

POSTANOWIENIE

Dnia 6 grudnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z wniosku J. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w R.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.
z udziałem zainteresowanego P. R.
o ubezpieczenie społeczne,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 6 grudnia 2018 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 19 lipca 2018 r., sygn. akt III AUa [...],

1. oddala zażalenie

**2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.
na rzecz J. Sp. z o.o. w R. 240 zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 19 lipca 2018 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w G. z 5 grudnia 2017 r. oraz poprzedzającą go decyzję pozwanego organu rentowego z 1 grudnia 2016 r. i przekazał sprawę od ponownego rozpoznania.

W przedmiotowej sprawie, organ rentowy w wydanej decyzji stwierdził, że P. R. nie podlega polskiemu ustawodawstwu od 8 czerwca do 12 września 2015 r.,

jednocześnie uchylił zaświadczenie A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego w kraju wystawione dla niego na ten okres.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 5 grudnia 2017 r. zmienił decyzję pozwanego i stwierdził, że zainteresowany P. R. zgłoszony do ubezpieczeń przez płatnika J. Sp. z o.o. w R. podlega polskiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych od 8 czerwca do 12 września 2015 r. Sąd pierwszej instancji ustalił, że J. spółka z o.o. w R. zwróciła się do pozwanego o wydanie zaświadczenia A1 w odniesieniu do P. R.. W informacji podano, że P. R. wykonuje pracę w V. w Holandii. Czas pracy określono na 30% w Polsce i 70% pozostałe. Wnioskowano o wydanie zaświadczenia na okres od dnia 1 czerwca 2015 r. do dnia 30 grudnia 2015 r. Organ rentowy wydał zaświadczenie A1 potwierdzające, że ustawodawstwo polskie jest ustawodawstwem mającym zastosowanie do P. R. w okresie od 8 czerwca 2015 r. do dnia 30 grudnia 2015 r. Następnie J. zwróciła się do pozwanego o zmianę danych w wydanym zaświadczeniu A1 w związku z faktem, że okres pracy za granicą uległ zmianie. Organ rentowy wydał zaświadczenie A1 potwierdzające, że ustawodawstwo polskie jest ustawodawstwem mającym zastosowanie do P. R. w okresie do 8 czerwca 2015 r. do 12 września 2015 r.

Następnie pozwany w dniu 1 grudnia 2016 r. wydał zaskarżoną decyzję.

W ocenie sądu pierwszej instancji zaświadczenie A1 potwierdzające, że ustawodawstwem właściwym dla P. R. z zakresu ubezpieczeń społecznych jest ustawodawstwo polskie zostało wydane na podstawie decyzji „niejako automatycznie”, bez sprawdzenia, czy zostały spełnione przesłanki do ustalenia ustawodawstwa polskiego jako ustawodawstwa właściwego. Sąd uznał, że P. R. pracował poza granicami Polski, a wnioskodawca nie wykazał – zgodnie z art. 232 k.p.c. – by P. R. pracował na terenie Polski. Tym samym uznać należało, w ocenie Sądu, że P. R. pracował w Holandii (co zostało podkreślone we wniosku o wydanie zaświadczenia). Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek dokumentu wskazującego na wykonywanie przez niego pracy w Belgii. Przeciwnie, z wniosku i zaświadczenia wynika, że praca była wykonywana w Holandii. Również żaden inny środek dowodowy nie wskazywał na wykonywanie przez P. R. pracy w Belgii.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w przedmiotowej sprawie organ rentowy nie wykazał, że holenderska instytucja ubezpieczeniowa wystąpiła do organu

rentowego z wątpliwościami co do ważności dokumentów lub prawidłowości dowodów potwierdzających sytuację osoby ubezpieczonej dla celów stosowania rozporządzenia 883/2004 lub nr 987/2009, co powodowałoby że organ rentowy po dokonaniu czynności kontrolnych mógł ją poinformować o wycofaniu zaświadczenia A1 i ustaleniu, że w odniesieniu do P. R. nie ma zastosowania ustawodawstwo polskie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wszystkie te etapy procedury dialogu i koncyliacji powinny mieć miejsce w postępowaniu przed organem rentowym, a dopiero złożenie odwołania przez ubezpieczonego może skutkować ich zawieszeniem. W przedmiotowej sprawie organ rentowy – co zdaniem sądu nie mogło być kwestionowane – nie pozostawał w kontakcie z instytucją holenderską, nie podjął także żadnych działań w celu poinformowania instytucji belgijskiej o poczynionych ustaleniach i wydanych decyzjach. Organ rentowy nie przedstawił żadnych środków dowodowych pozwalających na ustalenie, że P. R. wykonywał pracę na terenie Belgii. W tych warunkach w ocenie Sądu pierwszej instancji niezrozumiałe jest dlaczego organ rentowy odwoływał się do pisma belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej, skoro to z holenderską instytucją ubezpieczeniową powinien pozostawać w kontakcie. Bezspornie zaś holenderska instytucja ubezpieczeniowa nie miała wiedzy o działaniach organu rentowego i nie zgłosiła ona żadnych wątpliwości co do zaświadczenia wydanego w odniesieniu do P. R..

Od powyższego wyroku organ rentowy wniósł apelację zarzucając naruszenie art. 11 ust. 3a rozporządzenia nr 883/2004 przez niezastosowanie mimo, iż ubezpieczony wykonywał pracę wyłącznie na terenie Belgii i nie udowodniono aby wykonywał ją na terenie Polski. Ponadto błędną wykładnię art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 przez uznanie, iż pozwany nie zastosował właściwej procedury ustalenia tymczasowego ustawodawstwa. W konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 przez uznanie, iż ubezpieczony podlega ustawodawstwu polskiemu od 8 czerwca do 12 września 2015 r.

Sąd Apelacyjny orzekając na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. stwierdził, że pozwany nie poinformował holenderskiej instytucji ubezpieczeniowej o poczynionych przez siebie ustaleniach (z wniosku i zaświadczenia A1 wynika, że praca była świadczona w Holandii), pozbawiając ją możliwości zajęcia stanowiska w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie

do zainteresowanego. Pozwany nie wydał także decyzji tymczasowej przez co również nie uruchomił procedury zmierzającej do ostatecznego określenia ustawodawstwa w przypadku zainteresowanego. Ponadto, pozwany przez wydanie zaskarżonej decyzji naruszył podstawowe zasady koordynacji ubezpieczeń społecznych. Nie odniósł się do sytuacji „X.” R., tylko do S. Z. i J. S. wskazując, że ubezpieczeni wykonywali prace na terenie Belgii. W związku z tym nie można określić, czy pozwany kwestionował ustalenie Sądu Okręgowego w zakresie wykonywania przez X. R. pracy na terenie Holandii.

Powyższy wyrok został zaskarżony zażaleniem wniesionym przez pozwanego, w którym zarzucił naruszenie art. 386 § 1, 4 k.p.c. Wniósł o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. W ocenie skarżącego Sąd Okręgowy rozpoznał istotę sprawy, zaś merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd Apelacyjny nie wymagało przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Spółka wniosła o oddalenie zażalenia i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie rozważań należy zaznaczyć, że zażalenie na orzeczenie kasatoryjne służy przeprowadzeniu kontroli, czy orzeczenie zostało prawidłowo oparte na jednej z wymienionych przesłanek, tj. czy powołana przez sąd odwoławczy przyczyna uchylenia odpowiada ustawowej podstawie. Przedmiotem badania przy rozpoznaniu takiego zażalenia jest istnienie procesowych podstaw wydania przez sąd drugiej instancji wyroku kasatoryjnego, zamiast merytorycznego zakończenia sprawy, przy czym kontrolę o tak określonych granicach należy oddzielić nie tylko od oceny zasadności pozwu (wniosku) i apelacji, lecz także od merytorycznego badania stanowiska prawnego tego sądu. Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego jest ewentualny błąd sądu odwoławczego przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej jako odpowiadającej powołanej przez ten sąd podstawie orzeczenia kasatoryjnego.

Działając na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Sąd Najwyższy nie rozstrzyga istoty sporu, lecz dokonuje kontroli przebiegu postępowania w zakresie, czy w

postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie rozpoznano istoty sprawy albo czy wydanie wyroku kończącego spór wymagałoby przeprowadzenia przez sąd odwoławczy postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.) względnie, czy nie doszło w tym postępowaniu do nieważności postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.). Charakter kontrolny w zakresie przebiegu postępowania jest tym bardziej widoczny w przedmiotowej sprawie, gdyż dotyczy ona unijnej koordynacji. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 rozporządzenia nr 883/2004), zaś ostateczna decyzja wydana przez instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego dotyczącą ustalenia właściwego ustawodawstwa wiąże instytucje zabezpieczenia społecznego innych państw członkowskich i tylko wyjątkowo może być modyfikowana przez sądy (wyrok Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2018 r., II UK 179/17). Tym samym istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia każdej sprawy ma przebieg procedury uzgodnieniowej na etapie postępowania przed organem rentowym, zaś jej istotnym skutkiem jest wykluczenie możliwości doprowadzenia do sytuacji, w której ubezpieczony wyłączony zostanie z systemu ubezpieczeń społecznych jakiegokolwiek państwa członkowskiego.

W przedmiotowej sprawie wystąpiła w istocie taka sytuacja, gdyż na skutek decyzji organu rentowego P. R. został wyłączony z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, a to dlatego że stwierdzono, że ustawodawstwo polskie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma do niego zastosowania. Jednocześnie w toku całego postępowania nie wykazano, aby stwierdzono podleganie przez niego innemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Z powyższych względów, nie mogąc pozwolić aby P. R. został wyłączony z jakiegokolwiek systemu ubezpieczeń społecznych, mając na względzie zaniechania organu rentowego co do uzgodnień z instytucją holenderską, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że podlega on polskiemu ustawodawstwu z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podkreślić należy, że ewentualne oddalenie odwołania przez sąd pierwszej instancji skutkowałoby tym, że P. R. nie byłby objęty żadnym ustawodawstwem właściwym, co powodowałoby niemożliwą do zaakceptowania sytuację. Dlatego

zasadne jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, że na skutek zaniechań organu rentowego, których nie można sanować w postępowaniu sądowym, nie było możliwe inne rozstrzygnięcie sprawy.

Stanowisko Sądu drugiej instancji jest również zasadne i nie podważa tego argument skarżącego organu rentowego zawarty w zażaleniu, że ZUS nie rozstrzyga „władczo o objęciu danej osoby ubezpieczeniem w innym państwie członkowskim, a jedynie stwierdza, że zastosowanie wobec tej osoby będą miały przepisy z zakresu zabezpieczenia społecznego tego państwa, na podstawie których może nastąpić objęcie ubezpieczeniem”. Słusznie Sąd Apelacyjny zauważył, że pozwany miał prawo zmienić swoją ocenę co do sytuacji P. R. i wydać decyzję stwierdzającą brak podlegania polskiemu systemowi ubezpieczeń mimo wcześniejszego wydania zaświadczenia na formularzu A1, gdyż nie istnieją żadne przepisy, które uniemożliwiają organowi rentowemu zmianę stanowiska w zakresie podlegania przez konkretną osobę ubezpieczeniom społecznym w kraju, który organ rentowy reprezentuje. Niemniej jednak organ rentowy nie mógł samodzielnie (z urzędu) wydać decyzji stwierdzającej, że P. R. nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych z pominięciem sytuacji prawnej tej osoby wynikającej z wydanych wcześniej zaświadczeń na formularzu A1 i bez wszczęcia procedury koordynacyjnej. Dla takich właśnie przypadków, jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny, stosuje się procedurę przewidzianą w art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, tj. procedurę uzgodnieniową we wszystkich innych sytuacjach, w których nie ma zastosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. Rzecz w tym, że jest to procedura, w ramach której, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich, według kolejności przewidzianej w tym artykule, zaś zgłaszanie uwag i wyjaśnianie wątpliwości następuje między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich, jak to zostało uregulowane w 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 nr 883/2004.

Poczynienie powyższych ustaleń wymaganych procedurami koordynacyjnymi nie jest możliwe na etapie postępowania sądowego, gdyż podmiotami uprawnionymi do wszczęcia i prowadzenia tych procedur (wymiana informacji i dokumentów ubezpieczeniowych) są właściwe instytucje ubezpieczeniowe państw członkowskich, stąd Sąd Apelacyjny przekazał sprawę bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania sprawy.

Niezasadne jest stanowisko organu rentowego wyrażone w zażaleniu, jakoby ustalenie ustawodawstwa właściwego w danej sprawie, czy też podjęcie decyzji o zmianie pierwotnie ustalonego ustawodawstwa, mogło się odbyć wyłącznie w ramach relacji organ rentowy – zainteresowany, skoro procedura w zakresie ustalenia właściwego ustawodawstwa i wydania zaświadczenia A1 została wszczęta na wniosek pracodawcy ubezpieczonego. Dlatego niezbędne jest przeprowadzenie przez organ rentowy takich ustaleń i zebrania takich dowodów w kwestii wykonywania pracy przez P. R., które wyczerpią tryb z art. 13 rozporządzenia nr 883/2004, zaś w przypadku potwierdzenia wykonywania pracy tylko w jednym państwie członkowskim również innych właściwych procedur koordynacyjnych zmierzających do wydania ostatecznej decyzji dotyczącej właściwego ustawodawstwa.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.).