

## III. Z ORZECZNICTWA

Daniel Eryk Lach\*

### O procedurze i skutkach wycofania zaświadczenia A1 raz jeszcze. Głosa do wyroku TSUE z 16 listopada 2023 r., C-422/22

Once more about the procedure and consequences  
of the withdrawal of the A1 certificate.  
Gloss to the judgment of the Court of Justice of the  
European Union of November 16, 2023  
in case C-422/22

**Abstract.** ZUS's withdrawal of the A1 certificate regarding an employee delegated to work in the EU resulted in practical problems related to including this employee in the appropriate social security system of the place of work. As a result, in its jurisprudence the Supreme Court formulated a controversial requirement to precede the withdrawal of the A1 certificate by ZUS by agreeing with the institution of the place of work on retroactive subjection to the applicable legislation. This position, which is assessed critically in the literature, was rejected by the Court of Justice of the EU in its judgment of November 16, 2023, C-422/22. The Court found that Articles 5, 6 and 16 of Regulation (EC) No 987/2009 must be interpreted as meaning that the institution that issued an A1 certificate which, following a review on its own initiative of the evidence on which the issue of that certificate is based, finds that evidence to be incorrect, may withdraw that certificate without first initiating the dialogue and conciliation procedure laid down in Article 76(6) of Regulation (EC) No 883/2004 with the competent institutions of the Member States concerned with a view to determining the national legislation applicable. The subject of the gloss is an approving discussion of this judgement.

---

\* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6223-5356>, e-mail: [lach@amu.edu.pl](mailto:lach@amu.edu.pl).

**Keywords:** procedure for withdrawing the A1 certificate – dialogue and conciliation procedure – establishing of the applicable legislation – agreement of the competent institutions

## Wprowadzenie

Tytułem wprowadzenia należy przypomnieć, że zaświadczenie A1 (podobnie jak jego poprzednik: zaświadczenie E101) służy jako dowód objęcia systemem zabezpieczenia społecznego w określonym państwie członkowskim Unii Europejskiej (UE). Ma ono zasadnicze znaczenie w przypadku delegowania pracownika. Pracownik jest (pozostaje) wówczas objęty ustawodawstwem państwa delegowania, a nie miejsca wykonywania przez niego pracy, co stanowi istotny wyjątek od zasady *lex loci laboris*. Zaświadczenie A1 wiąże instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostanie wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostało wydane<sup>1</sup> (art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009<sup>2</sup>). W przypadku delegowania następcze wycofanie zaświadczenia A1 może być – i często jest – skutkiem weryfikacji spełnienia przez delegującego pracodawcę szeregu wymogów<sup>3</sup> określonych w art. 12 rozporządzenia koordynacyjnego nr 883/2004<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Por. 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 C-37/18 oraz C-17/19 – część I*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 4; idem, *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 C-37/18 oraz C-17/19 – część II*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 16 IX 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dalej „rozporządzenie wykonawcze”, „rozporządzenie nr 987/2009”.

<sup>3</sup> Por. np. K. Ślebzak, *„Delegowanie równoległe” w świetle przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 8; idem, *O wymogu podlegania przed delegowaniem ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma pracodawca, w rozumieniu przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 10; idem, *Ustawodawstwo właściwe dla delegowanych pracowników najemnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 6.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 29 IV 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dalej „rozporządzenie koordynacyjne”, „rozporządzenie nr 883/2004”.

W praktyce okazało się, że wycofanie zaświadczenia A1 może prowadzić do sytuacji, w których delegowani pracownicy zostaliby pozbawieni ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Zagadnienie to było już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego (SN), który uznał, że warunkiem wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) decyzji o cofnięciu zaświadczenia A1 jest „wyczerpanie trybu współpracy z instytucją ubezpieczeniową innego Państwa Członkowskiego, o którym mowa w art. 16 w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego”, którego przedmiotem miałoby być między innymi „uzgodnienie stanowiska w przedmiocie tego, któremu ustawodawstwu dana osoba będzie podlegała (z mocą wsteczną) w przypadku cofnięcia zaświadczenia A1”<sup>5</sup>.

Stanowisko to było przedmiotem wypowiedzi doktryny<sup>6</sup>, w tym także krytycznych<sup>7</sup>. Wskazano, że abstrahuje ono od treści przepisów rozporządzenia wykonawczego. Przewidują one bowiem możliwość wycofania zaświadczenia A1 zarówno z inicjatywy instytucji wystawiającej (art. 5 ust. 1 rozporządzenia 987/2009), jak i na wniosek instytucji przyjmującej (art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia 987/2009). Tylko w tej drugiej sytuacji może dojść do zawarcia porozumienia pomiędzy instytucjami, jednak wyłącznie odnośnie do wyjaśnienia „wątpliwości co do ważności dokumentu lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie”. Przedmiotem takiego porozumienia w żadnym jednak wypadku nie jest ustalenie ustawodawstwa właściwego. Dopiero w razie wystąpienia rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa procedury zawarcia stosownych porozumień przewidują art. 6 i art. 16 rozporządzenia wykonawczego, następcze w stosunku do procedury wycofania zaświadczenia A1. Zarazem w obu przypadkach rozporządzenie wykonawcze przewiduje wsteczną właściwość ustawodawstwa, „tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca”, co

<sup>5</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 IX 2020 r., sygn. akt III UK 61/19, LEX nr 3114899.

<sup>6</sup> A. Szybkie, *Weryfikacja ustawodawstwa właściwego a ochrona pracownika migrującego na gruncie prawa Unii Europejskiej o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 130.

<sup>7</sup> D.E. Lach, *Widerruf der A1-Bescheinigung: Verfahren und Folgen – wie ist die Lücke in der Durchführungsverordnung zu schließen?*, „Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht” 2023, nr 4; idem, *Procedura wycofania zaświadczenia A1 a wsteczne włączenie delegowanego pracownika do systemu zabezpieczenia społecznego państwa wykonywania pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 8.

zabezpiecza interesy pracownika w sytuacji wstecznej weryfikacji ustawodawstwa (w tym wynikającej także z wycofania zaświadczenia A1).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) potwierdził ten kierunek wykładni wyrokiem z 16 listopada 2023 r.<sup>8</sup> Trybunał uznał, że art. 5, art. 6 i art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, iż instytucja wydająca zaświadczenie A1, która w następstwie przeprowadzenia z urzędu ponownego badania informacji, na których oparto wydanie tego zaświadczenia, stwierdza nieprawdziwość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczynania przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 procedury dialogu i concyliacji<sup>9</sup> z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie. Przedmiotem glosy jest aprobujące omówienie tego orzeczenia.

## 1. Pytania prejudycjalne i ich uzasadnienie

Postanowieniem z 27 kwietnia 2022 r. Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z dwoma pytaniami prawnymi: (1) Czy instytucja państwa, 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 art. 16 rozporządzenia nr 987/2009? i (2) Czy procedurę uzgodnienia należy przeprowadzić jeszcze przed anulowaniem/uchyleniem lub unieważnieniem wydanego formularza, czy też to anulowanie/uchylenie lub unieważnienie ma charakter wstępny, tymczasowy (art. 16 ust. 2), które staje się ostateczne w przypadku, gdy zainteresowana instytucja państwa członkowskiego nie zgłosi zastrzeżenia lub swojej odmiennej opinii w tej kwestii?

---

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z 16 XI 2023 r., sprawa C-422/22, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu v. TE*, ECLI:EU:C:2023:869.

<sup>9</sup> O ewolucji i aktualnych rozwiązaniach por. G. Sypniewska, *Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2022, nr 1.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że rozstrzygnięcie wątpliwości przedstawionych w pytaniach prawnych ma znaczenie dla usunięcia niepewności co do sposobu realizowania zasady lojalnej współpracy, ustanowionej w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>10</sup>, w sytuacji gdy państwo członkowskie (bez udziału innego zainteresowanego państwa członkowskiego, które nie kwestionuje zasadności wydanego zaświadczenia A1) cofa wydane zaświadczenie A1, powziąwszy samodzielnie przekonanie, że zawarte w nim informacje nie są zgodne z mającym zastosowanie ustawodawstwem właściwym, ustalonym według odpowiednich przepisów rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009.

Nawiązując do stanowiska utrwalonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wskazano, że samo poinformowanie o wycofaniu albo o zamiarze wycofania zaświadczenia A1 nie prowadzi do wywołania skutku istotnego z punktu widzenia realizacji zasady, o której mowa w art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 (tj. podlegania jednemu ustawodawstwu – D.E.L.), oraz zabezpieczenia interesów pracownika, gdyż nie gwarantuje, że dana osoba zostanie rzeczywiście objęta systemem zabezpieczenia społecznego „właściwym” w świetle przepisów unijnych o koordynacji. Zwrócono uwagę, że z perspektywy pracowników objętych zaświadczeniem A1 jego wycofanie – przy braku współpracy instytucji cofającej to zaświadczenie oraz instytucji właściwej w świetle prawidłowo zastosowanych przepisów rozporządzenia 883/2004 – skutkuje powstaniem stanu niepewności co do istnienia tytułu ubezpieczenia, zakresu ochrony i instytucji właściwej do jej udzielenia. Niepewność ta, zdaniem SN, godzi w efektywność unijnego prawa o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a przez to w efektywność swobody przepływu pracowników. W przypadku jednostronnego wycofania zaświadczenia A1 przez instytucję właściwą państwa członkowskiego zachodzi bowiem poważne ryzyko, że: (1) określona osoba zostanie wyłączona z systemu zabezpieczenia społecznego państwa tej instytucji, która zaświadczenie wycofała, (2) do czasu objęcia systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego nie byłaby objęta ustawodawstwem żadnego państwa, (3) instytucja państwa wykonywania pracy mogłaby nie objąć tej osoby swoim systemem zabezpieczenia społecznego (np. z uwagi na niepodzielenie stanowiska instytucji wycofującej zaświadczenie A1).

<sup>10</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/1).

Za wyrokami Sądu Najwyższego w sprawach: III UK 61/19, III UK 123/19<sup>11</sup>, III UK 298/19<sup>12</sup> oraz III UK 299/19<sup>13</sup> podkreślono, że art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009, normujący okoliczności obligujące instytucję wydającą dokument taki jak zaświadczenie A1 do ponownego rozpatrzenia podstaw do jego wystawienia i ewentualnego cofnięcia, nie reguluje wprost – w odróżnieniu od zasad ustalania ustawodawstwa właściwego z art. 6 i art. 16 rozporządzenia 987/2009 – szczegółowego trybu współpracy między instytucjami właściwymi z różnych państw członkowskich. Jedynie w art. 5 ust. 4 rozporządzenia 987/2009 mowa jest o sytuacji, w której „zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia” w kwestii cofnięcia m.in. zaświadczenia A1 – wówczas sprawa może być przedstawiona Komisji Administracyjnej. Treść art. 5 ust. 4 rozporządzenia 987/2009 sugeruje więc, że w przypadku rozpatrywania podstaw do cofnięcia zaświadczenia A1 instytucja, która wydała to zaświadczenie, powinna współpracować z instytucją właściwą miejsca wykonywania pracy, co zakłada nie tylko bieżącą wymianę informacji między tymi instytucjami na temat istnienia albo nieistnienia podstaw do cofnięcia zaświadczenia A1, lecz także uzgodnienie stanowiska w przedmiocie tego, któremu ustawodawstwu dana osoba będzie podlegała (z mocą wsteczną) w przypadku cofnięcia zaświadczenia A1. Oznaczałoby to konieczność uprzedniego wyczerpania procedury współpracy przez oba organy rentowe jeszcze przed wydaniem decyzji unieważniającej wydanie zaświadczenia A1.

Zdaniem Sądu Najwyższego za taką wykładnią art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 w związku z odpowiednimi przepisami rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009 przemawia założenie, zgodnie z którym przepisy o unijnej koordynacji należy interpretować w taki sposób, by w wyniku cofnięcia zaświadczenia A1 nie doszło do naruszenia jednej z fundamentalnych zasad systemu koordynacji zabezpieczeń, czyli podlegania jednemu ustawodawstwu państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004). Z zasady tej wynika istotna dyrektywa postępowania dla instytucji właściwych państw i organów odwoławczych: ich procedowanie nie może doprowadzić nie tylko do objęcia osoby więcej niż jednym ustawodawstwem, ale także do wyłączenia jej z podlegania jakimkolwiek ustawodawstwom. Celem art. 11–16 rozporządzenia nr 883/2004, na podstawie których wydawane są

<sup>11</sup> Wyrok SN z 10 IX 2022 r., sygn. akt III UK 123/19, LEX nr 3077430.

<sup>12</sup> Wyrok SN z 10 IX 2022 r., sygn. akt III UK 298/19, LEX nr 3083343.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 10 IX 2022 r., sygn. akt III UK 299/19, LEX nr 3077369.

zaświadczenia A1, jest także zapobieganie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – wobec braku ustawodawstwa, jakie miałyby do nich zastosowanie. Jednakże – wskazał Sąd – procedura określająca zasady dialogu i koncyliacji, zawarta w decyzji nr A1, nie udziela odpowiedzi, czy tak należy procedować przed wydaniem decyzji o cofnięciu zaświadczenia A1. Zarazem preambuła tej decyzji odwołuje się do zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE. Z zasady tej i dotyczącego jej orzecznictwa TSUE Sąd Najwyższy wyprowadził „możliwość zakotwiczenia w art. 4 ust. 3 TUE bardziej szczegółowych obowiązków instytucji właściwych z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co służyć będzie realizacji celów art. 45 TFUE”. W konkluzji uznał, że obowiązek przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej między zainteresowanymi państwami członkowskimi jeszcze przed wycofaniem zaświadczenia A1 może skutecznie zapobiec wyłączeniu danej osoby z podlegania jakimkolwiek ustawodawstwu.

## **2. Rozstrzygnięcie TSUE w zakresie wykładni przedmiotowych przepisów**

Wyrokiem z 16 listopada 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał jednak, że art. 5, art. 6 i art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że instytucja wydająca zaświadczenie A1, która w następstwie przeprowadzenia z urzędu ponownego badania informacji, na których oparto wydanie tego zaświadczenia, stwierdza nieprawdziwość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczynania przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie. W pełni aprobując dokonane rozstrzygnięcie, należy przywołać najistotniejsze elementy jego uzasadnienia.

Trybunał wstępnie przypomniał, że art. 6 i art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, które dotyczą odpowiednio tymczasowego stosowania ustawodawstwa i tymczasowego przyznania świadczeń, jak również procedury dla stosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/2004, powtarzają zasadniczo brzmienie art. 76 ust. 6 tego ostatniego rozporządzenia, który to przepis ustanawia procedurę dialogu i koncyliacji pomiędzy



właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich. Natomiast jedynym przepisem prawa Unii, który odnosi się do wycofania zaświadczeń A1, jest art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowany „Wartość prawna dokumentów i dowodów potwierdzających wydanych w innym państwie członkowskim”.

Dalej TSUE wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby do celów stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009, 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. Z kolei art. 5 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 określa szczegółowe zasady stosowania procedury dialogu i koncyliacji w celu rozstrzygnięcia rozbieżności między instytucją państwa członkowskiego, która otrzymuje dokumenty i dowody potwierdzające określone w art. 5 ust. 1, a instytucją wydającą te dokumenty. W szczególności w art. 5 ust. 2 i ust. 3 uściślono, jakie kroki powinny podjąć te instytucje w razie wątpliwości co do ważności takich dokumentów i dowodów potwierdzających lub co do dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje w nich zawarte, poprzez zobowiązanie instytucji wydającej do ponownego zbadania zasadności wydania tych dokumentów, a w stosownych przypadkach do ich wycofania. Art. 5 ust. 4 stanowi z kolei, że jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona przez właściwe władze Komisji Administracyjnej, a Komisja ta stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę.

Odnosząc się na tym tle do pytań prejudycjalnych, Trybunał trafnie uściślił, że zaświadczenie A1 może zostać cofnięte z urzędu przez instytucję wydającą, czyli bez wniosku o ponowne rozpatrzenie i wycofanie złożonego przez instytucję właściwą innego państwa członkowskiego. Wskazał przy tym na dwa istotne argumenty. Po pierwsze, wynika to z samego brzmienia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, który odnosi się do zaświadczeń A1 „wycofanych”, nie precyzując ani nie ograniczając przypadków takiego cofnięcia, co oznacza, że przepis ten dotyczy każdej sytuacji cofnięcia takich zaświadczeń. Drugi argument odnosi się do fundamentalnych zasad współpracy instytucji zabezpieczenia społecznego w obszarze koordynacji. Odwołując się do swojego



wcześniejszego orzecnictwa<sup>14</sup>, Trybunał podkreślił, że wiążący charakter zaświadczeń A1 względem instytucji państw członkowskich innych niż wydające państwo członkowskie opiera się na zasadzie lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, która również zakłada zasadę wzajemnego zaufania. Zgodnie z tymi zasadami instytucja wydająca powinna dokonać prawidłowej oceny okoliczności faktycznych leżących u podstaw wydania tych zaświadczeń i starannej analizy stosowania własnego systemu zabezpieczenia społecznego w celu zapewnienia prawdziwości informacji zawartych we wspomnianych zaświadczeniach, tym samym zaś prawidłowego stosowania rozporządzenia nr 883/2004, a instytucje innych państw członkowskich mają prawo oczekiwać, że instytucja wydająca wypełni taki obowiązek. W konsekwencji także w zakresie, w jakim zasady działalności danego pracownika mogą zmieniać się w stosunku do sytuacji branej pod uwagę przy wydawaniu zaświadczenia A1, podobnie jak informacje, które posłużyły za podstawę pierwotnego ustalenia tej sytuacji, mogą później okazać się nieprawdziwe, zasady lojalnej współpracy i wzajemnego zaufania wiążą się z obowiązkiem sprawdzania przez instytucję wydającą przez cały okres wykonywania działalności leżącej u podstaw wydania takiego zaświadczenia prawdziwości zawartych w nim informacji i wycofania go, jeżeli w świetle rzeczywistej sytuacji danego pracownika stwierdzi ona, że wspomniane zaświadczenie nie jest zgodne z przepisami tytułu II rozporządzenia nr 883/2004. Zgadzając się w pełni z tą wypowiedzią, podkreślić wypada, że pogląd o dopuszczalności i zarazem obowiązku weryfikacji zaświadczenia A1 w trybie swoistej autokontroli wyrażano już wcześniej w polskim piśmiennictwie<sup>15</sup>. Dalej TSUE wskazał, że o ile na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 decyzja instytucji wydającej o wycofaniu zaświadczenia A1 w następstwie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i cofnięcie zaświadczenia A1 złożonego przez właściwą instytucję innego państwa członkowskiego powinna zostać wydana w ramach procedury dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi instytucjami, zgodnie z zasadami stosowania określonymi w art. 5 ust. 2–4 omawianego rozporządzenia, o tyle ten ostatni przepis nie zawiera żadnych norm dotyczących zasad proceduralnych,

<sup>14</sup> Por. wyrok TSUE z 6 II 2018 r., sprawa C-359/16, *Altun i in.*, EU:C:2018:63, pkt 37, pkt 40, pkt 42 i przytoczone tam orzecnictwo.

<sup>15</sup> Por. M.J. Zieliński, *Wybrane problemy interpretacyjne w zakresie podlegania ustawodawstwu właściwemu na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 134(3), s. 37–38, D.E. Lach, *Procedura...*, s. 35.

których powinna przestrzegać instytucja wydająca zamierzająca wycofać zaświadczenie A1 z urzędu. W szczególności art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 nie przewiduje w takim wypadku obowiązku wydania przez instytucję wydającą decyzji o wycofaniu z zachowaniem wspomnianej procedury dialogu i koncyliacji. Reasumując, Trybunał trafnie stwierdził, że z uwagi na brak określenia wprost takiego obowiązku proceduralnego w przypadku, gdy instytucja wydająca zamierza wycofać z urzędu zaświadczenie A1, należy przyjąć, że procedura przewidziana w art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 nie stanowi obowiązkowej przesłanki cofnięcia z urzędu zaświadczenia A1 przez instytucję wydającą, która stwierdziła nieprawdziwość informacji leżących u podstaw wydania tego zaświadczenia.

Aprobując dostrzec należy przy tym, że TSUE nie tylko odniósł się do brzmienia art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, ale – w ramach wykładni funkcjonalnej – zwrócił uwagę na charakter, cel i przesłanki wprowadzenia w życie procedury dialogu i koncyliacji. W tym kontekście TSUE słusznie wskazał, że w świetle art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 rozpatrywanego w świetle art. 72 lit. a) tego rozporządzenia procedura ta stanowi środek ustanowiony przez prawodawcę Unii w celu rozstrzygnięcia rozbieżności między właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich, dotyczących w szczególności wykładni lub stosowania wspomnianego rozporządzenia. Wynika z tego, że zastosowanie procedury dialogu i koncyliacji ma miejsce w sytuacji zaistnienia różnicy zdań między właściwymi instytucjami dwóch lub większej liczby państw członkowskich, co znajduje potwierdzenie w przepisach rozporządzenia nr 987/2009, które przewidują zastosowanie takiej procedury. Art. 5 i art. 6 przedmiotowego rozporządzenia przewidują bowiem zastosowanie wspomnianej procedury odpowiednio w przypadku, gdy instytucja, która otrzymała zaświadczenie A1, kwestionuje jego ważność lub prawdziwość faktów, na których opiera się wydanie tego zaświadczenia, i w konsekwencji zwraca się do instytucji wydającej o jego wycofanie, oraz w przypadku, gdy instytucje lub organy kilku państw członkowskich mają różne opinie co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub instytucji, która ma udzielić danych świadczeń. Natomiast art. 16 i art. 60 rozporządzenia nr 987/2009, które określają procedury stosowania art. 13 i art. 68 rozporządzenia nr 883/2004, przewidują korzystanie z tej samej procedury, zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, w przypadku rozbieżności opinii między zainteresowanymi instytucjami

w odniesieniu do mającego zastosowanie ustawodawstwa. Tymczasem – jak słusznie wskazał Trybunał – wycofanie z urzędu zaświadczenia A1 przez instytucję wydającą ma swoje źródło nie w rozbieżności zdań między instytucją wydającą a instytucją innego państwa członkowskiego, która podważałaby prawidłowość tego zaświadczenia, lecz w stwierdzeniu przez instytucję wydającą, w następstwie weryfikacji, które jest ona zobowiązana przeprowadzić w celu wypełnienia obowiązków ciężących na niej na mocy zasad lojalnej współpracy i wzajemnego zaufania, że informacje zawarte we wspomnianym zaświadczeniu nie odpowiadają rzeczywistości. Podzielić należy także pogląd Trybunału, zgodnie z którym przyjęta wykładnia art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 nie podważa praw delegowanego pracownika, odnośnie do którego doszło do wycofania zaświadczenia A1, ani też celu realizowanego przez rozporządzenie wykonawcze. Nie może bowiem budzić wątpliwości deklaratoryjny charakter zaświadczenia, potwierdzającego jedynie, że dany pracownik podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego<sup>16</sup>. W konsekwencji wycofanie zaświadczenia nie pozbawia pracownika żadnych praw, powoduje jedynie konieczność określenia właściwego ustawodawstwa zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia nr 883/2004<sup>17</sup>, w razie potrzeby, gdy zastosowanie ma art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, z wykorzystaniem procedury dialogu i koncyliacji. TSUE trafnie zwrócił w tym kontekście uwagę, że art. 6 rozporządzenia nr 987/2009 przewiduje tymczasowe stosowanie ustawodawstwa i tymczasowe przyznanie świadczeń w przypadku rozbieżności stanowisk między instytucjami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub instytucji, która ma wypłacać świadczenia. W konsekwencji stosowanie systemu ustanowionego przez rozporządzenie nr 883/2004 w celu określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa w następstwie wycofania z urzędu zaświadczenia A1 przez instytucję wydającą pozwala zapewnić nie tylko zagwarantowanie ochrony danego pracownika w każdym czasie,

<sup>16</sup> Por. analogicznie wyrok TSUE z 30 III 2000 r., sprawa C-178/97, *Banks i in.*, EU:C:2000:169, pkt 53.

<sup>17</sup> Stanowiącymi pełny i jednolity system norm kolizyjnych, które mają na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego stosowania kilku ustawodawstw krajowych i mogących stąd wynikać komplikacji, lecz także zapewnienie, by osoby objęte zakresem zastosowania tego rozporządzenia nie były pozbawione ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z uwagi na brak ustawodawstwa, jakie miałyby zastosowanie w ich przypadku. Por. wyrok TSUE z 8 V 2019 r., sprawa C-631/17, *Inspecteur van de Belastingdienst*, EU:C:2019:381, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

w tym w razie rozbieżności między zainteresowanymi instytucjami co do mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz również pozwala zapewnić, że pracownik ten będzie podlegał w każdym czasie, nawet w przypadku rozbieżności, tylko jednemu ustawodawstwu krajowemu. Zgadając się w pełni z tymi wywodami, zasygnalizować należy, że taką opinię wyrażono w polskim piśmiennictwie już wcześniej<sup>18</sup>.

Na aprobatę zasługuje także podkreślenie przez Trybunał znaczenia obowiązków informacyjnych nałożonych na instytucje właściwe. TSUE przypomniał bowiem, że prawidłowe funkcjonowanie systemu ustanowionego rozporządzeniem nr 883/2004 wymaga skutecznej i ściślejszej współpracy zarówno między właściwymi instytucjami różnych państw członkowskich, jak i między tymi instytucjami a osobami objętymi zakresem stosowania tego rozporządzenia. Taka współpraca jest konieczna do określenia praw i obowiązków zainteresowanych osób oraz w celu umożliwienia im dochodzenia swoich praw w możliwie najkrótszym terminie i na możliwie najlepszych warunkach. Nakłada ona na wszystkie te instytucje i osoby obowiązek wymiany informacji niezbędnych do ustanowienia i określenia praw i obowiązków tych osób, co wynika z art. 2 i art. 3 rozporządzenia nr 987/2009, które wytyczają zakres i zasady wymiany informacji między tymi instytucjami oraz między nimi a zainteresowanymi osobami, a także z art. 20 tego rozporządzenia, który precyzuje obowiązek współpracy między właściwymi instytucjami różnych państw członkowskich. Tak więc, o ile instytucja wydająca, która zamierza z urzędu wycofać zaświadczenie A1 z powodu nieprawdziwości zawartych w nim informacji, nie musi uprzednio wszczynać procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich, o tyle przywołane przepisy zobowiązują wspomnianą instytucję, po wspomnianym wycofaniu, do jak najszybszego poinformowania o nim zarówno tych instytucji, jak i zainteresowanej osoby oraz przekazania im wszystkich informacji i danych niezbędnych do ustalenia i określenia praw tej osoby. W kontekście ochrony interesów pracownika, którego dotyczyło wycofane zaświadczenie A1, aprobusz przypomnieć należy, że dopiero przekazanie takich informacji umożliwi określenie ustawodawstwa i instytucji właściwych oraz włączenie pracownika do właściwego systemu zabezpieczenia społecznego<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Por. D.E. Lach, *Procedura...*, s. 38.

<sup>19</sup> Por. *ibidem*, s. 37.

## Podsumowanie

Wyrok TSUE w sprawie C-422/22, który jednoznacznie odrzuca sformułowany przez Sąd Najwyższy wymóg, aby wycofanie zaświadczenia A1 – niezależnie od jego trybu – zostało poprzedzone „obligatoryjnym postępowaniem uzgodnieniowym” obejmującym m.in. „uzgodnienie stanowiska w przedmiocie tego, któremu ustawodawstwu dana osoba będzie podlegała (z mocą wsteczną) w przypadku cofnięcia zaświadczenia A1”, w pełni zasługuje na aprobatę. Dokonana przez Trybunał pogłębiona analiza i trafna wykładnia właściwych przepisów rozporządzenia wykonawczego jednoznacznie potwierdzają wcześniejsze wypowiedzi polskiego piśmiennictwa<sup>20</sup>, jasno wskazując, że taki obowiązek instytucji wystawiającej zaświadczenie A1 nie znajduje w nich oparcia i nie może być z nich wywodzony. Dostrzec także należy, że Trybunał – choć w istocie tylko na marginesie – odniósł się do leżącej u podstaw przedmiotowego orzecznictwa Sądu Najwyższego kwestii ochrony interesów pracownika delegowanego w sytuacji wycofania zaświadczenia A1. Podkreślając deklaratoryjny jedynie charakter zaświadczenia A1, trafnie zauważył, że odnośnie do materialnoprawnego ustalenia ustawodawstwa właściwego zastosowanie znajdują przepisy tytułu II rozporządzenia nr 883/2004, w tym przede wszystkim zasada *lex loci laboris*. Słusznie poprzestał na tym stwierdzeniu, gdyż w istocie nie mógł powiedzieć nic więcej: w sprawie II USKP 113/21<sup>21</sup> zagadnienie (nie)objęcia odwołującego się właściwym ustawodawstwem (francuskim) nie było w ogóle podnoszone.

W tym kontekście należy nieco szerzej odnieść się do będących przedmiotem troski Sądu Najwyższego „ryzyk zachodzących w przypadku jednostronnego wycofania zaświadczenia A1”. W wyroku z 10 września 2020 r., III UK 298/19, Sąd zdefiniował pięć takich ryzyk, ale w postanowieniu z 27 kwietnia 2022 r., II USKP 113/21, powtórzył już tylko trzy z nich<sup>22</sup>. Po pierwsze wskazał, że określona osoba zostanie

<sup>20</sup> Ibidem, s. 35–36.

<sup>21</sup> Postanowienie SN z 27 IV 2022 r., sygn. akt II USKP 113/21, LEX nr 3432967.

<sup>22</sup> Słusznie, gdyż pozostałe dwa „ryzyka” podnoszone przez Sąd Najwyższy we wcześniejszych wyrokach, w tym z 10 IX 2020 r., sygn. akt III UK 298/19, tj. że „pracownik delegowany (mający interes prawny i faktyczny) musiałby albo wnosić o objęcie ubezpieczeniem w innym, właściwym Państwie Członkowskim albo zaskarżyć odmowę objęcia ubezpieczeniem we właściwym Państwie Członkowskim (co w przypadku zakończenia okresu delegowania byłoby praktycznie niemożliwe)” oraz że „pracodawca takiego pracownika nie ma interesu faktycznego w ponoszeniu kosztów związanych z objęciem

wyłączona z systemu zabezpieczenia społecznego państwa tej instytucji, która zaświadczenie wycofała (w niniejszej sprawie Polski) i zarazem po drugie, że do czasu objęcia systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego nie byłaby objęta ustawodawstwem żadnego państwa. W tym kontekście należy za TSUE powtórzyć, że kwestie te regulują przepisy tytułu II rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 2, art. 5, art. 6 i art. 16 rozporządzenia wykonawczego, przewidujące m.in. przejściowe podleganie jednemu z ustawodawstw w sytuacji rozbieżności opinii i wsteczne objęcie ustalonym ostatecznie jako właściwe ustawodawstwem.

Dalej – po trzecie – Sąd Najwyższy podniósł, że „instytucja państwa wykonywania pracy mogłaby nie objąć tej osoby swoim systemem zabezpieczenia społecznego (np. z uwagi na niepodzielenie stanowiska instytucji wycofującej zaświadczenie A1, brak zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia we «właściwym» Państwie Członkowskim, upływ terminów przewidzianych w prawie krajowym na skuteczne objęcie ubezpieczeniem społecznym itp.)”. Odnośnie do kwestii „niepodzielenia stanowiska instytucji wycofującej zaświadczenie A1” należy za Trybunałem zauważyć, że rozporządzenie wykonawcze nie przewiduje procedury konsultacji w sytuacji wycofania zaświadczenia A1 z urzędu, nakładając jedynie obowiązek informacyjny na instytucję wydającą (i cofającą) ten dokument, a skutki materialnoprawne regulują przepisy rozporządzenia koordynacyjnego. W tej sytuacji ewentualna odmowa zastosowania ustawodawstwa właściwego określonego przepisami rozporządzenia nr 883/2004 przez instytucję właściwą z uwagi na przeszkody wynikające z regulacji krajowej (np. upływ terminów) byłaby w istocie bezprawna. Niemniej TSUE mógłby orzec o sprzeczności takiej regulacji z prawem UE dopiero w sytuacji stosownej skargi lub pytania prawnego. Okoliczności sprawy C-422/22 takiego pytania nie uzasadniały.

Tylko na marginesie należy przypomnieć, że – choć w przepisach prawa unijnego brak jest jednoznacznej normy, przewidującej włączenie delegowanego pracownika, odnośnie do którego wycofano zaświadczenie A1, do systemu zabezpieczenia społecznego państwa przyjmującego z mocą wsteczną – to jednak można postulować zastosowanie w takiej sytuacji przepisu art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 *per analogiam*. Na jego podstawie można bowiem skonstruować normę, zgodnie

---

ubezpieczeniem społecznym w Państwie Członkowskim wykonywania pracy”, mają charakter pozaprawny i tym samym uchylają się spod oceny Trybunału.



z którą – w przypadku cofnięcia zaświadczenia A1 – pracownicy delegowani *ex lege* podlegają z mocą wsteczną ustawodawstwu ustalonemu jako właściwe (ustawodawstwu miejsca wykonywania pracy), tak jakby zaświadczenie A1 nigdy nie zostało wydane<sup>23</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Lach D.E., *Procedura wycofania zaświadczenia A1 a wsteczne włączenie delegowanego pracownika do systemu zabezpieczenia społecznego państwa wykonywania pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 8, s. 33–41.
- Lach D.E., *Widerruf der A1-Bescheinigung: Verfahren und Folgen – wie ist die Lücke in der Durchführungsverordnung zu schließen?*, „Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht” 2023, nr 4, s. 158–164.
- Sypniewska G., *Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2022, nr 152(1), s. 3–16.
- Szybkie A., *Weryfikacja ustawodawstwa właściwego a ochrona pracownika migrującego na gruncie prawa Unii Europejskiej o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 130, s. 65–75.
- Ślebzak K., *„Delegowanie równolegle” w świetle przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 8, s. 9–14.
- Ślebzak K., *O wymogu podlegania przed delegowaniem ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma pracodawca, w rozumieniu przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 10, s. 10–17.
- Ślebzak K., *Ustawodawstwo właściwe dla delegowanych pracowników najemnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 6, s. 42–48.
- Zieliński M.J., *Wybrane problemy interpretacyjne w zakresie podlegania ustawodawstwu właściwemu na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 134(3), s. 21–42.
- 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 C-37/18 oraz C-17/19 – część I*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 4, s. 48–53.
- 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 C-37/18 oraz C-17/19 – część II*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 52–58.

<sup>23</sup> D.E. Lach, *Procedura ...*, s. 39–40.