

POSTANOWIENIE

Dnia 15 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania D. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
z udziałem P. C, P. K. oraz R. T. o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku
podlegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych w
stosunku do P. G., P. K. i R. T.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 15 lutego 2023 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 278/21,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 31 marca 2022 r., uchylił
zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 30 listopada 2020 r. oraz
poprzedzające go decyzje organu rentowego: z dnia 15 listopada oraz 15 i 17
grudnia 2015 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio
organowi rentowemu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, apelacja płatnika składek (D. Sp. z o.o. w G.,
dalej jako Spółka) była zasadna. W sprawie spór sprowadzał się do ustalenia, czy
we wskazanych w decyzjach okresach w stosunku do: R. T., P. G. oraz P. K.

powinno mieć zastosowanie ustawodawstwo polskie, czy też francuskie. Wyjaśnienie tego problemu wymagało też zbadania, czy pozwany w ramach 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 mógł ustalić w odniesieniu do polskiego pracownika ustawodawstwo innego kraju, w którym on świadczył pracę. Sąd odwoławczy zaznaczył, że pozwany uchylił wydane przez siebie zaświadczenie A-1, bowiem przyjął, iż w okresie od stycznia 2013 r. do maja 2015 r. Spółka nie prowadziła w Polsce znacznej części działalności w rozumieniu przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w UE. Potwierdzeniem tego są dane z rejestrów sprzedaży za lata 2013-2015, z których wynika, że Spółka w okresie badanym prowadziła swoją działalność głównie za granicą, a działalność wykonywana na terenie Polski, jeśli była prowadzona, to w nieznacznym wymiarze. Obrót w Polsce, występujący w dwóch miesiącach 2014 r. wynosił 0,11% rocznego obrotu. Nadto, nie przedłożono dokumentów potwierdzających wykonywanie przez R. T., P. G. oraz P. K. pracy na terenie Polski.

Dalej Sąd Apelacyjny wywiódł, że obowiązkiem sądu powszechnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozstrzygnięcie sporu. Z tego względu art. 477^{14a} k.p.c. (będący dopełnieniem art. 386 § 2 lub 4 k.p.c.) powinien być przez Sąd odwoławczy stosowany w sytuacjach wyjątkowych, na przykład gdy przed organem rentowym doszło do istotnych wad postępowania, których następstwo nie można naprawić (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2013 r., II UZ 136/12).

Sąd drugiej instancji powołał się na stanowisko Spółki odnośnie do braku objęcia pracowników francuskim ubezpieczeniem społecznym w spornym okresie. Francuska instytucja wskazała przyczyny takiego stanu rzeczy. W tej sytuacji pogląd Sądu Okręgowego, że skoro francuski organ ubezpieczenia społecznego nie zakwestionował, w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, stanowiska pozwanego, to odwołanie Spółki było niezasadne, nie mógł zostać zaaprobowany. Wynika to również z analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego (zob. wyrok z dnia 10 września 2020 r., III UK 300/19, LEX nr 3068752), zgodnie z którym weryfikacja i

ewentualne ponowne ustalenie ustawodawstwa właściwego są niezbędne, jeżeli pojawią się nowe okoliczności lub nastąpi zmiana w sytuacji osób ubiegających się o wydanie formularza A-1. Ustalenie ustawodawstwa właściwego i wystawienie dokumentów poświadczających stosowanie danego ustawodawstwa nie przesądza o niemożności zgłoszenia w późniejszym terminie wątpliwości co do zasadności podjętych rozstrzygnięć, zwłaszcza w trybie art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

Z tego względu Sąd Apelacyjny przypomniał, że kontrola w Spółce miała miejsce po interwencji instytucji francuskiej, a jej celem było zweryfikowanie, czy wystąpiły przesłanki do delegowania pracowników. Jednak z tego wystąpienia nie wynikało, by inicjujący postępowanie domagał się wycofania zaświadczeń A-1, czy też przedstawił dowody sprzeciwiające się im. Idąc dalej, pozwany dopiero w toku postępowania sądowego wszczął procedurę z art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Tego rodzaju sytuacja uprawnia tezę, że obie instytucje nie uzgodniły stanowiska w sprawie, to jest objęcia pracowników francuskim ustawodawstwem. Oznacza to, że byli pracownicy Spółki zostali wyłączeni z ubezpieczenia społecznego w kraju i jednocześnie nie zostali objęci ustawodawstwem innego państwa członkowskiego, co przeczy efektywności prawa unijnego. Zatem dopiero wydanie stosownego zaświadczenia przez państwo miejsca wykonywania pracy pozwalałoby zaaprobować pogląd organu rentowego. Z kolei samo poinformowanie o wycofaniu albo o zamiarze wycofania zaświadczenia A-1 nie prowadzi do wywołania skutku istotnego z punktu widzenia realizacji zasady, o której mowa w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Nie gwarantuje bowiem, że dana osoba zostanie rzeczywiście objęta systemem zabezpieczenia społecznego „właściwym” w świetle przepisów unijnych. Dlatego też – zdaniem Sądu odwoławczego - należy rozważyć, czy w przypadku wycofywania zaświadczenia A-1 na instytucji je cofającej ciąży obowiązek uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego stanowiska w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem na zasadach analogicznych, jakie wypracowano w odniesieniu do tymczasowego ustalania ustawodawstwa dla pracowników delegowanych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, OSNP 2018 nr 8, poz. 114).

W końcu Sąd Apelacyjny przytoczył stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r. (I USKP 78/21), zgodnie z którym ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytacza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym, naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego - z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji - jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, organ rentowy nie przeprowadził właściwego postępowania, którego efektem było stwierdzenie niepodlegania przez R. T., P. G. oraz P. K. polskiemu ustawodawstwu w okresie wskazanym w decyzjach i uchylenie zaświadczenia A-1. Dlatego pozwany powinien wszcząć procedurę wskazaną w art. 83a ustawy z dnia 13 października 2009 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1009, dalej ustawa systemowa) w celu weryfikacji ostatecznych decyzji - zaświadczeń A-1 oraz winien przeprowadzić procedurę określoną w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 i w jej ramach zbadać okoliczności pod kątem spełnienia przesłanek odpowiednio z art. 12 i 13 rozporządzenia nr 883/2004, przy czym konieczna jest rzeczywista współpraca z instytucją francuską, co nie może ograniczać się do wysłania stosownych zawiadomień i oczekiwania na potwierdzenie ich doręczenia, ale powinno oznaczać faktyczną wymianę informacji w przedmiocie istnienia albo nieistnienia podstaw do cofnięcia zaświadczenia A-1 oraz rzeczywiste, jednoznaczne uzgodnienie stanowiska co do tego, któremu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia będzie podlegał H. P. za sporny okres. Nie jest możliwe wycofanie zaświadczenia A-1 o podleganiu ustawodawstwu polskiemu w przypadku braku włączenia ubezpieczonego za przedmiotowy okres do francuskiego systemu ubezpieczeń. Dopiero ewentualna decyzja, która faktycznie spowoduje skutek w postaci „cofnięcia zaświadczenia A-1 będzie podlegać weryfikacji merytorycznej celem zbadania przesłanek do jej wydania.

Z tych też względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzające go decyzje i sprawę przekazał bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania (punkt pierwszy).

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył zażaleniem w całości pełnomocnik organu rentowego, wskazując na naruszenie art. 386 § 1 i 4 k.p.c. Jednocześnie skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu swego stanowiska skarżący wskazał, że nie podziela poglądu Sądu Apelacyjnego w zakresie przyjętej interpretacji art. 16 rozporządzenia nr 883/2004. W jego ocenie, zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że Spółka posiada jedynie zarejestrowaną działalność na terenie Polski, zaś miejscem jej wykonywania było w znacznej mierze inne państwo UE (Francja). Z kolei pozwany weryfikował, że w okresie zatrudnienia w Spółce pracownicy wykonywali pracę na terenie dwóch państw członkowskich i ustalił, iż praca w Polsce była marginalna. Z tych względów apelacja Spółki nie zasługiwała na uwzględnienie.

W ocenie organu rentowego, skoro Spółka nie prowadziła w Polsce znacznej części działalności w rozumieniu przepisów o koordynacji, to brak jest podstaw do ustalenia w stosunku do jej pracowników ustawodawstwa polskiego. Wobec tak poczynionych ustaleń organ ubezpieczeniowy wszczął procedurę uzgodnieniową. W konsekwencji uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jak i motywacja zaskarżonego wyroku przeczą funkcji postępowania apelacyjnego (zasada ponownego rozpoznania sprawy) i nie pozwalają na akceptację wniosków odnośnie do ziszczenia się przesłanek z art. 386 § 4 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie jest zasadne. Zgodnie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że kontrola zaskarżonego orzeczenia w tym trybie ma na celu weryfikację przesłanek z art. 386 § 2 i 4 k.p.c. Sąd Najwyższy

sprawdza więc jedynie, czy rzeczywiście doszło do nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, bądź też czy doszło do nieważności postępowania. Jeżeli w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd apelacyjny uchylił nie tylko wyrok sądu pierwszej instancji, ale i poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, podstawa prawna takiego rozstrzygnięcia lokuje się w treści art. 477^{14a} k.p.c. W judykaturze przesądzone zostało, że wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio temu organowi, jest zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Wskazuje się jednak, że art. 477^{14a} k.p.c. nie ma samodzielnego bytu i jego zastosowanie wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. Wyrok wydany na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. jest co prawda rozstrzygnięciem dalej idącym, ale - mimo, że obejmuje orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji - nie pochłania art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., gdyż stanowi jego dopełnienie. Naturalnie przekazanie sprawy organowi rentowemu w tym trybie powinno być ograniczone do sytuacji wyjątkowych, to znaczy w razie takich wad decyzji organu rentowego, których konwalidacja w postępowaniu sądowym nie jest możliwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 lutego 2013 r., II UZ 83/12, LEX nr 1555571; z dnia 30 września 2014 r., III UZ 9/14, LEX nr 1515151; z dnia 27 listopada 2014 r., III UZ 12/14, LEX nr 1628950; z dnia 15 października 2015 r., I UZ 10/15, LEX nr 1817649; z dnia 22 marca 2016 r., I UZ 42/15, LEX nr 2056857; z dnia 28 czerwca 2016 r., I UZ 10/16, LEX nr 2099032 i powołane w nich orzeczenia).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2017 r., II UZ 15/16 (OSNP 2018 nr 4, poz. 53), stwierdził, że organy orzecznicze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zobowiązane są do szczególnej staranności przy ocenie sedna sporu. Nie ulega również wątpliwości, że postępowanie wywołane zażaleniem na wyrok kasatoryjny sądu drugiej instancji ma charakter incydentalny i jest ukierunkowane na zagadnienia procesowe, a nie materialnoprawne. Poza zakresem kontroli pozostaje prawidłowość stanowiska prawnego sądu drugiej

instancji co do *meritum*. Antytetyczne spojrzenie na ten środek odwoławczy prowadziłoby do konkurencji między nim a skargą kasacyjną. Tymczasem zażalenie nie stanowi alternatywnego instrumentarium prawnego do materialnoprawnej oceny poprawności rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji, o czym zapomina wnoszący zażalenie, eksponując argumenty świadczące o poprawnym rozstrzygnięciu problemu co do istoty sprawy przez organ rentowy i Sąd pierwszej instancji.

Jednocześnie ocena wniesionego zażalenia nie może być abstrakcyjna, lecz ukierunkowana na rodzaj sporu w konkretnej sprawie. Dopiero wówczas można zweryfikować, czy sąd drugiej instancji trafnie dostrzegł nienaprawialne w toku postępowania sądowego wady decyzji organu rentowego, czy też mimo wszystko powinien – w ramach systemu apelacji pełnej – zakończyć spór merytorycznie.

W analizowanej sprawie rzecz dotyczyła ustalenia istnienia bądź nieistnienia obowiązku polegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych w stosunku do P. G., P. K. i R. T. (dalej jako ubezpieczeni). Odwołanie od decyzji organu rentowego złożył płatnik (Spółka). Sąd odwoławczy, podejmując wysiłek zakończenia sporu prowadził postępowanie, w toku którego ujawniono, że francuska instytucja ubezpieczenia społecznego nie objęła ochroną ubezpieczonych i jednocześnie w piśmie przedstawiła powody swego postępowania. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i zwrócił uwagę na brak lojalnej współpracy i dialogu między instytucjami ubezpieczenia społecznego, a to do nich w pierwszej kolejności należy rozstrzyganie wątpliwości, zwłaszcza w taki sposób, by ubezpieczeni nie pozostali bez ochrony prawnej w spornych okresach. Wbrew stanowisku pozwanego Sąd Apelacyjny nie zanegował możliwości zmiany przez organ rentowy swojej oceny co do sytuacji ubezpieczonych w odniesieniu do uprzednio zaświadczenia A-1. 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. Rzecz w tym, że jest to procedura, w ramach której, w przypadku rozbieżności opinii między

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 A-1 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2019 r., II UZ 39/18, LEX nr 2609485).

A zatem Sąd drugiej instancji dostrzegając, że organ rentowy nie wyczerpał modułu koncyliacyjnego z francuską instytucją ubezpieczenia społecznego, miał prawo naprawić tę wadę i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Z rozważań dokonanych powyżej wynika, że art. 477^{14a} k.p.c. służy rozwiązywaniu sytuacji, w których - ze względu na zakres kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji nie może doprowadzić do usunięcia uchybień popełnionych przez organ rentowy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., I UZ 10/16, LEX nr 2099032).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. orzekł jak w sentencji.