

POSTANOWIENIE

Dnia 10 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania D. Spółki z o.o. w G.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
z udziałem A.W. oraz M.W.
o podleganie polskiemu ustawodawstwu,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 stycznia 2024 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt III AUa 879/20,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

M.G.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2022 r. oddalił apelację wniesioną przez odwołującą się D. sp. z o.o. w G. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2019 r., oddającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Gdańsku z dnia 23 listopada 2015 r. i z dnia 24 listopada 2015 r., wydanych na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 11 ust. 3 lit. a i art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2014 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 jako rozporządzenie podstawowe), art. 14 ust. 5, 5 lit. b, 8 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz. Urz. UE serii L nr 284 poz. 1 z dnia 30 października 2009 r., dalej jako rozporządzenie wykonawcze), stwierdzających, że A. W. i M. W., zgłoszeni do ubezpieczeń jako pracownicy przez płatnika składek D. sp. z o.o. w G., nie podlegają polskiemu ustawodawstwu w okresach wymienionych w tych decyzjach. Jednocześnie organ rentowy uchylił „zaświadczenia A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mające zastosowanie do osób uprawnionych” wystawione na te okresy dla A. W. i M. W..

Odwołująca się D. Sp. z o.o. w G. wniosła do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 3 marca 2021 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając rażące naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

1) art. 327¹ k.p.c., (dawniej art. 328 § 2 k.p.c.) ze skutkiem z art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. i art. 477¹⁴ k.p.c., polegające na sporządzeniu wadliwego, niepełnego uzasadniania, pomijającego część zarzutów oraz twierdzeń skarżącej podniesionych w apelacji, które miały bardzo istotne znaczenie, w szczególności dotyczących nierozstrzygnięcia pełnej istoty sprawy i pominięcia, poza ustaleniem, czy zostały spełnione przesłanki z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, to jest kwestii, czy w okolicznościach sprawy w ogóle było możliwe wyłączenie pracowników z polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i uchylenie wydanych formularzy A1 - z uwagi na brak wniosku właściwej instytucji o wycofanie formularzy A1, wyłączenie pracowników z polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z datą wsteczną po kilku latach od zakończenia okresu delegowania, zastosowania nieprawidłowej procedury dialogu i koncyliacji, w tym uznanie, że brak kontaktu ze strony państwa przyjmującego oznacza akceptację ustalonego ustawodawstwa, czy polski organ rentowy może samodzielnie określić, że ubezpieczony spełnia warunki do objęcia go systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa bez nawiązania kontaktu z jego właściwą instytucją zabezpieczenia społecznego (i to z datą wsteczną), bez wyjaśnienia przyczyn braku reakcji ze strony instytucji państwa przyjmującego,

upewnienia się, że pracownicy po wycofaniu formularzy A1 i wyłączeniu z polskiego systemu zabezpieczeń społecznych zostaną objęci innym systemem zabezpieczenia społecznego wycofania formularzy A1 pomimo nie zawarcia porozumienia z właściwą instytucją państwa przyjmującego;

2) ust. 6 decyzji A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia podstawowego (Tekst mający znaczenie dla EOG oraz dla Umowy między WE a Szwajcarią, dalej jako decyzja A1) i dalszych w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego w związku z art. 11 ust. 1 i 3 lit. a, art. 13 ust. 1 i art. 16 rozporządzenia podstawowego, art. 10 Traktatu EU, art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej, w wyniku przyjęcia, że organ rentowy był uprawniony, bez wniosku właściwej instytucji państwa przyjmującego z urzędu, bez porozumienia z instytucją państwa przyjmującego, uchylić/anulować/unieważnić wydane formularze, kilka lat po zakończeniu okresu oddelegowania i bez zachowania terminów określonych w decyzji A1;

3) art. 5, art. 16 w związku z art. 14 i art. 15 oraz art. 19 i art. 20 rozporządzenia wykonawczego w związku z decyzją nr A1 ust. 6 i in. w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego, art. 10 Traktatu EU, art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej, w wyniku nieprawidłowego przeprowadzenia procedury dialogu i koncyliacji, po wydaniu decyzji wyłączającej, na etapie postępowania sądowego, pracowników z polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i uchylenia wydanych formularzy A1 bez wniosku instytucji państwa przyjmującego, z przekroczeniem ustalonych terminów, na skutek przyjęcia, że brak reakcji ze strony instytucji państwa przyjmującego oznacza milczącą zgodę, skutkującą objęciem pracownika systemem zabezpieczenia społecznego państwa, do którego skierowano stosowną informację, pomimo braku informacji na temat objęcia pracowników niemieckim/belgijskim systemem zabezpieczenia społecznego w sytuacji, gdy wyżej wymieniony tryb nie mógł być zastosowany wprost, z uwagi na wydanie wcześniejszych zaświadczeń, wiążących instytucję państwa przyjmującego, że zgłoszenie dotyczyło ustalenia ustawodawstwa właściwego z datą wsteczną, że polska instytucja ubezpieczeniowa

arbitralnie zdecydowała, o ustaleniu jako właściwego ustawodawstwa państwa przyjmującego bez zbadania przesłanek do objęcia pracowników wyżej wymienionym systemem; uznania, że to pracodawca winien wystąpić o zawarcie porozumienia, mimo że przepisy dotyczące procedury dialogu i koncyliacji przerzucają ten obowiązek na właściwe instytucje łącznikowe, co spowodowało, że pracownicy zostali - w okresie objętym formularzami A1 - pozbawieni jakiegokolwiek zabezpieczenia społecznego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca powołała się na oczywistą zasadność tego środka zaskarżenia oraz na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego.

Zdaniem skarżącej, oczywista zasadność skargi wynika z dopuszczenia się przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku rażącego naruszenia przepisów proceduralno/materialnych, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest ust. 6 decyzji A1 i dalszych w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego związku z art. 11 ust. 1 i 3 lit. a, art. 13 ust. 1 i art. 16 rozporządzenia podstawowego, art. 10 Traktatu UE, art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej, w wyniku przyjęcia, że organ był uprawniony, bez wniosku właściwej instytucji państwa przyjmującego z urzędu, bez porozumienia z instytucją państwa przyjmującego, uchylić/anulować/unieważnić wydane formularze A1, kilka lat po zakończeniu okresu oddelegowania i bez zachowania terminów określonych w decyzji A1, po wydaniu zaskarżonych decyzji, na etapie postępowania odwoławczego.

Ponadto Sąd Apelacyjny dopuścił się rażącego naruszenia przepisów postępowania, to jest art. 327¹ k.p.c. (dawniej art. 328 § 2 k.p.c.) ze skutkiem z art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w związku z art. 477¹⁴ k.p.c., polegającego na sporządzeniu wadliwego, niepełnego uzasadniania, pomijającego część zarzutów oraz twierdzeń skarżącej podniesionych w apelacji, które miały bardzo istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności dotyczących nierozstrzygnięcia pełnej istoty sprawy i pominięcia, poza ustaleniem, czy zostały spełnione przesłanki z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

Wreszcie, Sąd Apelacyjny dopuścił się rażącego naruszenia przepisów proceduralno/materialnych, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 5,

art. 16 w związku z art. 14 i art. 15 oraz art. 19 i art. 20 rozporządzenia wykonawczego w związku z decyzją nr A1 w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego i w związku z art. 11 ust. 1 i 3 lit. a, art. 13 ust. 1 i art. 16 rozporządzenia podstawowego, art. 10 Traktatu UE, art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej, w wyniku nieprawidłowego przeprowadzenia procedury dialogu i koncyliacji, po wydaniu decyzji wyłączającej, na etapie postępowania sądowego, tylko zgodnie z art. 16 rozporządzenia wykonawczego, a to wyłączenia pracowników z polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i uchylenia wydanych formularzy A1 bez wniosku instytucji państwa przyjmującego, z przekroczeniem ustalonych terminów, na skutek przyjęcia, że brak reakcji ze strony instytucji państwa przyjmującego oznacza milczącą zgodę, skutkującą objęciem pracownika systemem zabezpieczenia społecznego państwa, do którego skierowano stosowną informację, pomimo braku informacji na temat objęcia pracowników francuskim systemem zabezpieczenia społecznego, w sytuacji, gdy wyżej wymieniony tryb nie mógł być zastosowany wprost, z uwagi na wydanie wcześniejszych zaświadczeń, wiążących instytucję państwa przyjmującego, że zgłoszenie dotyczyło ustalenia ustawodawstwa właściwego z datą wsteczną, że polska instytucja ubezpieczeniowa arbitralnie zadecydowała, o ustaleniu jako właściwego ustawodawstwa państwa przyjmującego bez zbadania przesłanek do objęcia pracowników wyżej wymienionym systemem; uznania, że to pracodawca winien wystąpić o zawarcie porozumienia wyjątkowe, pomimo że przepisy dotyczące procedury dialogu i koncyliacji przerzucają ten obowiązek na właściwe instytucje łącznikowe, co spowodowało, że pracownicy zostali - w okresie objętym formularzami A1 - pozbawieni jakiegokolwiek zabezpieczenia społecznego – to jest sprzecznie z obowiązującymi przepisami unijnymi oraz obowiązującym stanowiskiem doktryny oraz orzecnictwem.

Występujące w sprawie, zdaniem skarżącej, istotne zagadnienie prawne zostało z kolei zawarte w pytaniach:

1. czy instytucja państwa wysyłającego, która wystawiła formularz A1, jest uprawniona - z urzędu - bez wniosku właściwej instytucji państwa przyjmującego, o którym mowa w ust. 6 decyzji A1 z dnia 12 czerwca 2009 r., w

razie uznania, że nie było podstaw do wydania formularza A1 z uwagi na niespełnianie przesłanek z art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, w każdym czasie, po zakończeniu okresu oddelegowania, samodzielnie uchylić wydane formularze i ustalić (narzucić) jako właściwe ustawodawstwo państwa, na terenie którego wykonywana jest praca, bez kontaktu z tą instytucją, czy raczej powinna poinformować o braku podstaw do objęcia własnym systemem zabezpieczenia społecznego i rozpocząć procedurę dialogu i koncyliacji zmierzającą do zawarcia z w/w instytucją porozumienia dotyczącego zabezpieczenia społecznego pracowników, po ewentualnym wyłączeniu z dotychczasowego systemu zabezpieczeń?

2. czy istnieje możliwość przeprowadzenia procedury dialogu i koncyliacji po wydaniu decyzji wyłączającej pracowników z danego systemu zabezpieczeń społecznych, na etapie postępowania sądowego, bez zagwarantowania im zabezpieczenia społecznego innego państwa?

3. jakie przepisy i jaką procedurę należy zastosować w wypadku zakwestionowania zasadności wydania formularzy A1 i zamiaru ich uchylenia oraz wyłączenia pracowników z danego systemu zabezpieczenia społecznego, to jest, czy należy art. 16 rozporządzenia wykonawczego zastosować wprost czy z modyfikacjami - w szczególności, czy brak reakcji ze strony instytucji państwa, którego ustawodawstwo powinno być właściwe - oznacza milczącą zgodę i automatyczne objęcie jego systemem zabezpieczenia społecznego?

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). Wypada również dodać, iż zgodnie z art. 398⁴ § 2 k.p.c., określającym wymogi formalne skargi kasacyjnej, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Należy zatem stwierdzić, że wniosek o przyjęcie

skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym wcześniej art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna nie jest bowiem (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Wypada także przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, jeżeli zaskarżone tą skargą orzeczenie zapadło wskutek oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurydycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494 oraz z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNAPiUS 2003 nr 18, poz. 437) i jest możliwe do przyjęcia tylko wówczas, gdy orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63, OSPiKA 1963 nr 11, poz. 286). Powołanie się przez autora skargi kasacyjnej na przesłankę zawartą w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje go zatem do przedstawienia wyводу prawnego zmierzającego do wykazania kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, co daje podstawy do uznania skargi za oczywiście uzasadnioną, tj. podlegającą uwzględnieniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2009 r., II PK 223/09, LEX nr 585777 oraz z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 304/09, LEX nr 602695). Innymi słowy, jeżeli skarżący powołuje się na oczywistą zasadność skargi, to powinien zawrzeć w niej wywód prawny, z którego ta oczywista zasadność będzie wynikała. Ma to być przy tym zasadność łatwo

dostrzegalna już nawet przy pobieżnej lekturze skargi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r., V CSK 459/09, LEX nr 602638).

Z kolei w przypadku powoływania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku (sporządzonym odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze stanowiskiem jednolicie wyrażanym w judykaturze, oznacza to w praktyce, że zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Zdaniem Sądu Najwyższego, oceniany w niniejszym postępowaniu wniosek skarżący nie spełnia wyżej określonych kryteriów. Przede wszystkim Sąd Najwyższy zauważa bowiem, że skarżąca w istocie łączy deklarowaną przez siebie

oczywistą zasadność skargi kasacyjnej z wystąpieniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. Tymczasem, już tylko z samej przedstawionej wyżej istoty ustawowych przesłanek przedsądu, przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c., wynika, że co do zasady nie mogą one występować jednocześnie. Jeżeli bowiem w sprawie rzeczywiście występuje istotne zagadnienie prawne, od którego rozstrzygnięcia zależy wydanie prawidłowego orzeczenia co do istoty sprawy, to z natury rzeczy ewentualny błąd orzecznicy popełniony przez Sąd drugiej instancji nie może mieć charakteru oczywistego i podstawowego. Skarga kasacyjna nie może być, z kolei, uznana za oczywiście uzasadnioną, jeżeli o występowaniu tej przesłanki miałyby świadczyć naruszenie przepisów prawa, których wykładnia nasuwa tak duże wątpliwości, iż konieczne jest ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w ramach sformułowanego w tej sprawie zagadnienia prawnego (por. pośród wielu postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., II PK 247/10, LEX nr 1274964).

Niezależnie od tego spostrzeżenia Sąd Najwyższy stwierdza, że w jego dotychczasowym orzecznictwie (por. wyroki: z dnia 10 września 2020 r., III UK 300/19, LEX nr 3068752; z dnia 10 września 2020 r., III UK 123/19 (LEX nr 3077430), z dnia 10 września 2020 r., III UK 294/19, LEX nr 3276704 oraz z dnia 10 września 2020 r., III UK 298/19, LEX nr 3083343) był wyrażany pogląd prawny, zgodnie z którym weryfikacja i ewentualne ponowne ustalenie ustawodawstwa właściwego są niezbędne, jeżeli pojawią się nowe okoliczności lub nastąpi zmiana w sytuacji osób ubiegających się o wydanie formularza A1. Ustalenie ustawodawstwa właściwego i wystawienie dokumentów poświadczających stosowanie danego ustawodawstwa (A1) nie przesądzają zaś o niemożności zgłoszenia w późniejszym terminie wątpliwości co do zasadności podjętych rozstrzygnięć w trybie art. 5 rozporządzenia wykonawczego. Równocześnie jednak w orzecznictwie tym stwierdzano, że z perspektywy pracowników objętych zaświadczeniem A1 jego wycofanie - przy braku współpracy instytucji cofającej to zaświadczenie (polskiego organu rentowego) oraz instytucji właściwej w świetle prawidłowo zastosowanych przepisów rozporządzenia podstawowego będzie skutkować powstaniem stanem niepewności co do istnienia tytułu ubezpieczenia, zakresu ochrony i instytucji właściwej do jej udzielenia. Niepewność ta godzi zaś 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 (w niniejszej sprawie Polski); 2) do czasu objęcia systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego (zazwyczaj miejsca wykonywania pracy - w niniejszej sprawie Królestwa Belgii) 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, brak zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia we „właściwym” państwie członkowskim, upływ terminów przewidzianych w prawie krajowym na skuteczne objęcie ubezpieczeniem społecznym, itp.); 4) 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); 5) pracodawca takiego pracownika nie ma interesu faktycznego w ponoszeniu kosztów związanych z objęciem ubezpieczeniem społecznym w państwie członkowskim wykonywania pracy. Dlatego w omawianych orzeczeniach faktycznie przyjęto, że niewątpliwie z przepisów rozporządzeń koordynacyjnych można wyprowadzić obowiązek, zgodnie z którym instytucja wycofująca zaświadczenie A1 powinna poinformować instytucję właściwą miejsca wykonywania pracy o wydaniu takiej decyzji. Informacja ta powinna z kolei doprowadzić do objęcia danej osoby systemem zabezpieczenia społecznego „właściwego” państwa członkowskiego. Podstawy dla takiego obowiązku instytucji właściwych należy zaś upatrywać w art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. W tym celu wystarczająca byłaby taka wykładnia tego przepisu, zgodnie z którą ustalenia uzasadniające wycofanie zaświadczenia A1 są „danymi niezbędnymi dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe” w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. Można również byłoby rozważyć, czy art. 2

ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nie należałoby interpretować w taki sposób, że instytucja zamierzająca wycofać zaświadczenie A1 z obrotu (w niniejszej sprawie polski organ rentowy) powinna poinformować instytucję innego państwa już o samym zamiarze wycofania tego zaświadczenia. Dzięki takiemu zabiegowi docelowa instytucja właściwa państwa członkowskiego posiadałaby informacje uprawniające do podjęcia czynności zmierzających do objęcia danej osoby ustawodawstwem w zakresie zabezpieczenia społecznego tego państwa. W obu przypadkach uchybienie obowiązkowi informacyjnemu nie oznaczałoby jednak wadliwości decyzji instytucji właściwej cofającej zaświadczenie A1, gdyż obowiązek ten wiąże instytucje właściwe poza postępowaniem w przedmiocie wycofania tego zaświadczenia. Jednakże 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 podstawowego oraz zabezpieczenia interesów pracownika. Nie gwarantuje bowiem, że dana osoba zostanie rzeczywiście objęta systemem zabezpieczenia społecznego „właściwym” w świetle przepisów unijnych o koordynacji. Dlatego też należy rozważyć, czy w przypadku wycofywania zaświadczenia A1 na instytucji cofającej zaświadczenie A1 powinien ciążyć obowiązek uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego stanowiska w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem na zasadach analogicznych, jakie wypracowano w odniesieniu do tymczasowego ustalania ustawodawstwa dla pracowników delegowanych (art. 13 rozporządzenia podstawowego). Zwrócił na to uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17 (OSNP 2018 nr 8, poz. 114). Zostało ono wydane w sprawie z odwołanie od decyzji ustalającej, że dana osoba nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych (bez uprzedniego cofnięcia zaświadczenie A1). W sprawie tej pojawiły się wątpliwości, czy w sytuacji, gdy organ rentowy po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że poprzednio wydane zaświadczenia A1 są nieprawidłowe i ubezpieczona nie powinna podlegać polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych z uwagi na brak tytułu do objęcia jej ubezpieczeniami, może samodzielnie wydać decyzję stwierdzającą, że osoba ta nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych, lecz systemowi innego państwa członkowskiego, na terenie którego

wykonuje pracę (świadczy usługi), z pominięciem sytuacji prawnej tej osoby wynikającej z wydanych wcześniej poświadczeń na formularzu A1 i bez wszczęcia procedury koordynacji, o której mowa w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że organ rentowy po wydaniu poświadczenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu w Polsce na formularzu A1 i bez jego uprzedniego cofnięcia nie może - bez wyczerpania trybu współpracy z instytucją ubezpieczeniową innego państwa członkowskiego - wydać decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu społecznemu w Polsce (art. 16 w związku z art. 5 rozporządzenia wykonawczego).

W omawianym orzecznictwie Sąd Najwyższy zwrócił jednak uwagę, że tego rodzaju sposób postępowania nie został unormowany wprost w przepisach rozporządzeń koordynacyjnych i powinien zostać - ewentualnie - ujednolicony w drodze odpowiedniej wykładni tych rozporządzeń oraz prawa pierwotnego dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z zasadą jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa unijnego.

Sąd Najwyższy stwierdza równocześnie, że w jego późniejszym orzecznictwie zrodziły się wątpliwości co do trafności przedstawionego wyżej stanowiska, które zostały wyrażone w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2022 r., II USKP 113/21, w którym na podstawie art. 267 TFUE zwrócono się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi 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 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 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., s. 1 ze zm.) ?; 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?

Odpowiadając na tak sformułowane pytania, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 16 listopada 2023 r., C-422/22 (www.eur-lex.europa.eu), wyjaśnił zaś, że art. 5, 6 i 16 rozporządzenia wykonawczego 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 wszczęcia przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia podstawowego, 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 wykonawczego 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., 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 wykonawczego 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 wykonawczego 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 wykonawczego 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 podstawowego, 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 podstawowego, 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 wykonawczego, z wykorzystaniem procedury dialogu i koncyliacji.

Uwzględniając wykładnię przepisów rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego 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 sprawie, w której został sformułowany oceniany obecnie wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

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 15 stycznia 2013 r., C-173/09, G. I. E. przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, EU:C:2010:581, pkt 30).

Sąd Najwyższy stwierdza w związku z tym, że przedstawione przez skarżącą problemy prawne nie stanowią już istotnego zagadnienia prawnego. Dostrzega też, że lektura pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wskazuje, iż Sąd drugiej instancji w istocie respektował kierunek wykładni przepisów rozporządzeń koordynacyjnych zaprezentowany w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2023 r., C-422/22. To powoduje zaś, że nie istnieje potrzeba poddania skargi kasacyjnej merytorycznemu rozpoznaniu.

Kierując się zatem przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

[a!]