

POSTANOWIENIE

Dnia 14 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania D. Z.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Radomiu
o ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 lutego 2024 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III AUa 14/20,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Lublinie do rozpoznania i orzeczenia o kosztach
postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Radomiu w decyzji z 7 grudnia 2018 r. stwierdził, że D. Z. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresach od 15 listopada 2016 r. do 14 listopada 2017 r. i od 15 listopada 2017 r. do 14 listopada 2018 r. ze względu na podleganie ustawodawstwu niemieckiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz wycofał zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresach od 15 listopada 2016 r. do 14 listopada 2017 r. oraz

od 15 listopada 2017 r. do 14 listopada 2018 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie.

Sąd Okręgowy w Radomiu wyrokiem z 6 listopada 2019 r. oddalił odwołanie wnioskodawczynie złożone od powyższej decyzji.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniu 7 listopada 2017 r. odwołująca się wystąpiła o wydanie zaświadczenia A1 na okres od 15 listopada 2017 r. do 14 listopada 2018 r., które zostało jej wydane w dniu 15 listopada 2017 r. W ramach prowadzonej działalności gospodarczej D. Z. opiekowała się w Polsce B. D., natomiast w Niemczech J. H..

W ocenie Sądu pierwszej instancji, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie dawał podstaw do przyjęcia, że D. Z. podlegała polskiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych. Mimo, że we wniosku o wydanie zaświadczenia (formularz A1) wnioskodawczynie określiła sposób świadczenia pracy w Polsce i za granicą w rozbiciu procentowym: w Polsce 25%, natomiast w Niemczech 75%, to faktycznie zarówno w okresie od 15 listopada 2016 r. do 14 listopada 2017 r., jak i od 15 listopada 2017 r. do 14 listopada 2018 r. w przeważającym zakresie pracowała i osiągała dochody w Niemczech. W okresie od 15 listopada 2016 r. do 14 listopada 2017 r. odwołująca się pracowała na terenie Niemiec łącznie 241 dni, za co otrzymała wynagrodzenie w łącznej kwocie 13 570,20 euro (58 024,36 zł), zaś na obszarze Polski pracowała jedynie 72 godzin, tj. 9 dni roboczych, za co otrzymała wynagrodzenie w łącznej kwocie 1 365 zł. Podobnie w okresie od 15 listopada 2017 r. do 14 listopada 2018 r. wnioskodawczynie pracowała na terytorium Niemiec łącznie 218 dni, za co otrzymała wynagrodzenie w łącznej kwocie 12 185 euro (55 336,55 zł), natomiast na terytorium Polski pracowała jedynie 42 godziny, za co otrzymała wynagrodzenie w łącznej kwocie 840 zł. Zdaniem Sądu, nie jest trafne stanowisko odwołującej się, że o ustaleniu ustawodawstwa właściwego powinien decydować sam fakt pozostawania w zatrudnieniu, nie zaś faktyczne wykonywanie pracy. Istotą stosunku pracy jest świadczenie pracy, aktywność pracownika. W przedmiotowej sprawie decydujące znaczenie ma zatem ustalenie okresu wykonywania pracy, nie zaś czasu pracy, w tym okresie, w którym wnioskodawczynie miałyby oczekiwać na zlecenie, tj. pozostawać do dyspozycji pracodawcy.

Sąd Okręgowy wskazał na istniejące wątpliwości co do wykonywania przez wnioskodawczynię pracy w Polsce, jej ilości i czasu wykonywania. Analiza zgromadzonego materiału dowodowego doprowadziła Sąd do przekonania, że nawet jeżeli praca odwołującej się w Polsce miała miejsce, to biorąc pod uwagę zarówno stosunek długości zatrudnienia, jak i osiągniętych dochodów, miała ona charakter marginalny.

Apelację od tego wyroku wywiodła D. Z..

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 23 czerwca 2021 r. uchylił zaskarżone orzeczenie oraz poprzedzającą je decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Radomiu z 7 grudnia 2018 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że w zaskarżonej decyzji organ rentowy wycofał zaświadczenia A1. W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że Zakład niezasadnie wystawił formularze A1 na sporne okresy, bowiem z przedłożonych dokumentów wynika, iż obrót uzyskany przez wnioskodawczynię na terenie Polski w stosunku do obrotu w Niemczech kształtował się w stopniu marginalnym. Ponadto Zakład stwierdził, że do odwołującej się będzie miało zastosowanie w spornym okresie niemieckie ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego. Jest więc bezsporne, że chociaż Zakład wydał poświadczenia o podleganiu przez wnioskodawczynię ubezpieczeniom społecznym w Polsce, jednocześnie jednak wobec podjętych przez ten organ czynności kontrolnych doszedł do przekonania, że D. Z. nie spełnia warunków podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce, lecz podlega ubezpieczeniom społecznym w Niemczech.

Sąd Apelacyjny uznał, że co do zasady jest dopuszczalna zmiana stanowiska organu odnośnie do kwestii podlegania przez konkretną osobę ubezpieczeniom społecznym w kraju, który dany organ rentowy reprezentuje. W art. 5 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 (dalej: rozporządzenie nr 987/2009) przewidziano, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i

rozporządzenia nr 987/2009, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody to potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane. A zatem przepisy prawa europejskiego wprost przewidują możliwość wycofania lub uznania za nieważne dokumentów poświadczających sytuację danej osoby m.in. w zakresie podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych danego kraju.

Sąd drugiej instancji podkreślił jednak, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania wnioskodawczyni) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia odwołującej się ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim. Co prawda, instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego może powziąć wątpliwości odnośnie do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia nr 987/2009 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., I UZ 22/16, Legalis nr 1537373 i wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 13). Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania ubezpieczonego nie może rozstrzygać sama, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, art. 15 oraz art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego.

W sprawie niniejszej, skoro Zakład wydał poświadczenia podlegania ubezpieczeniom, po czym nabrał wątpliwości, co do słuszności wydanych poświadczeń, to w takiej sytuacji powinno najpierw dojść do ustalenia właściwego ustawodawstwa w drodze decyzji tymczasowej, doręczonej właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Dopiero po zaakceptowaniu (również milczącym) przez zagraniczną instytucję

ubezpieczeniową takiej decyzji lub przeprowadzeniu wzajemnych uzgodnień w drodze procedury koncyliacji, możliwe było wydanie decyzji ostatecznej. Tymczasem organ rentowy bez przeprowadzenia powyższej procedury koordynacji zabezpieczenia społecznego, w zaskarżonej decyzji wycofał zaświadczenia A1 i stwierdził, że D. Z. nie podlega ubezpieczeniom w Polsce, a zważywszy, że wcześniej wydał poświadczenia o podleganiu ubezpieczeniom w Polsce, doszło do oczywistej sprzeczności w stanowisku pozwanego organu. Organ rentowy bez przeprowadzenia z niemiecką instytucją ubezpieczeniową procedury objętej koordynacją nie był władny samodzielnie rozstrzygnąć o podleganiu niemieckiemu systemowi ubezpieczeń, nawet przy przyjęciu, że zbyt pochopnie wydał uprzednio zaświadczenia A1 bez zbadania wszystkich okoliczności pozwalających na objęcie wnioskodawcy polskim systemem ubezpieczeń społecznych.

Z uwagi na to, że nie została wyczerpana procedura współdziałania z niemiecką instytucją ubezpieczeniową, o jakiej mowa w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009 z 16 września 2009 r., nie doszło do rozpoznania istoty sprawy. Rozpoznając zatem sprawę ponownie, rzeczą organu rentowego będzie przeprowadzenie procedury określonej w powyższym przepisie. Z tych względów i na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. i art. 477^{14a} k.p.c. Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i sprawę przekazał bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania.

Zażalenie na powyższy wyrok wniósł organ rentowy, wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie oraz o zasądzenie od odwołującej się na rzecz Zakładu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Żalący się podniósł zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia w postaci art. 386 § 4 k.p.c., przez niewłaściwą ocenę prawną sprawy i przyjęcie, że Sąd Okręgowy w Radomiu nie rozpoznał istoty sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest zasadne.

Wstępnie należy przypomnieć, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd drugiej instancji może - stosownie do art. 477^{14a} k.p.c. - uchylając wyrok sądu drugiej instancji, uchylić także objętą nim decyzję organu rentowego i przekazać sprawę bezpośrednio temu organowi do ponownego rozpoznania (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2013 r., II UZ 67/12, LEX nr 1619035). Przepis ten 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. Nie chodzi przy tym o braki decyzji usuwalne przy wstępnym rozpoznaniu odwołania od decyzji (por. art. 476 § 4 *in fine* k.p.c.), ani wady wynikające z naruszenia przepisów postępowania regulujących postępowanie przed organem rentowym, np. przepisów k.p.a. (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

W postanowieniu z 18 grudnia 2012 r., II UZ 58/12 (OSNP 2014 nr 1, poz. 14) Sąd Najwyższy przyjął, że uchylenie przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu uzasadnione jest jedynie wówczas, gdy decyzja tego organu nie zawiera rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Na tej właśnie przesłance Sąd Apelacyjny oparł swoje orzeczenie, wydane na podstawie art. 386 § 4 w związku z art. 477^{14a} k.p.c., w wyniku stwierdzenia, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy, a ta wada postępowania przed sądem wynikała z merytorycznych wad postępowania przed organem rentowym, których nie mógł naprawić Sąd Okręgowy i które mogą być naprawione tylko przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez organ rentowy. Problem polega na tym, że Sąd Okręgowy nie mógł również uchylić zaskarżonej decyzji organu rentowego i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi, ponieważ w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych

pierwszej instancji nie znajduje zastosowania art. 477^{14a} k.p.c. i nie ma też jego odpowiednika, który pozwoliłby sądowi na wydanie podobnego rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny ocenił, że uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i poprzedzającej go decyzji organu rentowego uzasadnia rozpoznanie wniosku ubezpieczonego przez organ rentowy w niewłaściwym trybie oraz wydanie decyzji z przekroczeniem kognicji organu rentowego. Istotne znacznie miało również to, że organ rentowy nie nawiązał skutecznie kontaktu z właściwą słowacką instytucją ubezpieczeniową. W zażaleniu organ rentowy nie przedstawił argumentacji, która skutecznie odpierałaby powyższe stanowisko Sądu Apelacyjnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się dopuszczalność zażalenia na wyrok sądu drugiej instancji, którego podstawę stanowi art. 477^{14a} k.p.c. (postanowienia Sądu Najwyższego: z 30 października 2012 r., II UZ 49/12, LEX nr 1619787; z 5 listopada 2012 r., II UZ 52/12, LEX nr 1619789; z 18 grudnia 2012 r., II UZ 58/12, OSNP 2014 nr 1, poz. 14), przy czym w postępowaniu zażaleniowym nie chodzi o ocenę prawidłowości merytorycznej podstawy orzeczenia (postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 listopada 2012 r., III CZ 77/12, OSNC 2013 nr 4, poz. 54; z 7 listopada 2012 r., IV CZ 147/12, OSNC 2013 nr 3, poz. 41; z 22 października 2012 r., I PZ 18/12, LEX nr 1619806 i z 22 października 2012 r., I PZ 19/12, LEX nr 1619737). Sąd Najwyższy kontroluje jedynie, czy określona sytuacja procesowa została prawidłowo zakwalifikowana jako odpowiadająca przyjętej podstawie orzeczenia kasatoryjnego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 25 stycznia 2013 r., I PZ 28/12, LEX nr 1555066 i z 9 lipca 2013 r., III PZ 5/13, LEX nr 1555654). W rozpoznawanej sprawie w postępowaniu zażaleniowym chodziło tylko o prawidłowe zastosowanie przez Sąd Apelacyjny art. 386 § 4 w związku z art. 477^{14a} k.p.c., w szczególności zbadanie, czy Sąd rozpoznający apelację prawidłowo ocenił niemożność skorygowania błędów organu rentowego w drodze ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd pierwszej instancji oraz czy trafnie dostrzegł konieczność ponownego rozpoznania sprawy i wydania nowej decyzji przez organ rentowy.

Ograniczając rozpoznanie zażalenia tylko do tego zakresu, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę treść zaskarżonej decyzji organu rentowego i przedmiot sprawy wynikającej z wniosku ubezpieczonej o ustalenie właściwego ustawodawstwa.

Rozważenie zgłoszonego przez żalącego się zarzutu naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. wymaga uwzględnienia specyfiki spraw o ustalenie właściwego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczenia społecznego, wynikającej z konieczności zastosowania przez organ rentowy regulacji unijnych dotyczących koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego.

Należy podkreślić, że w analogicznej sprawie o sygn. akt II USKP 113/21, Sąd Najwyższy powziął wątpliwość odnośnie do wykładni przepisów prawa unijnego dotyczącą między innymi tego, czy instytucja państwa, która wystawiła formularz A1 i która z urzędu - bez wniosku właściwej instytucji zainteresowanego państwa członkowskiego - zamierza anulować/uchylić lub unieważnić wydany formularz, obowiązana jest przeprowadzić procedurę uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego na zasadach analogicznych, jakie obowiązują na podstawie art. 6 i 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 serii L nr 284 z dnia 30 października 2009 r., s. 1 ze zm.).

W trybie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z 16 listopada 2023 r., w sprawie C-422/22, orzekł, że art. 5, art. 6 i 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, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r., należy interpretować w ten sposób, iż instytucja wydająca zaświadczenie A1, która w następstwie przeprowadzenia z urzędu ponownego badania informacji, na których oparto wydanie tego zaświadczenia, stwierdza nieprawdziwość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczynania przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie.

Jak wynika z wiążącej wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zarzut stawiany przez Sąd Apelacyjny decyzji organu rentowego, tj. nie poprzedzenie jej procedurą uzgodnieniową, jest nieuprawniony. Jak bowiem przyjęto w przytoczonym wyżej wyroku Trybunału, instytucja wydająca zaświadczenie A1, która w następstwie przeprowadzenia z urzędu ponownego badania informacji, na których oparto wydanie tego zaświadczenia, stwierdza nieprawdziwość tych informacji, może wycofać omawiane zaświadczenie bez uprzedniego wszczęcia przewidzianej w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, procedury dialogu i koncyliacji z właściwymi instytucjami zainteresowanych państw członkowskich celem określenia ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie.

Nie było zatem przeszkód do wydania przez Sąd drugiej instancji orzeczenia merytorycznego.

Z tych przyczyn, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzeczono jak w sentencji postanowienia, rozstrzygając o kosztach postępowania zażaleniowego stosownie do art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ał]