedstawiły sprawę komisji administracyjnej, która uznała, że zaświadczenie to zostało wydane nieprawidłowo i że powinno zostać wycofane.

Przypisy/Notes

¹ Zob. art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L z 30.04.2004, nr 166, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie 883/2004), a w poprzednim stanie prawnym — art. 14 ust. 1 lit. a rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L z 5.07.1971, nr 149, s. 2 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 1408/71).

² Zob. art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 883/2004, a w poprzednim stanie prawnym — art. 14 ust. 2 i art. 14a ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71.

³ Zob. art. 12 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 i art. 14a ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1408/71.

⁴ Dz. Urz. UE z 30 października 2009 r., nr 284, s. 1.

Bibliografia/References

- Klamert, M., Kellerbauer, M. i Tomkin, J. (2019). *Commentary on the EU: Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. Oxford.
- Łyjak, G., Skibińska, M., Sokołowska, A. i Tomczyk, A. (2016), *Zasady wydawania formularzy A1*. W: M. Skibińska i A. Sokołowska (red.), *Delegowanie pracowników za granicę*. Warszawa.
- Öberg, U. i Leyns, N. (2020). On Equal Treatment, Social Justice and the Introduction of Parliamentarism in the European Union. W: F. Bignami (red.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge.
- Ślebza, K. (2019). Związanie zaświadczeniem A1 a oszustwo. W: J. Kosonoga (red.), *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Przegląd Orzecznictwa za rok 2018*. Warszawa.
- Szpyrka, M. i Talaga, R. (2019). Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Europejski Przegląd Sądowy*, (4).
- Wenander, H. (2020). Sincere Cooperation, Mutual Trust, and Mutual Recognition in Social Security Coordination. *Review of European Administrative Law*, 13(3).

Dr Maciej Jakub Zieliński, doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy i Prawa Socjalnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Autor publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz prawa cywilnego.

Dr Maciej Jakub Zieliński, doctor of law, assistant professor at the Department of Labour Law and Social Law at the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University, Poznan, member of Office for Studies and Analyses of the Supreme Court, lecturer at the National School of Judiciary and Public Prosecution. Author of publications on labour, social security law and civil law.