



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSA Marek Szymanowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania K. W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
z udziałem U. S.

o ustalenie podlegania polskiemu ustawodawstwu,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 11 czerwca 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1992/19,

I. oddala skargę kasacyjną;

**II. zasądza od K. W. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
Oddział w Gdańsku kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Bohdan Bieniek Piotr Prusinowski SSA Marek Szymanowski

UZASADNIENIE

K. W. wniosła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku z 13 listopada 2018 r., wycofującej zaświadczenia A1 wydane w trybie art. 13 ust. 1 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE. L. z 2004 r. Nr 166, str. 1 z późn. zm.), potwierdzające, że w okresach: od 19 czerwca do 25 września 2012 r., od 27 kwietnia do 30 lipca i 31 lipca do 20 września 2013 r., od 14 grudnia 2013 r. do 16 stycznia 2014 r., od 1 lutego do 2 kwietnia 2014 r. i od 25 kwietnia do 30 listopada 2014 r. wobec U. S. zastosowanie miało ustawodawstwo polskie. Odwołująca domagała się stwierdzenia, że U. S. jako osoba wykonująca na jej rzecz pracę na podstawie umów zlecenia podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 19 maja do 19 października 2012 r. i od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., oraz że wydane dla niej zaświadczenie A1 zostaje utrzymane w mocy.

Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem 10 października 2019 r. oddalił odwołanie oraz zasądził od odwołującej na rzecz organu rentowego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd Okręgowy ustalił, iż ZUS pierwotnie wydał, na wniosek płatnika składek K. W., zaświadczenia A1 o ustawodawstwie właściwym z zakresu ubezpieczeń społecznym, dotyczące U. S. na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 na okresy od 19 czerwca do 25 września 2012 r., od 27 kwietnia do 30 lipca i od 31 lipca do 20 września 2013 r. oraz od 14 grudnia 2013 r. do 16 stycznia 2014 r. i od 1 lutego do 2 kwietnia 2014 r. Następnie na skutek przeprowadzonej u płatnika składek kontroli uznał, że usługi wykonywane na terenie Niemiec (273 dni) w znacznym stopniu przewyższały liczbę dni przepracowanych przez ubezpieczoną w Polsce (9 dni) i U. S. jako zleceniobiorca płatnika składek nie może być uznana za osobę wykonującą pracę na terenie dwóch państw Unii Europejskiej, w związku z czym nie ma do niej zastosowania art. 13 rozporządzenia 883/2004, a należy zastosować art. 11 ust. 3a rozporządzenia nr 883/2004. W konsekwencji w czasie świadczenia usług w wykonaniu umów zlecenia zawartych z K. W. podlegała ona ustawodawstwu niemieckiemu. Decyzją z 17 lutego 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku stwierdził, że U. S. jako osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia na rzecz zleceniodawcy K. W. na terenie Polski i Niemiec nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie

od 19 maja 2012 r. do 19 października 2012 r. i od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Wyrokiem z dnia 4 października 2017 r. (VII U 880/15) Sąd Okręgowy w Gdańsku zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, że U. S. jako osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia na rzecz zleceniodawcy K. W. na terenie Polski i Niemiec podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 19 maja 2012 r. do 19 października 2012 r. i od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 25 lipca 2018 r. (III AUa 1963/17) uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, uznając, że organ nie dopełnił procedury konsultacyjnej przewidzianej w art. 16 ust. 4 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 (dalej rozporządzenie nr 987/2009). Pismem z 25 września 2017 r. organ rentowy zawiadomił niemiecką instytucję ubezpieczeniową w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, że dla mającej miejsce zamieszkania w Polsce U. S. znajduje zastosowanie ustawodawstwo niemieckie w okresie od 19 maja 2012 r. do 19 października 2012 r. oraz od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., oraz że ustalenie to ma charakter tymczasowy i stanie się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od poinformowania instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich, o ile ustawodawstwo nie zostanie określone na podstawie art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 lub przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji nie poinformuje ZUS O/Gdańsk przed upływem dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Organ poinformował również o przebiegu postępowania w niniejszej sprawie m.in., że mimo uprzedniego poświadczenia formularzy A1 na skutek przeprowadzonej kontroli ustalono, że ubezpieczona wykonywała pracę wyłącznie na terenie Niemiec. Powyższe zawiadomienie zostało doręczone niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej 29 września 2017 r. i w terminie dwóch miesięcy od daty jego doręczenia instytucja ta nie zakwestionowała stanowiska zajętego przez ZUS. O powyższym organ rentowy poinformował również U. S. i płatnika składek. Sąd Okręgowy wskazał, iż ustalenie ustawodawstwa

właściwego z zakresu ubezpieczeń społecznych następuje w toku ustaleń między instytucjami ubezpieczeniowymi, a wydanie zaświadczenia A1 lub wydanie decyzji o jego uchyleniu jest jedynie konsekwencją tych ustaleń. Dlatego też nie było przedmiotem niniejszego postępowania ustalenie ustawodawstwa właściwego dla U. S., a jedynie ocena, czy polski organ rentowy, w świetle niezgłoszenia przez niemiecką instytucję ubezpieczeniową zastrzeżeń do ustalonego jako właściwego ustawodawstwa niemieckiego, miał podstawy do wycofania wydanych wcześniej zaświadczeń A1. Dlatego też Sąd ten oddalił wszystkie wnioski dowodowe zmierzające do wykazania, że ubezpieczona spełniała warunki do objęcia jej polskim system ubezpieczeń. Wobec ostateczności ustalenia zawartego w piśmie ZUS z 25 września 2017 r., iż w stosunku do U. S. w spornym okresie znajduje zastosowanie ustawodawstwo niemieckie, sąd polski nie jest już uprawniony do ponownego badania tej kwestii; w szczególności w postępowaniu, którego przedmiotem jest decyzja wycofująca uprzednio wydane zaświadczenia A1. W niniejszej sprawie, procedura koordynacyjna z niemiecką instytucją ubezpieczeniową została wyczerpana odnośnie ubezpieczonej. W przypadku bezskutecznego upływu terminu dwóch miesięcy od ustalenia właściwego ustawodawstwa dla zainteresowanego, wobec ostatecznego ustalenia ustawodawstwa innego państwa członkowskiego jako właściwego, instytucja miejsca zamieszkania ubezpieczonego ma obowiązek podjęcia kroków zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, tj. wycofania nieprawidłowych zaświadczeń A1. Ustalenie przez ZUS niemieckiego ustawodawstwa znajdującego zastosowanie do zainteresowanej nie stanowiło naruszenia zasady terytorialności, gdyż było ono jedynie tymczasowe, stanowiące niejako propozycję ustalenia tego ustawodawstwa skierowaną do instytucji wyznaczonej państwa członkowskiego, zaś art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 nie ogranicza swobody ustalenia ustawodawstwa wyłącznie do ustawodawstwa państwa zamieszkania, przyjęcie odmiennej koncepcji mogłoby prowadzić do niebezpieczeństwa, zainteresowany nie zostałby objęty ustawodawstwem żadnego państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych, a to byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami zawartymi w preambule rozporządzenia nr 883/2004.

Wyrokiem z dnia 25 marca 2021 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił apelację odwołującą się K. W. i zasądził od niej na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Oddział w Gdańsku kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny nie podzielił trafności podniesionych zarzutów apelacji odwołującej odnotowując, że przedmiotowa sprawa jest jedną z wielu z udziałem odwołującej, opartych na podobnym stanie faktycznym i prawnym. Stąd też, argumentacja Sądu Apelacyjnego przy ich rozpoznaniu, jest zbieżna. Sąd pierwszej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe w zakresie zaoferowanym przez strony i dokonał prawidłowych ustaleń stanu faktycznego w zakresie elementów istotnych dla rozstrzygnięcia, rozpoznając istotę sprawy. Prawidłowo uznał, że nie było przedmiotem niniejszego postępowania ustalenie ustawodawstwa właściwego dla U. S., a jedynie ocena, czy polski organ rentowy, w świetle niezgłoszenia przez niemiecką instytucję ubezpieczeniową zastrzeżeń do ustalonego jako właściwego ustawodawstwa niemieckiego, miał podstawy do wycofania wydanych wcześniej zaświadczeń A1. W konsekwencji Sąd Okręgowy trafnie oddalił wszystkie wnioski dowodowe zmierzające do wykazania, że ubezpieczona spełniała warunki stosowania wobec niej w spornym okresie polskiego ustawodawstwa za zakresu ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na powyższe, Sąd Apelacyjny pominął wnioski dowodowe zmierzające do wykazania, że ubezpieczona spełniała warunki do objęcia polskim system ubezpieczeń społecznych czy to na podstawie art. 13 ust. 1, czy też art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny wskazał, iż w zależności od swoich intencji, zainteresowany (pracodawca lub osoba wykonująca pracę najemną lub prowadzącą działalność gospodarczą) może poddać się procedurze koordynacyjnej angażującej wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, w której niemożliwe jest podważanie co do meritum ich wspólnego porozumienia w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego (wystąpić w wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa właściwego), albo skorzystać z, procedury umożliwiającej zakwestionowanie stanowiska państwa członkowskiego miejsca wykonywania pracy co do niepodlegania jego ustawodawstwu (wystąpić z wnioskiem o wydanie poświadczenia A1). Wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego oznacza poddanie tej kwestii procedurze przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, której efektem jest wspólne porozumienie państw członkowskich, zapobiegające podwójnemu (lub

wielokrotnemu) podleganiu ubezpieczeniu społecznemu albo nieobjęciu ubezpieczeniem w żadnym państwie członkowskim. Z kolei w przypadku wniosku o wydanie poświadczenia na formularzu A1, w trybie art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, ocena takiego żądania należy do organów i instytucji właściwych tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo miałyby być zastosowane i wydanie tego poświadczenia będzie, wiążące dla państwa miejsca zamieszkania przy ustaleniu ustawodawstwa właściwego tak długo, jak nie zostanie wycofane/unieważnione. W tej to właśnie procedurze zainteresowany może dochodzić swoich praw wynikających z norm kolizyjnych rozporządzenia podstawowego i tym samym doprowadzić do ustalenia ustawodawstwa państwa miejsca wykonywania pracy - zgodnie ze swoim żądaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2020 r., II UK 314/18, niepublikowane). Instytucja właściwa państwa członkowskiego może wydać decyzję albo ustalającą ustawodawstwo właściwe tego państwa, albo odmawiającą takiego ustalenia, jednakże w sytuacji gdy ma wątpliwości co do podlegania przez daną osobę ustawodawstwu swojego albo innego państwa członkowskiego, musi skorzystać z proceduralnych regulacji rozporządzenia nr 987/2009 konkretyzującego reguły ustalania ustawodawstwa tymczasowego oraz wyjaśnianie pomiędzy instytucjami okoliczności spornych czy wątpliwych, po to aby nie doszło do niezgodności z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, tj. do wyłączenia danej osoby z podlegania ubezpieczeniu jakiegokolwiek państwa, ani do objęcia jej ustawodawstwem więcej aniżeli jednego państwa członkowskiego.

Odnosząc to do sprawy niniejszej Sąd Apelacyjny dostrzegł, że odwołująca się pierwotnie złożyła wniosek o poświadczenia formularzy A1 dla U. S. na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 na okresy od 19 czerwca do 25 września 2012 r., od 27 kwietnia do 30 lipca i 31 lipca do 20 września 2013 r., od 14 grudnia 2013 r. do 16 stycznia 2014 r., od 1 lutego do 2 kwietnia 2014 r. Organ rentowy zaakceptował żądanie odwołującej, następnie na skutek przeprowadzonej u płatnika składek kontroli dotyczącej prawidłowości zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, rozliczenia składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne oraz sprawdzenia warunków, na podstawie których zostały poświadczone formularze A1 potwierdzające podleganie polskiemu ustawodawstwu w okresie świadczenia pracy

w Polsce i w Niemczech, organ rentowy ustalił liczbę dni przepracowanych przez U. S. za granicą i w Polsce w ramach wykonywanych usług opieki i usług marketingowych. Po czym decyzją z 17 lutego 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku stwierdził, że U. S. (jako osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia na rzecz zleceniodawcy K. W. na terenie Polski i Niemiec), nie podlegała ustawodawstwu polskiemu w okresie od 19 maja do 19 października 2012 r. i od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny podkreślił, że organ rentowy miał prawo zmienić swoją ocenę co do sytuacji U. S. i wydać decyzję stwierdzającą brak podlegania polskiemu systemowi ubezpieczeń mimo wcześniejszych poświadczeń wydanych na formularzu A1, gdyż nie ma żadnych przepisów, które uniemożliwiałyby organowi rentowemu zmianę zdania w zakresie podlegania przez konkretną osobę ubezpieczeniom społecznym w kraju, który dany organ rentowy reprezentuje. Takich przepisów nie zawiera ani rozporządzenie nr 883/2004, ani rozporządzenie wykonawcze nr 987/2009. Ponadto, w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wprost przewidziano, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, 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. A zatem, przepisy prawa europejskiego wprost przewidują możliwość wycofania lub uznania za nieważne dokumentów poświadczających sytuację danej osoby m.in. w zakresie podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych danego kraju (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, niepublikowane). Czym innym jest natomiast kwestia tego, czy organ rentowy mógł samodzielnie wydać decyzję stwierdzającą, że ubezpieczona nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych, 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 nr 987/2009, która dotyczy sytuacji objętych zakresem art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. Z tych też względów, na skutek złożonego przez płatnika składek odwołania, Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem

z 25 lipca 2018 r. uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. W wyniku orzeczenia Sądu Apelacyjnego organ rentowy pismem z 25 września 2017 r. zawiadomił niemiecką instytucję ubezpieczeniową w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, że dla mającej miejsce zamieszkania w Polsce U. S. znajduje zastosowanie ustawodawstwo niemieckie. W tej sytuacji, wobec niewniesienia przez niemiecką instytucję żadnych zastrzeżeń, ustalenie wobec U. S. niemieckiego ustawodawstwa stało się ostateczne i tym samym wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Sąd Apelacyjny podkreślił, że gdy w terminie dwóch miesięcy, instytucja drugiego państwa nie poinformuje organu rentowego miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii, to tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019 r., III UZ 1/19, LEX nr 2631214). W orzecznictwie przyjmuje się, że "wspólne porozumienie" w rozumieniu art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego może polegać na poinformowaniu przez instytucję miejsca świadczenia pracy o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu do ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa, wydaniu przez instytucję właściwą miejsca zamieszkania decyzji (o charakterze tymczasowym - w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu (nawet milczącym) tej decyzji przez instytucję właściwą dla miejsca świadczenia pracy (niewniesienie zastrzeżeń; por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 listopada 2016 r., I UK 370/15, LEX nr 2166375 i z dnia 15 marca 2018 r., III UK 44/17, LEX nr 2497577). Jednocześnie w razie przeprowadzenia trybu konsultacyjnego ostateczne określenie ustawodawstwa właściwego jest wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydany w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, 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 wykonawczego), co umożliwia wydanie w jego miejsce (przez instytucję miejsca zamieszkania) kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie

(por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2016 r., II UK 733/15, niepublikowane). Co prawda ostateczne określenie ustawodawstwa powinno być poprzedzone decyzją tymczasową, doręczoną właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, zaś zakres kompetencji określonej instytucji sprowadza się wyłącznie do możliwości ustalenia bądź odmowy ustalenia, że właściwe jest ustawodawstwo państwa tej instytucji, co wynika z terytorialnego obowiązywania przepisów prawnych danego państwa oraz kompetencji organów działających na jego obszarze. Instytucja właściwa nie jest więc uprawniona do ustalenia, że osoba podlega ustawodawstwu innego państwa członkowskiego, gdyż wówczas decyzja wywoływałaby skutek na terytorium innego państwa członkowskiego i wiązałaby instytucję drugiego państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ma jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, że organ rentowy nie wydał uprzednio decyzji tymczasowo stwierdzającej brak podstaw do stosowania polskiego ustawodawstwa, ani przed wydaniem decyzji z 17 lutego 2015 r. nie wdrożył procedury z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Istotnym jest jednak, że ZUS następnie dokonał procedury koncyliacji, wskazując niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej, że nie znalazł podstaw do zastosowania w odniesieniu do U. S. wyjątku z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 i że w spornych okresach w odniesieniu do U. S. zastosowanie winno znaleźć ustawodawstwo niemieckie na co niemiecka instytucja ubezpieczeniowa przystała poprzez milczące przyznanie. Współpraca instytucji ubezpieczeniowych państw członkowskich nie wymaga żadnej szczególnej formy, a tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw, o ile przed upływem tego terminu jedna z zainteresowanych instytucji nie poinformuje instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub swojej odmiennej opinii w tej kwestii (por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2020 r., II UK 314/18, niepublikowany). Artykuł 16 rozporządzenia nr 987/2009 nie stanowi, że instytucja wydaje decyzję ostateczną, a tylko, że tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa staje się ostateczne w terminie dwóch

miesiące od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich (ust. 3), chyba że wcześniej doszło do ustalania ustawodawstwa na mocy porozumienia instytucji poszczególnych państw członkowskich (ust. 4) bądź jedna z zainteresowanych instytucji poinformowała przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii (ust. 2). O tymczasowym określeniu prawa, według którego obejmuje się osobę ubezpieczeniem społecznym, instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy informuje wyznaczoną instytucję państwa, w którym wykonywana jest praca. Od tej chwili biegnie termin dwóch miesięcy, w czasie których instytucja drugiego państwa może poinformować organ rentowy miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Gdy to nie nastąpi, tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019 r., III UZ 1/19, LEX nr 2631214).

Dlatego też zdaniem Sądu Apelacyjnego następcze, po wydaniu zaskarżonej decyzji, poinformowanie przez ZUS niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej o wynikach poczynionych ustaleń oraz konieczności stosowania wobec U. S. niemieckiego ustawodawstwa w okresie od 19 maja 2012 r. do 19 października 2012 r. oraz od 26 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., nie mogło zostać uznane za nieskuteczne. Skoro niemiecka instytucja ubezpieczeniowa nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń w odniesieniu do stosowania w spornym okresie wobec U. S. niemieckiego ustawodawstwa, i nie zgłaszała uwag względem ustaleń ZUS w zakresie braku podstaw do zastosowaniu wyjątku z art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 od zasady *loci laboris* (art. 11 ust. 3 lit. a rozporządzenia nr 883/2004), to ani Sąd Okręgowy ani Sąd Apelacyjny nie mógł ingerować w stanowisko - zajęte przez uprawnione instytucje ubezpieczeniowe. Procedowanie w takim zakresie jest wyłączone spod jurysdykcji sądowej. Przepisy art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 adresowane są do państw członkowskich i określają sposób postępowania właściwych organów tych państw w celu ustalenia wspólnego stanowiska odnośnie do ustawodawstwa, któremu podlega zainteresowany. Tak wyznaczony przedmiot postępowania oraz jego cel (doprowadzenie do sytuacji podlegania ustawodawstwu

jednego państwa) determinuje zakres kontroli przez sąd ubezpieczeń społecznych decyzji organu rentowego o ustaleniu ustawodawstwa właściwego. Mianowicie, w postępowaniu zapoczątkowanym odwołaniem od takiej decyzji sąd bada wyłącznie to, czy zachowana została właściwa procedura gwarantująca osiągnięcie celu zakładanego przez koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, nie ma natomiast uprawnienia do badania zasadności stanowiska zajętego przez inne państwo członkowskie (zaakceptowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Jest tak dlatego, że po pierwsze, postępowanie to nie przewiduje arbitralnych decyzji państwa miejsca zamieszkania, wymagając wspólnego porozumienia z innym zainteresowanym państwem członkowskim, po drugie, nawet w wypadku sporu, to nie sąd jest arbitrem rozstrzygającym, jakie ustawodawstwo będzie miało zastosowanie. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 6 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 4 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym, w przypadku gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, a Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376). Ustalone w powyższy sposób właściwe ustawodawstwo jest ostateczne i musi być brane pod uwagę przez organy państw członkowskich. Natomiast 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 o niemożności zgłoszenia w późniejszym terminie wątpliwości co do zasadności podjętych rozstrzygnięć w trybie art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 września 2020 r., III UK 62/19, LEX nr 3067017). Skoro w niniejszej sprawie przedmiotem sporu było, czy organ rentowy prawidłowo wycofał zaświadczenia A1 dla U. S., z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 potwierdzające, że w okresach od 19 czerwca do 25 września 2012 r., od 27 kwietnia do 30 lipca i 31 lipca do 20 września 2013 r., od 14 grudnia 2013 r. do 16 stycznia 2014 r., od 1 lutego do 2 kwietnia 2014 i od 25 kwietnia

do 30 listopada 2014 r. wobec niej zastosowanie miało ustawodawstwo polskie, co nastąpiło po ustaleniu - w wyniku przeprowadzonej procedury concyliacyjnej - ostatecznie jako właściwego w spornym okresie ustawodawstwa niemieckiego, to kontroli sądowej podlegało tylko to czy organ rentowy wywiązał się z wymagań wynikających z rozporządzenia nr 987/2009, a dotyczących przeprowadzenia odpowiedniej procedury koordynacyjnej.

Apelująca niezasadnie zarzucała również, że organ rentowy winien z urzędu sprawdzić, czy zachodzą przesłanki do zastosowania wobec U. S. w spornym okresie polskiego ustawodawstwa na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Przedmiotem zaskarżonej decyzji jest wycofanie zaświadczeń A1 wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, a nie art. 12 tego rozporządzenia. Co istotne płatnik składek wносił do organu rentowego o wydanie zaświadczenia A1 względem U. S. właśnie na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie spornych okresów i organ rentowy wydawał takie zaświadczenia zgodnie z jej wnioskami. Zatem twierdzenia odwołującej się zawarte w apelacji jakoby w niniejszej sprawie organ rentowy powinien z urzędu badać spełnienie przesłanek z art. 12 rozporządzenia nr 883/2004, w sytuacji gdy skarżąca wyraźnie manifestowała, że U. S. wykonywała pracę w dwóch państwach członkowskich, są chybione. Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot oraz zakres rozpoznania i orzeczenie sądu pracy i ubezpieczeń społecznych wyznacza treść tej decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego dnia z 9 kwietnia 2008 r., II UK 267/07, LEX nr 469168, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNAPiUS 2000 nr 15, poz. 601). Zatem badanie kwestii podlegania przez U. S. polskiemu ustawodawstwu na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiłoby wyjście poza zakres zaskarżonej decyzji organu rentowego, co jest w świetle przepisów prawa niedopuszczalne.

W skardze kasacyjnej wywiedzionej od tego wyroku odwołującą się zaskarżyła go w całości i zarzuciła:

I. naruszenie przepisów prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik postępowania tj.:

a) naruszenie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 477^{14a} k.p.c. poprzez: ich niewłaściwe zastosowanie i nieuchylenie wyroku sądu pierwszej instancji oraz nieprzekazanie mu sprawy do ponownego rozpoznania, tudzież nieuchylenie również poprzedzającej go decyzji organu rentowego i nieprzekazaniu do ponownego rozpoznania, podczas gdy, sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy, co powoduje, że zaistniały przesłanki do zastosowania ww. przepisów. Istotą sprawy w postępowaniu przed sądem zarówno drugiej, jak i pierwszej instancji było nie tylko zbadanie poprawności wydania decyzji przez organ rentowy pod względem formalnym (a więc pod względem przeprowadzenia wszelkich procedur i prawidłowości), ale także zbadanie tej decyzji pod względem materialnej prawidłowości ustaleń będących podstawą materialną jej wydania, a więc zweryfikowanie tego, czy organ rentowy miał prawo i podstawę materialnoprawną, aby ustalić ustawodawstwo niemieckie jako właściwe dla ubezpieczonej, co dopiero mogłoby skutkować cofnięciem wydanych zaświadczeń A1 dla ubezpieczonej potwierdzających polskie ustawodawstwo.

b) naruszenie art. 3 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c., art. 380 k.p.c. i art. 381 k.p.c. poprzez: ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż oddalenie przez sąd pierwszej instancji wniosków dowodowych płatnika składek zmierzających do wykazania, że ubezpieczone spełniała warunki do objęcia ją polskim systemem ubezpieczeń społecznych było zasadne, a także nieuprawnione pominięcie tych wniosków dowodowych przed sądem drugiej instancji, podczas gdy złożone przez płatnika składek, a oddalone przez sąd pierwszej instancji i pominięte przez sąd drugiej instancji wnioski dowodowe zmierzające do wykazania, że ubezpieczona spełniała warunki do objęcia jej polskim systemem ubezpieczeń społecznych, miały istotne znaczenie dla wyniku sprawy, gdyż prowadziły do rozpoznania istoty sprawy, czyli do zweryfikowania tego, czy rozstrzygnięcie będące podstawą wycofania przez organ rentowy zaświadczeń A1 dla ubezpieczonej dotyczące ustalenia ustawodawstwa mającego zastosowanie dla ubezpieczonej jest prawidłowe pod względem materialnoprawnym.

II. Naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

a. naruszenie art. 16 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 w zw. z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, poprzez:

- błędną wykładnię przepisu art. 16 rozporządzenia UE 987/2009 polegającą na przyjęciu niewłaściwego założenia, że ustalenie ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonej poczynione przez organ rentowy w ramach procedury koordynacyjnej opisanej w tym przepisie nie mogą być przedmiotem merytorycznej kontroli ze strony sądu, podczas gdy taka wykładnia stoi w sprzeczności z przepisami art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które statuują zasadę dwuinstancyjności postępowania oraz nadają jednostce prawo do poddania kontroli przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd decyzji organów władzy publicznej, zaś ustalenia te były dla organu rentowego podstawą merytoryczną do cofnięcia wydanych dla Ubezpieczonej zaświadczeń A1,

- błędną wykładnię zawartego w art. 16 ust. 3 rozporządzenia UE 987/2009 użytego sformułowania „staje się ostateczne” w odniesieniu do ustalenia ustawodawstwa właściwego przez sytuację ubezpieczeniową, polegającą na przyjęciu nieuprawnionego, a przy tym sprzecznego z powoływanymi powyżej przepisami założenia, że pojęcie to oznacza, że ustalenia poczynione przez organ rentowy w ramach procedury z art. 16 rozporządzenia UE 987/2009 nie mogą być przedmiotem co do meritum kontroli ze strony sądu na skutek odwołania ubezpieczonego lub płatnika składek, podczas gdy, pojęcie to z uwagi na przywołane powyżej przepisy przede wszystkim Konstytucji i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz sposób w jaki odbywa się ta procedura (bez możliwości aktywnego udziału ze strony ubezpieczonego i płatnika składek), winno być odczytywane w kontekście horyzontalnym tj. jako ostateczność ustaleń pomiędzy instytucjami pomiędzy którymi toczy się procedura z art. 16 rozporządzenia UE 987/2009, nie zaś wertykalnie tj. jako ostateczność ustaleń w odniesieniu do osoby/podmiotów, których dotyczy treść tego ustalenia, co powoduje, że

ubezpieczony i płatnik składek są uprawnieni do poddanie kontroli tej decyzji przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawidłowa wykładnia ww. przepisu i zawartych w nich sformułowań powinna prowadzić do jednoznacznej konstatacji, iż zarówno Sąd drugiej, jak i pierwszej instancji, nie tylko był nieuprawniony, lecz wręcz był zobligowany do zbadania od strony merytorycznej prawidłowości rozstrzygnięcia poczynionego przez organ rentowy w przedmiocie ustalenia dla ubezpieczonej niemieckiego ustawodawstwa jako właściwego, leżącego przecież u podstaw wycofania zaświadczeń A1 wydanych ubezpieczonej we wskazanych w zaskarżonej decyzji okresach,

b) naruszenie art. 16 rozporządzenia UE 987/2009 poprzez: uznanie, że organ rentowy w ramach procedury koordynacji przeprowadzonej w ramach ww. przepisu był uprawniony do tego, aby ustalić tymczasowo ustawodawstwo niemieckie jako mające zastosowanie do ubezpieczonej mającej miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polski, które to ustalenie stało się ostateczne w rozumieniu tej procedury, podczas gdy organ rentowy nie był uprawniony do powyższego, a był uprawniony jedynie do stwierdzenia tego czy polskie ustawodawstwo znajduje zastosowanie czy też nie, co potwierdzają liczne judykatury Sądu Najwyższego w tej materii. Powyższe w konsekwencji doprowadziło do tego, że ustalenia poczynione przez organ rentowy w ramach procedury concyliacyjnej z art. 16 rozporządzenia UE 987/2009, które były dla organu rentowego podstawą do niewydania ubezpieczonej zaświadczeń A1, są z mocy prawa nieważne, a przez to decyzja organu rentowego wydana w niniejszej sprawie winna zostać uchylona w całości z uwagi na brak przesłanek materialnoprawnych.

c) naruszenie art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego poprzez: jego niewłaściwe zastosowanie przy rozpatrywaniu przedmiotu niniejszej sprawy, podczas gdy przepis art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 stanowi przepis szczególny, który powinien być brany pod rozwagę z urzędu przy dokonywaniu ustaleń ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonej. Powyższe spowodowało, że zarówno sąd drugiej instancji, jak i pierwszej instancji błędnie zaakceptował ustalenia organu rentowego poczynione z pominięciem uwzględnienia przesłanek z art. 12 ust. 1 rozporządzenia UE 883/2004,

zaś uwzględnienie tych przesłanek spowodowałoby ustalenie ustawodawstwa polskiego, jako mającego zastosowanie do sytuacji ubezpieczonej.

W skardze, w nawiązaniu do postawionych zarzutów, zawarto żądanie uchylenia zaskarżonego wyroku w całości, jak też poprzedzającego go orzeczenia Sądu pierwszej instancji tj. Sądu Okręgowego w Gdańsku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu samemu Sądowi pierwszej instancji. Skarga zawiera też żądanie zasądzenia od organu rentowego na rzecz płatnika składek kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Organ rentowy w odpowiedzi na skargę wnosił o jej oddalenie w całości i zasądzenie na jego rzecz od skarżącej kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlegała oddaleniu, bowiem podniesione zarzuty nie potwierdziły się. Rozważania w sprawie wypada rozpocząć od analizy zarzutów opartych na drugiej podstawie kasacyjnej (naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy), albowiem prawidłowe zastosowanie prawa materialnego możliwe jest jedynie do stanu faktycznego ustalonego w zgodzie z normami procesowymi.

Analizując pierwszy z podniesionych zarzutów naruszenie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 477^{14a} k.p.c. dostrzec trzeba, że zarzut ten zahacza o dwie kwestie: pierwsza nich dotyczy możliwości cofnięcia A1 samodzielnie przez polski organ rentowy bez uprzedniego ponownego wszczynania procedury dialogu i concyliacji celu ponownego ustalenia właściwego ustawodawstwa. Druga kwestia dotyczy natomiast tego, czy wskutek cofnięcia A1, błędnie wydanego na podstawie twierdzeń o wykonywaniu pracy w dwóch państwach (art. 13 rozporządzenia 883/2004), organ i sądy rozpatrujące odwołanie powinny z urzędu rozważać podleganie polskiemu ustawodawstwu na innej podstawie (art. 12 tegoż rozporządzenia).

Co się tyczy pierwszej kwestii, to w okresie wcześniejszym dominował pogląd, że po poświadczeniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu w Polsce na

formularzu A1 organ rentowy nie może - bez wyczerpania trybu współpracy z instytucją ubezpieczeniową innego Państwa Członkowskiego - wydać decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu społecznemu w Polsce (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, OSNP 2018, nr 8, poz. 114; z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129). Stosowanie się do tej wykładni w niniejszej sprawie skutkowało właśnie uchYLENIEM przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 25 lipca 2018 r. (III AUa 1963/17) poprzedniego wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku oraz poprzedzającej go decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, celem zastosowania procedury konsultacyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Wydane aktualnie wyroki Sądów obu instancji zapadły po podjęciu przez polski organ współpracy z organem niemieckim na podstawie art. 16 rozporządzenia 987/2009 i uzyskania jego milczącej aprobaty na ponowne ustalenie właściwego ustawodawstwa. Tym niemniej dostrzec trzeba, że w wyroku TSUE z dnia 16 listopada 2023 r., C-422/22, (LEX nr 3625782), Trybunał Ten wyraził pogląd, że artykuły 5, 6 i 16 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, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r., należy interpretować w ten sposób, że instytucja wydająca zaświadczenie A1, która w następstwie przeprowadzenia z urzędu ponownego badania informacji, na których oparto wydanie tego zaświadczenia, stwierdza nieprawdziwość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczynania przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie. Powyższy wyrok TSUE stał się podstawą do utrwalającej się już wykładni Sądu Najwyższego, a zapadł na skutek pytania prejudycjalnego Sądu Najwyższego sformułowanego w postanowieniu z 27 kwietnia 2022 r., II USKP 113/21, (LEX nr 3432967), w następstwie czego Sąd Najwyższy w

tejże sprawie, w wyroku z dnia 10 stycznia 2024 r., będąc związany odpowiedzią TSUE przyjął, że nietrafne są zarzuty kasacyjne dotyczące naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania zmierzające do wykazania, że obraza przepisów prawa materialnego wynika z przeszkody tamującej wydanie merytorycznego orzeczenia, tj. z uwagi na nieprzeprowadzenie przez organ rentowy procedury koordynacji, o której mowa w art. 16 ust. 2-4 w rozporządzeniu nr 987/2009, co nakazywało uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji organu rentowego na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c. Nie było zatem przeszkód do wydania przez Sąd drugiej instancji orzeczenia merytorycznego stwierdzającego, że w rozpatrywanej sprawie ma zastosowanie art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004. Powyższy wyrok TSUE i wykonujący go wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2024 r. zapoczątkowały stabilizującą się w tym zakresie linię orzecznictwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2024 r., II USKP 110/22, LEX nr 3652266; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 31 stycznia 2024 r., II USK 101/23, LEX nr 3666291; z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 364/22, LEX nr 3652184; z dnia 10 stycznia 2024 r., II UZ 72/23, LEX nr 3698813; z dnia 10 stycznia 2024 r., II UZ 73/23, LEX nr 3652185; z dnia 14 lutego 2024 r., III UZ 1/22, niepubl.).

Co się tyczy drugiej kwestii tj. w istocie zakresu rozpoznania sprawy przez organ rentowy, a w konsekwencji i sąd rozpoznający odwołanie od decyzji w przypadku postępowania toczącego w związku z wydaniem decyzji cofającej zaświadczenie A1, to trzeba przypomnieć dla porządku kilka niespornych rzeczy. Po pierwsze dostrzec trzeba, że począwszy od wydania uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., II UZP 2/10,(OSNP 2010, nr 17-18, poz. 216) odmowa wydawania zaświadczenia A1 dotyczącego ustawodawstwa właściwego przybiera formę decyzji i taki status mają również pozytywne rozstrzygnięcie (wydane zaświadczenia A1, poprzednio zaświadczenia E 101). Z dniem 1 kwietnia 2022 r. ustawodawca uporządkował wydawanie zaświadczeń A1 dodając do ustawy systemowej (dalej też jako s.u.s.) art. 83e (por. 1 pkt 28 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1621 z późn. zm.). Zasadniczo wniosek o wydanie zaświadczenia (dokumentu poświadczającego stosowanie ustawodawstwa

krajowego) składa się elektronicznie i w takiej też formie uzyskuje się dokument poświadczający stosowanie takiego ustawodawstwa (ust. 1 i 2), aczkolwiek możliwe jest złożenie wniosku w formie papierowej (ust. 4). Artykuł 83e ust.3 s.u.s. jednoznacznie też wymaga wydania decyzji w przypadku odmowy wydania poświadczania, a zgodnie z ust. 6 tego artykułu do wydania dokumentu poświadczającego oraz decyzji, o której mowa w ust. 3, przepisy art. 83 ust. 2, 3 i 5-7 oraz art. 83a s.u.s. stosuje się odpowiednio. Istotne jest zatem z punktu widzenia niniejszej sprawy odesłanie do art. 83a s.u.s., zgodnie z którym prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie (ust. 1 art. 83a s.u.s.). Istotny jest też ust. 2 art. 83a, w myśl którego decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W orzecznictwie jeszcze przed wprowadzeniem art. 83e s.u.s. przyjmowano stosowanie art. 83a s.u.s. w przypadku ponownego ustalania ustawodawstwa właściwego (por. np.: wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 2 września 2020 r., I UK 44/19, LEX nr 3151521; z dnia 20 sierpnia 2020 r., III UK 411/18, OSNP 2021, nr 5, poz. 55; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2020 r., III UK 337/19, LEX nr 3029167).

Naświetlając wstępnie podstawowe normy wzruszania decyzji w przedmiocie poświadczenia ustawodawstwa właściwego i oceniając zakres rozpoznania sprawy na nowo w wyniku ponownego rozpoznawania dostrzec trzeba, że zarówno w świetle art. 83e ust. 1 s.u.s. jak i art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 987/2009 zasadnicze znaczenie przypisać trzeba wnioskowi zainteresowanego lub jego pracodawcy, którego rozpoznawanie skutkowało poświadczeniem ustawodawstwa. W świetle bowiem tych norm wydanie poświadczenia ustawodawstwa następuje na wniosek, a nie z urzędu. Z urzędu jedynie organ może podjąć działania wtedy, gdy ujawnią się okoliczności wskazujące, że doszło do niewłaściwego poświadczenia ustawodawstwa właściwego, z reguły na skutek wprowadzenia organu w błąd.

Trzeba zatem uznać, iż złożony wniosek wiąże organ rentowy, w szczególności w zakresie sformułowanego w nim żądania i wyznacza też przedmiot postępowania. W sprawie niespornym było, że zaświadczenie A1, które zostało wycofane wydane było na wniosek na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, a nie w trybie art. 12 tegoż rozporządzenia dotyczącej zupełnie innej instytucji koordynacyjnej (delegowania). Dokonując cofnięcia zaświadczenia A1 organ rentowy w istocie rozpoznał na nowo pierwotny wniosek dotyczący poświadczenia ustawodawstwa właściwego oparty na twierdzeniu o wykonywaniu pracy w dwóch państwach, a nie na delegowaniu przez pracodawcę. W konsekwencji powyższego wydana decyzja rozstrzygała o zasadności żądania wydania zaświadczenia A1 z tytułu wykonywania przez ubezpieczoną pracy w dwóch państwach.

W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się też, że przedmiot sporu w sprawach ubezpieczeniowych determinuje, w pierwszej kolejności, przedmiot decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie zakres odwołania od tej decyzji, ponieważ rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, sąd ubezpieczeń społecznych rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach wyznaczonych, z jednej strony, zakresem samego odwołania, a z drugiej przez przedmiot decyzji (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499; z dnia 9 września 2010 r., II UK 84/10, LEX nr 661518; z dnia 25 lutego 2009 r., II UK 221/08, OSNP 2010 nr 19-20, poz. 242; z dnia 6 września 2000 r., II UKN 685/99, OSNAPiUS 2002 nr 5, poz. 121; z dnia 11 listopada 1999 r., II UKN 204/99, OSNAPiUS 2001, nr 5, poz. 169 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNAPiUS 2000 nr 15, poz. 601 i z dnia 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692; z dnia 2 marca 2011 r., II UZ 1/11, LEX nr 844747; z dnia 18 lutego 2010 r., III UK 75/09, OSNP 2011 nr 15-16, poz. 215; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2008 r., II UK 346/07, LEX nr 818591; z dnia 3 lutego 2010 r., II UK 314/09, LEX nr 604214; z dnia 9 stycznia 2024 r., I USK 291/22, LEX nr 3652057).

Co więcej nie można też pominąć tego, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż w sprawach dotyczących odwołania od decyzji stwierdzających podleganie (niepodleganie) ubezpieczeniom społecznym z określonego tytułu, sąd uprawniony

jest tylko do orzekania o istnieniu (nieistnieniu) tego tytułu, którego dotyczy dana decyzja, a nie jest tym samym uprawniony do stwierdzenia podlegania z innego ewentualnego tytułu, którego nie dotyczyła decyzja (por. w tym zakresie: wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 kwietnia 2016 r., I UK 156/15, OSNP 2017 nr 12, poz. 166; z dnia 4 kwietnia 2017 r., II UK 47/16, LEX nr 2307126; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2018 r., I UK 341/17, LEX nr 2558517). Przenosząc powyższe judykaty do sprawy niniejszej przyjąć trzeba, że również w przypadku decyzji ponownie rozstrzygających w przedmiocie wydania A1 (jego cofnięcia) sąd jest związany przedmiotem rozstrzygnięcia wyznaczonym zaskarżoną decyzją. Oznacza to, że słusznie sądy obu instancji rozpoznały sprawę (wniesione odwołanie i apelację) w zakresie wyznaczonym przez zaskarżoną decyzją.

Kolejnym argumentem za tym przemawiającym jest też to, że w sprawie doszło już do uzgodnienia właściwego ustawodawstwa między polskim i organem niemieckim, a zatem podnoszone w toku postępowania żądanie wydania zaświadczenia A1 opartego o twierdzeniu, że doszło do delegowania ubezpieczonej przez płatnika może być co najwyżej traktowane jako nowy wniosek w trybie art. 83a s.us. wymagający rozpoznania decyzją organ rentowego. Dostrzec trzeba, że polski organ rentowy nie jest uprawniony do oceny prawnej skutków aktywności (pracy) rodzących obowiązek ubezpieczenia w innym państwie członkowskim, stąd zasadniczo może budzić wątpliwości stwierdzenia w decyzji jako właściwego ustawodawstwa niemieckiego, choćby tylko określonego tymczasowo, z oczekiwaniem na stanowisko organu niemieckiego. Tym niemniej w praktyce, we współpracy z organem niemieckim, organ niemiecki milcząco taką praktykę akceptuje, co powoduje, że tymczasowe określenie ustawodawstwa (któremu odmawia się waloru decyzji ostatecznej) staje się wiążące. Taką praktykę Sąd Najwyższy zaakceptował (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., II USKP 66/22, LEX nr 3537991; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 listopada 2021 r., II USK 333/21, LEX nr 3271139; z dnia 24 lutego 2022 r., II USK 680/21, LEX nr 3404635.).

W kontekście powyższych rozważań nie mógł być uznany za trafny drugi zarzut procesowy naruszenia art. 3 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c., art. 380 k.p.c. i art. 381 k.p.c., bowiem jego treść zakłada, że w sprawie można była badać

ewentualne podleganie polskiemu ustawodawstwu na podstawie art. 12 rozporządzenia 883/2004, a jak to wyżej wyjaśniono zakres rozpoznania sprawy przez sądy *meriti* był ograniczony i wyznaczała go treść zaskarżonej decyzji. Niezależnie od tego art. 3 k.p.c. nie jest adresowany do sądu lecz do stron, stąd jego naruszenie przez sąd orzekający w sprawie nie mogło nastąpić, w sposób wskazany w zarzucie. W sytuacji, gdy pominięte przez sądy *meriti* dowody nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, to nie mogło też dojść do naruszenia art. 227 k.p.c. poprzez niewykazanie faktów mających istotne znaczenie.

Nie mogło też, w świetle tego, co powyżej powiedziano o zakresie rozpoznania sprawy przez sądy obu instancji dojść do naruszenia art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Skoro bowiem zastosowanie instytucji delegowania (art. 12 rozporządzenia) nie było objęte pierwotnym wnioskiem skierowanym do organu rentowego i nie było z nim związane wydane zaświadczenie A1, którego cofnięcia dotyczy niniejsza sprawa, to obecnie określony przedmiot postępowania, zwłaszcza na etapie sądowym wyznaczonym zaskarżoną decyzją, nie mógł prowadzić do rozpoznawania ewentualnej podstawy wydania A1 przy przyjęciu delegowania. Samo jednak twierdzenia skarżącej o tym, co zresztą musiałoby się opierać na kwestionowaniu własnych wcześniejszych twierdzeń, na podstawie których uzyskała pierwotnie A1. Nie bez znaczenia w tym zakresie jest to, że w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Nadto podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Konstrukcja zarzutów odwołujących się do niezbadania przez Sądy *meriti* podstawy do wydania A1 opartej na art. 12 rozporządzenia podstawowego, w istocie jest przedstawieniem Sądowi Najwyższemu twierdzeń kontestujących ustalenia faktyczne, a zatem zmierza do obejścia przywołanych ograniczeń, jakie występują w tym zakresie na etapie postępowania kasacyjnego.

Nie są wreszcie trafne zarzuty obrazy, w różnych konfiguracjach, art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Wbrew podniesionym zarzutom - w orzecznictwie

Sądu Najwyższego rozstrzygnięto, że w sytuacji, gdy obie instytucje właściwe dojdą do wspólnego porozumienia, to ono ma decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego. Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich (ewentualnie uniknięcia 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 przepisów rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku pracownik został objęty ubezpieczeniem w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza to, że pracownik może w oparciu o nie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (miejsca zamieszkania) wspólne porozumienie, a właściwie weryfikować stanowisko zajęte przez drugie państwo członkowskie (miejsca wykonywania pracy najemnej), żądając ustalenia innego ustawodawstwa (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376; z dnia 13 września 2018 r., II UK 261/17, LEX nr 2549408; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 listopada 2021 r., II USK 333/21, LEX nr 3271139; z dnia 15 lutego 2023 r., II USK 88/22, LEX nr 3538054; z dnia 24 lutego 2022 r., II USK 680/21, LEX nr 3404635). Nie jest też prawdą, że zaskarżony wyrok sądu drugiej instancji narusza art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 Konwencji, zamykając odwołującej się drogę do sądu lub pozbawiając instancji. Przyjęte w sprawie ustawodawstwo niemieckie nie zamyka przecież dostępu do ochrony prawnej, a jedynie zmienia kraj członkowski, w którym stronie na zasadach właściwych dla tego kraju będzie ona mogła z tych środków korzystać. Standard ochrony w każdym kraju członkowskim Unii Europejskiej jest podobny, co wynika z regulacji traktatowych (art. 2 i 19 TUE) i Karty Praw Podstawowych (art. 47 KPP). Nie jest przy tym wykluczony ponowny wniosek do polskiego organu rentowego o wszczęcie ponownej procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego, jeśli strona

wykaże okoliczności uzasadniające ponowne wzruszenie decyzji w tym zakresie (art. 83a w zw. z art. 83e ust.6 sus.).

Wobec nietrafności podniesionych zarzutów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na zasadzie art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na zasadzie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935).

[SOP]

[ms]