



Sygn. akt II UK 461/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z wniosku M. Z.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi we W.
z udziałem zainteresowanego M. s.r.o. w C.
o podleganie polskim ubezpieczeniom społecznym,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 stycznia 2019 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawczyni od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

1) uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego we W. z dnia 23 września 2015 r., VIII U [...], a także decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 30 sierpnia 2013 r., [...] i przekazuje sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania,

2) zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział we W. na rzecz wnioskodawczyni kwotę 1830 (tysiąc osiemset trzydzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z 30 sierpnia 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we W. (organ rentowy) ustalił, że od 1 czerwca 2013 r. M. Z. (wnioskodawczyni) podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Odwołanie od powyższej decyzji wiośła wnioskodawczyni, zaskarżając ją w całości. Wyrokiem z 23 września 2015 r., VIII U [...] Sąd Okręgowy we W. oddalił odwołanie wnioskodawczyni.

Sąd Okręgowy ustalił, że 17 lipca 2013 r. wnioskodawczyni złożyła do organu rentowego wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego oświadczając, że podjęła zatrudnienie na terenie Słowacji przy jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Do wniosku załączyła zawartą 1 czerwca 2013 r. umowę o pracę z firmą M. s.r.o. z siedzibą w Republice Słowackiej, na czas nieokreślony od 1 czerwca 2013 r. Jako miejsce pracy wskazana została Słowacja, czas pracy został określony na 10 godzin w miesiącu, stanowisko pracy - jako promotor usług i produktów. Wynagrodzenie ustalono na kwotę 40-euro miesięcznie. Pismem z dnia 12 września 2013 r. wnioskodawczyni wskazała organowi rentowemu, że słowacki pracodawca odmówił wydania na poczet niniejszego postępowania szczegółowych dokumentów, takich jak raporty z wykonywanej pracy, itp., tłumacząc to ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa. Organ rentowy, nie znajdując podstaw do uznania, iż od 1 czerwca 2013 r. wnioskodawczyni faktycznie wykonywała pracę na terenie Słowacji, wydał decyzję stwierdzającą podleganie przez wnioskodawczynię ustawodawstwu polskiemu. Pismem z 30 sierpnia 2013 r. organ rentowy poinformował o powyższym ustaleniu słowacką instytucję ubezpieczeniową. Kolejnymi pismami z 16 marca 2015 r. i 24 marca 2015 r. organ rentowy ponownie poinformował słowacką instytucję ubezpieczeniową o wydaniu decyzji w przedmiocie podleganiu wnioskodawczyni ustawodawstwu polskiemu. Słowacka instytucja ubezpieczeniowa pozostawiła przedmiotowe pisma bez odpowiedzi.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji uznał, że odwołanie wnioskodawczym nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd Okręgowy zaznaczył, że warunkiem ustalenia dla wnioskodawczyni ustawodawstwa Republiki

Słowackiej w zakresie ubezpieczeń społecznych w spornym okresie było udowodnienie, iż umowa o pracę z firmą M. s.r.o. była faktycznie wykonywana na terenie Słowacji. Zdaniem Sądu Okręgowego wnioskodawczynie, zarówno w postępowaniu przed organem rentowym, jak też w postępowaniu toczącym się przed tym Sądem nie wykazała, aby praca na terenie Słowacji miała charakter inny niż marginalny. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zasadnie organ rentowy uznał, iż wnioskodawczynie prowadziła działalność gospodarczą w Polsce, która to działalność stanowiła podstawowe źródło dochodu wnioskodawczymi, natomiast praca na rzecz firmy M. miała jedynie dodatkowy charakter, zważywszy na wymiar czasu pracy i osiągnięte tam wynagrodzenie. Mając powyższe na uwadze wnioskodawczynie uznać należało za osobę wykonującą aktywność zawodową w tylko jednym państwie członkowskim i w związku z tym podlegającą ustawodawstwu ubezpieczeniowemu tego właśnie państwa.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniosła wnioskodawczynie, zaskarżając go w całości. Wyrokiem z 8 marca 2017 r., III AUa [...] Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację wnioskodawczynie.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że spór w niniejszej sprawie sprowadzał się do oceny, czy organ rentowy prawidłowo ustalił w zaskarżonej decyzji, że wnioskodawczynie od 1 czerwca 2013 r. w zakresie ubezpieczeń społecznych podlegała ustawodawstwu polskiemu. W związku z powyższym należało rozważyć, czy w sprawie znajduje zastosowanie 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. Urz. UE. L Nr 166, str. 1; dalej jako rozporządzenie podstawowe). W myśl powołanego przepisu, 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 lub, jeżeli wykonuje taką pracę w dwóch lub w kilku państwach członkowskich, ustawodawstwu określoneemu zgodnie z przepisem ust. 1 tegoż przepisu.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że wyłączona jest tym samym możliwość ustalenia prawa właściwego dla tego stosunku prawnego w inny sposób niż wskazany przez normę dotyczącą koordynacji ubezpieczeń społecznych. W

sprawach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stosunek prawny, na podstawie którego powstaje tytuł ubezpieczenia społecznego i stosunek ubezpieczenia społecznego, to dwie niezależne więzi prawne, które mogą podlegać prawu różnych państw członkowskich, przy czym stosownie do generalnej reguły wspólnotowej koordynacji ubezpieczeń społecznych, stosunek ubezpieczenia społecznego podlega prawu miejsca wykonywania pracy. Sąd Apelacyjny podniósł, że w niniejszej sprawie miały zastosowanie przepisy rozporządzenia podstawowego, ponieważ wnioskodawczyni domagała się ustalenia wobec niej ustawodawstwa właściwego, informując, że jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą na terytorium Polski (w Polsce ma też miejsce zamieszkania) oraz wykonuje pracę najemną na Słowacji na podstawie stosunku pracy z pracodawcą słowackim.

Sąd drugiej instancji zaznaczył, że zgodnie z art. 1 pkt a) rozporządzenia podstawowego, dla celów stosowania rozporządzenia określenie „praca najemna” oznacza wszelką pracę lub sytuację równoważną, traktowaną jako taką do celów stosowania ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce. Wnioskodawczyni weszła w stosunki ubezpieczenia społecznego o charakterze transgranicznym przez jednoczesne prowadzenie działalności gospodarczej i podjęcie pracy najemnej w różnych państwach, wobec czego konieczne było zbadanie, czy spełnia warunki ubezpieczenia ustanowione przez system zabezpieczenia społecznego w prawie krajowym wskazanym przez normy kolizyjne jako właściwe. W tym wypadku organ ubezpieczeń społecznych miejsca zamieszkania wnioskodawczyni był uprawniony tylko do wskazania ustawodawstwa właściwego stosownie do art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, a następnie, zgodnie z trybem rozwiązywania sporów określonym w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE. L 2009 Nr 284, str. 1, dalej jako rozporządzenie wykonawcze) zwrócić się 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 między samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Obie instytucje przeprowadziły zatem procedurę dotyczącą stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego, a przewidzianą w art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wbrew stanowisku wnioskodawczyni zebrany w sprawie materiał dowodowy nie pozwalał na zakwestionowanie ustalenia organu rentowego, a następnie Sądu pierwszej instancji, że praca wnioskodawczyni na Słowacji miała w istocie charakter marginalny. Przepisy unijne, co prawda nie zawierają definicji „pracy marginalnej”, jednak istotne w tym zakresie jest stanowisko Komisji Europejskiej, z którego wynika, że praca marginalna, to praca, która jest stała, ale ma niewielkie znaczenie pod względem: czasowym, to jest zajmuje mniej niż 5% regularnego czasu pracy i ekonomicznym, czyli stanowi mniej niż 5% całkowitego wynagrodzenia. Tymczasem miesięczny przychód wnioskodawczyni ze stosunku pracy w Słowacji wynosił 40 euro, co oznacza, że w zależności od kursu euro otrzymywała od słowackiego pracodawcy wynagrodzenie w wysokości około 145 zł miesięcznie, przy wymiarze pracy 10 godzin miesięcznie (2,5 godziny tygodniowo). Takie wynagrodzenie jest znacznie niższe nawet od minimalnego wynagrodzenia za pracę w Polsce w 2013 r., które wynosiło 1.600 zł brutto. Wymiar pracy był także znikomy. W świetle tych okoliczności słusznie Sąd Okręgowy uznał, że praca wnioskodawczyni na terenie Słowacji miała charakter marginalny. Wnioskodawczyni nie przedstawiła żadnych dowodów na ponoszenie przez pracodawcę jej kosztów dojazdów do pracy i zakwaterowania na Słowacji, co oznacza, że to jednak ona ponosiła wysokie koszty dojazdu do siedziby pracodawcy i koszty noclegów, co niewątpliwie pomniejszało i tak już niski dochód z pracy na terenie Słowacji.

Sąd Apelacyjny zauważył ponadto, że ust. 5b, dodany do art. 14 rozporządzenia wykonawczego na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 465/2012 z 22 maja 2012 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz. Urz. UE L 2012, Nr 149, s. 4) stanowi, iż praca o charakterze

marginalnym nie będzie brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa na mocy art. 13 rozporządzenia podstawowego, zatem również co do stanów faktycznych powstałych przed tą datą byłoby nieracjonalne i sprzeczne z postanowieniami preambuły rozporządzenia wykonawczego twierdzenie, że praca wykonywana w rozmiarze 10 godzin miesięcznie (jak w umowie podpisanej przez wnioskodawczyni) wyłącza ubezpieczenie z tytułu stale prowadzonej działalności w Polsce, która jest w przypadku wnioskodawczyni podstawowym źródłem dochodu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła wnioskodawczyni, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego uchylenie, jak również uchylenie poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego oraz decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wnioskodawczyni zarzuciła naruszenie: 1) art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego w związku art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia wykonawczego przez niezastosowanie, co skutkowało uznaniem przez Sąd drugiej instancji, że wnioskodawczyni od 1 czerwca 2013 r. podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, mimo wykonywania pracy najemnej na terenie Słowacji oraz prowadzenia działalności na własny rachunek na terenie Polski oraz obowiązywania normy kolizyjnej wskazującej na pierwszeństwo ustawodawstwa państwa miejsca wykonywania pracy najemnej; 2) art. 14 ust. 5 lit. b rozporządzenia wykonawczego w związku z art. 13 ust. 3 rozporządzenia 883/2004 przez jego bezpodstawne zastosowanie, co skutkowało uznaniem, iż praca najemna wnioskodawczyni na rzecz M. s.r.o. stanowi pracę o charakterze marginalnym, mimo że ani polski organ rentowy, ani Sąd nie miały kompetencji do oceny charakteru pracy wnioskodawczyni na terenie Słowacji, a postępowanie poprzedzające wydanie zaskarżonej decyzji nie dało podstaw do wyprowadzenia wniosku o marginalności pracy wnioskodawczyni; art. 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego w związku z art. 6 k.c. przez jego błędną wykładnię, że wnioskodawczyni zobowiązana była do przedstawienia także dokumentów i dowodów na potwierdzenie, że świadczona przez nią praca rzeczywiście była wykonywana oraz że nie miała charakteru marginalnego, co skutkowało uznaniem

przez Sąd drugiej instancji, że skarżąca nie wykazała, że w stosunku do niego właściwym z zakresu ubezpieczeń społecznych jest ustawodawstwo słowackie; 4) art. 233 § 1 k.p.c. przez niedokonanie przez Sąd drugiej instancji wszechstronnej analizy materiału dowodowego zgromadzonego w przedmiotowej sprawie, w szczególności przez pominięcie niezachowania wymaganego trybu przez organ rentowy w celu wyjaśnienia wątpliwości, co do faktycznego wykonywania pracy najemnej oraz charakteru pracy wykonywanej przez wnioskodawczynię, i mimo nie wyjaśnienia tych kwestii uznanie przez Sąd drugiej instancji, iż wyrok Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzająca go decyzja organu rentowego z 30 sierpnia 2013 r. zostały wydane w granicach prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wnioskodawczynie okazała się zasadna w stopniu uzasadniającym uchylenie obu wydanych w sprawie wyroków i poprzedzającej je decyzji organu rentowego. Decyzja ta została bowiem podjęta przez organ rentowy bez uprzedniego wyczerpania trybu porozumienia z instytucją właściwą innego Państwa Członkowskiego (Słowacji), unormowanego w art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku z 15 marca 2018 r., III UK 44/17, z przywołaniem obszernego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w przypadku osoby, która jest stroną transgranicznych stosunków ubezpieczenia społecznego przybierających postać jednoczesnego wykonywania działalności stanowiącej tytuł do podlegania tym ubezpieczeniom w różnych Państwach Członkowskich, powinna złożyć do instytucji państwa miejsca zamieszkania wnioski o ustalenie ustawodawstwa właściwego. Instytucja ta ma obowiązek wdrożenia procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. 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 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 (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).

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się 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 (np. wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2016 r., I UK 370/15, LEX nr 2166375). Nie jest więc dopuszczalna ocena przez polski organ rentowy spełnienia warunków objęcia wnioskodawcy ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129 oraz z 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, LEX nr 2427167). 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 art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego.

Brak kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim dotyczy także oceny pracy wykonywanej w innym państwie członkowskim jako marginalnej, dlatego kierując się przedstawionymi powyżej zasadami, w wyroku z 15 marca 2018 r., III UK 44/17 Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu drugiej instancji, a także poprzedzający go wyrok Sądu pierwszej instancji i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, ponieważ z ustaleń faktycznych nie wynikało, by organ rentowy przed wydaniem decyzji ostatecznie określającej ustawodawstwo właściwe w rozumieniu art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, poinformował w jakikolwiek sposób instytucję brytyjską o swoim ustaleniu oraz by owa instytucja brytyjska udzieliła organowi rentowemu jakiejkolwiek informacji, która pozwoliłaby na przyjęcie tezy, że aprobuje to ustalenie lub przynajmniej nie wnosi do niego zastrzeżeń. Oznaczało to, że organ rentowy nie przeprowadził żadnej procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Nieprzeprowadzenie tej

procedury (niemożliwe do „naprawienia” w postępowaniu sądowym) oznacza zaś, że organ rentowy, nie uzyskując stanowiska instytucji właściwej państwa świadczenia pracy najemnej, dokonał samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim wobec osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Tego rodzaju rozstrzygnięcie leży poza kompetencją organu rentowego (postanowienia Sądu Najwyższego z 27 września 2016 r., I UZ 14/16 oraz z 20 listopada 2016 r., I UZ 48/16).

W niniejszej sprawie zaś organ rentowy wydał decyzję z 30 sierpnia 2013 r jednocześnie tego samego dnia poinformował – już po wydaniu decyzji - instytucję słowacką o ustaleniu ustawodawstwa polskiego jako właściwego, z uwagi na marginalny charakter pracy wykonywanej przez wnioskodawczynię na Słowacji. Tym samym zaskarżona decyzja została wydana bez uzyskania stanowiska instytucji słowackiej, a przynajmniej jej milczącej zgody (wskutek upływu dwumiesięcznego terminu tzw. decyzji tymczasowej w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego). Jest to wada postępowania organu rentowego, która nie podlega konwalidacji w toku postępowania sądowego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.