

POSTANOWIENIE

Dnia 22 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku J. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w R.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.
z udziałem zainteresowanych: J. G. i J. J.
o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku podlegania ustawodawstwu
polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych w stosunku do J. G. i J. J.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 22 stycznia 2019 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 19 lipca 2018 r., sygn. akt III AUa [...],

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. decyzją nr [...] z dnia 15 listopada 2016 r. stwierdził, że J. G., zgłoszony do ubezpieczeń jako pracownik przez płatnika J. Sp. z o.o. w R. nie podlega polskiemu ustawodawstwu okresie od 7 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. i od 1 marca 2015 r. do 31 marca 2015 r., jednocześnie uchylając zaświadczenie A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, mającym zastosowanie do osoby uprawnionej, wystawione dla J. G. na okres od 7 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. i od 1 marca 2015 r. do 31 marca 2015 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. decyzją nr [...] z dnia 28 listopada 2016 r. stwierdził, że J. J., zgłoszony do ubezpieczeń jako pracownik przez płatnika J. Sp. z o.o. w R. nie podlega polskiemu ustawodawstwu okresie od 7 maja 2014 r. do 25 lipca 2014 r., jednocześnie uchylając zaświadczenie A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, mającym zastosowanie do osoby uprawnionej, wystawione dla J. J. na okres od 7 maja 2014 r. do 25 lipca 2014 r.

Odwołania od tych decyzji złożyła J. Sp. z o.o. Sprawy zostały połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt VII U [...], zmienił zaskarżone decyzje i ustalił, że ubezpieczony J. G. podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od dnia od 7 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. i od 1 marca 2015 r. do 31 marca 2015 r. jako pracownik J. Sp. z o.o. (pkt I ppkt a) i że ubezpieczony J. J. również podlega polskiemu ustawodawstwu w okresie od 7 maja 2014 r. do 25 lipca 2014 r. z tytułu pracy na rzecz J. Sp. z o.o. (pkt I ppkt b) oraz zasądził od pozwanego na rzecz spółki kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd stwierdził, że J. J. wykonywał pracę wyłącznie poza granicami kraju – na terenie Belgii, zaś w odniesieniu do J. G., wnioskodawca nie wykazał, by pracował na terenie Polski, stąd Sąd przyjął, że pracował wyłącznie w Belgii w A..

Sąd Okręgowy zważył, iż nie może budzić wątpliwości, że organ rentowy nie powiadomił instytucji belgijskiej o wyniku czynionych przez siebie ustaleń oraz o uchyleniu decyzji o wydaniu zaświadczeń A1 i wycofaniu dokumentu. Tym samym, przy założeniu, że pismo z dnia 17 grudnia 2015 r. stanowi wystąpienie, o którym mowa w decyzji, bezsprzecznie nie zostały przeprowadzone czynności w niej wymienione. Instytucja belgijska nie ma wiedzy, jakie ustalenia zostały poczynione przez organ rentowy i czy istnieją rozbieżności w stanowiskach instytucji ubezpieczeniowych co do kwestii ustawodawstwa właściwego dla J. J. i J. G.. Co więcej – jak podkreślił Sąd Okręgowy - organ rentowy ma świadomość konieczności informowania belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej o ustaleniach dotyczących ustawodawstwa, bowiem w związku z wydanymi zaświadczeniami A1 dla J. G. informował o tym instytucję belgijską, natomiast nie poinformował jej o ich

uchyleniu. Jak dalej zauważył Sąd, w przypadku prawomocnego stwierdzenia, że decyzje są prawidłowe, J. G. i J. J. nie będą podlegali ustawodawstwu polskiemu z zakresu ubezpieczeń społecznych, o czym instytucja belgijska nie wie. W przypadku zaś wystąpienia rozbieżności w stanowiskach instytucji ubezpieczeniowych, następstwem zaniechania procedur uzgodnieniowych przez organ rentowy będzie doprowadzenie do sytuacji, w której nie będą oni podlegać żadnemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

Dalej Sąd wskazał, że ustawodawstwo polskie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma zastosowania w przypadku zaineresowanych, choć w toku całego postępowania organ rentowy nie wykazał by stwierdzone zostało podleganie przez nich innemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

W ocenie Sądu, skoro pozwany wydał poświadczenie podlegania ubezpieczeniom, po czym nabrał wątpliwości co do słuszności wydanego poświadczenia, to w takiej sprawie powinno najpierw dojść do ustalenia właściwego ustawodawstwa w drodze decyzji tymczasowej, doręczonej właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dopiero po zaakceptowaniu (również milczącym) przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową takiej decyzji lub przeprowadzeniu wzajemnych uzgodnień w drodze procedury koncyliacji, możliwe jest wydanie decyzji ostatecznej. Wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi poprzedzać wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego procedura, a jej brak (niemożliwy do „naprawienia” w postępowaniu sądowym) oznacza, że organ rentowy, nie uzyskując stanowiska instytucji właściwej państwa świadczenia pracy najemnej, dokonał samodzielnej oceny ustawodawstwa właściwego. Gdy obie instytucje właściwe dojdą do porozumienia, to ma ono decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego.

Z powyższych względów, nie mogąc doprowadzić do wyłączenia ubezpieczonych z jakiegokolwiek systemu ubezpieczeń społecznych, mając na względzie zaniechania organu rentowego co do uzgodnień z właściwą dla danego kraju instytucją ubezpieczeniową, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżone decyzje.

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 19 lipca 2018 r., III AUa [...] uchylił zaskarżony apelacją organu rentowego powyższy wyrok Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzające go decyzje organu rentowego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu (pkt 1.) i zasądził od pozwanego organu rentowego na rzecz Spółki kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za drugą instancję.

Sąd stwierdził m.in., że pozwany bezsprzecznie miał prawo zmienić swoją ocenę co do sytuacji J. G. i J. J., i wydać decyzję stwierdzającą brak podlegania polskiemu systemowi ubezpieczeń, mimo wcześniejszego zaświadczenia wydanego 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.

Czym innym jest natomiast – jak dalej wskazał Sąd - kwestia tego, czy pozwany mógł samodzielnie wydać decyzję wyłączającą zainteresowanych z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, z pominięciem sytuacji prawnej tych osób bez wszczęcia procedury koordynacji. Instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie nie może bowiem sama rozstrzygać wątpliwości co do stwierdzenia właściwego ustawodawstwa, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego. Asumpt do zweryfikowania przez pozwanego zasadności wydanych przez niego uprzednio zaświadczeń A1 potwierdzających fakt podlegania przez J. G. oraz J. J. ustawodawstwu polskiemu, stanowiło pismo belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej z dnia 17 grudnia 2015 r.

Sąd wskazał dalej, że niezależnie od tego, czy dokonana przez pozwanego weryfikacja wydanych uprzednio zaświadczeń miała uzasadnione podstawy czy też nie, za zasadniczy błąd organu rentowego należy uznać zaniechanie powiadomienia belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej o wydaniu decyzji uchylających zaświadczenia A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia

społecznego, wydanych dla J. G. i J. J.. Instytucja belgijska nie została zawiadomiona o wynikach kontroli i o tym, że wcześniejsze zaświadczenia A1 zostały wycofane, a tym samym zainteresowani nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu w Polsce. Nie ma przy tym również podstaw do stwierdzenia, że między belgijską instytucją ubezpieczeniową i polskim organem rentowym nie ma sporu co do kraju objęcia zainteresowanych ubezpieczeniem społecznym. Skoro belgijska instytucja ubezpieczeniowa nie wie, jakie były ustalenia ZUS i nie wie, że zainteresowani zostali wyłączeni z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, to tym samym nie wiadomo jakie jest jej stanowisko w tej sprawie. Nie można domniemywać, że zgadza się ona z pozwanym organem rentowym. Reasumując, pozwany nie poinformował belgijskiej instytucji ubezpieczeniowej o poczynionych przez siebie ustaleniach, pozbawiając ją możliwości zajęcia stanowiska w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanych. Pozwany nie wydał także decyzji tymczasowej, przez co również nie uruchomił procedury zmierzającej do ostatecznego określenia ustawodawstwa w przypadku zainteresowanych. Nie ulega więc w ocenie Sądu wątpliwości, że ZUS przez wydanie zaskarżonych decyzji naruszył podstawowe zasady koordynacji ubezpieczeń społecznych.

Z powyższych względów Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzające go decyzje pozwanego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Organ rentowy złożył zażalenie na powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w zakresie uchylającym wyrok Sądu Okręgowego w G. z dnia 24 października 2017 r. oraz zaskarżając poprzedzające go decyzje organu rentowego i przekazanie sprawy bezpośrednio pozwanemu organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, zarzucając mu naruszenie art. 386 § 1, 4 k.p.c.

W związku z powyższym składający zażalenie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu II Instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania z zasądzeniem kosztów postępowania zażaleniowego.

Zdaniem organu rentowego Sąd drugiej instancji dopuścił się naruszenia art. 386 § 1, 4 k.p.c. przez uchylenie wyroku Sądu I instancji oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego oraz przekazanie sprawy

bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, pomimo braku przesłanek do zastosowania ww. instytucji. Sąd Okręgowy rozpoznał bowiem istotę sprawy, a merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd Apelacyjny nie wymagało przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Nie wystąpiła również nieważność postępowania przed Sądem pierwszej instancji. Zarówno rozstrzygnięcie uchylające wyrok sądu pierwszej instancji, jak i motywacja tego rozstrzygnięcia ewidentnie, zdaniem organu rentowego naruszają samą konstrukcję postępowania apelacyjnego i funkcję apelacji.

Dalej organ rentowy wskazał, iż od wydanych decyzji zostały wniesione odwołania do sądu. W związku z tym, dopóki postępowanie sądowe nie zostanie zakończone, nie ma możliwości objęcia danej osoby systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego. W przypadku, gdy odwołanie nie zostałoby złożone, objęcie ubezpieczeniem w innym państwie członkowskim byłoby możliwe dopiero po uprawomocnieniu się decyzji o niepodleganiu polskiemu ustawodawstwu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie na orzeczenie kasacyjne 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 kasacyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2018 r., II UZ 27/18, niepublikowane).

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.) (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2018 r., II UZ 27/18, niepublikowane).

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 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, LEX nr 2510202). Z tego względu istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia każdej sprawy ma przebieg procedury uzgodnieniowej na etapie postępowania przed organem rentowym, której doniosłym skutkiem jest wykluczenie możliwości doprowadzenia do sytuacji, w której ubezpieczony wyłączony zostanie z systemu ubezpieczeń społecznych jakiegokolwiek państwa członkowskiego.

Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ na skutek decyzji organu rentowego J. G. i J. J. zostali wyłączeni z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, ponieważ w tych decyzjach stwierdzono, iż ustawodawstwo polskie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma do nich zastosowania. Jednocześnie w toku całego postępowania nie wykazano, aby podlegali innemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Z powyższych względów oraz z uwagi na wynikające z tych decyzji wyłączenie zainteresowanych z jakiegokolwiek systemu ubezpieczeń społecznych, mając na względzie zaniechania organu rentowego, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że podlegają oni polskiemu ustawodawstwu z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Stanowisko Sądu drugiej instancji również jest zasadne. Słusznie Sąd Apelacyjny zauważył, że pozwany miał prawo zmienić swoją ocenę co do sytuacji

zainteresowanych 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 wydać decyzji stwierdzającej, że osoba zainteresowana nie podlega polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych z pominięciem sytuacji prawnej tej osoby i bez wszczęcia procedury koordynacyjnej. W takich przypadkach, 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 – dlatego Sąd Apelacyjny przekazał sprawę bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania sprawy. Niezbędne jest przeprowadzenie przez organ rentowy takich ustaleń i zebranie takich dowodów w kwestii wykonywania pracy przez zainteresowanych, 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.

Do tożsamych wniosków doszedł Sąd Najwyższy orzekając w dniu 6 grudnia 2018 r. w niemal analogicznej sprawie o sygn. II UZ 27/18 (niepublikowane).

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.