

POSTANOWIENIE

Dnia 27 września 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. R.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.
o ustalenie ustawodawstwa właściwego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 27 września 2016 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt III AUa (...),

I oddala zażalenie,

**II zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R.
na rzecz J.R. 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu
kosztów w postępowaniu zażaleniowym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 2 lutego 2016 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w G. Ośrodka Zamiejscowego w R. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia 11 września 2014 r. stwierdził, że do J. R. w okresie od 1 lutego 2012 r. do 4 lutego 2014 r. z tytułu prowadzonej działalności zastosowanie ma ustawodawstwo polskie.

Sąd Okręgowy w G. Ośrodek Zamiejskowy w R. oddalił odwołanie wnioskodawcy J.R. Sąd ten ustalił, że ubezpieczony od dnia 19 czerwca 1992 r. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie usług stolarskich w R. W dniu 1 lutego 2012 r. zawarł umowę o pracę z R. s.r.o. w C., która faktycznie została podpisana w siedzibie w K. Miejscem wykonywania pracy miała być Republika Słowacka, gdzie ubezpieczony miał raz na kwartał rozdawać ulotki reklamowe miejscowym firmom za wynagrodzeniem około 150 zł miesięcznie. Umowa została rozwiązana z dniem 4 lutego 2014 r.

Sąd pierwszej instancji podał także, iż w toku przeprowadzonego postępowania z właściwą instytucją na Słowacji organ rentowy ustalił, iż R. s.r.o. jest tzw. firmą skrzynkową, w której nie dochodzi do realnego wykonywania pracy przez pracowników i w tej sytuacji praca na terenie Słowacji nie może być brana pod uwagę dla celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa. Informację tą organ rentowy uzyskał od słowackiej instytucji ubezpieczeniowej (pismo z dnia 23 maja 2014 r.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych wysłał do właściwej instytucji na Słowacji informację o ustaleniu polskiego ustawodawstwa, instytucja ta nie wniosła zastrzeżeń.

Sąd pierwszej instancji uznał, że prawidłowo zostało ustalone jako właściwe ustawodawstwo polskie, ponieważ art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. UE L z 30 kwietnia 2004 r.) nie mógł mieć zastosowania w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie miało miejsca faktyczne wykonywanie pracy najemnej na terenie Republiki Słowackiej. Sąd zaznaczył, iż organ rentowy prawidłowo zastosował procedury przewidziane w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2009r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L z 30 października 2009 r.).

Sąd odwoławczy uznał apelację za zasadą. Stwierdził, że okoliczności faktyczne były bezsporne i zostały prawidłowo wskazane przez Sąd Okręgowy. Oznacza to, że ubezpieczony wszedł w stosunki ubezpieczenia społecznego o charakterze transgranicznym przez jednoczesne wykonywanie działalności i pracy

najemnej w różnych państwach Unii Europejskiej. Zastosowanie miały więc przepisy wspólnotowej koordynacji, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 2004 Nr 166, poz. 1 - zwane dalej rozporządzeniem podstawowym) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 2009 Nr 284, poz. 1 - zwane dalej rozporządzeniem wykonawczym).

Sąd Apelacyjny zauważył, że tak organ rentowy, jak i Sąd Okręgowy, dokonywali oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w Słowacji. Podkreślił, że przeprowadzenie takiej oceny przez instytucję państwa, w którym znajduje się miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej, jak i sąd krajowy, jest kwestionowane w orzecznictwie sądowym. Stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/04 dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Istnienie tytułu ubezpieczenia społecznego za granicą wyklucza dokonywanie ustaleń przeciwko dowodowi ubezpieczenia społecznego w innym państwie, a nadto 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. Poinformowanie więc przez osobę wykonującą pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, o tym fakcie wymaga, 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 nr 987/2009. Informacja, o której mowa wyżej, jest podstawą do niezwłocznego, lecz tylko wstępnego i tymczasowego ustalenia dla niej ustawodawstwa właściwego, stosownie do zasad kolizyjnych ustalonych w

art. 13 rozporządzenia podstawowego. O tymczasowym określeniu prawa, według którego obejmuje się tę osobę ubezpieczeniem społecznym, instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy informuje wyznaczone instytucje państwa, w którym wykonywana jest praca. Od tej chwili biegnie termin dwóch miesięcy, w czasie których przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji może poinformować instytucję miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Gdy to nie nastąpi, tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne.

Kierując się wskazanym stanowiskiem, Sąd Apelacyjny argumentował, że skoro w dniu 6 marca 2014 r. do organu rentowego wpłynął wniosek Narodowego Funduszu Zdrowia (...) Oddziału Wojewódzkiego w K. o ustalenie ustawodawstwa właściwego dla J. R., w związku ze zbiegiem tytułów do ubezpieczenia w okresie od dnia 1 lutego 2012 r. do dnia 4 lutego 2014 r. z uwagi na wykonywanie pracy na terenie Słowacji i prowadzenie działalności pozarolniczej na terenie Polski, organ ubezpieczeń społecznych miejsca jego zamieszkania był jedynie uprawniony do wskazania ustawodawstwa właściwego stosownie do art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy niezasadnie przyjął, że organ rentowy wyczerpał procedurę określoną w art. 16 rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009. Wprawdzie pismem z dnia 23 maja 2014 r. organ rentowy zawiadomił słowacką instytucję ubezpieczeniową w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, iż z przeprowadzonego postępowania z właściwą instytucją ubezpieczeniową na Słowacji wynika, że w firmie R. s.r.o. nie dochodziło do realnego wykonywania pracy, zatem w odniesieniu do ubezpieczonego brak jest podstaw do ustalenia ustawodawstwa słowackiego jako właściwego w okresie od 1 lutego 2012 r. do 4 lutego 2014 r. na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, jednakże uczynił to wbrew treści cytowanego przepisu. Pisma z dnia 23 maja 2014 r. nie sposób więc zakwalifikować jako decyzji wydanej w trybie wspomnianego art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009, co w konsekwencji sprawia, iż termin dwumiesięczny, o którym mowa w tym przepisie, nie rozpoczął biegu i ustalenie ustawodawstwa właściwego przez organ rentowy nie mogło stać się ostateczne. Z analizy akt organu rentowego nie wynika zaś, aby

instytucja miejsca zamieszkania skarżącego, zwracała się do słowackiej instytucji ubezpieczeniowej o podanie, czy przedmiotowa umowa o pracę stanowi tytuł ubezpieczenia w świetle prawa słowackiego. Zaniechanie badania, czy J.R. przysługuje status ubezpieczonego na gruncie przepisów Państwa Członkowskiego, na terenie którego praca najemna była wykonywana (w myśl zasady *lex loci laboris*), przemawia za uznaniem przez organ rentowy braku podstaw do zastosowania art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zaskarżona decyzja wskazująca na polskie ustawodawstwo wydana została przedwcześnie i wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, bez przeprowadzenia wymaganej procedury. Organ rentowy dysponował bowiem jedynie pismem z dnia 25 lipca 2013 r. Socialnej Poistovnej Centrali w Bratysławie kierowanym do ZUS Departament Ubezpieczeń i Składek w W. dotyczącym przeprowadzenia kontroli u wymienionych pracodawców, którzy zatrudniają osoby o podejrzenie niskich zarobkach i znikomym zobowiązaniem pracy, których celem było sprawdzenie realnego wykonywania pracy przez ich pracowników na terenie Republiki Słowackiej. Wskazano, że wyniki kontroli poddano analizie, wskutek której postanowiono, że w przypadku pracodawcy R. s.r.o. odnośnie pracowników, którym Socialna Poistovna już wystawiła formularze E 101 SK/PD A1, tzn. pracownicy podlegają słowackim przepisom prawnym i zostały one doręczone właściwym pracodawcom oraz polskiej instytucji ubezpieczenia społecznego, nie będą one likwidowane. Natomiast jeżeli po zakończeniu ważności formularza stosunek ubezpieczenia u danego pracodawcy nadal trwa, właściwa Socialna Poistovna wyda postanowienie o wygaśnięciu ubezpieczenia z dniem, w którym zakończyła się ważność formularza. Słowacki organ ubezpieczeniowy podał jednocześnie, że odnośnie do pracowników, co do których nie postanowiono, którym przepisom podlegają, przy czym w trakcie kontroli stwierdzono, że są to tzw. firmy skrzynkowe i na terenie Republiki Słowackiej nie dochodzi do realnego wykonywania pracy, właściwa Socialna Poistovna wyda postanowienie o braku ubezpieczenia, tzn. że nie podlegają oni słowackim przepisom prawnym.

Sąd Apelacyjny zaznaczył, że przywołane pismo nie dotyczy bezpośrednio odwołującego, a ponadto wskazuje wyraźnie, iż w odniesieniu do pracodawców, u których stwierdzono, że chodzi o tzw. firmy skrzynkowe, Socialna Poistovna wyda

postanowienie o braku ubezpieczenia. Sąd drugiej instancji wskazał też, że jak wynika z listu rejestracyjnego znajdującego się w aktach organu rentowego, słowacka instytucja ubezpieczeń społecznych nadała wnioskodawcy numer ubezpieczenia, zatem należy podnieść, że polska instytucja ubezpieczeniowa, nie mogła tej okoliczności zignorować. Istnienie bowiem tytułu ubezpieczenia społecznego za granicą wyklucza dokonywanie ustaleń przeciwko dowodowi ubezpieczenia społecznego w innym państwie.

Zdaniem Sądu odwoławczego przedstawione okoliczności przemawiały za koniecznością uchylenia wyroku i decyzji celem rozpoznania sprawy we właściwym trybie. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ rentowy w ramach współpracy ze słowacką instytucją ubezpieczeniową (art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) ma wyjaśnić, czy skarżący w okresie od 1 lutego 2012 r. do 4 lutego 2014 r. podlegał na terenie państwa świadczenia pracy najemnej systemowi ubezpieczenia społecznego. Przedwczesne bowiem było uznanie, że odwołujący został wyłączony z ubezpieczenia przez instytucję ubezpieczeniową słowacką, jak i że temu ubezpieczeniu podlega.

Wyrok zaskarżył zażaleniem organ rentowy. Rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 2009 Nr 284, poz. 1) w związku z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 2004 Nr 166, poz. 1), poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, że organ rentowy w niniejszej sprawie nie wyczerpał procedury określonej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009, a w szczególności, że nie można kwalifikować jako decyzji wydanych w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego pism organu z dnia 9 grudnia 2013, w których organ poinformował odwołującego oraz słowacką instytucję ubezpieczeniową o tymczasowym ustaleniu ustawodawstwa właściwego.

Dodatkowo skarżący zarzucił naruszenie art. 386 § 4 i art. 477^{14a} k.p.c. przez brak orzeczenia co do istoty sprawy w sytuacji, gdy zebrany materiał dowodowy pozwalał na ustalenie stanu faktycznego sprawy i nie wymagał przeprowadzenia

postępowania dowodowego, ani też w sprawie nie doszło do nieważności postępowania.

Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie zostało oparte na uzasadnionych podstawach.

W postępowaniu zażaleniowym z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. znaczenie ma tylko to, czy orzeczenie kasatoryjne Sądu Apelacyjnego mieściło się z granicach wyznaczonych w art. 477^{14a} k.p.c., a w rezultacie, czy wystąpiły okoliczności wymienione w art. 386 § 2 i 4 k.p.c. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 367 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1996 r., I PKN 34/96, OSNAPIUS 1997 nr 13, poz. 237; z dnia 28 września 2001 r., I PZ 58/01, OSNP 2003 nr 19, poz. 466; z dnia 30 października 2012 r., II UZ 49/12, LEX nr 1619787). Oznacza to, że zażalenie jest trafne, jeśli doszło do rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy oraz nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (Sąd drugiej instancji oraz strony nie dostrzegały nieważności postępowania).

Zważywszy na zawężenie granic kontrolnych Sąd Najwyższy nie ma prawa badać naruszeń przepisów prawa materialnego, w tym art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. i art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. Upoważnienie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. podyktowane zostało ściśle wyznaczonym celem. Chodziło o wprowadzenie mechanizmu kontrolnego stojącego na straży konstrukcji apelacji pełnej, w ramach której sąd odwoławczy powinien orzekać merytorycznie, a nie sięgać po rozwiązania procesowe. Oznacza to, że postępowanie zażaleniowe stanowi rękojmię prawidłowego procedowania. Funkcja ta wypełnia, a tym samym ogranicza sferę rozpoznawczą Sądu Najwyższego. Zatem przyznane mu uprawnienia w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości są limitowane. Podstawą reglamentacji jest autonomia przyznana

sądownictwu powszechnemu. Ingerowanie Sądu Najwyższego ma charakter intencyjny, podyktowane zostało interesem publicznym. W rezultacie nie jest przypadkiem, że art. 394¹ § 4 k.p.c. nie odwołuje się do art. 398³ § 1 k.p.c. Postępowanie zażaleniowe nie pozostaje bowiem w relacji z procedurą kasacyjną. Zajęcie przez Sąd Najwyższy stanowiska w przedmiocie prawa materialnego na tym etapie procedowania miałyby konsekwencje dla rozstrzygnięcia merytorycznego sądu powszechnego, a tym samym dla ewentualnego postępowania wywołanego skargą kasacyjną. Procedura nie zna tego rodzaju zależności. Znaczy to tyle, że zaangażowanie Sądu Najwyższego zgodnie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. ograniczone zostało do sfery procesowej, przy zachowaniu pełnej autonomii sądu drugiej instancji w zakresie stosowania i rozumienia przepisów prawa materialnego (nawet w sytuacji, w której Sąd Najwyższy nie podzielałby stanowiska Sądu drugiej instancji).

W niemniejszej sprawie konkluzja ta ma znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że zdaniem Sądu Apelacyjnego organ rentowy nie wyczerpał procedury określonej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009. Sąd Najwyższy nie ma na tym etapie procedowania prawa weryfikować, czy pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 grudnia 2013 r. spełniło dyspozycję wspomnianego przepisu.

Nie zmieniając tematu rozważań, a przechodząc na grunt procesowy, trzeba stwierdzić, że przyczyną uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i decyzji organu rentowego było nierozpoznanie istoty sprawy.

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 rozporządzenia nr 883/2004). Zasada ta ma zapobiec wystąpieniu zbiegu mających zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać (zob. pkt 15 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004). W okolicznościach niniejszej sprawy zasadą, która mogła mieć zastosowanie przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia społecznego, jest reguła koordynująca określona w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z tym przepisem

osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonuje swą pracę najemną. W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państwa członkowskich. Procedurę tę określa art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Oznacza to, że podstawą wydania przez organ rentowy zaskarżonej decyzji, stanowiącej o zastosowaniu wobec wnioskodawcy polskiego ustawodawstwa, jest uprzednie wstępne ustalenie ustawodawstwa właściwego (art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009). W sytuacji, gdy brak jest pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, niezbędne jest nawiązanie kontaktów przez instytucje lub władze dwóch lub więcej państw członkowskich w celu osiągnięcia porozumienia (art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009).

Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych łączy elementy kontrolne i rozpoznawcze. Pierwszy aspekt każe uznać decyzję organu rentowego za miarodajny przedmiot oceny merytorycznej sądu, druga właściwość, umożliwia sądowi autonomiczne rozpoznanie sporu, niezależnie od wniosków wynikających z postępowania administracyjnego. Inaczej rzecz ujmując, sądowi przyznano wprawdzie pełną swobodę ocenną, tak w zakresie faktów, jak i stosowanego prawa (funkcja rozpoznawcza sądu), jednak spektrum badawcze determinowane jest treścią zaskarżonej przez ubezpieczonego decyzji (funkcja kontrolna sądu). Przepis art. 477^{14a} k.p.c. zakłóca integralność tego modelu. Po pierwsze, upoważnia sąd drugiej instancji do uchylenia decyzji, a przez to do przełamania linii demarkacyjnej wyznaczającej uprawnienia rozpoznawcze sądu, a po drugie, stanowi wtargnięcie w autonomię organu rentowego, wyznaczoną przez przepisy procedury administracyjnej. Wspomniany przepis może mieć zastosowanie, gdy organ rentowy wydał decyzję uważając, że procedura z art. 16 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 została zrealizowana, a sąd drugiej instancji doszedł do przeciwnych konkluzji. W takim przypadku stanowisko sądu mieści się w granicach uprawnień rozpoznawczych. W ujęciu procesowym okazuje się, że decyzja organu rentowego minęła się z istotą sprawy, która składa się kumulatywnie, po pierwsze, z prawidłowego przeprowadzenia procedury

koordynacyjnej, a po drugie, z określenia ustawodawstwa właściwego. Skoro w ramach postępowania sądowego nie można wadliwości tej naprawić (sąd nie ma kompetencji do konwalidowania lub zrealizowania procedury), to jasne jest, że uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i poprzedzającej go decyzji było niezbędne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., I UZ 12/16, LEX nr 2076406).

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ w zw. z 394¹ § 3 k.p.c. Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji. O kosztach procesu orzeczono zgodnie z regułą z art. 98 k.p.c.