



Sygn. akt I USKP 51/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

Prezes SN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania S.K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.
o ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 21 października 2021 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną,**
- 2) zasądza od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. wyrokiem z dnia 9 listopada 2018 r. oddalił odwołanie wniesione przez S.K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w K. z dnia 5 stycznia 2018 r., którą organ

rentowy ustalił, że w stosunku do odwołującego się od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r. ma zastosowanie polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy ustalił, że Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 28 września 2016 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w K. z dnia 22 kwietnia 2015 r. oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 11 czerwca 2012 r. w części dotyczącej zastosowania wobec odwołującego się polskiego ustawodawstwa od dnia 1 maja 2010 r. i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz oddalił apelację odwołującego się w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 września 2018 r. Sąd Apelacyjny podniósł, że w odniesieniu do okresu od dnia 1 lipca 2009 r. do dnia 30 kwietnia 2010 r. znajdowały zastosowanie przepisy uzależniające wydanie formularza E-101 od faktycznego wykonywania pracy na terenie danego kraju. Z kolei w odniesieniu do późniejszego okresu, przypadającego po dniu 1 maja 2010 r., podstawą odmowy wydania formularza A1 było niewyczerpanie procedury ustalania ustawodawstwa właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych przewidzianej w art. 16 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr (...) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Poczynając od dnia 1 maja 2010 r. ustalenie ustawodawstwa właściwego jest zaś uzależnione od wyczerpania trybu przewidzianego w art. 16 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia. Ponieważ kwestia ta nie była rozważana przez organ rentowy oraz przez Sąd Okręgowy, w tej części uchylono zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i sprawę przekazano organowi rentowemu do ponownego rozpoznania.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy organ rentowy wydał zaskarżoną obecnie decyzję (z dnia 5 stycznia 2018 r.). Powyższe poprzedzono realizacją procedury, o której mowa w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 28 września 2018 r. Ponownie rozpoznając sprawę, organ rentowy ustalił, że w okresie od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r. odwołujący się był zatrudniony na terytorium Litwy w firmie U., a jednocześnie od dnia 31 grudnia 2006 r. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą w Polsce. Instytucja litewska w piśmie z dnia 26 maja 2017 r. ponownie poinformowała organ rentowy o stanowisku w sprawie

odwołującego się, przypominając, że dla pracowników firmy U. wydała decyzję nr (...) z dnia 2 sierpnia 2011 r. o odmowie wydania zaświadczenia (...). W związku z tym nie może potwierdzić zastosowania litewskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz poświadczyć formularza A1. Stanowisko to jest związane z kontrolą wykonaną przez Państwową Inspekcję Pracy Republiki Litewskiej z dnia 18 lutego 2010 r., która wykazała, że firma U. nie prowadziła żadnej działalności na terenie Litwy, a jej pracownicy nie wykonywali pracy na terenie tego państwa. W związku z opisaną informacją organ rentowy pismem z dnia 16 sierpnia 2017 r. ustalił dla odwołującego się jako tymczasowe polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r., na podstawie art. 11 ust. 3 lit a rozporządzenia nr (...), o czym poinformowano również instytucję litewską. Instytucja litewska nie wyraziła sprzeciwu do tak ustalonego ustawodawstwa. Dlatego też wydano zaskarżoną decyzję z dnia 5 stycznia 2018 r.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Sąd pierwszej instancji uznał, że odwołanie było nieuzasadnione. Sąd ten w całości podzielił argumentację prawną przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, podnosząc, że była ona zgodna z utrwalonym w tym zakresie orzecnictwem Sądu Najwyższego.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wyrokiem z dnia 22 maja 2019 r. oddalił apelację wniesioną przez odwołującego się od wyroku Sadu pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny przypominał, że postępowanie przed sądem ubezpieczeń społecznych zostało zainicjowane odwołaniem od decyzji organu rentowego z dnia 5 stycznia 2018 r., stwierdzającej, że w stosunku do odwołującego się w okresie od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r. ma zastosowanie polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Sąd drugiej instancji podkreślił w związku z tym, że dla ustalenia podlegania określone systemowi ubezpieczeń społecznych przez osobę wykonującą równocześnie pracę najemną oraz pracę na własny rachunek na terenie różnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2010 r. mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

(Dz.U.UEL 04.166.1 – dalej jako rozporządzenie podstawowe) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U.UE L.284.1 – dalej jako rozporządzenie wykonawcze). Od wejścia Polski do Unii Europejskiej (tj. od dnia 1 maja 2004 r.) osoba będąca równocześnie pracownikiem najemnym na terytorium jednego z państw członkowskich oraz prowadząca działalność na własny rachunek w Polsce nie podlega bowiem ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Wynika to z przyjętej w art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego zasady, że osoby, do których stosuje się to rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego oraz z treści art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie, zgodnie z którym osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonuje pracę najemną lub, jeżeli wykonuje taką pracę w dwóch lub kilku państwach członkowskich, ustawodawstwu określonemu zgodnie z przepisami ust. 1, tj. ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część swej pracy w tym państwie członkowskim lub ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności zatrudniającego ją przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli osoba ta nie wykonuje znacznej części swej pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania.

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie mają też przepisy art. 16 ust. 1, 2, i 3 rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia osoba, która wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich, informuje o tym instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, a stosownie do art. 16 ust. 2 wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego, uwzględniając art. 13 rozporządzenia podstawowego i art. 14 rozporządzenia

wykonawczego. Takie wstępne określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Instytucja ta informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu. Jak stanowi art. 16 ust. 3, tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa, przewidziane w ust. 2, staje się zaś ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z ust. 2, o ile ustawodawstwo nie zostało już ostatecznie określone na podstawie ust. 4, lub przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji informuje instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w świetle przedstawionych wyżej regulacji nie jest uzasadnione stanowisko, że instytucja właściwa dla miejsca zamieszkania osoby wykonującej pracę w dwóch lub więcej Państwach Członkowskich, do której wpłynął wniosek takiej osoby o ustalenie ustawodawstwa właściwego, jako tymczasowe ustawodawstwo zawsze musi wskazać ustawodawstwo miejsca świadczenia (deklarowanej we wniosku) pracy, zwłaszcza w sytuacji, gdy instytucja ta ma wątpliwości co do określenia ustawodawstwa z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego.

Sąd Apelacyjny podzielił przy tym wyrażone w orzecznictwie stanowisko, że w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego następuje tylko wstępne określenie ustawodawstwa, które ma charakter tymczasowy, a zatem nieprzesądzające o tym, że wskazane w tym trybie ustawodawstwo jest właściwym dla ubezpieczonego. Ustalenie ustawodawstwa w trybie art. 16 ust. 2 nie zawsze musi oznaczać, że ustawodawstwo to zostanie określone w oparciu o art. 13 rozporządzenia podstawowego. Natomiast zawsze takie tymczasowe wyznaczenie uruchamia procedurę zmierzającą do ostatecznego określenia ustawodawstwa w danym przypadku. Zatem instytucja krajowa może - ustalając tymczasowo ustawodawstwo - wskazać na ustawodawstwo polskie, a więc inne niż wynika z normy kolizyjnej zawartej w art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego,

zwłaszcza mając wątpliwości, czy istotnie zachodzi zbieg tytułów ubezpieczenia, w szczególności czy wnioskodawca świadczy pracę w innym państwie unijnym. Istotne jest, że wątpliwości tych instytucja krajowa oczywiście nie może rozstrzygnąć samodzielnie, lecz musi zastosować procedurę wynikającą z art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego.

Uwzględniając dotychczasowe rozważania, Sąd drugiej instancji uznał, że nie zasługiwał na uwzględnienie podniesiony przez ubezpieczonego zarzut, że doszło do naruszenia norm prawa unijnego w kwestii rozstrzygania o ustaleniu podlegania przez niego właściwemu ustawodawstwu. Na etapie postępowania apelacyjnego organ rentowy zwrócił się bowiem do litewskiej instytucji ubezpieczeniowej pismem z dnia 28 lutego 2017 r. o podanie informacji pozwalających przyjąć, że odwołujący się podlega ubezpieczeniu społecznemu na terenie Litwy, wobec złożonej w tym zakresie deklaracji co do pozostawania w zatrudnieniu w firmie „S.” w okresie od dnia 1 lipca 2009 r. Instytucja litewska w piśmie z dnia 26 maja 2017 r. udzieliła z kolei organowi rentowemu informacji, że nie może potwierdzić stosowania litewskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych wobec odwołującego się z tytułu rzekomego zatrudnienia w U., gdyż firma ta nie prowadziła żadnej działalności na terenie Litwy, a jej pracownicy nie wykonywali pracy na terenie tego państwa. W tej sytuacji organ rentowy pismem z dnia 16 sierpnia 2017 r. zasadnie ustalił tymczasowe polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r. na podstawie art. 11 ust. 3 lit a rozporządzenia podstawowego. Strona litewska została o tym poinformowana pismem również z dnia 16 sierpnia 2017 r., a Wileński Oddział Narodowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w piśmie z dnia 13 listopada 2017 r. nie wyraził sprzeciwu, lecz jedynie domagał się potwierdzenia, czy względem odwołującego się zastosowanie polskiego ustawodawstwa jest ostateczne.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wymiana korespondencji pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi Litwy i Polski wyczerpuje wymagania określone przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego w zakresie procedury współdziałania. Podnoszone w tym względzie zarzuty odwołującego się nie zasługiwały natomiast na uwzględnienie. Wbrew jego oczekiwaniom, nie znajduje

wobec niego zastosowania art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, gdyż nie dochodzi do sytuacji „zbiegowej”. W spornym okresie odwołujący się prowadził bowiem jedynie działalność gospodarczą w Polsce, a zatem w okresie tym podlegał tylko ustawodawstwu polskiemu.

Sąd Apelacyjny za bezzasadne uznał także pozostałe zarzuty apelacji, w szczególności zarzuty dotyczące poczynienia przez Sąd pierwszej instancji błędnych ustaleń w sprawie oraz pominięcia dowodu z zeznań odwołującego się. Stan sprawy, jak trafnie zaakcentował Sąd Okręgowy, był bowiem w istocie bezsporny. Dopelnienie przez organ rentowy wymogów proceduralnych w kontakcie z instytucją ubezpieczeniową na Litwie sprawiało z kolei, że w sprawie został zgromadzony materiał dowodowy, którego walor nie mógł być podważony na etapie postępowania sądowego. Odwołujący się, nie zgadzając się z wykluczeniem go z podlegania ubezpieczeniu na terenie Litwy, powinien zaś dochodzić swoich praw przez zakwestionowanie decyzji wydanych przez litewską instytucję ubezpieczeniową. Krajowy organ rentowy i Sąd nie są bowiem władne czynić ustaleń, które wkraczałyby w kompetencje strony litewskiej, a już w szczególności czynić ustaleń pozostających w opozycji do ustaleń litewskiej instytucji ubezpieczeniowej. W tych okolicznościach pominięcie przez Sąd pierwszej instancji dowodu z zeznań odwołującego się było w pełni uprawnione i nie można utożsamiać go z naruszeniem prawa materialnego.

Sąd Apelacyjny podniósł przy tym, że sprawa dotycząca ustalenia właściwego ustawodawstwa jest specyficzna w tym sensie, że w istocie badaniu podlega prawidłowość zastosowania procedury uzgodnień państw członkowskich co do mającego zastosowanie ustawodawstwa, bez oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł zabezpieczenia w danym państwie członkowskim przez instytucję państwa miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Organ ubezpieczeń społecznych miejsca zamieszkania jest uprawniony tylko do wskazania ustawodawstwa właściwego stosownie do art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego. Nie ma natomiast kompetencji do oceny zaistnienia stosunku ubezpieczenia w sensie prawnym. Ocena ta może nastąpić wyłącznie na podstawie wskazanych przez normę kolizyjną przepisów miejsca świadczenia pracy i może być dokonana tylko przez organ władny te przepisy stosować. Ze względu na

różnice między ustawodawstwami krajowymi co do określenia przedmiotu ubezpieczenia społecznego wprowadzono zasadę, że uwzględnianie okoliczności lub wydarzeń mających miejsce w jednym państwie członkowskim nie może w żaden sposób sprawiać, że właściwe dla nich stanie się inne państwo ani że będzie się do nich stosować jego ustawodawstwo (pkt 11 preambuły rozporządzenia podstawowego). 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. Ponadto instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz trzeba podkreślić, iż może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego, czyli niepewności co do tego, czy osoba wnosząca o ustalenie prawa właściwego jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego w więcej niż jednym państwie członkowskim. Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może sama rozstrzygać, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego wskazanego w szczególności o art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Zastosowanie znajduje również decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 (Dz.U. UE C 106 z 24 kwietnia 2010 r.).

Poinformowanie przez osobę wykonującą pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania wymaga więc - ze względu na zaistnienie czynnika ponadkrajowego w ubezpieczeniu społecznym - zastosowania procedury przestrzegającej właściwości i kompetencji instytucji ubezpieczeń społecznych, przewidzianej w przepisach art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Należy przy tym wyjaśnić, że na gruncie wskazanych przepisów unijnych, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - dwie instytucje państwa członkowskich doszły do porozumienia co do mającego zastosowania wobec odwołującego się ustawodawstwa, to ma to przesądzające znaczenie. Przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają bowiem na celu eliminację podwójnego ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich bądź uniknięcie sytuacji braku takiego zabezpieczenia.

Odwołujący się S.K. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 22 maja 2019 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie:

1. art. 16 ust. 1-3 rozporządzenia wykonawczego, przez jego błędną wykładnię i błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że zainteresowany nie może kwestionować błędnych ustaleń poczynionych przez instytucje ubezpieczeniowe w trakcie procedury ustalania ustawodawstwa i pominięcia ustalonej tym przepisem właściwości organów w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa, którym jest organ miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej, w którego kompetencji leży wydanie decyzji w tym przedmiocie, na podstawie której organ miejsca świadczenia pracy ma obowiązek wydania zaświadczenia na formularzu A1, oraz przez uznanie związania organu miejsca zamieszkania zainteresowanego sprzeciwem zgłoszonym przez organ miejsca świadczenia pracy, w szczególności jeśli organ ten na potwierdzenie swojego stanowiska nie przedstawia żadnych dowodów;

2. art. 13 ust. 3 oraz art. 11 podstawowego, przez jego niezastosowanie i oddalenie apelacji, podczas gdy względem odwołującego się, z racji jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski i wykonywania pracy najemnej na terytorium Litwy, ustawodawstwo polskie nie może mieć zastosowania,

albowiem mają do niego zastosowanie przepisy miejsca świadczenia pracy najemnej.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Zasadniczy zarzut tej skargi opiera się na przyjętym przez skarżącego założeniu, że polski organ rentowy (jako instytucja miejsca zamieszkania), a w następstwie odwołania wniesionego od decyzji tego organu sąd ubezpieczeń społecznych, powinny ocenić stosunek prawny, który miał łączyć skarżącego w spornym okresie jako pracownika najemnego z litewskim pracodawcą oraz ustalić dla niego jako właściwe ustawodawstwo litewskie. Założenie to jest jednak oczywiście błędne, ponieważ wyraźnie wskazuje na niezrozumienie przez skarżącego założeń wspólnotowej koordynacji zabezpieczeń społecznych przewidzianych w przepisach rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego.

Wyjaśniając tę kwestię, wstępnie trzeba podkreślić autonomię krajowych rozwiązań i swobodę podejmowania decyzji w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem przez kraje członkowskie. W rezultacie, po pierwsze, sąd polski jest związany ustaleniami właściwych instytucji ubezpieczenia społecznego, dokonanyymi w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, a po drugie, nie ma uprawnień do badania podlegania ubezpieczeniu w innym państwie.

Należy zatem stwierdzić, że osoba, która weszła w stosunki ubezpieczenia społecznego o charakterze transgranicznym przez jednoczesne wykonywanie działalności w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, swoje uprawnienie do podlegania ubezpieczeniu społecznemu tylko w jednym kraju członkowskim może zrealizować, składając wniosek o ustalenie ustawodawstwa

właściwego do instytucji państwa miejsca zamieszkania, która ma obowiązek wdrożenia procedury przewidzianej w trafnie powołanym w podstawach zaskarżenia art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Ponownie wypada też przypomnieć, że zgodnie z treścią tego przepisu, osoba, która wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich, informuje o tym instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania (ust. 1). Wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego, uwzględniając art. 13 rozporządzenia podstawowego oraz art. 14 rozporządzenia wykonawczego. Takie wstępne określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Instytucja ta informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu (ust. 2). Tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa, przewidziane w ust. 2, staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z ust. 2, o ile ustawodawstwo nie zostało już ostatecznie określone na podstawie ust. 4, lub przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji poinformuje instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii (ust. 3). W przypadku, gdy z uwagi na brak pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa niezbędne jest nawiązanie kontaktów przez instytucje lub władze dwóch lub więcej państw członkowskich, na wniosek jednej lub więcej instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich lub na wniosek samych właściwych władz, ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego jest określone na mocy wspólnego porozumienia, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego. W przypadku rozbieżności opinii między zainteresowanymi instytucjami lub właściwymi władzami podmioty te starają się dojść do porozumienia zgodnie z warunkami ustalonymi powyżej, a zastosowanie ma art. 6

rozporządzenia wykonawczego (ust. 4). Instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone jako mające zastosowanie, niezwłocznie informuje o tym zainteresowanego (ust. 5). Jeżeli zainteresowany nie dostarczy informacji, o których mowa w ust. 1, niniejszy artykuł stosuje się z inicjatywy instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, gdy tylko instytucja ta zapozna się z sytuacją tej osoby, na przykład za pośrednictwem innej instytucji zainteresowanej (ust. 6).

Wymaga przy tym podkreślenia, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się jednolity pogląd, zgodnie z którym stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia podstawowego dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa (por. dla przykładu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2016 r., I UK 370/15, LEX nr 2166375). Co do zasady nie jest więc dopuszczalna ocena stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Oznacza to, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania zainteresowanego) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia zainteresowanego ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129 oraz z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, LEX nr 2427167). Wynika z tego, że do organu rentowego, jak również do sądu polskiego, należy przede wszystkim ustalenie, czy osoba uprawniona podlega ubezpieczeniu społecznemu w danym państwie członkowskim, a nie ustalenie, czy ważny jest stosunek prawny 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. Musi bowiem dostosować się do trybu rozwiązywania sporów w przedmiocie ustalenia

ustawodawstwa właściwego określonego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje te niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Zastosowanie ma również decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia podstawowego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 216 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47; z dnia 11 września 2014 r., II UK 587/13, LEX nr 1545145; z dnia 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828).

Wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi zatem poprzedzać procedura wymagana w szczególności przez art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia wykonawczego. Ocena, czy została wyczerpana procedura współdziałania wymagana przez powołane przepisy rozporządzenia wykonawczego, wymaga w pierwszej kolejności jednoznacznych ustaleń faktycznych co do treści pism wymienianych pomiędzy właściwymi instytucjami. Jak trafnie zauważył przy tym Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16 (LEX nr 2153430, a także w postanowieniu z dnia 20 listopada 2016 r., I UZ 48/16, LEX nr 2203530), wyznaczone zakresem art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego obowiązki instytucji właściwej miejsca świadczenia pracy sprowadzają się do udzielenia (także z własnej inicjatywy) stosownych wyjaśnień i przedstawienia swojego stanowiska (opinii) odnośnie do ustawodawstwa właściwego. Ani przepisy rozporządzenia wykonawczego, ani też decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej nie stawiają w tym zakresie żadnych wymagań formalnych, w szczególności nie wymaga się wydania przez instytucję właściwą miejsca wykonywania pracy najemnej formalnej decyzji w indywidualnej sprawie. Opinia ta może więc przybrać postać pisma (informacji), stąd dla oceny, czy przedstawione w nim stanowisko ma

zastosowanie do indywidualnej sytuacji zainteresowanego występującego z wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa, ważna jest jego treść. Jeśli w informacji podaje się, że pracownicy nie świadczyli rzeczywistej pracy, a następnie instytucja ubezpieczeniowa państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę podmiot zatrudniający, wydaje decyzję ustalającą, że w stosunku do ubezpieczonego jako pracownika tego podmiotu „nie powstały obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne”, to jest to równoznaczne z wyrażeniem stanowiska odnośnie do braku tytułu do podlegania pracowniczemu ubezpieczeniu społecznemu, a w konsekwencji stanowiska o braku konkurencji tytułów ubezpieczenia w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. W takiej zaś sytuacji polski organ rentowy, wydając decyzję o ustaleniu ustawodawstwa polskiego, nie dokonuje nieuprawnionej, „samodzielnej” oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia, ale jedynie uwzględnia stanowisko instytucji ubezpieczeniowej państwa członkowskiego, na obszarze którego miała być świadczona praca najemna.

Jeśli natomiast chodzi „wspólne porozumienie”, o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, to ustawodawca unijny również i jemu nie nadał jakiegś instytucjonalnej formy. Zatem „wspólne porozumienie” może polegać na poinformowaniu przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy najemnej o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu do ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa; wydaniu przez instytucję właściwą miejsca zamieszkania decyzji w indywidualnej sprawie (o charakterze tymczasowym - w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu tej decyzji przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy przez niewniesienie zastrzeżeń - art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia wykonawczego (por. powołane wcześniej postanowienie Sądu Najwyższego dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129 oraz przywołane tam orzecznictwo).

Należy dodać, że w sytuacji, gdy obie instytucje właściwe dojdą do wspólnego porozumienia, to ono ma decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich oraz zapobieżenie sytuacji, w

której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu, a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (np. ze względu na wysokość składek). Zatem, z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza to, że zainteresowany może w oparciu o nie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (miejsca zamieszkania) wspólne porozumienie, a właściwie weryfikować stanowisko zajęte przez drugie państwo członkowskie (miejsca wykonywania pracy najemnej) o nieistnieniu w tym państwie ważnego tytułu ubezpieczenia, żądając ustalenia wybranego przez siebie ustawodawstwa. Temu bowiem służy inna instytucja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie ustanowione w art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego uprawnienie zainteresowanego do wystąpienia do instytucji danego państwa członkowskiego z wnioskiem o wydanie poświadczenia na formularzu A1, a wówczas ocena takiego żądania należy do organów i instytucji właściwych tego państwa członkowskiego (w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy instytucji ubezpieczeniowej republiki Litewskiej). Odnośnie do tego dokumentu wypada z kolei stwierdzić że jest on ogólnoeuropejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niż kraj, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Taki właśnie jego charakter potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), odnoszące się do badania treści formularza E-101, który został obecnie zastąpiony przez formularz A1, zachowujące aktualność również na gruncie obecnie obowiązującego rozporządzenia wykonawczego, które zastąpiło rozporządzenie Rady EWG Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia 1408/71 (Dz.Urz. WE L 74 z 27 marca 1972 r.). W wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., w sprawie Rijkdienst voor Sociale Zekerheid przeciwko Herbosch Kiere NV, C-2/05 (LEX nr 226253) Trybunał podkreślił bowiem, że o ile formularz E-101 nie został cofnięty albo uznany za nieważny, właściwa

instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, winna uwzględniać fakt, że pracownicy ci podlegają ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa, w którym zatrudniające ich przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą, a w konsekwencji instytucja ta nie może podporządkowywać tych pracowników swemu systemowi zabezpieczenia społecznego. Niemniej, do właściwej instytucji państwa członkowskiego, która wydała formularz, należy ponowne rozważenie zasadności jego wydania i ewentualnie cofnięcie zaświadczenia, jeżeli właściwa instytucja państwa członkowskiego, do którego delegowano pracowników, wyraża wątpliwości co do prawidłowości faktów będących podstawą wydania zaświadczenia, a tym samym w szczególności figurujących tam danych, ponieważ nie odpowiadają one wymogom art. 14 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1408/71. W takich okolicznościach, gdyby danym instytucjom nie udało się osiągnąć porozumienia, w szczególności w zakresie oceny określonego stanu faktycznego, a w konsekwencji co do tego czy art. 14 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1408/71 znajduje do niego zastosowanie, mogą zwrócić się w tej sprawie do komisji administracyjnej (podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-202/97 FTS, Dz.U. EU.C 75 z 2000 r., por. także wyroki Trybunału: z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-372/02, Roberto Adanez-Vega przeciwko Bundesanstalt flir Arbeit, ECR 2004, s. I-10761; z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-178/97, Barry Banks i inni przeciwko Theatre Royal de la Monnaie, LEX nr 82737 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2011 r., I UK 84/11, LEX nr 1102996).

Legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być zatem ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego (zob. art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego) i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jeśli natomiast chodzi o dokument w postaci poświadczenia rejestracji systemie ubezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, to jest on tylko

dowodem zgłoszenia do ubezpieczenia, które samo w sobie z całą pewnością nie przesądza o istnieniu ważnego tytułu do objęcia ubezpieczeniem.

W postępowaniu zapoczątkowanym odwołaniem od decyzji ustalającej właściwe ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego sąd bada więc wyłącznie to, czy została zachowana właściwa procedura gwarantująca osiągnięcie celu zakładanego przez koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, nie ma natomiast uprawnienia do badania zasadności stanowiska zajętego przez inne państwo członkowskie (zaakceptowanego przez polski organ rentowy). Jest tak dlatego, że po pierwsze, postępowanie to nie przewiduje arbitralnych decyzji państwa miejsca zamieszkania, wymagając wspólnego porozumienia z innym zainteresowanym państwem członkowskim, a po drugie, nawet w wypadku sporu to nie sąd jest arbitrem rozstrzygającym, jakie ustawodawstwo będzie miało zastosowanie. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 6 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 4 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym, w przypadku gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, a Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę. Co także istotne, przepisy rozporządzenia wykonawczego nie przewidują arbitralnego „odstąpienia” od wspólnego porozumienia. Ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego stanowi jeden z dokumentów poświadczających sytuację danej osoby, wydanych przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 marca 2018 r., III UK 44/17, OSNP 2019 nr 1, poz. 8; z dnia 9 stycznia 2019 r., II UK 461/17, LEX nr 2603309; z dnia 3 lutego 2021 r., I USKP 5/21, LEX nr 3116094).

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy ustalonych przez Sąd drugiej instancji, którymi Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c., jest związany w postępowaniu kasacyjnym, należy zatem przypomnieć, że nie ma jakichkolwiek wątpliwości co do tego, że stanowisko litewskiej instytucji ubezpieczeniowej zaprezentowane w korespondencji z polskim

organem rentowym świadczy jednoznacznie o nieuznawaniu ubezpieczenia skarżącego na terenie Republiki Litewskiej. Instytucja litewska w piśmie z dnia 26 maja 2017 r. poinformowała bowiem organ rentowy o stanowisku w sprawie skarżącego, przypominając, że dla pracowników firmy U. wydała decyzję nr (...) z dnia 2 sierpnia 2011 r. o odmowie wydania zaświadczenia (...). W związku z tym nie potwierdziła ona zastosowania w stosunku do skarżącego litewskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. Stanowisko to jest zaś związane z kontrolą wykonaną przez Państwową Inspekcję Pracy Republiki Litewskiej z dnia 18 lutego 2010 r., która wykazała, że firma U. nie prowadziła żadnej działalności na terenie Litwy, a jej pracownicy nie wykonywali pracy na terenie tego państwa. W związku z tą informacją, organ rentowy pismem z dnia 16 sierpnia 2017 r. ustalił z kolei dla skarżącego tymczasowe polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 1 grudnia 2012 r., na podstawie art. 11 ust. 3 lit a rozporządzenia podstawowego, o czym poinformował również instytucję litewską, która nie wyraziła sprzeciwu do tak ustalonego ustawodawstwa. W następstwie tak przeprowadzonego postępowania organ rentowy wydał natomiast zaskarżoną przez skarżącego decyzję z dnia 5 stycznia 2018 r.

Podsumowując, należy podkreślić, że ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego przez instytucję polską (co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie) jest wiążące dla Polski i Litwy, a jedyna możliwość usunięcia tego skutku z obrotu prawnego polega na ewentualnym kolejnym porozumieniu instytucji ubezpieczeniowych polskiej i litewskiej co do tego, że sytuacja danej osoby dla celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego jest inna niż wynikałoby to z rozstrzygnięcia polskiego organu rentowego (wydanego w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego). W takim przypadku dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego o charakterze ostatecznym może być wycofany/uznany za nieważny przez instytucję, która go wydała, czyli organ rentowy, po wspólnym (nowym) porozumieniu instytucji państw członkowskich Polski i Litwy (art. 5 *in fine* rozporządzenia wykonawczego), co umożliwiłoby wydanie w jego miejsce kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie.

Z przeprowadzonych rozważań wynika jeden zasadniczy wniosek. Podniesione w rozpoznawanej skardze kasacyjnej argumenty nie mogą doprowadzić do podważenia stanowiska Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym procedura określona w art. 16 ust. 1-3 rozporządzenia wykonawczego została przeprowadzona prawidłowo (wręcz modelowo), doprowadzając do ustalenia, że właściwe dla skarżącego w spornym okresie było polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że nie mogło również dojść do naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 13 ust. 3 i art. 11 rozporządzenia podstawowego.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 398¹⁴ k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.