

POSTANOWIENIE

Dnia 3 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z wniosku S. T.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.
z udziałem zainteresowanych: D. W. i T. J.
o ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 3 lipca 2019 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2018 r., III AUa (...), Sąd Apelacyjny w (...), na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G., uchylił wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G. z dnia 31 stycznia 2018 r. oraz poprzedzające go dwie decyzje organu rentowego z dnia 24 lutego 2017 r. i przekazał - bezpośrednio temu organowi - do ponownego rozpoznania sprawę z odwołania płatnika – S. T. (G., w K.) o ustalenie podlegania przez jego pracowników D. W. (w okresie od dnia 21 września 2016 r. do dnia 13 lutego 2017 r.) oraz T. J. (w okresie od dnia 2 listopada 2016 r. do dnia 3 lutego 2017 r.) ubezpieczeniom społecznym na podstawie ustawodawstwa polskiego.

Zgodnie z ustaleniami Sądu pierwszej instancji, organ rentowy wobec faktu uchylania się przez płatnika od obowiązku przedłożenia dokumentacji potwierdzającej wykonywanie pracy w Polsce przez zatrudnionych pracowników, jak również dokumentów dotyczących realizacji kontraktów/umów na terenie Polski, przyjął że schemat zatrudnienia pracowników płatnika ustalony w trakcie kontroli z 2015 r. nie uległ zmianie. W wyniku kontroli przeprowadzonej w przedsiębiorstwie płatnika, ustalono, że w okresie od stycznia 2012 r. do lutego 2015 r. przedsiębiorca nie prowadził w Polsce znacznej części swojej działalności gospodarczej, a pracownicy kierowani przez niego do pracy w Belgii, jako wykonujący pracę najemną w dwu państwach członkowskich, nie wykonywali pracy w Polsce albo praca ta miała charakter marginalny. Wynik kontroli spowodował postulowane przez instytucję belgijską (w innych sprawach dotyczących płatnika) anulowanie zaświadczeń A1 wystawionych dla szeregu innych pracowników płatnika i poinformowanie instytucji belgijskiej o podleganiu przez nich ustawodawstwu miejsca wykonywania pracy podstawowej. Wobec powyższego także w wypadku D. W. i T. J. , organ rentowy uznał (w skarżonych decyzjach), że nie podlegają oni ustawodawstwu polskiemu jako pracownicy płatnika składek. Sąd Okręgowy stwierdził, że było to pominięcie procedury wyznaczonej art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., ze zm.; dalej „rozporządzenie nr 883/2004” lub „rozporządzenie podstawowe”), nakazanej w 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 (Dz.Urz. UE L 284 z dnia 30 października 2009 r., ze zm.; dalej „rozporządzenie nr 987/2009” lub „rozporządzenie wykonawcze”), co uwzględniając, zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że ubezpieczeni T. J. oraz D. W. podlegali ustawodawstwu polskiemu jako pracownicy płatnika składek w okresach wskazanych w decyzji.

Sąd Apelacyjny, uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzające go dwie decyzje organu rentowego i przekazał sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Sąd podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że

stosowanie procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego przed wydaniem zaświadczenia A1 dla osoby zainteresowanej podejmującej pracę zarobkową w innym państwie członkowskim i ubiegającej się o pozostanie w krajowym systemie ubezpieczenia społecznego - jest obligatoryjne dla organu jak i to, że powyższa procedura koordynacyjna z belgijską instytucją ubezpieczeniową nie została w rozpoznawanej sprawie odnośnie do ubezpieczonych wyczerpana. Wskazywane przez organ rentowy kontakty z instytucją belgijską i uzyskane wcześniej informacje nie mogły mieć i nie miały zastosowania do sytuacji ubezpieczonych. Pismo instytucji belgijskiej z dnia 25 listopada 2014 r. odnosiło się do innego podmiotu tj. G. - net spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K., podczas gdy adresatem zaskarżonych decyzji i stroną postępowania jest firma G. prowadzona w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej. Pismo instytucji belgijskiej nie odnosiło się także do D. W. i T. J. . W ocenie Sądu drugiej instancji, zasadnie Sąd Okręgowy wskazał, że obowiązujące zasady postępowania cywilnego pozbawiają Sąd pierwszej instancji możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji, ale jednocześnie błędnie Sąd ten uznał, że były podstawy do wyręczenia organu rentowego i rozstrzygnięcia, że ubezpieczeni podlegają ustawodawstwu polskiemu, tym bardziej, że Sąd ten nie przeprowadził praktycznie żadnego postępowania dowodowego na okoliczności wskazywane przez organ rentowy w uzasadnieniu wydanych decyzji. Reasumując, w ocenie Sądu Apelacyjnego, organ rentowy wydając zaskarżone decyzji bez przeprowadzenia procedury objętej koordynacją z belgijską instytucją ubezpieczeniową, naruszył dyspozycje art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

Zażalenie na powyższy wyrok złożył pełnomocnik organu rentowego i zarzucając naruszenie art. 386 § 1 i 4 oraz art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 99 k.p.c., wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku z przekazaniem sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania zażaleniowego. W uzasadnieniu zażalenia skarżący odwołał się do wniesionej apelacji, w której wskazał, że w toku postępowania, organ rentowy „z ostrożności” uwzględnił procedurę stosowania art. 13 rozporządzenia nr (...), do czego obliguje go art. 16 rozporządzenia nr (...), przez ustalenie (w piśmie z dnia 25 lipca 2018 r.), że w okresie od dnia 21 września 2016 r. do dnia 13 lutego 2017 r., w stosunku do

D. W., zastosowanie miało ustawodawstwo belgijskie, a w stosunku do T. J. (pismem z dnia 7 sierpnia 2018 r.), że w okresie od dnia 29 października 2016 r. do dnia 3 lutego 2017 r. zastosowanie wobec niego miało ustawodawstwo belgijskie. Ponieważ instytucja belgijska nie wniosła zastrzeżeń, tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa stało się ostateczne po upływie dwóch miesięcy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest niezasadne.

Na wstępie, wobec zarzutów naruszenia art. 386 § 1 i 4 k.p.c. należy zauważyć, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych Sąd drugiej instancji może – stosownie do art. 477^{14a} k.p.c. – uchylać wyrok Sądu pierwszej instancji, uchylić także objętą nim decyzję organu rentowego i przekazać sprawę bezpośrednio temu organowi do ponownego rozpoznania, jednak przepis ten nie ma bytu samodzielnego i jego zastosowanie wymaga przede wszystkim zaistnienia przesłanek uzasadniających uwzględnienie apelacji przez uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2011 r., I UZ 33/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 274; z dnia 21 stycznia 2013 r., II UZ 67/12, LEX nr 1619035; z dnia 18 grudnia 2012 r., II UZ 58/12, OSNP 2014 nr 1, poz. 14). Sąd drugiej instancji, stosując art. 386 § 2-4 w związku z art. 477^{14a} k.p.c., ma obowiązek wykazania, że zaskarżona decyzja nie zawierała rozstrzygnięcia co do istoty sprawy lub że konieczne jest przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości na etapie administracyjnym. Zważając na to, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę zasadę jednoinstancyjności postępowania przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (art. 83 ust. i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), powodującą, że wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem rozpoznania odwołania (art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. z wyjątkiem wskazanym w § 4 tego artykułu), *ergo* sąd rozpoznający sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać tylko takie wady formalne decyzji administracyjnej, które dyskwalifikują ją w stopniu odbierającym jej cechy takiego

aktu (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142; z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65 oraz wyroki: z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 529 i z dnia 3 grudnia 2014 r., II UK 81/14, LEX nr 1777886 oraz postanowienie z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

Sąd drugiej instancji, dostrzegł, że organ rentowy wydając zaskarżone decyzje w odniesieniu do obu pracowników płatnika, „bez przeprowadzenia procedury objętej koordynacją z belgijską instytucją ubezpieczeniową (...), naruszył dyspozycje art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Tym samym nie doszło do rozpoznania istoty sprawy przez organ rentowy. Postępowanie organu rentowego mogło w istocie doprowadzić do wyłączenia D. W. i T. J. z ubezpieczeń społecznych”. W ocenie Sądu Najwyższego, Sąd drugiej instancji trafnie wskazał na braki postępowania administracyjnego w zakresie określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia nr (...) i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia nr (...), polegające na niezastosowaniu trybu rozwiązywania sporów wskazanego w art. 6 oraz 16 rozporządzenia nr (...).

Procedura, której niedochowanie miał na względzie Sąd Apelacyjny, dotyczy stwierdzenia przez organy właściwe do stosowania tego prawa spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr (...). Jest oczywiste, że instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz trzeba podkreślić, iż może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego, czyli niepewności co do tego, czy osoba wnosząca o ustalenie prawa właściwego jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego w więcej niż jednym państwie członkowskim. Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie

może sama rozstrzygać, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego wskazanego w szczególności o art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Na wypadek równoczesnego wykonywania pracy w dwóch lub więcej państwach członkowskich, przewidziano zasady koordynacji mających zastosowanie ustawodawstw jako wyjątki przewidziane w art. 12-16 rozporządzenia, pozwalające na przeniesienie stosunku ubezpieczenia w sferę przepisów obowiązujących w państwie miejsca zamieszkania albo siedziby lub wykonywania działalności pracodawcy. Zastosowanie wskazanych wyjątków następuje w ramach procedury uregulowanej w art. 16 rozporządzenia nr (...), dotyczącej stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego. Tryb przewidziany w tym przepisie obejmuje postępowanie na skutek informacji o wykonywaniu pracy w dwu lub więcej państwach członkowskich, która obliguje wyznaczoną instytucję państwa członkowskiego miejsca jej zamieszkania migrującego pracownika do niezwłocznego ustalenia ustawodawstwa mającego w tym wypadku zastosowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego ze względu na art. 13 rozporządzenia podstawowego i art. 14 rozporządzenia wykonawczego. Poświadczenie to ma charakter wstępny i tymczasowy, ale obowiązuje bezterminowo, jeżeli instytucja wyznaczona jako właściwa nie zgłosi sprzeciwu w ciągu 2 miesięcy od jej poinformowania o tym (art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 987/2009). Kwestie te wyjaśniał już Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 6 września 2011 r., I UK 84/11, (LEX nr 1102996); z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 nr 3, poz. 47) i z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17 (OSNP 2018 nr 8, poz. 114) oraz w postanowieniu z dnia 23 listopada 2016 r., I UZ 48/16, LEX nr 2203530).

Współdziałanie i opieranie się na porozumieniu instytucji właściwych ze względu na miejsce zamieszkania ubezpieczonego i ze względu na miejsce wykonywania przez niego pracy najemnej oznacza, że do instytucji właściwych, jak

również do sądu krajowego należy przede wszystkim ustalenie, czy osoba żądająca ustalenia właściwego ustawodawstwa podlega ubezpieczeniu społecznemu w każdym ze wskazanych przez nią państw i postąpienie w celu ustalenia stanu zgodnego z art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. Organ rentowy ani sądy nie mogą spowodować sytuacji, w której osoba wykonująca pracę najemną w różnych państwach członkowskich Unii nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu lub że będzie podlegała ustawodawstwu więcej niż jednego państwa. Taki skutek jest niezgodny z celem art. 48-51 TWE (art. 39 i 42 w tekście skonsolidowanym), którym jest zapewnienie, aby pracownicy, w rezultacie wykorzystania prawa do swobodnego przepływu, nie tracili korzyści należnych im z zabezpieczenia społecznego na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego (por. wyroki ETS: z dnia 20 września 1994 r., C-12/93, A. Drake., ECR 1994, s. 4337; z dnia 26 maja 2005 r., C-249/04, J. Allard; z dnia 10 czerwca 1986 r., 60/85, M. E. S. Luijten, ECR 1986, s. 2365; z dnia 3 maja 1990 r., C-2/89, K. von Heijningen; z dnia 16 lutego 1995 r., C-425/93, Calle Grenzshop Andresen GmbH & Co. KG, ECR 1995, s. 269). Prawidłowo Sąd drugiej instancji dostrzegł, że aby wykluczyć możliwość takich przypadków wprowadzono wymóg wzajemnych uzgodnień między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich.

Powyższych konstatacji nie niweczy późniejsze działanie organu rentowego w trakcie trwania postępowania apelacyjnego w rozpatrywanej sprawie, i ustalenie że w stosunku do zainteresowanych, we wskazanych wyżej okresach, miało zastosowanie ustawodawstwo belgijskie na podstawie art. 16 ust 2 i art. 14 rozporządzenia wykonawczego, oraz art. 13 ust 1 podstawowego.

Należy bowiem – z powołaniem się na ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, wskazać że sąd ubezpieczeń społecznych ocenia prawidłowość decyzji organu rentowego według stanu rzeczy istniejącego w chwili jej wydania. Mimo, że sąd ubezpieczeń społecznych rozpoznaje sprawę merytorycznie na nowo, to jednak jako organ kontrolny wobec organu rentowego ma obowiązek odniesienia się do stanu rzeczy istniejącego w dacie wydania decyzji. Z tej przyczyny obowiązująca w „klasycznym” procesie cywilnym reguła wyrażona w art. 316 § 1 k.p.c., zgodnie z którą sąd bierze pod uwagę stan rzeczy z chwili zamknięcia rozprawy, doznaje wyjątku w postępowaniu odrębnym w

sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ze względu na jego szczególny, odwoławczy charakter (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 października 2013 r., I UK 55/13, LEX nr 1463840; z dnia 3 grudnia 2014 r., II UK 76/14, LEX nr 1777882; oraz z dnia 13 grudnia 2017 r., III UK 8/17, LEX nr 2428769). Innymi słowy, zakres kognicji sądu ubezpieczeń społecznych jest ściśle uzależniony od tego, co było przedmiotem rozstrzygnięcia organu rentowego.

Z powyższych względów postanowiono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.