



Sygn. akt I USKP 40/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. S.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.
o ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 23 czerwca 2021 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 listopada 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. ustalił, że w stosunku do J. S., w okresie od 11 marca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., ma zastosowanie polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Wyrokiem z dnia 21 września 2016 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił odwołanie J. S. od powyższej decyzji, rozstrzygając o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2019 r., oddalił apelację odwołującego się od powyższego wyroku, rozstrzygając o kosztach postępowania apelacyjnego.

W sprawie ustalono, że organ rentowy w dniu 26 marca 2013 r. określił tymczasowo ustawodawstwo litewskie jako właściwe dla wnioskodawcy i zawiadomił o tym właściwą litewską instytucję ubezpieczeniową. W odpowiedzi na to zawiadomienie instytucja litewska pismem z dnia 17 stycznia 2014 r. zwróciła się o „ponowne rozpatrzenie sprawy” i dokonanie oceny, czy praca wykonywana na terenie Republiki Litewskiej nie miała charakteru marginalnego w porównaniu z działalnością wykonywaną w Polsce.

W ocenie Sądu, treść tego pisma jednoznacznie wskazuje, iż instytucja litewska, po dokonaniu własnych ustaleń co do treści stosunku pracy, nie akceptuje tymczasowo ustalonego ustawodawstwa, skoro wniosła o „ponowne rozpatrzenie sprawy”, przedstawiając przedstawiła swe ustalenia dotyczące liczby godzin pracy wnioskodawcy w skali miesiąca oraz wysokość uzyskiwanego z tego tytułu wynagrodzenia na terenie Litwy.

Pismem z dnia 12 marca 2014 r., w odpowiedzi na stanowisko instytucji litewskiej wyrażone w piśmie z dnia 17 stycznia 2014 r. i w oparciu o dane dotyczące treści stosunku pracy wskazane w tym piśmie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyjął, że praca na terenie Republiki Litewskiej miała charakter marginalny. Z uwagi na przedłożenie przez wnioskodawcę w dniu 24 marca 2014 r. poświadczenia na formularzu A1 za sporny okres, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w piśmie z dnia 31 marca 2014 r. poinformował instytucję litewską, że anuluje pismo z dnia 12 marca 2014 r., powołując się przy tym na 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.U.U.E.L z 2009 r. Nr 284, str. 1 ze zm.; dalej rozporządzenie nr 987/2009). Zakład dalej stwierdził w tym piśmie, że do czasu zmiany lub anulowania zaświadczenia A1 zastosowanie ma ustawodawstwo litewskie. Pismem z dnia 8 kwietnia 2014 r. właściwa instytucja litewska poinformowała, że w związku ze stanowiskiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych anulowała wydane wnioskodawcy zaświadczenie A1. W kolejnym

piśmie z dnia 29 kwietnia 2014 r. instytucja litewska poinformowała, że zgodziła się na ustalenie jako właściwego ustawodawstwa polskiego i dlatego anulowała zaświadczenie A1 oraz stwierdziła, iż „podtrzymuje swoje stanowisko i zgadza się” ze stanowiskiem Zakładu dotyczącym podlegania przez odwołującego się ustawodawstwu polskiemu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wobec odwołującego się, który na terytorium Polski prowadzi działalność gospodarczą, została zrealizowana procedura wynikająca z art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. W ocenie Sądu Apelacyjnego, wydanie zaświadczenia A1 za okres od 12 marca 2013 r., podobnie jak jego anulowanie, było suwerenną decyzją właściwej instytucji litewskiej, która od początku procedury uzgodnień konsekwentnie uważała, że praca na terenie Republiki Litewskiej ma charakter marginalny i w tym kierunku prowadzona była wymiana pism między instytucjami ubezpieczeniowymi. Instytucja litewska wyraziła to dobitnie w to ostatnim zdaniu pisma z 29 kwietnia 2014 r. stwierdzając, iż „podtrzymuje swoje stanowisko i zgadza się” ze stanowiskiem Zakładu dotyczącym podlegania odwołującego się od 11 marca 2013 r. ustawodawstwu polskiemu. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji co do tego, że tymczasowe ustalenie ustawodawstwa litewskiego nie stało się ostateczne, bowiem w tej sprawie w związku początkową rozbieżnością stanowisk obu instytucji, właściwe ustawodawstwo zostało ustalone dopiero na podstawie art. 16 ust. 4 i art. 5 rozporządzenia nr (...), a zatem na mocy wspólnego porozumienia właściwych instytucji. Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, że nawet jeśli nastąpiło przekroczenie terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr (...), to zastrzeżenia litewskiej instytucji ubezpieczeniowej wniesione z opóźnieniem, nie powodują, że początkowe, tymczasowe ustalenie niewłaściwego ustawodawstwa jest wiążące. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, „w takiej sytuacji porozumienie właściwych instytucji ubezpieczeniowych, osiągnięte również po upływie okresu 2 miesięcy od wydania tymczasowego ustalenia, wywiera skutki prawne od dnia ustalonego w tym porozumieniu” (tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2018 r., I UK 229/17, OSNP 2019 nr 5, poz. 62). W tej sprawie anulowanie poświadczenia A1 oraz pismo instytucji litewskiej z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sposób jednoznaczny kończyły całą procedurę uzgodnieniem wspólnego

stanowiska, w świetle którego praca odwołującego się na terenie Republiki Litewskiej miała charakter marginalny, a w konsekwencji zastosowanie miało polskie ustawodawstwo. Sąd Apelacyjny w pełni podzielił stanowisko Sądu Najwyższego, że w sytuacji, gdy obie instytucje właściwe dojdą do wspólnego porozumienia, to ono ma decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.U.E.L z 2004 r. Nr 166, str. 1 ze zm.; dalej rozporządzenie nr 883/2004) mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich albo zapobieżenie sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu, a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (ze względu na wysokość składek). Zatem z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia nr 883/2004 zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza to, że zainteresowany może w oparciu o nie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (miejsca zamieszkania) wspólne porozumienie obu instytucji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430). Skarżący bezzasadnie zatem, domaga się od Sądu, aby ten podważył to wspólne, merytoryczne stanowisko instytucji ubezpieczeniowych, osiągnięte w ramach procedury przewidzianej przez powołane przepisy rozporządzenia nr 987/2009.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zarzucono naruszenie przepisów prawa, tj.:

1) art. 16 ust. 1-3 rozporządzenia nr 987/2009, przez jego błędną wykładnię i błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że tymczasowo ustalone ustawodawstwo, od którego w terminie 2 miesięcy nie został złożony sprzeciw, nie jest wiążące, a po upływie tego terminu instytucja miejsca świadczenia pracy może dowolnie dokonywać zmiany swojego stanowiska oraz przez pominięcie ustalonej tym przepisem właściwości organów w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa,

którym jest organ miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej, w którego kompetencji leży ustalenie właściwego ustawodawstwa, na podstawie której to decyzji organ miejsca świadczenia pracy ma obowiązek wydania zaświadczenia na formularzu A1;

2) art. 13 ust. 3 oraz art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, przez jego niezastosowanie i oddalenie apelacji, podczas gdy względem skarżącego z racji jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski i wykonywania pracy najemnej na terytorium Litwy ustawodawstwo polskie nie może mieć zastosowania, albowiem mają do niego zastosowanie przepisy miejsca świadczenia pracy najemnej.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem zarzuty podnoszone w ramach podstaw kasacyjnych są nieuzasadnione.

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004). Dla osób wykonujących pracę najemną i pracę na własny rachunek przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia społecznego kluczową jest zasada koordynacji określona w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z tym przepisem osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych Państwach Członkowskich podlega ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym wykonuje swą pracę najemną. W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich. Procedurę tę określa art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że „ustawodawca unijny” nie nadał procedurze

tej jakiejś szczególnej instytucjonalnej formy. Z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 6 września 2016 r., I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430; z dnia 21 listopada 2016 r., II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z dnia 6 marca 2018 r., II UK 192/17, LEX nr 2488069).

Skarżący zarzuty skargi kasacyjnej opiera na założeniu, że ustalenie (przez instytucję państwa miejsca zamieszkania) ustawodawstwa właściwego, które – na skutek milczenia instytucji miejsca wykonywania pracy - stało się ostateczna w myśl art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009, w żadnej sytuacji nie może być wzruszone. Pogląd ten jest błędny. To ustalenie o charakterze ostatecznym stanowi jeden z dokumentów stanowiących poświadczenie sytuacji danej osoby, wydanych przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i rozporządzenia nr 987/2009 w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Dokumenty tego rodzaju są wiążące (akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane). Dokument wydany na potrzeby stosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 (w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009) wywołuje określone skutki prawne, przede wszystkim przewidziane w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w postaci podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, dalej zaś skutki związane z ustaleniem w stosownych przypadkach, zgodnie z przepisami tytułu IV rozdział III rozporządzenia nr 987/2009, sytuacji finansowej zainteresowanego w odniesieniu do składek.

Podobnie, poświadczenie ustawodawstwa (dokument) 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. Legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być zatem ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego

zastosowanie do zainteresowanego i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwi ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jednocześnie, cofnięcie zaświadczenia A1 wydanego w okolicznościach nieuprawnających do jego wystawienia jest możliwe w każdym czasie, jeżeli okaże się, że nie zostały spełnione - wynikające z rozporządzeń unijnych - warunki do jego wydania (wyroki TSUE: z dnia 6 września 2018 r., Alpenrind i in, C-527/16, EU:C:2018:669; z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere NV, C-2/05, EU:C:2006:69; z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff GmbH, C-620/15, EU:C:2017:309; a także postanowienie z dnia 24 października 2017 r., Belu Dienstleistung i Nikless, C-474/16, EU:C:2017:812; wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606).

Organ rentowy mógł więc zmienić swoją ocenę sytuacji ubezpieczonego i wydać decyzję stwierdzającą niepodleganie polskiemu systemowi ubezpieczeń wobec anulowania przez instytucję litewską poświadczenia wydanego na formularzu A1. W art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr (...) wprost przewidziano, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr (...) i rozporządzenia nr (...), 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.

W konkluzji, ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego przez państwo miejsca zamieszkania (co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie) jest wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, a jedyna możliwość usunięcia tego skutku z obrotu prawnego polega na kolejnym porozumieniu instytucji państw członkowskich co do tego, że sytuacja danej osoby do celów stosowania rozporządzenia nr (...) i rozporządzenia nr (...) jest inna niż wynikałoby to z wydanego dokumentu (dokumentem w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr (...)) jest rozstrzygnięcie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydane w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr (...)). W takim przypadku

dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydany w trybie art. 16 rozporządzenia nr (...), o charakterze ostatecznym, może być wycofany/uznany za nieważny przez instytucję, która go wydała, po wspólnym porozumieniu instytucji państw członkowskich (art. 5 *in fine* rozporządzenia nr (...)), co umożliwia wydanie w jego miejsce (przez instytucję miejsca zamieszkania) kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2018 r., II UK 261/17, LEX nr 2549408).

Tym samym zawsze istnieje możliwość zmiany ustalonego ustawodawstwa właściwego, nawet o charakterze ostatecznym, gdy dojdzie do kolejnego wspólnego porozumienia między instytucjami właściwymi. To kolejne porozumienie ma skutek retroaktywny, co wynika z treści art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Zgodnie z nim, w przypadku gdy zostanie ustalone, że mające zastosowanie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem państwa członkowskiego, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany, lub że instytucja, która tymczasowo przyznała świadczenia, nie jest instytucją właściwą, uważa się, że instytucja, którą uznano za właściwą, jest instytucją właściwą z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca, najpóźniej od dnia tymczasowego przypisania lub od pierwszego tymczasowego przypisania danych świadczeń. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek zweryfikowania ustalenia tymczasowego ustawodawstwa z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność w ogóle nie miała miejsca (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2020 r., III UZP 4/18, OSNP 2021 nr 4, poz. 41). Natomiast w razie sporu (co do ustawodawstwa, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany) - w razie nieuzgodnienia stanowisk - może on być przedstawiony komisji administracyjnej (por. ETS w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r., C-202/97, *Fitzwilliam Executive Search Ltd przeciwko Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen*, ECR 2000 r., I-883).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

