

POSTANOWIENIE

Dnia 28 czerwca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania T. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o ustalenie podlegania ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 czerwca 2016 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego

z dnia 24 lutego 2016 r.,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z 12 listopada 2014 r., wydaną na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 11 ust. 3 lit. a w związku z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, stwierdził, że T. M. w zakresie zabezpieczenia społecznego podlega od 1 stycznia 2014 r. ustawodawstwu polskiemu. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy ocenił, że niewiarygodne są twierdzenia ubezpieczonego, iż świadczy pracę w Słowacji; jedyną aktywnością zawodową wnioskodawcy jest prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.

T. M. zaskarżył tę decyzję i wniósł o jej zmianę przez ustalenie, że od 1 stycznia 2014 r. podlega ustawodawstwu słowackiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, ewentualnie o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sąd Okręgowy w O., wyrokiem z 26 maja 2015 r., oddalił odwołanie. Ustalił, że T.M. prowadzi działalność na własny rachunek na terenie Polski i z tego tytułu odprowadzał składki na ubezpieczenia społeczne. W dniu 1 stycznia 2014 r. zawarł ze słowackim pracodawcą M. s.r.o. umowę o pracę, która miała być wykonywana na terytorium Słowacji, w wymiarze 10 godzin miesięcznie, za wynagrodzeniem w kwocie 40 euro. Pismem z 15 lutego 2014 r. T. M. poinformował ZUS o zawarciu tej umowy i jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Wniósł o ustalenie właściwego ustawodawstwa w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W związku z wnioskiem ubezpieczonego, pismem z 26 września 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zwrócił się do właściwej instytucji w Słowacji o poinformowanie czy wnioskodawca figuruje jako osoba ubezpieczona z tytułu pracy najemnej w Słowacji, od kiedy i przez kogo został zgłoszony. Na to pismo polski organ rentowy nie uzyskał odpowiedzi od instytucji słowackiej. Pismem z 5 listopada 2014 r. ZUS poinformował wnioskodawcę, że w ocenie organu rentowego od 1 stycznia 2014 r. wnioskodawca podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych. Informacja tej samej treści została przesłana do właściwej instytucji w Słowacji, która odebrała korespondencję 18 listopada 2014 r. i nie wniosła zastrzeżeń co do ustalonego przez ZUS ustawodawstwa.

Zaskarżoną decyzją z 12 listopada 2014 r., wydaną na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polski organ rentowy stwierdził, że T. M. podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczeń społecznych zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. a w związku z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Według art. 11 ust. 1

rozporządzenia nr 883/2004 osoby, do których stosuje się to rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego.

Sąd Okręgowy przyjął, że wnioskodawca nie wykazał, że jego praca na terenie Słowacji była rzeczywistą i efektywną pracą zarobkową i nie miała charakteru pracy pomocniczej lub marginalnej. W szczególności wnioskodawca nie wykazał, że w spornym okresie faktycznie wykonywał pracę na rzecz pracodawcy słowackiego, ponieważ legitymowanie się umową o pracę nie jest wystarczającym dowodem faktycznego istnienia stosunku pracy.

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba podejmująca pracę najemną w innym państwie Unii Europejskiej podlega w zakresie zabezpieczeń społecznych prawu tego państwa członkowskiego, w którym jest wykonywana praca najemna. Regulacja ta wyklucza ustalenie ustawodawstwa właściwego w jakikolwiek inny sposób niż w niej podany. Jednocześnie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego określa tryb ustalania właściwego ustawodawstwa, przewidując możliwość tymczasowego określenia ustawodawstwa właściwego przy uwzględnieniu m.in. art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. Organ rentowy, ustalając właściwe ustawodawstwo, musi kierować się przepisami w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, również tymi, które definiują występujące w tych przepisach pojęcia, w tym to zasadnicze dotyczące „pracy najemnej”.

Zgodnie z art. 14 ust. 5b rozporządzenia nr 987/2009, praca o charakterze marginalnym nie może być brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa na mocy art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. Jednocześnie w przepisie tym przewidziano konieczność zastosowania art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 we wszystkich przypadkach objętych art. 14 ust. 5b tego rozporządzenia. Powyższe oznacza, że organ rentowy nie jest uprawniony do pomijania trybu współpracy z uwagi na dokonanie własnej oceny marginalności pracy najemnej, która jest wykonywana w innym państwie członkowskim. Przepisy

rozporządzenia nr 987/2009 obligują wręcz instytucje ubezpieczeniowe państw członkowskich do ścisłego współdziałania przy stosowaniu jego regulacji, także w sytuacji ustalania właściwego ustawodawstwa. Współpraca taka jest konieczna nie tylko z przyczyn normatywnych (wyżej opisanych), lecz także w celu ustalenia, czy u pracodawcy działającego w innym państwie członkowskim była prowadzona kontrola w zakresie prawidłowości zgłoszeń zatrudnionych do ubezpieczeń społecznych, obejmująca sporny okres, i jakie ewentualnie były wyniki tej kontroli.

W ocenie Sądu Okręgowego, organ rentowy podjął takie działania, ponieważ pismem z 26 września 2014 r. zwrócił się do właściwej instytucji w Słowacji o poinformowanie czy wnioskodawca figuruje jako osoba ubezpieczona z tytułu pracy najemnej w Słowacji, od kiedy i przez kogo został zgłoszony. Na to pismo nie uzyskał odpowiedzi. W związku z tym pismem z 5 listopada 2014 r. poinformował wnioskodawcę, że od 1 stycznia 2014 r. podlega on ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych. Informacja taka została też przesłana właściwej instytucji w Słowacji, która odebrała korespondencję 18 listopada 2014 r. i nie wniosła zastrzeżeń do ustalonego przez ZUS ustawodawstwa (nie odpowiedziała).

Sąd Okręgowy przyjął, że określenie ustawodawstwa tymczasowego powoduje obowiązek powiadomienia instytucji innego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o tymczasowym ustaleniu. Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009 określenie ustawodawstwa tymczasowego staje się ostateczne w terminie 2 miesięcy od chwili poinformowania o nim instytucji właściwych, wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich. W rozpoznawanej sprawie właściwa instytucja słowacka została powiadomiona o ustaleniu ustawodawstwa polskiego 18 listopada 2014 r. Skoro nie wniosła sprzeciwu, to uznała za właściwe ustawodawstwo polskie. Z tego względu Sąd Okręgowy oddalił odwołanie na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł T. M., zarzucając naruszenie prawa materialnego: art. 14 ust. 5b rozporządzenia nr 987/2009, art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 6 k.c. oraz przepisów postępowania: art. 233 § 1 k.p.c., art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, a przede wszystkim art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 w wyniku przyjęcia, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykonał nałożone na niego obowiązki i zwrócił się do właściwej

instytucji w Słowacji o poinformowanie czy wnioskodawca figuruje jako osoba ubezpieczona z tytułu pracy najemnej, podczas gdy słowacki organ nie udzielił odpowiedzi na to zapytanie, a tym samym ZUS nie wyjaśnił wszelkich wątpliwości, zwłaszcza nie wyjaśnił czy wnioskodawca rzeczywiście wykonywał pracę najemną na terytorium Słowacji. Skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez stwierdzenie, że wnioskodawca w zakresie ubezpieczeń społecznych podlega ustawodawstwu słowackiemu od 1 stycznia 2014 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Sąd Apelacyjny, wyrokiem z 24 lutego 2016 r., uwzględniając apelację T. M., uchylił wyrok Sądu Okręgowego z 26 maja 2015 r. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 12 listopada 2014 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja jest zasadna.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoby, do których stosuje się rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo właściwe jest ustalane zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia. Z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 wynika, że osoba, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego, w którym wykonuje pracę najemną. Wyłączona jest tym samym możliwość ustalenia prawa właściwego dla tego stosunku prawnego w inny sposób niż wskazany przez ten przepis. Wykonywanie pracy najemnej wyznaczające tytuł ubezpieczenia społecznego rozumiane jest i tłumaczone według prawa miejscowego. Określenie ustawodawstwa właściwego według miejsca świadczenia pracy najemnej wyłącza ocenę przez instytucję miejsca zamieszkania czy stosunek prawny będący podstawą objęcia ubezpieczeniem społecznym w państwie świadczenia pracy jest ważny według prawa miejsca zamieszkania ubezpieczonego (wyrok Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47). W tym

kontekście pozwany organ rentowy nie mógł badać ważności zawartej umowy o pracę i dojść do wniosku, że praca ta nie była faktycznie świadczona.

Instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa. Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania nie może jednak rozstrzygać sama, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego przewidzianego w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, które w przypadku pojawienia się wątpliwości nakazuje zwrócić się do właściwej instytucji innego państwa członkowskiego. Informacja osoby ubezpieczonej o podjęciu pracy najemnej na terenie innego państwa członkowskiego niż państwo wykonywania pracy na własny rachunek jest podstawą do wstępnego i tymczasowego ustalenia dla niej ustawodawstwa właściwego, stosownie do zasad kolizyjnych ustalonych w art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. O tymczasowym określeniu prawa, według którego obejmuje się tę osobę ubezpieczeniem społecznym, instytucja miejsca zamieszkania informuje wyznaczone instytucje państwa, w którym wykonywana jest praca. Od chwili powiadomienia biegnie termin 2 miesiące, w czasie których zainteresowana instytucja miejsca wykonywania pracy może powiadomić instytucję miejsca zamieszkania o braku akceptacji dla ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Gdy to nie nastąpi, tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne.

Postępowanie w rozpoznawanej sprawie zostało wszczęte na podstawie wniosku ubezpieczonego T. M. z 18 lutego 2014 r., w którym wniósł on o ustalenie ustawodawstwa właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej na terytorium Polski oraz podjęciem zatrudnienia (pracy najemnej) na terytorium Słowacji. Ubezpieczony wyraźnie domagał się ustalenia tego ustawodawstwa na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Wniosek zawierał informację skierowaną do instytucji ubezpieczeniowej państwa miejsca zamieszkania i wyraźnie zmierzał do uzyskania przez ubezpieczonego wstępnego określenia ustawodawstwa.

Analiza akt organu rentowego i zaskarżonej decyzji doprowadziła Sąd Apelacyjny do wniosku, że organ rentowy, wbrew treści żądania wniosku

ubezpieczonego, nie rozpoznał go w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Przed wydaniem decyzji wystąpił do organu słowackiego, informując o swoich wątpliwościach co do realności stosunku pracy wnioskodawcy ze słowackim pracodawcą, co mogłoby sugerować wszczęcie przez organ rentowy procedury opisanej w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Następnie jednak organ wydał zaskarżoną decyzję, nie uzyskując odpowiedzi strony słowackiej, i ustalił w sposób ostateczny właściwe ustawodawstwo.

Istota postępowania dowodowego prowadzonego przed organem rentowym, a także przed Sądem pierwszej instancji, zmierzała do podważenia przez organ rentowy ważności umowy o pracę zawartej przez ubezpieczonego ze słowackim pracodawcą, przez wykazanie okoliczności świadczących o pozorności czy fikcyjności tego stosunku prawnego. Przy takim ustaleniu istoty sporu Sąd Apelacyjny podkreślił, że ocena charakteru stosunku prawnego stanowiącego tytuł do ubezpieczenia może nastąpić tylko przez organ, który może tego dokonać zgodnie z regulacjami rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (pkt 11 preambuły rozporządzenia nr 883/2004). Określenie ustawodawstwa właściwego, wskazującego na instytucję miejsca świadczenia pracy najemnej, wyłącza ocenę przez instytucję miejsca zamieszkania czy stosunek prawny będący podstawą objęcia ubezpieczeniem społecznym w kraju świadczenia pracy jest ważny według prawa miejsca zamieszkania ubezpieczonego. Zatem ani polski sąd, ani polski organ rentowy nie są podmiotami uprawnionymi do samodzielnego ustalenia czy wnioskodawca rzeczywiście na terenie Słowacji świadczył pracę na podstawie umowy o pracę i z tego tytułu podlegał ubezpieczeniu. Miarodajne i wiążące w tym zakresie ustalenia mógłby poczynić jedynie organ słowacki działający z urzędu lub na skutek przedstawienia mu stosownych wątpliwości przez organ polski. Pozwany organ rentowy nie był uprawniony do samodzielnej oceny prawnej tego stosunku pracy, tymczasem samodzielnie przesądził, że stosunek ten nie dawał podstaw do podlegania ubezpieczeniu społecznemu w Słowacji. To samo uczynił Sąd Okręgowy, ustalając, że wnioskodawca nie wykazał, iż rzeczywiście i efektywnie wykonywał pracę najemną na terytorium Słowacji, a ponadto nie wykazał, że nie miała ona charakteru pracy pomocniczej lub marginalnej.

W ocenie Sąd Apelacyjny, Sąd Okręgowy przekroczył granice rozpoznania odwołania, ponieważ organ rentowy w żadnej mierze nie zajmował się kwestią marginalnego bądź pomocniczego charakteru pracy wnioskodawcy. Organ rentowy nie dał wiary, że wnioskodawca świadczył pracę w Słowacji, co znalazło wyraz w piśmie z 5 listopada 2014 r. skierowanym przez ZUS do słowackiej instytucji ubezpieczeniowej, a następnie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Ostatecznie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i poprzedzającej go decyzji organu rentowego uzasadnia rozpoznanie wniosku ubezpieczonego 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. Organ rentowy powoływał się na pismo tej instytucji z 25 lipca 2013 r. (podczas gdy wniosek o objęcie ustawodawstwem słowackim został złożony 18 lutego 2014 r.), w którym pracodawca wnioskodawcy nie został wymieniony jako firma „skrzynkowa” (co ma oznaczać odniesienie do skrzynki pocztowej). Z akt sprawy nie wynika, czy ubezpieczony posiadał zaświadczenie A1. Okoliczność ta jest nie bez znaczenia dla dalszego postępowania, ponieważ zakwestionowanie przez polski organ rentowy podlegania wnioskodawcy ubezpieczeniu społecznemu w Słowacji będzie niedopuszczalne w przypadku objęcia wnioskodawcy ubezpieczeniem słowackim.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że ponowne rozpoznanie sprawy przez organ rentowy powinno jednoznacznie wyjaśnić, w ramach prawidłowo zastosowanej procedury współpracy z organem słowackim, czy w stosunku do wnioskodawcy słowacki organ rozstrzygnął wiążąco we właściwej mu procedurze, że uznaje wnioskodawcę za świadczącego pracę najemną na terenie Słowacji, a w związku z tym osobę podlegającą ustawodawstwu słowackiemu. W zależności od tego, jak zadecyduje ostatecznie organ słowacki w tym zakresie, polski organ rentowy rozstrzygnie następnie o właściwym ustawodawstwie dla wnioskodawcy co do okresu transgranicznego zbiegu tytułów ubezpieczenia.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok wraz z poprzedzającą go decyzją i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu na podstawie art. 386 § 4 w związku z art. 477^{14a} k.p.c.

Na powyższy wyrok zażalenie wniósł organ rentowy, podnosząc zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenie o kosztach postępowania zażaleniowego.

Organ rentowy podważył zasadność oceny prawnej dokonanej przez Sąd Apelacyjny co do rozpoznania wniosku ubezpieczonego w niewłaściwym trybie i z przekroczeniem kognicji organu rentowego. Wnoszący zażalenie podtrzymał stanowisko, że jako instytucja miejsca zamieszkania organ rentowy jest uprawniony do ustalania właściwego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. Zwrócił uwagę, że ubezpieczony nie przedłożył wystawionego przez organ słowacki formularza A1, a przedstawione przez niego dokumenty (umowa o pracę i Registračný list FO) nie mają mocy z nim równoważnej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 16 rozporządzenia dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zwrócił się o informacje do instytucji słowackiej z uwagi na brak współpracy z ubezpieczonym. Analiza akt sprawy pozwoliła organowi rentowemu na ustalenie, że ubezpieczony wykonuje tylko jedną aktywność zawodową – prowadzi działalność gospodarczą w Polsce. To ustalenie nie zostało zakwestionowane przez instytucję słowacką. W świetle powyższego, zdaniem organu rentowego, nie istnieje potrzeba przeprowadzania ponownego postępowania dowodowego, a tym samym niezasadnie wydano wyrok kasatoryjny.

W odpowiedzi na zażalenie, ubezpieczony T.M. wniósł o oddalenie zażalenia w całości, podtrzymując stanowisko, że kwestia świadczenia pracy na terenie Słowacji może być weryfikowana wyłącznie przez właściwą instytucję słowacką. Podniósł także, że organ rentowy z naruszeniem prawa obciążył go obowiązkami dowodowymi nieprzewidzianym w rozporządzeniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest nieuzasadnione.

Sąd rozpoznający apelację rozpoznaje sprawę na nowo w sposób w zasadzie nieograniczony (art. 378 § 1 i art. 382 k.p.c.; por. uchwałę składu siedmiu

sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 nr 6, poz. 55). Uwzględniając apelację, powinien zmienić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy (art. 386 § 1 k.p.c.). Uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji może nastąpić wyjątkowo, wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 386 § 2 lub 4 k.p.c. Orzeczenie kasatoryjne musi być poprzedzone stwierdzeniem nieważności postępowania lub istnienia negatywnych przesłanek procesowych (art. 386 § 2 k.p.c.) albo nierozpoznanie przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy lub stwierdzeniem konieczności przeprowadzenia przez sąd pierwszej instancji postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.).

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. (por. np. 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. (por. np. postanowienia: 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 (por. 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 (por. 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 ubezpieczonego o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Rozważenie zgłoszonego przez organ rentowy 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. Analiza tych regulacji, przeprowadzona przez Sąd Apelacyjny z uwzględnieniem nie tylko kognicji sądu ubezpieczeń społecznych (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2010 r., II UK 309/09, LEX nr 604210), lecz także obowiązujących regulacji unijnych (rozporządzenia nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia nr 987/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), pozwala na ocenę, że istniały podstawy do uchylenia wyroku Sądu Okręgowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu na podstawie art. 477^{14a} k.p.c.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, zgodnie z którą osoby przemieszczające się na terytorium Unii podlegają systemowi zabezpieczenia tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 rozporządzenia nr 883/2004). Zasada ta ma zapobiec wystąpieniu zbiegu mających zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać (pkt 15 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004).

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy zasadą, która mogła mieć zastosowanie przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu

zabezpieczenia społecznego, jest zasada koordynacji przewidziana w art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. 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 reguluje art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dla określenia kompetencji organu rentowego oraz sądów polskich w zakresie ustalenia istnienia zatrudnienia pracowniczego w innym państwie członkowskim (odpowiednio – możliwości zastosowania art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonego mającego miejsce zamieszkania w Polsce oraz zastosowania poszczególnych etapów procedury opisanej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009) istotne znaczenie ma stanowisko przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 nr 3, poz. 47). W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest dopuszczalna ocena stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa, ponieważ stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Oznacza to, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania wnioskodawcy) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia wnioskodawcy ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Wynika z tego, że do organu rentowego należy przede wszystkim ustalenie (w trybie i sposób przewidziany w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009) czy osoba uprawniona podlega ubezpieczeniu społecznemu w innym państwie członkowskim (państwie, gdzie

wykonywana jest praca najemna), a nie ustalenie czy ważny jest stosunek prawny (np. umowa o pracę najemną) będący podstawą objęcia jej ubezpieczeniem społecznym w tym państwie. Jeżeli organ rentowy poweźmie wątpliwości co do ważności stosunku prawnego będącego podstawą objęcia tytułem ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim w ramach postępowania w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego, to nie może samodzielnie przesądzać tej kwestii, lecz musi wyczerpać formalny tryb ustalania właściwego ustawodawstwa przewidziany w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 (por. K. Ślebzak, *Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w przypadku jednoczesnego wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich UE*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2012 nr 11, s. 33). Powyższe stanowisko ma uzasadnienie w art. 1 pkt a rozporządzenia nr 883/2004, który na potrzeby stosowania tego rozporządzenia definiuje pojęcie „pracy najemnej” (określenie „praca najemna” oznacza wszelką pracę lub sytuację równoważną, traktowaną jako taka do celów stosowania ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce).

Uwzględniając powyższe i odnosząc się do okoliczności rozpoznawanej sprawy należy podzielić stanowisko Sądu Apelacyjnego, że organ rentowy nie wyczerpał trybu ustalania ustawodawstwa właściwego przewidzianego w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009.

Postępowanie w rozpoznawanej sprawie zostało wszczęte na podstawie wniosku ubezpieczonego T. M. z 18 lutego 2014 r., w którym wniósł on o ustalenie ustawodawstwa właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej na terytorium Polski oraz podjęciem zatrudnienia (pracy najemnej) na terytorium Słowacji. Ubezpieczony wyraźnie domagał się ustalenia tego ustawodawstwa na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Wniosek zawierał informację skierowaną do instytucji ubezpieczeniowej państwa miejsca zamieszkania i wyraźnie zmierzał do uzyskania przez ubezpieczonego wstępnego określenia ustawodawstwa. Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że organ rentowy, wbrew treści żądania wniosku ubezpieczonego, nie rozpoznał go w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia

nr 987/2009. Przed wydaniem decyzji wystąpił do organu słowackiego, informując o swoich wątpliwościach co do stosunku pracy wnioskodawcy ze słowackim pracodawcą, co mogłoby sugerować wszczęcie przez organ rentowy procedury opisanej w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Następnie jednak organ wydał zaskarżoną decyzję, nie uzyskując odpowiedzi strony słowackiej i nie czekając na nią, i ustalił w sposób ostateczny właściwe ustawodawstwo. Istota postępowania dowodowego prowadzonego przed organem rentowym, a także przed Sądem pierwszej instancji, zmierzała do podważenia przez organ rentowy ważności umowy o pracę zawartej przez ubezpieczonego ze słowackim pracodawcą, przez wykazanie okoliczności świadczących o pozorności czy fikcyjności tego stosunku prawnego.

W ustalonych dotychczas okolicznościach sprawy (które nie podlegają weryfikacji w postępowaniu wszczętym wniesieniem do Sądu Najwyższego zażalenia, o jakim stanowi art. 394¹ § 1¹ k.p.c.) istniały podstawy do przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że organ rentowy nie zastosował w prawidłowy sposób procedury ustalania właściwego ustawodawstwa, szczegółowo opisanej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Prawidłowe zastosowanie art. 16 tego rozporządzenia (wyczerpanie w prawidłowy sposób procedury ustalania właściwego ustawodawstwa) należy do wyłącznej kompetencji polskiego organu rentowego. Żaden sąd nie może go w tym obowiązku zastąpić, ponieważ jest to obowiązek „wyznaczonej instytucji państwa członkowskiego miejsca zamieszkania” osoby ubiegającej się o ustalenie właściwego ustawodawstwa.

Ze względu na brak kompetencji Sądu Okręgowego i Sądu Apelacyjnego w zakresie ustalenia na podstawie przedstawionej przez wnioskodawcę dokumentacji, czy podlega on od 1 stycznia 2014 r. ubezpieczeniu społecznemu w Słowacji z tytułu wykonywania tam pracy najemnej definiowanej zgodnie z art. 1 pkt a rozporządzenia nr 883/2004 według prawa słowackiego, Sądy nie mogły orzec o istocie sprawy, to jest rozstrzygnąć, które z dwóch ustawodawstw z zakresu ubezpieczenia społecznego (polskie czy słowackie) jest właściwe. Tym samym uzasadnione okazało się uchylenie wyroku Sądu Okręgowego oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy organowi rentowemu na podstawie art. 477^{14a} k.p.c. w celu zastosowania przez ten organ procedury

określonej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Inne rozstrzygnięcie kolidowałoby z założeniami, na jakich opiera się unijny system koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

kc