

POSTANOWIENIE

Dnia 8 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania K. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
z udziałem M. L.

o ustalenie podlegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń
społecznych i wydanie zaświadczenia wobec M. L.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 8 lutego 2023 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 374/21,

1. oddala zażalenie,

**2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w
Gdańsku na rzecz K. K. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł
tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w
postępowaniu zażaleniowym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 marca 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku (dalej również jako: ZUS lub organ rentowy) na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 2 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 serii L nr 284 z dnia 30 października 2009 r.) oraz art. 11 ust. 3 lit a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE serii L nr 166 poz. 1 z dnia 30 kwietnia 2004 r.) wycofał zaświadczenie A1 wydane na okres od 16 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., od 1 stycznia 2017 r. do 9 maja 2017 r. oraz od 10 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., potwierdzające zastosowanie w stosunku do M. L. ustawodawstwa polskiego. Jednocześnie organ rentowy stwierdził, że M. L. nie podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 16 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. ze względu na podleganie ustawodawstwu fińskiemu.

Od powyższej decyzji odwołała się płatnik składek K. K..

Wyrokiem z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt VII U 1646/20, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku oddalił odwołanie i obciążył odwołującą się kosztami zastępstwa procesowego strony przeciwnej.

Wyrok Sądu Okręgowego odwołująca się zaskarżyła apelacją.

W wyroku z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 374/21, Sąd Apelacyjny w Gdańsku: w pkt 1. uchylił pkt I zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającą go decyzję i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu; w pkt 2. zmienił pkt II zaskarżonego wyroku w ten sposób, że zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Gdańsku na rzecz K. K. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego; w pkt 3. zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Gdańsku na rzecz K. K. kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym, oddalając wniosek o koszty w pozostałym zakresie.

Według Sądu drugiej instancji w niniejszej sprawie spór sprowadzał się do ustalenia, czy we wskazanych w decyzji okresach w stosunku do M. L. w zakresie ubezpieczeń społecznych powinno znaleźć zastosowanie ustawodawstwo polskie czy też fińskie w związku z wykonywaną przez niego pracą na podstawie umowy o pracę na rzecz płatnika składek K. K., a także, czy polski organ ubezpieczeniowy w ramach rozporządzenia nr 987/2009 może w ramach swoich uprawnień ustalić dla

polskiego pracownika ustawodawstwo innego kraju, w którym świadczył pracę jako ustawodawstwo któremu podlega.

Sąd drugiej instancji wskazał, że zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją organ rentowy wycofał zaświadczenie A1 wydane na wskazane okresy czasu, potwierdzające zastosowanie w stosunku do M. L. ustawodawstwa polskiego. Jednocześnie ZUS stwierdził, że M. L. nie podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 16 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. jako pracownik płatnika składek K. K. ze względu na podleganie ustawodawstwu fińskiemu. W toku postępowania kontrolnego ustalono, że K. K. w w/w okresach nie prowadziła w Polsce znacznej części działalności w rozumieniu przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w UE. Potwierdzeniem tego są dane z księgi przychodów i rozchodów ze spornego okresu, z których wynika, że K. K. w okresie badanym prowadziła swoją działalność głównie za granicą, a działalność wykonywana na terenie Polski, jeśli była prowadzona, to w nieznacznym (marginalnym) wymiarze.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że organ rentowy pomimo ustalenia, iż zainteresowany podlega ustawodawstwu fińskiemu, to jednak nie wszczął trybu postępowania przewidzianego w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Dopiero po wydaniu zaskarżonej decyzji, złożeniu odwołania przez płatnika i przekazaniu sprawy do Sądu Okręgowego i podjęcia przez ten sąd czynności, organ rentowy powiadomił fińską instytucję ubezpieczeniową o wydanej decyzji i wniesionym przez płatnika odwołaniu. Sąd Okręgowy w ogóle nie zwrócił uwagi na brak wskazanej koordynacji – ograniczył się tylko do zbadania, w jakim rozmiarze płatnik prowadził działalność gospodarczą w Polsce i Finlandii.

Według Sądu drugiej instancji z okoliczności sprawy nie wynika, aby ZUS cokolwiek uzgodnił z instytucją fińską w przedmiocie wyłączenia M. L. z podlegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych i objęcia go ustawodawstwem fińskim. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której były pracownik odwołującej został wyłączony w datę wsteczną z podlegania ustawodawstwu polskiemu, a jednocześnie nie został objęty ustawodawstwem innego państwa członkowskiego. Niepodleganie przez pracownika objętego wycofanym zaświadczeniem A1 żadnemu ustawodawstwu jest ewidentnie sprzeczne

z zasadą podlegania jednemu ustawodawstwu właściwemu i efektywnością prawa unijnego w tym zakresie. Nie ma podstaw do uznania, że wydanie decyzji stwierdzającej niepodleganie polskiemu ustawodawstwu powoduje automatyczne objęcie ubezpieczeniem społecznym państwa miejsca wykonywania pracy. Konieczne jest w tym zakresie wydanie stosownego zaświadczenia przez państwo, w którym praca jest/była realizowana. ZUS wydając zaskarżoną decyzję doprowadził do sytuacji, w której zainteresowany w spornym okresie wykonywania pracy nie podlega ubezpieczeniu żadnego z Państw Członkowskich.

W konkluzji Sąd Apelacyjny uznał, że organ rentowy nie przeprowadził właściwego postępowania, którego efektem było stwierdzenie niepodlegania przez M. L. polskiemu ustawodawstwu w spornym okresie i uchylenie „zaświadczenia A1 o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej” wystawionego dla M. L. za wskazane w decyzji okresy. ZUS powinien wszcząć procedurę wskazaną w art. 83a ustawy systemowej w celu weryfikacji ostatecznych decyzji - zaświadczeń A1, powinien przeprowadzić procedurę określoną w art. 5 rozporządzenia 987/2009 i w ramach tej procedury zbadać okoliczności niniejszej sprawy pod kątem spełnienia przesłanek odpowiednio z art. 12 i 13 rozporządzenia nr 883/2004, przy czym konieczna jest rzeczywista współpraca z instytucją fińską, 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 A1 oraz rzeczywiste, jednoznaczne uzgodnienie stanowiska co do tego, któremu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia podlegał M. L.. Nie jest możliwe wycofanie zaświadczenia A1 o podleganiu ustawodawstwu polskiemu w przypadku braku włączenia ubezpieczonego za przedmiotowy okres do fińskiego systemu ubezpieczeń. Dopiero ewentualna decyzja, która faktycznie spowoduje skutek w postaci „cofnięcia zaświadczenia A1” będzie podlegała weryfikacji merytorycznej celem zbadania przesłanek do jej wydania.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego – w zakresie uchylającym wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt VII U 1646/20 oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i przekazującym sprawę bezpośrednio do ZUS w celu ponownego rozpoznania – organ rentowy zaskarżył zażaleniem do

Sądu Najwyższego. Skarżący zarzucił naruszenie art. 386 § 1, 4 k.p.c. i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, z zasądzeniem kosztów postępowania zażaleniowego.

W odpowiedzi na zażalenie odwołująca się wniosła o oddalenie zażalenia, zasądzenie od organu rentowego na rzecz płatnika kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w niniejszej sprawie do dnia zapłaty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest nieuzasadnione.

Z judykatury wynika, że wyrok sądu odwoławczego, uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, jest również zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c.; przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie ma bowiem bytu samodzielnego i jego zastosowanie wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c., czyli zaistnienia przesłanek uzasadniających uwzględnienie apelacji przez uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2011 r., I UZ 33/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 274). Dokonywana kontrola ma charakter czysto procesowy, co oznacza, że Sąd Najwyższy nie wkracza w merytoryczne kompetencje sądu drugiej instancji rozpoznającego apelację. Dotyczy to na przykład sytuacji, gdy decyzja organu nie rozstrzyga o wniosku osoby ubezpieczonej bądź też rozstrzyga, ale w niepełnym zakresie lub w też, gdy wydana z urzędu decyzja jest przedwczesna w zakresie rozstrzyganej w niej materii. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16 (LEX nr 2159129), Sąd Najwyższy wyraził przy tym pogląd prawny, 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. Stosowany jest wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem - uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego.

W tym kontekście należy wskazać, że rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego miało podstawę prawną - art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c., powiązaną dodatkowo z naruszeniem przez ZUS procedur wskazanych w art. 12 i 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także – art. 5 i art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania tego rozporządzenia.

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 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004). Dla osób wykonujących pracę najemną i pracę na własny rachunek przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia społecznego kluczową jest zasada koordynacji określona w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z tym przepisem osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych Państwach Członkowskich, podlega ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym wykonuje swą pracę najemną. W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich. Procedurę tę określa art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że "ustawodawca unijny" nie nadał procedurze tej jakiegóżś szczególnej instytucjonalnej formy. Z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 6 września 2016 r., I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430;

z dnia 21 listopada 2016 r., II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z dnia 6 marca 2018 r., II UK 192/17, LEX nr 2488069).

Ocena możliwości wzruszenia wydanej w sprawie objętej zażaleniem decyzji A1, która ma charakter – co do zasady – wiążący dla instytucji i sądów państw unijnych w myśl art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane, powinna zapewniać objęcie ubezpieczonego zabezpieczeniem społecznym obejmującym okresy wykonywania przez niego pracy najemnej. Dokument wydany na potrzeby stosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 (w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009) wywołuje określone skutki prawne, przede wszystkim przewidziane w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w postaci podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, dalej zaś skutki związane z ustaleniem w stosownych przypadkach, zgodnie z przepisami tytułu IV rozdział III rozporządzenia nr 987/2009, sytuacji finansowej zainteresowanego w odniesieniu do składek.

Cofnięcie zaświadczenia A1 wymaga porozumienia instytucji państw członkowskich co do tego, że sytuacja danej osoby do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i rozporządzenia nr 987/2009 jest inna niż wynikałoby to z wydanego dokumentu (dokumentem w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 jest rozstrzygnięcie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydane w trybie art. 16 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009). W takim przypadku dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydany w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, 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 nr 987/2009), co umożliwia wydanie w jego miejsce (przez instytucję miejsca zamieszkania) kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2018 r., II UK 261/17, LEX nr 2549408, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2021 r., I USKP 40/21, Legalis). Tym samym zawsze istnieje możliwość zmiany ustalonego ustawodawstwa właściwego, nawet o charakterze ostatecznym, gdy dojdzie do kolejnego wspólnego porozumienia między instytucjami właściwymi. Zgodnie z art. 5 ust. 4 rozporządzenia

nr 987/2009, jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez instytucję, która otrzymała dokument. Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę. Możliwości wystąpienia skutku retroaktywnego została przewidziana również w art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009, dotyczącego tymczasowo ustalonego ustawodawstwa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2020 r., III UZP 4/18, OSNP 2021 nr 4, poz. 41).

Również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2021 r., I USKP 40/21, OSNP 2022 nr 5, poz. 51 zajęto stanowisko, że zawsze istnieje możliwość zmiany z mocą wsteczną ustalonego ustawodawstwa właściwego, nawet o charakterze ostatecznym, gdy dojdzie do kolejnego wspólnego porozumienia między właściwymi instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 6 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/09 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/04 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U.UE.L.2009.284.1 z dnia 2009.10.30 ze zm.).

Nie ulega wątpliwości, że art. 14 ust. 2 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 należy interpretować w ten sposób, że agencja pracy tymczasowej z siedzibą w danym państwie członkowskim musi – aby mogła być uznana za „normalnie prowadzącą swą działalność” w tym państwie członkowskim w rozumieniu 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, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. – istotną część swojej działalności polegającej na udostępnianiu pracowników tymczasowych wykonywać na rzecz przedsiębiorstw-użytkowników mających siedzibę i prowadzących działalność na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-784/19, mającej za

przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administrativen sad – Varna.

Rekapituluując, ostatecznie określone ustawodawstwo unijne na podstawie art. 16 ust. 3 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, może być uchylone ze skutkiem retroaktywnym tylko wtedy, gdy w myśl art. 5 ust. 2, 3 i 4 tego rozporządzenia właściwe instytucje ubezpieczeniowe dwóch państw unijnych dojdą do porozumienia obejmującego przyczyny uchylenia zaświadczenia A1 (na przykład zawierającego ocenę normalnego prowadzenia działalności przez agencję pracy tymczasowej) oraz właściwego dla pracownika ustawodawstwa w spornym okresie, albo po wydaniu zaświadczenia A1 zostaną zgłoszone zastrzeżenia drugiego państwa z jednoznacznym stanowiskiem o braku podstaw do ustalenia właściwości tego państwa.

Ponieważ ZUS w zażaleniu nie wskazał, że do dnia wyrokowania doszło do zawarcia takiego porozumienia, albo do zgłoszenia jednoznacznego stanowiska fińskiej instytucji ubezpieczeniowej o braku podstaw do ustalenia polskiego ustawodawstwa, dlatego tego uchybienia w procedowaniu przed organem rentowym nie można było uzupełnić lub skorygować w postępowaniu sądowym. Wymagało to przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez ZUS.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania zażaleniowego w oparciu art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. i art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

[ms]