



Sygn. akt II UK 248/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Halina Kiriło

Protokolant Anna Matura

w sprawie z wniosku J.Z.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o ustalenie ustawodawstwa właściwego,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 kwietnia 2017 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawczyni od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 18 listopada 2015 r.,

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od J.Z. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 października 2014 r. Sąd Okręgowy w O. oddalił odwołanie wnioskodawczyni J.Z. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 lutego 2014 r., którą organ rentowy potwierdził, że od 10 czerwca 2013 r.

ustawodawstwem właściwym dla wnioskodawczynie w zakresie ubezpieczeń społecznych jest ustawodawstwo polskie.

Sąd ustalił, że J. Z. w dniu 23 lipca 2013 r. włożyła w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wnioski o ustalenie właściwego ustawodawstwa, do którego załączyła umowę o pracę ze słowackim pracodawcą M. s.r.o. z siedzibą w Čadcy, zawartą w dniu 1 czerwca 2013 r., w której ustalono, że miejscem pracy wnioskodawczynie jest Republika Słowacka i określono wynagrodzenie w wysokości 40 euro miesięcznie.

W celu ustalenia ustawodawstwa właściwego organ rentowy, działając na podstawie przepisu art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.) w związku z art. 50 § 1 k.p.a. oraz na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. EU L 284 z 30 października 2009, s. 1; dalej: rozporządzenie wykonawcze) zwrócił się pismem z dnia 26 lipca 2013 r. do wnioskodawczynie o złożenie niezbędnych wyjaśnień niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

W dniu 1 sierpnia 2013 r. wnioskodawczynie poinformowała organ rentowy, że słowacki pracodawca odmówił wydania jej dokumentów takich jak: raporty wykonywanej pracy, schematy pracy, świadectwa pracy, zaświadczenia dotyczące czasu pracy itp., tłumacząc to ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa.

Pismem z dnia 30 lipca 2013 r. organ rentowy zwrócił się do słowackiej instytucji ubezpieczeniowej o potwierdzenie objęcia wnioskodawczynie słowackim systemem zabezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia u wyżej wymienionego pracodawcy.

W dniu 20 września 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustalił, że od 10 czerwca 2013 r. do 9 czerwca 2014 r. wnioskodawczynie podlega słowackiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych na podstawie 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 (Dz.U. EU L 200 z dnia 7 czerwca 2004, s. 1; dalej: rozporządzenie podstawowe).

Organ wskazał, że ustalenie to ma charakter tymczasowy (art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) i może ono zostać unieważnione, jeżeli nastąpi istotna zmiany aktywności zawodowej wnioskodawczynie lub instytucja ubezpieczeniowa miejsca wykonywania pracy będzie miała istotne zastrzeżenia co do określenia właściwego ustawodawstwa.

W dniu 23 października 2013 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wpłynęło pismo słowackiego organu ubezpieczeń społecznych - Socialna Poistovna. Organ ten wskazał, że kontrola, przeprowadzona w firmie M. s.r.o. wykazała, że pracownicy tejże firmy zawarli umowę o pracę, pracując 10 godzin miesięcznie z wynagrodzeniem 40 euro miesięcznie. W związku z tym nie zgadza się z ustaleniami polskiego organu rentowego, gdyż zdaniem organu słowackiego wnioskodawczynie wykonuje pracę dla M. s.r.o., która ma cechy pracy marginalnej (nieistotnej).

Decyzją z dnia 3 lutego 2014 r. organ rentowy stwierdził, że od 10 czerwca 2013 r. ustawodawstwem właściwym dla wnioskodawczynie w zakresie ubezpieczeń społecznych jest ustawodawstwo polskie w związku z tym, że praca wnioskodawczynie zatrudnionej w przedsiębiorstwie mającym siedzibę na terytorium Republiki Słowackiej, firmie M. s.r.o., miała charakter marginalny. Organ wskazał, że stosownie do treści art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego, praca o charakterze marginalnym nie będzie brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa na mocy art. 13 rozporządzenia podstawowego.

Pismem z dnia 27 marca 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował słowacką instytucję o swoim ustaleniu. Słowacka instytucja nie wniosła zastrzeżeń do ustalonego przez organ rentowy polskiego ustawodawstwa.

Z tytułu prowadzonej w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej w N., zajmującej się produkcją i handlem, J. Z. w 2013 r. osiągnęła przychód w wysokości 32.358,02 zł i dochód w wysokości 16.249,08 zł. W 2013 r. z tytułu pracy za granicą uzyskała dochód w wysokości 786,72 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za nieuzasadnione, stwierdzając, że ustawodawstwem właściwym dla ubezpieczonej jest ustawodawstwo polskie.

Sąd Apelacyjny [...] wyrokiem z dnia 18 listopada 2015 r. oddalił apelację wnioskodawczynie od powyższego wyroku, dzieląc przedstawione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne, jak też jego ocenę prawną.

Powódka zaskarżyła ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu naruszenia prawa materialnego, tj. art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego, przez jego błędną wykładnię, przez zdefiniowanie pracy marginalnej jako pracy wykonywanej przez 10 godzin miesięcznie za wynagrodzeniem 40 euro, podczas gdy pojęcie marginalności nie jest zdefiniowane.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego zawiera normę kolizyjną wskazującą na ustawodawstwo właściwe dla ubezpieczenia społecznego osoby normalnie wykonującej pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich Unii, służącą urzeczywistnieniu jednej z podstawowych zasad koordynacji systemów zabezpieczenia wyrażonej w art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którą osoby, do których stosuje się rozporządzenie podstawowe, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego.

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 w jednym tylko kraju członkowskim może zrealizować, składając wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego do instytucji państwa miejsca zamieszkania, która ma obowiązek wdrożenia procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

Z podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku wynika, że decyzja z dnia 3 lutego 2014 r., określająca dla wnioskodawczynie ustawodawstwo polskie od 10 czerwca 2013 r., nie jest pierwszą decyzją w tej kwestii, bowiem poprzedziło ją ustalenie ustawodawstwa słowackiego za ten sam okres - z dnia 20 września 2013 r. - o charakterze tymczasowym (art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego), a instytucja słowacka, zgodnie z art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, poinformowała o niemożności zaakceptowania

określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa. Jest to zatem sytuacja, w której, po pierwsze, zaistniała rozbieżność opinii między zainteresowanymi instytucjami, po drugie, nastąpiło nawiązanie kontaktów przez instytucję słowacką i polską, po trzecie, strona słowacka umotywowwała swoje stanowisko marginalnym charakterem pracy na terenie Słowacji (art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego). Wobec tego, zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja stanowi efekt „wspólnego porozumienia”, o którym mowa w art. 16 ust. 4 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, któremu ustawodawca unijny nie nadał jemu jakiegś instytucjonalnej formy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2016 r., I UZ 13/16, oraz z dnia 21 listopada 2016 r., II UK 735/15; z dnia 20 listopada 2016 r., II UZ 48/16 - niepublikowane).

W konsekwencji 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 (ewentualnie uniknięcia sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu), a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (ze względu na wysokość składek). Zatem z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie przepisów rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem 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), żądając ustalenia ustawodawstwa miejsca wykonywania pracy najemnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 27 września 2016 r., II UZ 14/16, z dnia 6 września 2016 r., I UZ 13/16 – niepublikowane, a dotyczące sytuacji, w której państwo miejsca świadczenia pracy najemnej kwestionuje ważność tytułu ubezpieczenia).

Należy w tym miejscu wskazać na utrwalony pogląd Sądu Najwyższego, że

o ważności tytułu ubezpieczenia społecznego na terytorium danego państwa władczo rozstrzygnąć może organ tego tylko państwa, natomiast Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i sąd ubezpieczeń społecznych jest pozbawiony kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (por. wyroki: z 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 13; z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47; z 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 216).

Wskazany brak kompetencji tyczy się także oceny pracy wykonywanej w innym państwie członkowskim jako marginalnej, a to przede wszystkim dlatego, że przepisy art. 16 rozporządzenia wykonawczego adresowane są do państw członkowskich i określają sposób postępowania właściwych organów tych państw w celu ustalenia wspólnego stanowiska odnośnie do ustawodawstwa, któremu podlega zainteresowany. Tak wyznaczony przedmiot postępowania oraz jego cel (doprowadzenia do sytuacji podlegania ustawodawstwu jednego państwa) determinuje zakres kontroli przez sąd ubezpieczeń społecznych decyzji organu rentowego o ustaleniu ustawodawstwa właściwego. Mianowicie, w postępowaniu zapoczątkowanym odwołaniem od takiej decyzji sąd bada wyłącznie to, czy zachowana została 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 Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Jest tak dlatego, że, po pierwsze, postępowanie to nie przewiduje arbitralnych decyzji państwa miejsca zamieszkania, wymagając wspólnego porozumienia z innym zainteresowanym państwem członkowskim, 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. Dalej idąc, żaden z przepisów rozporządzenia wykonawczego nie obliguje państwa miejsca zamieszkania do wdania się w spór z państwem świadczenia pracy najemnej w sytuacji, gdy zainteresowany kwestionuje stanowisko tego ostatniego państwa o niemożności zaakceptowania tymczasowego określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa. Co istotne także, 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. Wiążącą moc dokumentów stanowiących poświadczenie sytuacji danej osoby, wydanych do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, 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 C-2/05, *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid przeciwko Herbosch Kiere NV*, LEX nr 226253) Trybunał podkreślił, 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 jednak, 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. Podobnie w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r., w sprawie C-202/97, *Fitzwilliam Executive Search Ltd przeciwko Bestuur van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen*, LEX nr 82707) podkreślono, że art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71, w wersji skodyfikowanej rozporządzeniem nr 2001/83, powinien być interpretowany w ten sposób, że zaświadczenie E 101 wydane przez instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego wiąże instytucje zabezpieczenia społecznego innych państw członkowskich w zakresie, w jakim potwierdza objęcie pracowników przekazanych przez przedsiębiorstwo pracy czasowej systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo to ma siedzibę. Niemniej jednak, jeżeli instytucje innych państw członkowskich zgłaszają wątpliwości co do poprawności faktów, na których opiera się zaświadczenie, lub co do oceny prawnej tych faktów i, w konsekwencji, co do zgodności informacji zawartych w zaświadczeniu z rozporządzeniem nr 1408/71, a zwłaszcza z jego art. 14 ust. 1, instytucja wydająca zaświadczenie ma obowiązek ponownie zbadać podstawy, w oparciu o które zostało wydane oraz, gdzie to właściwe, cofnąć je (zob. także wyroki Trybunału: z 11 listopada 2004 r. w sprawie C-372/02, *Roberto Adanez-Vega przeciwko Bundesanstalt für Arbeit*, ECR 2004, s. I-10761; z 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).

Tak więc ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego przez państwo miejsca zamieszkania jest wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, a jedyna możliwość usunięcia tego dokumentu z obrotu prawnego

to kolejne porozumienie instytucji państw członkowskich co do tego, że sytuacja danej osoby do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego jest inna niż wynikałoby to z wydanego dokumentu (art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego). W takim przypadku dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydany w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, o charakterze ostatecznym, może być wycofany/uznany za nieważny przez instytucję, która go wydała, po wspólnym porozumieniu instytucji państw członkowskich (art. 5 *in fine* rozporządzenia wykonawczego), co umożliwia wydanie w jego miejsce (przez instytucję miejsca zamieszkania) kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie (zob. powołane wyżej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2016 r., II UK 733/15, niepublikowane). Także więc i z tego punktu widzenia zmiana ostatecznie ustalonego ustawodawstwa musi uzyskać akceptację wszystkich zainteresowanych państw.

W ostatecznej konkluzji wskazać należy, że wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego oznacza poddanie tej kwestii procedurze przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, której efektem jest wspólne porozumienie państw członkowskich, zapobiegające podwójnemu (lub wielokrotnemu) podleganiu ubezpieczeniu społecznemu albo nieobjęciu ubezpieczeniem w żadnym państwie członkowskim. Natomiast, jeśli intencją zainteresowanego jest uzyskanie potwierdzenia podlegania wskazanemu przez niego ustawodawstwu, to temu służy wniosek o wydanie poświadczenia na formularzu A1, którego podstawę stanowi art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. Wówczas ocena takiego żądania należy do organów i instytucji właściwych tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo miałyby być zastosowane. Z kolei wydanie tego poświadczenia będzie, jak wskazano wyżej, wiążące dla państwa miejsca zamieszkania przy ustaleniu ustawodawstwa właściwego tak długo, jak nie zostanie wycofane/unieważnione. W tej to właśnie procedurze zainteresowany może dochodzić swoich praw wynikających z norm kolizyjnych rozporządzenia podstawowego i tym samym doprowadzić do ustalenia ustawodawstwa państwa miejsca wykonywania pracy - zgodnie ze swoim żądaniem. W zależności zatem od swoich intencji, zainteresowany może poddać się procedurze koordynacyjnej

angażującej wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, w której niemożliwe jest podważanie co do *meritum* ich wspólnego porozumienia w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego (wystąpić w wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa właściwego), albo skorzystać z procedury umożliwiającej zakwestionowanie stanowiska państwa członkowskiego miejsca wykonywania pracy co do niepodlegania jego ustawodawstwu (wystąpić z wnioskiem o wydanie poświadczenia A1).

W rezultacie nieuzasadniony okazał się zarzut naruszenia art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego oraz nie zachodzi potrzeba zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym wykładni art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto po myśli art. 98 k.p.c. w związku z § 10 w związku z § 9 ust. 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).