



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku A.S.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w T.
o ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 10 stycznia 2024 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt III AUa 928/19,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w T.
na rzecz A.S. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego z odsetkami z art. 98 § 1¹
k.p.c.**

[az]

UZASADNIENIE

A.S. wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w T. z dnia 1 grudnia 2017 r., w której organ rentowy, działając na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 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 z późn. zm.; dalej rozporządzenie nr 987/2009) oraz art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz.UE serii L nr 166 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 z późn. zm.; dalej rozporządzenie nr 883/2004) - po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie:

- wycofał zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. w stosunku do odwołującego się zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie,

- stwierdził, że odwołujący się nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r.

Sąd Okręgowy w Toruniu, wyrokiem z dnia 5 czerwca 2019 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż odwołujący się podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. oraz utrzymał w mocy zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. w stosunku do odwołującego się zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie oraz orzekł o kosztach postępowania.

W sprawie ustalono, że A.S. figuruje w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jako przedsiębiorca od 3 lutego 2010 r. pod firmą „S.”. Prowadzi działalność gospodarczą w zakresie pozostałego doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania. Z tytułu prowadzonej działalności ubezpieczony rozlicza podatki w Polsce w Drugim Urzędzie Skarbowym w T.. W 2015 r. osiągnął dochód z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w wysokości 131.877,17 zł, w 2016 r. dochód wyniósł 140.278,87 zł, a w 2017 r. - 79.008,07 zł.

W dniu 11 sierpnia 2016 r. odwołujący się, jako przedsiębiorca, podpisał umowę z P. Sp. z o.o. z siedzibą w W., która zajmuje się składaniem instalacji do przesyłania materiałów niebezpiecznych produkowanych przez firmy współpracujące. Zgodnie z § 1 umowy, jej przedmiotem miało być świadczenie w ramach projektu E. usług mieszczących się zwyczajowo w ramach obowiązków *second site* managera. Szczegółowy zakres obowiązków miał zostać przedstawiony ubezpieczonemu na piśmie. Usługi miały być świadczone na terenie Francji pod wskazanymi w umowie adresami. Odwołujący się miał świadczyć usługi w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do końca trwania projektu.

W stosunku do odwołującego się zostało wydane zaświadczenie A1 na okres od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r., w którym poświadczono zastosowanie ustawodawstwa polskiego. W dniu 1 grudnia 2017 r. organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję. Organ rentowy nie zastosował przy tym procedury wynikającej z art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, uznając, że w przypadku ubezpieczonego nie ma zastosowania art. 13, lecz art. 11 rozporządzenia nr 883/2004. Sąd Okręgowy uznał, że w przypadku odwołującego się znalazł zastosowanie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 regulujący sytuację wykonywania pracy na własny rachunek w dwóch lub kilku państwach członkowskich, przy czym organ rentowy niesłusznie powoływał się na treść art. 11 ust. 1 wskazanego aktu prawnego, uznając, że odwołujący się wykonywał pracę na własny rachunek wyłącznie w jednym państwie członkowskim. Wyżej wskazane okoliczności prowadzą do wniosku, iż w przypadku odwołującego się wystąpił element transgraniczny.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, organ rentowy nie wyczerpał procedury koordynacji określonej w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009. W toku postępowania Sąd zwracał się kilkakrotnie do organu rentowego, celem zajęcia w tym przedmiocie stanowiska i rozważenia przeprowadzenia koordynacji z instytucją francuską, a nawet zobowiązał ZUS do wszczęcia i przeprowadzenia procedury dotyczącej trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego, jednakże organ rentowy nie dopatrywał się podstaw do przeprowadzenia koordynacji z zagraniczną instytucją ubezpieczeniową. Niemożliwe było zaś naprawienie tego braku w postępowaniu sądowym, bowiem Sąd nie dysponuje stosownymi instrumentami prawnymi dla

realizacji tego celu. Sąd Okręgowy miał na uwadze, że nie może dojść do sytuacji, gdy odwołujący się, na skutek działań organu rentowego, nie podlegałby żadnemu z systemów zabezpieczenia społecznego. Podkreślił, że w celu zapobieżenia takim sytuacjom wprowadzono wymóg wzajemnych uzgodnień między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich a postępowanie w sprawie ustalenia właściwego ustawodawstwa opiera się na zasadzie ścisłego współdziałania właściwych instytucji ubezpieczeniowych i ma doprowadzić do porozumienia, które ostatecznie uwzględniać musi zasadę podlegania przez ubezpieczonego ustawodawstwu tylko jednego państwa, czyli nie może doprowadzić zarówno do sytuacji podwójnego ubezpieczenia, jak i do sytuacji, w której zainteresowany pozostawałby poza jakimkolwiek ubezpieczeniem.

Wobec niepodjęcia przez organ rentowy procedury koordynacyjnej według przepisów rozporządzenia nr 987/2009, mając na uwadze interes odwołującego się, Sąd Okręgowy stwierdził, że A.S. podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 5 lutego 2020 r., oddalił apelację organu rentowego od powyższego wyroku i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny podzielił dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i ich ocenę prawną. Podkreślił, że nie neguje prawa organu rentowego - po wydaniu pierwszorzadowej decyzji - do przeprowadzenia kontroli i do zmiany, na skutek poczynionych w jej wyniku ustaleń, swojej oceny co do sytuacji ubezpieczonego, jak i do wydania decyzji stwierdzającej brak podlegania polskiemu ustawodawstwu. Przepisy krajowe, jak i rozporządzenie nr 883/2004 czy też rozporządzenie nr 987/2009 nie zawierają regulacji uniemożliwiających organowi rentowemu zmianę stanowiska w zakresie podlegania przez konkretną osobę ubezpieczeniom społecznym w kraju, który dany organ rentowy reprezentuje. Przepis art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wprost przewiduje, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, 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. Oznacza to możliwość wycofania lub uznania za nieważne dokumentów poświadczających sytuację danej osoby między innymi w zakresie podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych danego kraju. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez organ rentowy, Sąd Apelacyjny przyjął, że stosowanie procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 było obligatoryjne, zatem wydanie decyzji wymagało uprzedniego wyczerpania trybu konsultacji między organami rentowymi Polski i Francji.

W dalszych wywodach Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie było podstawy do wycofania zaświadczenia A1 potwierdzającego, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. do A.S. znajdowało zastosowanie ustawodawstwo polskie w zakresie zabezpieczenia społecznego, albowiem w tym okresie odwołujący się normalnie prowadził działalność na własny rachunek na terenie Polski oraz na terenie Francji i Polska była niezmiennie centrum zainteresowania dla działalności odwołującego się od momentu jej zarejestrowania (art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004).

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004 w związku z art. 14 ust. 5b, art. 14 ust. 6, art. 14 ust. 8 i art. 14 ust. 9 rozporządzenia nr 987/2009, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na zastosowaniu tych przepisów mimo nieprzeprowadzenia przez organ rentowy procedury koordynacji, o której mowa w art. 16 ust. 2-4 w rozporządzeniu nr 987/2009 oraz naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c., przez niezastosowanie tych przepisów i wydanie orzeczenia merytorycznego w sytuacji, w której istniały podstawy do uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

W argumentacji uzasadniającej podstawy kasacyjne organ rentowy stanął na stanowisku, że procedura koordynacji w każdym przypadku ma poprzedzać ostateczne ustalenie właściwego ustawodawstwa, a przepisy rozporządzenia nie przewidują w tym zakresie żadnych wyjątków. Wobec tego nieuzasadnione jest

przyjęcie przez Sąd drugiej instancji (za Sądem pierwszej instancji), że skoro w oparciu o dowody przeprowadzone w toku postępowania można ustalić, że wobec odwołującego się znajdowałoby zastosowanie polskie ustawodawstwo, przeprowadzenie procedury uzgodnień nie jest w sprawie konieczne. Nie było zatem podstaw do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, która z uwagi na wadę prawną decyzji w ogóle nie nadaje się do takiego rozstrzygnięcia. W świetle powyższego zaskarżony wyrok wydany został z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c., jak również, że naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Oczywiste jest bowiem, że gdyby Sąd drugiej instancji zastosował te przepisy, do czego w stanie faktycznym sprawy istniały wszelkie podstawy, nie doszłoby do zastosowania art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. i ustalenia właściwego ustawodawstwa dla odwołującego się, a sprawa podlegałaby ponownemu rozpoznaniu przez organ rentowy.

Przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy powziął wątpliwości w zakresie wykładni przepisów prawa unijnego w niniejszej sprawie i na podstawie art. 267 TFUE zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami prawnymi:

1. 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 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 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 z późn. zm.)?,

2. czy procedurę uzgodnienia należy przeprowadzić jeszcze przed anulowaniem/uchyleniem lub unieważnieniem wydanego formularza czy też to anulowanie/uchylenie lub unieważnienie ma charakter wstępny, tymczasowy (art. 16 ust. 2), które staje się ostateczne w przypadku, gdy zainteresowana instytucja

państwa członkowskiego nie zgłosi zastrzeżenia lub swojej odmiennej opinii w tej kwestii?.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2023 r., w sprawie C-422/22, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 5, 6 i 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, że:

- 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.

Odwołujący się, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty kasacyjne dotyczące naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania mają jeden wspólny mianownik. Skarżący zmierza do wykazania, że obraza przepisów prawa materialnego wynika z przeszkody tamującej wydanie merytorycznego orzeczeni, tj. z uwagi na nieprzeprowadzenie przez organ rentowy procedury koordynacji, o której mowa w art. 16 ust. 2-4 w rozporządzeniu nr 987/2009, co nakazywało uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji organu rentowego na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c.

Jak wynika z wiążącej wykładni Trybunału Sprawiedliwości, zarzut ten 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 wszczynania 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 stwierdzającego, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. i art. 98 § 1¹ k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935), orzekł jak w sentencji.

[az]

(r.g.)