Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 24 maja 2012 r.[1]

Sprawa C-589/10

Janina Wencel
przeciwko
Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polska)]

Zabezpieczenie społeczne — Artykuł 7 rozporządzenia nr 1408/71 i załącznik III do tego rozporządzenia — Emerytura przyznana w Polsce przed przystąpieniem — Stosowanie prawa Unii — Możliwość stosowania umowy o zabezpieczeniu społecznym zawartej przed datą rozpoczęcia stosowania rozporządzenia nr 1408/71 — Osoba posiadająca dwa zwykłe miejsca zamieszkania w dwóch państwach członkowskich, której przyznano emeryturę w jednym z tych państw, a rentę wdowią w drugim z tych państw — Cofnięcie jednego ze świadczeń emerytalno-rentowych i nakazanie zwrotu nienależnie pobranych kwot — Możliwość posiadania podwójnego miejsca zamieszkania do celów rozporządzenia nr 1408/71

I – Wprowadzenie

1. Sąd krajowy stawia w niniejszej sprawie trzy pytania w ramach postępowania dotyczącego zgodności z prawem decyzji z 2009 r., w drodze której polskie organy cofnęły Janinie Wencel emeryturę, która została jej przyznana w 1990 r. i zażądały zwrotu wypłaconych świadczeń za ostatnie trzy lata. W świetle wszystkich okoliczności sprawy oraz na podstawie umowy międzynarodowej zawartej w 1975 r. między Polską a Republiką Federalną Niemiec uznano, że wyłącznie właściwy w zakresie omawianej emerytury jest niemiecki system ubezpieczeń społecznych.

2. Sąd Apelacyjny zwraca się z pytaniem o zgodność z prawem opisanej decyzji administracyjnej (oraz samych polskich przepisów, na których podstawie decyzja została wydana) w świetle prawa Unii, a w szczególności rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71[2], którego zastosowanie w odniesieniu do sporu przed sądem krajowym jest dyskusyjne.

3. Niniejsza sprawa pozwoli Trybunałowi Sprawiedliwości doprecyzować w istotny sposób orzecznictwo dotyczące zabezpieczenia społecznego, a także rozwiązywania problemów prawnych wynikających często z przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej i ze stosowania wobec nich przejściowych przepisów prawnych.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Rozporządzenie z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 35–82) ze zmianami (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1408/71”).

II – Ramy prawne

A – *Rozporządzenie nr1408/71*

4. Artykuł 1 lit. h) rozporządzenia nr 1408/71 stanowi, że do celów tego rozporządzenia określenie „zamieszkanie" oznacza „zwykły pobyt".

5. Choć zgodnie z ogólną zasadą rozporządzenie nr 1408/71 zastępuje międzynarodowe konwencje o zabezpieczeniu społecznym, co przewiduje art. 6, to art. 7 określa wyjątki od tej zasady, stanowiąc, że nadal pozostają w mocy między innymi „określone postanowienia konwencji o zabezpieczeniu społecznym, do których państwa członkowskie przystąpiły przed datą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że są one korzystniejsze dla beneficjentów lub jeśli wynikają ze szczególnych okoliczności o charakterze historycznym, a ich skutek jest ograniczony w czasie, o ile postanowienia te są wymienione w załączniku III". [art. 7 ust. 2 lit. c)].

6. W części A pkt 19 lit. a) załącznika III do omawianego rozporządzenia nr 1408/71 mowa jest o „Umowie z dnia 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym, pod warunkami i w zakresie określonym w art. 27 ust. 2–4 Umowy z dnia 8 grudnia 1990 r. o zabezpieczeniu społecznym"[3].

7. Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 stanowi, co następuje: „[O] ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne z tytułu inwalidztwa, emerytalne lub renty rodzinne, renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz świadczenia z tytułu śmierci uzyskane na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich, nie podlegają zmniejszeniu, zmianie, zawieszeniu, zniesieniu ani przepadkowi z tego tylko powodu, że uprawniony zamieszkuje terytorium innego państwa członkowskiego niż to, gdzie znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń. […]".

B – *Uregulowania polskie*

8. W Polsce emerytury i renty objęte zabezpieczeniem społecznym reguluje Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[4].

9. Artykuł 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach stanowi, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość.

10. Zgodnie z art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach osoba, która nienależnie pobrała świadczenia, jest obowiązana do ich zwrotu. Za nienależnie pobrane świadczenia uważa się świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymanie wypłaty świadczeń w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania.

3 — Dz.U. z 1976 r., nr 16, poz. 101, zwanej dalej „umową z 1975 r.".

4 — Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227, zwana dalej „ustawą o emeryturach i rentach".

C – Umowa z dnia 9 października 1975 r.

11. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również art. 4 ust. 1 przytoczonej już umowy niemiecko-polskiej z dnia 9 października 1975 r., który brzmi następująco: „[R]enty z zaopatrzenia emerytalnego przyznaje, według obowiązujących ją przepisów, instytucja ubezpieczeniowa państwa, na którego terytorium osoba uprawniona mieszka". Artykuł 4 ust. 3 stanowi: „Renty […] przysługują tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa ustaliła rentę. […]".

III – Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12. Przedmiotem sporu przed sądem krajowym są uprawnienia emerytalne Janiny Wencel, obywatelki polskiej urodzonej w 1930 r., która od 1975 r. była zameldowana jednocześnie jako zamieszkująca w Niemczech i w Polsce. Warto najpierw zająć się właśnie przywołaną kwestią miejsca zamieszkania zainteresowanej.

13. Z jednej strony J. Wencel była zameldowana w Polsce, gdzie pracowała u swojej synowej jako opiekunka swoich wnuków od dnia 1 kwietnia 1984 r. do dnia 31 października 1990 r. Z tytułu pracy świadczonej w Polsce decyzją z dnia 24 października 1990 r. polski Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej „ZUS") przyznał J. Wencel sporne w niniejszej sprawie prawo do emerytury przysługujące od dnia 1 lipca 1990 r., za przebyte w Polsce okresy ubezpieczenia.

14. Z drugiej strony J. Wencel wystąpiła w 1975 r. o zezwolenie na pobyt do władz niemieckich i z akt sprawy wynika, że była zameldowana w mieście Frankfurt nad Menem w latach 1975–2010. Mąż J. Wencel przeprowadził się do tego miasta w Niemczech w 1975 r. i pozostawał tam w stosunku pracy; zamieszkiwał w nim do czasu swojej śmierci w 2008 r. W 1984 r. niemieckie organy przyznały mu rentę z tytułu niezdolności do pracy. Od dnia 1 sierpnia 2008 r. J. Wencel pobiera z niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej rentę wdowią. We wniosku o wspomnianą rentę podała adres we Frankfurcie.

15. Obecnie zgodnie z oświadczeniami uczestników postępowania J. Wencel zamieszkuje w Polsce.

16. W 2009 r. ZUS uzyskał informację o tym, że J. Wencel jest również zameldowana w Niemczech i zażądał od niej oświadczenia w przedmiocie jej faktycznego miejsca zamieszkania. W piśmie z dnia 24 listopada 2009 r. J. Wencel wskazała, że od dnia 25 sierpnia 1975 r. miała zwykłe miejsce zamieszkania w Niemczech, lecz urlopy i święta spędzała w Polsce.

17. W świetle powyższego oświadczenia ZUS wydał dwie decyzje. Pierwszą z tych decyzji, z dnia 26 listopada 2009 r., uchylił swoją decyzję z dnia 24 października 1990 r. o przyznaniu J. Wencel emerytury oraz wstrzymał jej wypłatę z dniem 1 grudnia 2009 r. Decyzję uzasadniono w ten sposób, że w opinii ZUS od 1975 r. ośrodek interesów życiowych oraz miejsce zwykłego zamieszkania zainteresowanej znajdowały się w Niemczech, mimo że we wniosku o emeryturę z 1990 r. podała ona adres w Polsce. Z tego względu ZUS uznał, że polska instytucja emerytalno-rentowa nie była nigdy właściwa do rozpatrzenia wniosku o emeryturę J. Wencel, natomiast zgodnie z przepisami art. 4 umowy z dnia 9 października 1975 r. organem właściwym do rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku była niemiecka instytucja ubezpieczeniowa. Ostatecznie ZUS stwierdził, że wnioskodawczyni nie przysługuje prawo do emerytury z polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

18. Druga z decyzji ZUS, z dnia 23 grudnia 2009 r., będąca wynikiem pierwszej decyzji, zobowiązywała J. Wencel do zwrotu nienależnie pobranej emerytury za okres ostatnich trzech lat, tj. od dnia 1 grudnia 2006 r. do dnia 30 listopada 2009 r. wraz z odsetkami.

19. J. Wencel odwołała się od obu decyzji do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, podnosząc, że ZUS naruszył przepisy prawa Unii dotyczące swobody przemieszczania się i pobytu oraz błędnie zinterpretował przepisy w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Podniosła, że od 1975 r. zamieszkuje zarówno w Polsce, jak i w Niemczech i że nie można jej pozbawić prawa do emerytury z tego powodu. Wyrokiem z dnia 15 września 2010 r. oba odwołania zostały oddalone. Sąd Okręgowy uznał, że skarżąca była zameldowana na zwykły pobyt zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, lecz faktycznie przebywała przez większość czasu w Niemczech, przez co w tym właśnie kraju powinien znajdować się jej ośrodek interesów życiowych.

20. J. Wencel wniosła apelację od tego wyroku do Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku. Sąd Apelacyjny, uznawszy, że istnieją wątpliwości dotyczące wykładni przepisów prawa Unii, które w jego opinii znajdują zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wyrażona w art. 21 TFUE oraz w art. 20 ust. 2 TFUE zasada swobodnego przemieszczania się i przebywania w krajach członkowskich Unii Europejskiej powoduje taką wykładnię art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie […], iż świadczenia pieniężne z tytułu starości uzyskane na podstawie ustawodawstwa jednego z państw członkowskich nie ulegają zmniejszeniu, zmianie, zawieszeniu, zniesieniu ani przepadkowi – również z tego powodu, że osoba uprawniona mieszkała jednocześnie (miała dwa równorzędne miejsca zwykłego pobytu) na terytorium dwóch państw członkowskich – w tym jednego innego niż to, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty emerytury?

2) Czy art. 21 TFUE oraz art. 20 ust. 2 TFUE […] oraz art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 […] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się stosowaniu przepisu krajowego art. 114 ust. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 ze zm.) w związku z art. 4 Umowy z dnia 9 października 1975 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym (Dz.U. z 1976 r., nr 16, poz. 101, ze zm.), polegającego na ponownym rozpoznaniu sprawy przez polski zakład emerytalny i pozbawieniu prawa do emerytury osoby, która przez wiele lat miała jednocześnie dwa zwykłe miejsca zamieszkania (dwa centra życiowe) w dwóch krajach, należących obecnie do Unii Europejskiej i przed rokiem 2009 nie złożyła wniosku ani oświadczenia o przeniesieniu swego miejsca zamieszkania do jednego z tych krajów?

W przypadku odpowiedzi negatywnej:

3) Czy art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 21 TFUE […] oraz art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 […] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się stosowaniu przepisu krajowego art. 138 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych […], polegającego na żądaniu przez polski zakład emerytalny zwrotu emerytury za okres ostatnich trzech lat w stosunku do osoby, która od roku 1975 do roku 2009 miała jednocześnie dwa zwykłe miejsca zamieszkania (dwa centra życiowe) w dwóch krajach, należących obecnie do Unii Europejskiej, jeżeli osoba taka w czasie rozpoznawania wniosku o przyznanie emerytury i po jej otrzymaniu nie była pouczona przez polską instytucję ubezpieczeniową o konieczności poinformowania także o posiadaniu dwóch miejsc zwykłego pobytu w dwóch krajach i o konieczności złożenia wniosku lub oświadczenia o wyborze instytucji ubezpieczeniowej jednego z tych krajów, jako właściwej do rozpoznawania wniosków dotyczących emerytury?”.

IV – Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

21. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości w dniu 14 grudnia 2010 r.

22. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez ZUS, rządy polski i niemiecki oraz Komisję.

23. Na rozprawie w dniu 1 marca 2012 r. stawili się w celu przedstawienia uwag ustnych pełnomocnicy ZUS, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Federalnej Niemiec i Komisji.

V – Ocena

24. Sąd krajowy przedłożył w niniejszej sprawie trzy pytania, które w istocie podnoszą kwestię dotyczącą tego, czy osoba zamieszkująca jednocześnie w dwóch państwach od 1975 r., której w 1990 r. przyznano w jednym z nich emeryturę, może powołać się na prawo Unii w celu zakwestionowania decyzji, w drodze której po upływie 19 lat odebrano jej wspomnianą emeryturę i zażądano zwrotu kwot pobranych w ostatnich trzech latach.

25. Na podstawie brzmienia trzech pytań wydaje się, że zostały one oparte na szeregu przesłanek, które w niektórych przypadkach będzie należało poddać weryfikacji, tak by je przeformułować i opatrzyć pewnymi dodatkowymi uwagami, które – choć nie wystąpiono o to wprost w postanowieniu odsyłającym – w mojej opinii przyczynią się do tego, by udzielona odpowiedź była jak najbardziej użyteczna i kompletna do celów rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu przed sądem krajowym.

A – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

1. W przedmiocie możliwości posiadania podwójnego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego

26. W pierwszym pytaniu punktem wyjścia jest stan faktyczny polegający na podwójnym jednoczesnym zamieszkiwaniu J. Wencel w Polsce i w Niemczech, której to okoliczności sąd krajowy, zdaje się, pragnie przypisać określone znaczenie prawne. W szczególności zastanawia się on, czy do osoby korzystającej ze świadczeń emerytalnych, która miała właśnie takie podwójne miejsce zamieszkania w dwóch państwach członkowskich, „w tym jednym innym niż to, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty emerytury", może znajdować zastosowanie ochrona przewidziana w art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 w związku z art. 21 TFUE i art. 20 ust. 2 TFUE.

27. Już na wstępie jednak zauważam, że koniecznie należy wyjaśnić, iż zgłoszenie podwójnego miejsca zamieszkania w dwóch różnych państwach członkowskich do celów zabezpieczenia społecznego nie wydaje się możliwe w świetle systematyki rozporządzenia nr 1408/71 ani też nie można się go domagać w świetle traktatu.

28. W znacznej części przepisów w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawartych w przytoczonym rozporządzeniu nr 1408/71 użyto miejsca zamieszkania zainteresowanego jako „łącznika" w celu ustalenia, które prawo ma zastosowanie lub która instytucja jest właściwa. Miejsce zamieszkania decyduje na przykład o tym, jakiemu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego podlega osoba wykonująca działalność na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich [art. 14 ust. 2 lit. b) i art. 14a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71] lub „osoba, która przestaje podlegać ustawodawstwu państwa członkowskiego, a nie podlega ustawodawstwu innego państwa członkowskiego" [art. 13 ust. 2 lit. f)]. Kryterium miejsca zamieszkania pozwala również ustalić instytucję właściwą na przykład do wypłaty specjalnych świadczeń nieskładkowych (art. 10a ust. 1).

29. Uznanie, że podwójne miejsce zamieszkania wywołuje skutki prawne uniemożliwiłoby stosowanie wymienionych przepisów rozporządzenia nr 1408/71, a także sprawiłoby, że wiele innych stałoby się niemożliwe do stosowania i zostałaby naruszona zasada jednego ustawodawstwa właściwego, która wraz z zasadą równości i zasadą utrzymania nabytych lub będących w trakcie nabywania praw należy do podstawowych zasad, którym podlega omawiane uregulowanie Unii [5].

30. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości przepisy tytułu II rozporządzenia nr 1408/71 stanowią pełny i jednolity system norm kolizyjnych, którego celem jest zapewnienie, by pracownicy przemieszczający się w Unii podlegali systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego po to, aby zapobiec zbiegowi właściwych ustawodawstw i uniknąć związanych z tym komplikacji [6]. Zaś ustalenie jednego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego umożliwia między innymi uniknięcie kumulacji świadczeń, której zabrania rozporządzenie nr 1408/71 (art. 12).

31. Sytuacja, w jakiej znajduje się J. Wencel, polegająca na tym, że jedna osoba ma kilka ośrodków interesów życiowych, tak samo znaczących i znajdujących się w więcej niż jednym państwie członkowskim, nie stanowi bynajmniej wyjątku. Świadomy tego faktu prawodawca Unii wymienił elementy, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu czyjegoś miejsca zamieszkania, wskazując przy tym, że jeżeli po dokonaniu całościowej oceny pod kątem wspomnianych elementów wciąż istnieją rozbieżności między zainteresowanymi instytucjami, wówczas bierze się pod uwagę zamiar danej osoby [7]. Zatem czy to na zasadzie selekcji, czy też, w jej braku, na zasadzie wyboru, ustalenie jednego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego jest nieuniknione.

32. Ponadto uważam, że przepis zobowiązujący do wskazania do celów zabezpieczenia społecznego jednego miejsca zamieszkania oraz uniemożliwiający przypisanie skutków prawnych podwójnemu miejscu zamieszkania de facto nie narusza po prostu i przez sam ten fakt art. 20 TFUE i 21 TFUE, na które powołuje się sąd krajowy. W spornym przypadku, jak zostanie ukazane poniżej, cofnięcie polskiej emerytury nie powinno uniemożliwić J. Wencel zwrócenia się do organów niemieckich w celu uzyskania odpowiedniego świadczenia. Obowiązek wskazania jednego tylko państwa zamieszkania nie powoduje więc co do zasady tego, że zainteresowana znajduje się w mniej korzystnej sytuacji. Mogła ona ponadto wystąpić w Niemczech o zsumowanie okresów, za które odprowadzała składki w Polsce.

33. Podsumowując, uważam, że na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć po prostu w ten sposób, że rozporządzenie nr 1408/71 stoi na przeszkodzie istnieniu możliwości zgłoszenia podwójnego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego i że fakt ten nie narusza art. 20 ust. 2 TFUE i art. 21 TFUE.

2. W przedmiocie zastosowania do niniejszej sprawy prawa Unii, a w szczególności art. 10 rozporządzenia nr 1408/71

34. Aby dostarczyć sądowi krajowemu jak najbardziej użytecznej odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia przez niego zawisłego przed nim sporu, powyższy wniosek należy opatrzyć wyjaśnieniem, że art. 10 rozporządzenia nr 1408/71, na który sąd krajowy powołuje się w swoim pytaniu, nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej tu sytuacji. Także prawo Unii, jak to zostanie ukazane w dalszej części, praktycznie nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy, która podlega zasadniczo uregulowaniom umowy międzynarodowej [zob. lit. a) poniżej]; a ponadto nie można dokonać subsumcji okoliczności rozpatrywanej przed sądem krajowym sprawy pod stan faktyczny opisany w przywołanym art. 10 [zob. lit. b) poniżej].

5 — Nowe rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1–123) oparte jest na tych samych zasadach.

6 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 60/85 Luitjen, Rec. s. 2365.

7 — Artykuł 11 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 (Dz.U. L 284, s. 1).

a) Zastosowanie umowy niemiecko-polskiej z 1975 r.

35. Naturalnie w 1990 r., kiedy to ZUS przyznał J. Wencel emeryturę, w Polsce nie obowiązywało prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 1408/71. Obowiązywała natomiast umowa niemiecko-polska z dnia 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym.

36. Omawiana umowa z 1975 r. miała charakter tzw. umowy „integracyjnej" z zakresu emerytur i powstała w celu rozwiązania problemów, które pojawiły się w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w stosunkach Republiki Federalnej Niemiec i Polski w wyniku zmian terytorialnych i przemieszczeń ludności, będących konsekwencją pierwszej i drugiej wojny światowej [8]. Zgodnie z art. 4 wspomnianej umowy „instytucja ubezpieczeniowa państwa, na którego terytorium osoba uprawniona mieszka", była organem właściwym do przyznawania emerytur „według obowiązujących ją przepisów", przy czym zainteresowany tracił prawo do tej emerytury, jeżeli przestał mieszkać na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa dokonała wyliczenia emerytury.

37. Jak podniósł rząd niemiecki, idea umowy opartej na eksporcie świadczeń emerytalnych i ochronie nabytych w państwie pochodzenia praw nie była możliwa do zrealizowania w ówczesnych warunkach politycznych (1975), podobnie zresztą jak zjawisko zwykłej migracji zawodowej. Ostatecznie, w tych szczególnych warunkach, każde z umawiających się państw zobowiązało się do wypłacania emerytur osobom mieszkającym na swoim własnym terytorium, jednakże z uwzględnieniem, do celów wyliczenia emerytury, okresów składkowych ukończonych w drugim państwie [9].

38. W chwili wystąpienia przez J. Wencel z wnioskiem o emeryturę jej sprawa była sprawą całkowicie wewnętrzną: ZUS przyznał i wypłacał następnie emeryturę zgodnie z polskimi przepisami osobie, która pracowała i odprowadzała składki w Polsce, a która nigdy nie poinformowała o tym, że ma miejsce zamieszkania w innym miejscu niż Polska. Można zaś przypuszczać, że gdyby w 1990 r. polskie organy stwierdziły, że miejscem zamieszkania J. Wencel, ustalonym na podstawie określonych w przepisach wewnętrznych kryteriów, są Niemcy, a nie Polska, nie przyznano by jej wspomnianej emerytury, ponieważ zgodnie z umową niemiecko-polską z 1975 r. za ewentualne przyznanie emerytury odpowiedzialne były niemieckie instytucje ubezpieczeniowe: instytucją zobowiązaną do wypłaty emerytury powinna być instytucja niemiecka, a obliczać ją należało zgodnie z obowiązującymi wówczas niemieckimi przepisami, choć z uwzględnieniem okresów składkowych przebytych w Polsce.

39. Zatem w pełni uzasadnione jest stwierdzenie, że gdyby w 1990 r. J. Wencel miała miejsce zamieszkania w Niemczech, mogłaby się ubiegać o emeryturę od organów niemieckich, zaś przy obliczaniu tej emerytury uwzględnione by zostały lata składkowe w Polsce [10]. Umowa z 1975 r. nie mogła natomiast stanowić podstawy wniosku skierowanego do organów polskich.

40. Najwyraźniej tym właśnie kryterium kierowano się, wydając będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym decyzje w sprawie cofnięcia J. Wencel emerytury i żądania od niej zwrotu kwot za ostatnie trzy lata. Tego rodzaju decyzje również podlegają przepisom omawianej umowy z 1975 r., mimo że zostały one wydane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

8 — W takim samym kontekście historycznym i w myśl tej samej zasady „integracji" uchwalono w Niemczech Fremdrentengesetz (ustawę z dnia 28 września 1958 r. o prawach emerytalnych nabytych za okresy składkowe za granicą).
Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawach połączonych 396/05, 419/05 i 450/05 Habelt i in., Zb.Orz. s. I-11895, pkt 101–104.

9 — W 1990 r., gdy warunki uległy zmianie, oba państwa zawarły nową umowę, która nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż zgodnie z art. 27 ust. 2 nowej umowy o zabezpieczeniu społecznym z dnia 8 grudnia 1990 r. umowa z 1975 r. nadal ma zastosowanie do osób, które zmieniły miejsce zamieszkania przed 1990 r.

10 — Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z informacjami dostarczonymi na rozprawie prawdopodobnie w takim przypadku J. Wencel nabyłaby prawo do emerytury dopiero pięć lat później, ponieważ według niemieckich przepisów emerytalnych, które należałoby zastosować w jej przypadku bez względu na sumowanie okresów składkowych, wiek emerytalny był o pięć lat wyższy niż w Polsce (65 lat zamiast 60).

41. Choć bowiem rozporządzenie nr 1408/71 obowiązywało już w Polsce od chwili przystąpienia do Unii w 2004 r., zastępując konwencje o zabezpieczeniu społecznym zawarte między państwami członkowskimi (art. 6 rozporządzenia), to art. 7 przewiduje szereg wyjątków od tej reguły, a jeden z nich ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

42. Tak więc zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71, mimo przepisów art. 6, nadal znajdują ogólne zastosowanie „określone postanowienia konwencji o zabezpieczeniu społecznym, do których państwa członkowskie przystąpiły przed datą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że są one korzystniejsze dla beneficjentów lub jeśli wynikają ze szczególnych okoliczności o charakterze historycznym, a ich skutek jest ograniczony w czasie, o ile postanowienia te są wymienione w załączniku III".

43. W przytoczonym przepisie art. 7 ust. 2 lit. c) przewidziano zatem stosowanie na zasadzie wyjątku postanowień konwencji o zabezpieczeniu społecznym wymienionych w załączniku III do rozporządzenia, gdy są one korzystniejsze dla zainteresowanego, a w każdym razie gdy wynikają ze szczególnych okoliczności historycznych i są ograniczone w czasie.

44. Moim zdaniem ze względu na to, że umowa niemiecko-polska z 1975 r. została wprost wymieniona w sposób ogólny w części A pkt 19 lit. a) załącznika III [11], że została zawarta w wyniku szczególnych okoliczności historycznych, które zostały wskazane powyżej i że jej obowiązywanie jest – zgodnie z postanowieniami ww. umowy z 1990 r. – ograniczone w czasie, zastosowanie tej umowy do omawianej tu emerytury na zasadzie pierwszeństwa przed rozporządzeniem nr 1408/71 należy uznać za bezwarunkowe, bez potrzeby badania, czy przepis, który zamierza się zastosować, jest korzystniejszy dla beneficjenta niż przepis prawa Unii.

45. Z pewnością orzecznictwo nie sprzeciwia się w zasadzie jednoczesnemu stosowaniu tego rodzaju umów i uregulowań wspólnotowych, jeżeli jest to możliwe. Można tu przytoczyć wyrok w sprawie Caisse regionale de sécurité sociale du Nord przeciwko Torrekens [12], w którym wskazano, że tzw. rozporządzenie nr 3 (poprzedzające rozporządzenie nr 1408/71) nadal znajduje zastosowanie, „jeżeli wspomniane konwencje nie stoją na przeszkodzie jego stosowaniu" (pkt 21).

46. Jednak w wyroku w sprawie TNT Express Nederland [13] stwierdzono, odnośnie do art. 71 rozporządzenia nr 44/2001 [14], że skutkiem przepisu prawa Unii, który daje pierwszeństwo stosowaniu konwencji, „nie może być sprzeczność z zasadami leżącymi u podstaw prawodawstwa, którego część stanowi", ani że nie może on „prowadzić do rezultatów, które byłyby mniej korzystne dla należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego niż te, które wynikają z przepisów wspomnianego rozporządzenia" (pkt 51).

47. Ta sama idea przyświeca również orzecznictwu, zgodnie którym, pomimo bezwzględnie wiążącego charakteru ogólnej zasady zastąpienia konwencji o zabezpieczeniu społecznym przez rozporządzenie nr 1408/71 oraz ściśle wyjątkowego charakteru sytuacji stanowiących od niej odstępstwo, o których mowa w art. 7, a w szczególności w załączniku III do rozporządzenia, ustanowione w traktacie swobody

11 — Należy zwrócić uwagę, że w pkt 19 załącznika III mowa jest o umowie z 1975 r. jako całości, w odróżnieniu od innych punktów, w których wymienione są jedynie określone wybrane przepisy innych umów.

12 — Wyrok z dnia 7 maja 1969 r. w sprawie 28/68, Rec. s. 125.

13 — Wyrok z dnia 4 maja 2010 r. w sprawie C-533/08, Zb.Orz. s. I-4107.

14 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 12, s. 1).

„stoją na przeszkodzie utracie korzyści w zakresie zabezpieczenia społecznego, wynikającej dla zainteresowanych pracowników z braku obowiązywania, w wyniku wejścia w życie rozporządzenia nr 1408/71, konwencji obowiązujących między dwoma państwami członkowskimi lub większą ich liczbą” [15].

48. Jednakże w moim przekonaniu swobody przemieszczania się są w niniejszej sprawie w każdym razie zachowane. Gdy ZUS w 2009 r. stwierdził, że instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń emerytalnych należy do innego państwa członkowskiego, nie spowodował po stronie J. Wencel „utraty” korzyści socjalnych lub praw nabytych z tej prostej przyczyny, że prawo do polskiej emerytury nigdy nie istniało. Zasadniczo nie postawił jej również w mniej korzystnej sytuacji, która mogłaby stanowić dla niej przeszkodę w przemieszczaniu się wewnątrz Unii, gdyż cofnięcie polskiej emerytury nie pozbawiło zainteresowanej prawa do ubiegania się o nią w Niemczech.

49. W rezultacie przeprowadzone w 2009 r. badanie zgodności z prawem decyzji z 1990 r. podlegało przepisom umowy z 1975 r. Prawo Unii nie ma więc znaczenia dla ustalenia, czy decyzja ZUS z 1990 r. o przyznaniu polskiej emerytury była ważna, a zatem czy należało ją w 2009 r. uchylić. Jedynie gdyby zostało wykazane, że w 1990 r. J. Wencel miała zwykłe miejsce zamieszania do celów zabezpieczenia społecznego w Polsce, można by zakwestionować ważność decyzji ZUS, lecz zawsze na podstawie umowy z 1975 r. i zasad dotyczących ustalania miejsca zamieszkania zawartych w tej umowie oraz w przepisach polskiego ustawodawstwa.

b) Rozpatrywany stan faktyczny nieobjęty zakresem art. 10 rozporządzenia nr 1408/71

50. Z drugiej strony, jak już wspomniałem, rozpatrywany stan faktyczny nie jest objęty zakresem art. 10 rozporządzenia nr 1408/71, który ma zastosowanie do okoliczności różniących się w jasny sposób od okoliczności leżących u podstaw sporu przed sądem krajowym.

51. Zgodnie z dosłownym brzmieniem art. 10 chroni on przed szkodą, która w zakresie emerytur i rent mogłaby wynikać z faktu, „że uprawniony zamieszkuje terytorium innego państwa członkowskiego niż to, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń”. Jednakże z przedstawionych powyżej względów taki rozdział między siedzibą instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczeń a miejscem zamieszkania zainteresowanego nie może występować w przypadku J. Wencel. W umowie z 1975 r. miejsce zamieszkania decydowało o państwie odpowiadającym za wypłatę emerytury; w związku z tym albo J. Wencel zamieszkiwała w Niemczech, i w tym przypadku instytucją zobowiązaną do wypłaty świadczeń były organy niemieckie, albo zamieszkiwała w Polsce, a za jej emeryturę odpowiadały polskie organy. Zresztą, skoro, jak już wskazano, „podwójne miejsce zamieszkania” nie jest w ogóle przewidziane w ramach rozporządzenia nr 1408/71 [16], sporna sytuacja w żaden sposób nie może wpasować się w hipotezę art. 10.

52. Ostatecznie zachodzą więc odmienne okoliczności faktyczne, przez co nie można w niniejszej sprawie polegać na ochronie, jaką mógłby zapewnić art. 10 rozporządzenia nr 1408/71.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Habelt i in., pkt 118–119. Zobacz również wyroki: z dnia 7 lutego 1991 r. w sprawie C-227/89 Rönfeldt, Rec. s. I-323; z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie C-277/99 Kaske, Rec. s. I-1261. Orzecznictwo stanowi jednak, że opisana zasada nie może być stosowana do pracowników, którzy nie zrobili użytku z prawa do swobodnego przemieszczania się przed wejściem w życie rozporządzenia (wyrok z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-475/93 Thévenon, Rec. s. I-3813).

16 — Jest wielce prawdopodobne, że umowa z 1975 r., mająca zastosowanie w niniejszej sprawie, kieruje się w tej konkretnej kwestii tą samą logiką, jak rozporządzenie nr 1408/71. Ryzykując wkroczenie na obszar pozostający poza właściwością Trybunału Sprawiedliwości, sądzę, że można ze sporą dozą pewności twierdzić, iż w świetle tego, jak uczestnicy postępowania opisali umowę, taka sytuacja podwójnego miejsca zamieszkania byłaby, o ile to możliwe, jeszcze trudniejsza do zaakceptowania na gruncie i w okolicznościach leżących u podstaw umowy, niż na gruncie uregulowań Unii, ponieważ miejsce zamieszkania jest najwyraźniej jedynym kryterium lub też istotnym łącznikiem w niniejszych okolicznościach prawnych.

53. Wykraczając poza to, co zostało przedstawione powyżej i dążąc do udzielenia Sądowi Apelacyjnemu użytecznej odpowiedzi, można dodać, że art. 10 mógłby natomiast mieć istotne znaczenie w nowo powstałej sytuacji, w której najwyraźniej znajduje się J. Wencel, odkąd po śmierci męża ponownie zamieszkała na stałe w Polsce.

54. Niewątpliwie taka ewentualna zmiana miejsca zamieszkania (to, czy faktycznie miała ona miejsce, powinien w każdym razie sprawdzić sąd krajowy) nie wpłynęłaby na zgodność z prawem decyzji ZUS z 1990 r., którą, jak już wskazano, należy w każdym razie rozpatrywać w świetle umowy z 1975 r. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 94 rozporządzenia nr 1408/71 nie daje ono podstawy do nabycia jakichkolwiek praw za okres poprzedzający datę rozpoczęcia jego stosowania na terytorium danego państwa członkowskiego. Przepis ten jest spójny z zasadą pewności prawa, która sprzeciwia się, jak potwierdzono w orzecznictwie, stosowaniu rozporządzenia wstecz, bez względu na pozytywne lub negatywne skutki, które takie stosowanie mogłoby rodzić dla zainteresowanego [17]. W rezultacie, nawet gdyby w 2009 r. nastąpiło przeniesienie miejsca zamieszkania do Polski, instytucją zobowiązaną do wypłaty świadczeń emerytalnych J. Wencel nadal zgodnie z umową z 1975 r. byłby niemiecki zakład ubezpieczeń społecznych. Okoliczność ta nie pozwala na spowodowanie zmiany zgodności z prawem decyzji wydanej pod wyłącznymi rządami omawianej umowy oraz powstałego w ten sposób uprawnienia.

55. Powszechnie uznawaną zasadą jest jednak również to, że choć nowa norma obowiązuje jedynie na przyszłość, to należy ją również stosować, poza wyjątkami, do przyszłych skutków sytuacji powstałych w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy [18]. Należy zatem stwierdzić, że prawo Unii mogłoby rodzić pewne skutki w odniesieniu do materialnego pobierania omawianej emerytury w teraźniejszości.

56. Jak już wskazano, art. 4 ust. 3 umowy z 1975 r. stanowi, że renty „przysługują tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa ustaliła rentę". Po wstąpieniu do Unii państwa członkowskie muszą jednak zapewnić, że przepis ten stosuje się z poszanowaniem prawa Unii. W związku z tym należy przyjąć, że gdyby zainteresowana przeprowadziła się do Polski po przystąpieniu tego państwa członkowskiego do Unii, nastąpiłby „eksport" jej uprawnień emerytalnych zgodnie z rozporządzeniem nr 1408/71. Zgodnie z umową mającą zastosowanie w chwili, gdy powstało uprawnienie, instytucją zobowiązaną do wypłaty świadczeń emerytalnych nadal byłby zakład niemiecki, lecz J. Wencel mogłaby ubiegać się o swoją emeryturę w Polsce, a ewentualnie mogłaby także żądać „eksportu" swojej niemieckiej renty wdowiej.

57. Co więcej, powrót do Polski nie mógłby mieć negatywnego wpływu dla zainteresowanej. Taka sytuacja mieści się bowiem już w pełni w zakresie przedmiotowym rozporządzenia nr 1408/71, a w szczególności art. 10, ponieważ J. Wencel miałaby miejsce zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego (Polska) niż państwo, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń (Niemcy). Taka sytuacja nie mogłaby spowodować zgodnie z przywołanym przepisem zmniejszenia, zmiany, zniesienia ani zawieszenia świadczeń. Naturalnie skutek tego przepisu ograniczony jest do emerytur i rent należnych od chwili powrotu J. Wencel do Polski, lecz nie do decyzji mających wpływ na emerytury lub renty należne wcześniej. W jej przypadku istotne byłoby zatem ustalenie chwili, w której nastąpił taki powrót do celów ustalenia zgodności z prawem decyzji ZUS z 2009 r., w której zażądano od zainteresowanej zwrotu świadczeń za ostatnie trzy lata.

17 — Wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-290/00 Duchon, Rec. s. I-3567, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Duchon, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

3. Wnioski w przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

58. W związku z powyższym odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne należy poprzedzić najpierw stwierdzeniem, że zgłoszenie podwójnego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego nie mieści się w ramach rozporządzenia nr 1408/71 i że wykluczenie takiej możliwości nie narusza art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 21 TFUE. Po drugie, należy wskazać, że prawo Unii (w szczególności rozporządzenie nr 1408/71) nie ma istotnego znaczenia dla oceny zgodności z prawem decyzji o przyznaniu polskiej emerytury w 1990 r. i że zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71 uprawnienia emerytalne polskiego obywatela, który pracował i odprowadzał składki w Polsce, lecz przeniósł swoje miejsce zamieszkania do Niemiec przed 1990 r. nadal podlegają umowie niemiecko-polskiej z dnia 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Omawiana sytuacja nie mieści się ponadto w zakresie zastosowania art. 10 rozporządzenia nr 1408/71.

59. Natomiast gdyby uprawniony do emerytury ponownie osiedlił się w Polsce po przystąpieniu przez to państwo do Unii Europejskiej, jego powrót nie mógłby spowodować zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 zmniejszenia, zmiany, zawieszenia, zniesienia ani przepadku rzeczonych uprawnień emerytalnych.

B – *W przedmiocie pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego*

60. W pytaniach prejudycjalnych drugim i trzecim, które należy rozpatrywać łącznie, polski sąd oczekuje od Trybunału Sprawiedliwości rozstrzygnięcia, czy art. 21 TFUE i art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 stoją na przeszkodzie wydaniu przez ZUS decyzji z 2009 r., w których osobę, która „miała jednocześnie dwa zwykłe miejsca zamieszkania (dwa centra życiowe) w dwóch krajach, należących obecnie do Unii Europejskiej" i która „przed rokiem 2009 nie złożyła wniosku ani oświadczenia o przeniesieniu swego miejsca zamieszkania do jednego z tych krajów" pozbawiono prawa do emerytury i zażądano od niej zwrotu kwot za ostatnie trzy lata, zważywszy, że osoba taka w czasie rozpoznawania wniosku o przyznanie emerytury i po jej otrzymaniu nie była „pouczona przez polską instytucję ubezpieczeniową o konieczności poinformowania także o posiadaniu dwóch miejsc zwykłego pobytu w dwóch krajach i o konieczności złożenia wniosku lub oświadczenia o wyborze instytucji ubezpieczeniowej jednego z tych krajów, jako właściwej do rozpoznawania wniosków dotyczących emerytury".

61. W obydwu rozpatrywanych pytaniach, podobnie jak i w pierwszym pytaniu prejudycjalnym, punkt wyjścia stanowi ewentualne uznanie skutków prawnych stanu faktycznego polegającego na podwójnym miejscu zamieszkania w dwóch państwach członkowskich. Po wykluczeniu wspomnianej przesłanki podwójnego miejsca zamieszkania te dwa ostatnie pytania w formie, w jakiej zostały zredagowane, również nie miałyby istotnego znaczenia dla sprawy.

62. Uważam natomiast ponownie, mając na celu udzielenie użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu, że niezbędne jest dostarczenie pewnych wskazówek w świetle sposobu, w jaki ten sąd odwołuje się do zachowania ZUS i samej zainteresowanej w postępowaniu dotyczącym wniosku o emeryturę, jej przyznania i pobierania.

63. Jak stwierdzono w postanowieniu odsyłającym, J. Wencel nie dopełniła obowiązku zgłoszenia zmiany miejsca zamieszkania, a z kolei ZUS nie pouczył jej o konieczności dokonania takiego zgłoszenia. Zgodnie z tym, co zdaje się sugerować Sąd Apelacyjny, okoliczności te mogłyby ewentualnie mieć istotne znaczenie przy badaniu zgodności z prawem decyzji ZUS z 2009 r. w świetle

prawa Unii [19].

64. Otóż, nie podważając przy tym powyższych wywodów dotyczących zastosowania do niniejszej sprawy umowy z 1975 r., rozporządzenie nr 1408/71 powinno być stosowane jako miernik zgodności z prawem decyzji ZUS z 2009 r. w odniesieniu do jej aspektów formalnych lub proceduralnych.

65. Mianowicie art. 84a rozporządzenia, dotyczący stosunków między instytucjami i osobami objętymi zakresem rozporządzenia, ma istotne znaczenie przy ocenie, czy wydając decyzję z 2009 r. ZUS przestrzegał zasad postępowania, których stosowania omawiany przepis, obowiązujący w pełni w odnośnym czasie, wymagał od niego w jego stosunkach z J. Wencel.

66. Ponieważ przytoczony art. 84a reguluje czysto formalne aspekty stosunków między systemem zabezpieczenia społecznego danego państwa członkowskiego a osobami objętymi zakresem rozporządzenia i nie ma wpływu na merytoryczną treść decyzji z 2009 r., nie ma żadnych zastrzeżeń do zastosowania go w niniejszej sprawie [20]. W szczególności nie można kwestionować tego, że rozporządzenie nr 1408/71 nie ma na celu uregulowania postępowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Faktycznie, konkretne uregulowanie tego postępowania jest zadaniem poszczególnych państw członkowskich, lecz musi ono w każdym razie być uregulowane z poszanowaniem prawa Unii.

67. Mówiąc zwięźle, art. 84a akapit pierwszy nakłada na instytucje i osoby objęte zakresem rozporządzenia obowiązek wzajemnego informowania i współpracy, który dla tych pierwszych znajduje konkretny wyraz w obowiązku „zapewni[enia] osobom zainteresowanym wszelki[ch] informacj[i] wymagan[ych] do wykonywania praw powierzonych im przez niniejsze rozporządzenie", zaś dla tych drugich – w obowiązku „inform[owania] instytucj[i] państwa właściwego oraz państwa zamieszkania tak szybko, jak to jest możliwe, o wszelkich ewentualnych zmianach w ich sytuacji osobistej lub rodzinnej, które wpływają na ich prawo do świadczeń na podstawie niniejszego rozporządzenia".

68. Do sądu krajowego będzie należało ustalenie, czy ZUS i J. Wencel wypełnili te obowiązki z zakresu współpracy, informacji i dobrej administracji oraz w jakim stopniu ewentualne niespełnienie tych obowiązków mogłoby spowodować stwierdzenie nieważności decyzji z 2009 r.

69. W odniesieniu do zachowania J. Wencel należy jednocześnie pamiętać, że zgodnie z art. 84a ust. 2 niespełnienie zobowiązań dotyczących informowania instytucji krajowych może skutkować zastosowaniem środków zgodnie z prawem krajowym. Jednakże przepis ten precyzuje, że środki te winny być „proporcjonalne", przez co sąd krajowy będzie musiał ocenić, czy cofnięcie emerytury i żądanie zwrotu nienależnie pobranych kwot stanowi środek „proporcjonalny" w stosunku do ewentualnego niespełnienia obowiązku informowania przez J. Wencel.

19 — W trakcie rozprawy wspomniano także o konsekwencjach, jakie dla zgodności z prawem decyzji ZUS z 2009 r. mógłby mieć niedawny wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sprawa K 5/11), w zakresie, w jakim decyzja ta została wydana na podstawie art. 114 ust. 1 polskiej ustawy o emeryturach i rentach. We wspomnianym wyroku uznano za niezgodny z konstytucją inny przepis tej ustawy, a mianowicie ust. 1a przywołanego art. 114, zgodnie z którym prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu, jeżeli okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. Choć wyrok nie wyklucza kategorycznie tego, że powyższe stwierdzenie niezgodności z konstytucją ust. 1a może w pewien sposób mieć wpływ na ust. 1 (odwołuje się w szczególności do istnienia między obydwoma przepisami ścisłego związku), stanowi to kwestię wykraczającą w każdym razie poza zakres właściwości Trybunału Sprawiedliwości.

20 — Nic nie zabrania również, by Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w tej kwestii, ponieważ zgodnie z obszernym orzecznictwem może on być obowiązany do wzięcia pod uwagę norm prawa Unii, na które nie powoływał się sąd krajowy w pytaniach prejudycjalnych. Zobacz chociażby wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie C-157/10 Bilbao Vizcaya Argentaria SA, Zb.Orz. s. I-13023, pkt 19.

70. Podsumowując, na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć w ten sposób, że wszelkie decyzje polskich instytucji ubezpieczeniowych wydane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej muszą być wydane z poszanowaniem formalnych wymogów określonych w art. 84a rozporządzenia nr 1408/71, nawet jeśli są to decyzje w sprawie uprawnień emerytalnych niepodlegających prawu Unii. Właściwy sąd krajowy powinien ustalić, czy w niniejszej sprawie miało miejsce niespełnienie wspomnianych obowiązków i, w razie potrzeby, jakie mogą z tego, w zgodny z prawem i proporcjonalny sposób, wynikać konsekwencje.

VI – Wnioski

71. W związku z powyższym proponuję, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polska) Trybunał Sprawiedliwości udzielił następujących odpowiedzi:

1) Zgłoszenie podwójnego miejsca zamieszkania do celów zabezpieczenia społecznego nie mieści się w ramach 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. Wykluczenie takiej możliwości nie narusza art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 21 TFUE.

   Prawo Unii (w szczególności rozporządzenie nr 1408/71) nie ma istotnego znaczenia dla oceny zgodności z prawem decyzji o przyznaniu polskiej emerytury w 1990 r. Zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71 uprawnienia emerytalne polskiego obywatela, który pracował i odprowadzał składki w Polsce, lecz przeniósł swoje miejsce zamieszkania do Niemiec przed 1990 r., nadal podlegają umowie niemiecko-polskiej z dnia 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym.

   Omawiana sytuacja nie mieści się ponadto w zakresie zastosowania art. 10 rozporządzenia nr 1408/71. Natomiast gdyby uprawniony do emerytury ponownie osiedlił się w Polsce po przystąpieniu przez to państwo do Unii Europejskiej, jego powrót nie mógłby spowodować zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 zmniejszenia, zmiany, zawieszenia, zniesienia ani przepadku rzeczonych uprawnień emerytalnych.

2) Wszelkie decyzje polskich instytucji ubezpieczeniowych wydane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej muszą być wydane z poszanowaniem formalnych wymogów określonych w art. 84a rozporządzenia nr 1408/71, nawet jeśli są to decyzje w sprawie uprawnień emerytalnych niepodlegających prawu Unii. Właściwy sąd krajowy powinien ustalić, czy w niniejszej sprawie miało miejsce niespełnienie wspomnianych obowiązków i, w razie potrzeby, jakie mogą z tego, w zgodny z prawem i proporcjonalny sposób, wynikać konsekwencje.