

POSTANOWIENIE

Dnia 24 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)
SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)
SSA Marek Szymanowski

w sprawie z odwołania S. O.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
o ustalenie podlegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń
społecznych i wydanie zaświadczenia,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 24 kwietnia 2024 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 13 listopada 2023 r., sygn. akt III AUa 2087/21,

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 2 czerwca 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., 1250 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 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.Urz. UE serii L nr 284 z dnia 30 października 2009 r.; dalej rozporządzenie nr 987/2009) oraz art. 11 ust 3 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE serii L nr 166 poz. 1 z dnia 30 kwietnia 2004 r.; dalej rozporządzenie nr 883/2004) wycofał zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresie od 14 marca 2019 r. do 13 marca 2020 r. w stosunku do S. O. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie. Jednocześnie Zakład stwierdził, że S. O. nie podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 14 marca 2019 r. do 13 marca 2020 r. ze względu na podleganie ustawodawstwu belgijskiemu.

Wyrokiem z dnia 16 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do wycofania zaświadczenia A1 oraz stwierdził, że S. O. podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 14 marca 2019 r. do 13 marca 2020 r.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji organ rentowy nie dokonał żadnych ustaleń z belgijską instytucją ubezpieczeniową w zakresie stosowania właściwego ustawodawstwa w odniesieniu do S.O. Po wydaniu zaskarżonej decyzji pismem z dnia 7 sierpnia 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował belgijską instytucję ubezpieczeniową, że dokonał weryfikacji wydanego zaświadczenia A1 z 19 marca 2018 r. i ustalił podleganie S.O. ustawodawstwu belgijskiemu w okresie do 14 marca 2019 r. do 13 marca 2020 r. Zaznaczył też, że jeśli wnoszą zastrzeżenia do ustalonego belgijskiego ustawodawstwa, to należy wypowiedzieć się w terminie 1 miesiąca od daty dostarczenia pisma. Powyższe pismo zostało doręczone belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej w dniu 20 sierpnia 2020 r.

Sąd Okręgowy stwierdził, że poświadczenie ustawodawstwa na formularzu A1 jest ogólnoeuropejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niż kraj, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Wycofanie zaświadczenia A1 wydanego w okolicznościach nieuprawniających do jego wystawienia jest możliwe w każdym czasie, jeżeli okaże się, że nie zostały spełnione - wynikające z rozporządzeń unijnych - warunki do

jego wydania. W niniejszej sprawie organ rentowy mógł więc zmienić swoją ocenę sytuacji S. O. i wydać decyzję wycofującą wydane uprzednio zaświadczenie A1 potwierdzające zastosowanie ustawodawstwa polskiego. W art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wprost przewidziano, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i rozporządzenia nr 987/2009, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody to 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.

Sąd Okręgowy ocenił, że praca odwołującego się w Polsce nie miała charakteru marginalnego w rozumieniu art. 14 ust. 5b rozporządzenia nr 987/2009, bowiem S. O. w ramach prowadzonej działalności gospodarczej: 1. pozyskiwał kontrahentów wyłącznie na terenie Polski, 2. zawierał umowy tylko i wyłącznie z polskimi podmiotami: R. sp z o.o. z siedzibą w G., M. Z. zam. w E., Z. K. zam. w K., R. N. zam. w K., K. S. zam. w K., P. z siedzibą w G., 3. wszystkie umowy były zawarte na terenie Polski (G., E., K.), 4. siedziba prowadzenia działalności gospodarczej mieści się w Polsce, 5. obsługa księgowa prowadzona jest wyłącznie w Polsce, 6. łącznie świadczył usługi na rzecz sześciu podmiotów, przy czym w odniesieniu do czterech (tj. M. Z., Z. K., R. N., K. S.) miejsce świadczenia pracy znajdowało się w Polsce, a co do dwóch (R. sp. z o.o. P.) miejsce pracy znajdowało się zagranicą, 7. obrót w Polsce wynosił 3,89% całkowitego obrotu firmy, 8. ubezpieczony pracował zagranicą w Belgii od 1 lipca 2019 r. do 11 września 2019 r., od 25 września 2019 r. do 2 listopada 2019 r., od 6 stycznia 2020 r. do 29 lutego 2020 r. oraz podczas rejsu statku bandery panamskiej z Francji do Singapuru od 9 listopada 2019 r. do 10 grudnia 2019 r. Pozostałą część okresu od 14 marca 2019 r. do 13 marca 2020 r. spędził w Polsce.

Sąd Okręgowy zauważył, że organ rentowy oparł się wyłącznie na obrocie, porównując w tym zakresie obrót na terenie Polski i zagranicą. Ocena wykonywania „znaczej części pracy” została dokonana zatem wybiórczo przy zastosowaniu jedynie jednej przesłanki bez uwzględnienia całokształtu okoliczności związanych z wykonywaniem pracy w ramach prowadzonej przez ubezpieczonego działalności

gospodarczej. Zauważył, że kryterium obrotu nie ma decydującego lub szczególnego znaczenia.

Dodatkowo, zdaniem Sądu pierwszej instancji, trzeba też mieć na względzie, że jednostronne wycofanie zaświadczenia A1 przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy braku współpracy z instytucją właściwą (zgodnie z oceną organu rentowego), tj. belgijską instytucją ubezpieczeniową, skutkuje powstaniem stanu niepewności co do istnienia tytułu ubezpieczenia, zakresu ochrony i instytucji właściwej do jej udzielenia. Niepewność ta godzi w efektywność unijnego prawa o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a przez to w efektywność swobody przepływu pracowników. Samo poinformowanie o wycofaniu albo o zamiarze wycofania zaświadczenia A1 nie prowadzi do właściwego zabezpieczenia interesów pracownika, gdyż nie gwarantuje, że dana osoba zostanie rzeczywiście objęta systemem zabezpieczenia społecznego „właściwym” w świetle przepisów unijnych.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 13 listopada 2023 r., uchylił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Sąd Apelacyjny uznał, że jeżeli organ rentowy wydał poświadczenie podlegania ubezpieczeniom (A1), po czym nabrał wątpliwości co do słuszności wydanego poświadczenia, to w takiej sprawie powinno najpierw dojść do ustalenia właściwego ustawodawstwa w drodze decyzji tymczasowej, doręczonej właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 5b zdanie drugie rozporządzenia nr 987/2009.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że nie może dojść do sytuacji, gdy ubezpieczony na skutek działań organu rentowego nie podlegałby żadnemu z systemów zabezpieczenia społecznego. W celu zapobieżenia takim sytuacjom wprowadzono wymóg wzajemnych uzgodnień między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich. Postępowanie w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego ma charakter formalny, opiera się na zasadzie ścisłego współdziałania właściwych instytucji ubezpieczeniowych i ma doprowadzić do porozumienia, które ostatecznie uwzględniać musi zasadę podlegania przez

ubezpieczonego ustawodawstwu tylko jednego państwa, czyli nie może doprowadzić zarówno do sytuacji podwójnego ubezpieczenia, jak i do sytuacji, w której zainteresowany pozostawałby poza jakimkolwiek ubezpieczeniem.

W podsumowaniu Sąd stwierdził, że organ rentowy nie mógł samodzielnie wydać decyzji stwierdzającej, że S.O. nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych z pominięciem jego sytuacji prawnej i bez wszczęcia procedury koordynacyjnej.

W zażaleniu na powyższy wyrok organ rentowy zarzucił naruszenie art. 386 § 1 i 4 k.p.c., przez uchylenie w całości wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy bezpośrednio organowi rentowemu celem ponownego rozpoznania w sytuacji, gdy nie istniały podstawy do uchylenia się przez Sąd drugiej instancji od poddania merytorycznej ocenie wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku wobec prawidłowo przeprowadzonego postępowania administracyjnego przez organ rentowy oraz możliwego wydania orzeczenia merytorycznego - a więc możliwego wydania wyroku bądź to zmieniającego orzeczenie Sądu pierwszej instancji, bądź oddalającego apelację - szczególnie w kontekście stanowiska Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 22 czerwca 2023r., w sprawie C 422/22 (II USKP 113/21), które zostało następnie potwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie C 422/22.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz orzeczenie w zakresie kosztów postępowania za obie instancje oraz o kosztach postępowania zażaleniowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest uzasadnione.

Należy zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 16 listopada 2023 r., C-422/22, (EU:C:2023:869), wyjaśnił, że art. 5, 6 i 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 nieprawidłowość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczynania przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie.

Uzasadniając to rozstrzygnięcie, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził między innymi, że zaświadczenie A1 może zostać cofnięte z urzędu przez instytucję wydającą, czyli bez złożonego przez instytucję właściwą innego państwa członkowskiego wniosku o ponowne rozpatrzenie i wycofanie, po pierwsze dlatego, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 odnosi się do zaświadczeń A1 „wycofanych”, nie precyzując ani nie ograniczając przypadków takiego cofnięcia, a zatem dotyczy każdej sytuacji cofnięcia takich zaświadczeń. Po drugiej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, 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 prawidłowości informacji zawartych we wspomnianych zaświadczeniach, tym samym zaś prawidłowego stosowania rozporządzenia podstawowego, a instytucje innych państw członkowskich mają prawo oczekiwać, że instytucja wydająca wypełni taki obowiązek (por. podobnie wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, 40, 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem 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 podstawowego. Ponadto, 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, których powinna przestrzegać instytucja wydająca zamierzająca wycofać z urzędu zaświadczenie A1. 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. 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 takiego zaświadczenia. Taka wykładnia wynikająca z brzmienia art. 5 rozporządzenia wykonawczego jest ponadto spójna w świetle charakteru, celu i przesłanek wprowadzenia w życie procedury dialogu i koncyliacji. Jak bowiem wynika z 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 rozstrzygania rozbieżności między właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich, dotyczących w szczególności wykładni lub stosowania wspomnianego rozporządzenia. Wynika z tego, że zastosowanie procedury dialogu i koncyliacji wynika z różnicy zdań między właściwymi instytucjami dwóch lub większej liczby państw członkowskich, co znajduje potwierdzenie w przepisach rozporządzenia wykonawczego, które przewidują zastosowanie takiej procedury. Tymczasem 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 prawdziwość takiego zaświadczenia, lecz w stwierdzeniu przez

instytucję wydającą, w następstwie weryfikacji, którą jest ona zobowiązana przeprowadzić w celu wypełnienia obowiązków ciążących na niej z mocy zasad lojalnej współpracy i wzajemnego zaufania, o których mowa w pkt 35 i 36 niniejszego wyroku, że informacje zawarte we wspomnianym zaświadczeniu nie odpowiadają rzeczywistości.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił także, że przedstawiona wyżej wykładnia nie podważa ani praw, które pracownik, którego dotyczy zaświadczenie A1 będące przedmiotem wycofania, czerpie z rozporządzenia nr 883/2004, ani celu realizowanego przez to rozporządzenie. Po pierwsze dlatego, że właściwa instytucja państwa członkowskiego, wydając takie zaświadczenie, ogranicza się do oświadczenia, że pracownik podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego (por. analogicznie wyrok z dnia 30 marca 2000 r., Banks i in., C-178/97, EU:C:2000:169, pkt 53). W związku z tym, ponieważ zaświadczenie A1 nie jest aktem o charakterze konstytutywnym, lecz aktem deklaratoryjnym, jego wycofanie nie może prowadzić do utraty takich praw. Po drugie, w następstwie wycofania zaświadczenia A1 ustawodawstwo mające zastosowanie do danego pracownika zostanie określone zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, w razie potrzeby, gdy zastosowanie ma art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, z wykorzystaniem procedury dialogu i koncyliacji.

Uwzględniając wykładnię przepisów rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia nr 987/2009 przyjętą w omówionym wyżej wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2023 r., C-422/22, Sąd Najwyższy uznaje, że ma ona wiążący charakter również w niniejszej sprawie. Artykuł 267 TFUE (dotyczący instytucji pytań prejudycjalnych) należy bowiem interpretować w ten sposób, że po uzyskaniu od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na zadane przez Sąd i dotyczące wykładni prawa Unii pytanie lub gdy orzecznictwo Trybunału udziela już jasnej odpowiedzi na takie pytanie, izba sądu orzekającego w ostatniej instancji musi sama uczynić wszystko co niezbędne do tego, aby ta wykładnia prawa Unii została wprowadzona w życie (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 kwietnia 2016 r., C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA, EU:C:2016:199, pkt 38 oraz z dnia 5 października

2010 r., C-173/09, G. I. E. przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, EU:C:2010:581, pkt 30).

Z tych przyczyn, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzeczono jak w sentencji, nie rozstrzygając o kosztach postępowania zażaleniowego. Artykuł 98 § 1 k.p.c. kreuje bowiem zasadę, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę zobowiązana jest do zwrotu stronie przeciwnej - na jej wniosek - kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (tzw. zasada odpowiedzialności za wynik procesu). Oznacza to, że o obowiązku zwrotów kosztów procesu decyduje ostateczny wynik sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 lutego 1968 r., I PZ 75/67, LEX nr 6283; z dnia 9 października 1967 r., I CZ 81/67, LEX nr 6221). Powyższa zasada dotyczy wszystkich kosztów procesu niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony poniesionych przez stronę wygrywającą sprawę, w tym także kosztów, jakie ta poniosła w związku z prowadzonymi w toku postępowania w sprawie postępowaniami wypadkowymi (incydentalnymi). Obowiązek poniesienia tychże kosztów spoczywa bowiem wyłącznie na stronie przegrywającej sprawę (art. 98 § 1 k.p.c.) i to niezależnie od wyniku postępowania wypadkowego.

[SOP]

[ał]