



Sygn. akt III UK 50/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda

SSA Marek Procek (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania P. D.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J.
o ustalenie czasookresu właściwego ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 26 stycznia 2017 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

**1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zmienia wyrok Sądu
Okręgowego w R. z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt IV U (...), w
ten sposób, że oddala odwołanie;**

**2. odstępuje od obciążania P. D. kosztami procesu w
postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 stycznia 2015 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J., w oparciu o przepisy art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października

1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 z późn. zm.) w związku z art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE. L 2004.166.1 z dnia 30 kwietnia 2004 r. z późn. zm.) i art. 14 ust. 5b, oraz art. 16 ust. 1-3 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.UE. L 2009.284.1 z późn. zm.), stwierdził, iż wnioskodawca P. D. w okresie od 1 lutego 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. podlega ustawodawstwu litewskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy podniósł, że w sytuacji prowadzenia przez wnioskodawcę w kraju pozarolniczej działalności gospodarczej z równoczesnym podjęciem z dniem 1 lutego 2014 r. zatrudnienia na terenie Litwy w oparciu o umowę o pracę zawartą z litewskim pracodawcą na czas nieokreślony, zaistniały podstawy do ustalenia dla wnioskodawcy, jako właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych, ustawodawstwa litewskiego. Równocześnie organ rentowy stwierdzał, iż do dnia wydania niniejszej decyzji litewska instytucja zabezpieczenia społecznego nie zgłosiła sprzeciwu do tak ustalonego ustawodawstwa.

W odwołaniu od przedstawionej decyzji P. D. wniósł o jej częściową zmianę poprzez potwierdzenie, iż ustalone prawidłowo przez organ rentowy ustawodawstwo litewskie w zakresie zabezpieczenia społecznego winno mieć charakter nieoznaczony końcowo, tak jak zawarta przez niego z litewskim pracodawcą na czas nieokreślony umowa o pracę.

W odpowiedzi na odwołanie Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J., wnosząc o oddalenie żądania wnioskodawcy, stwierdził, że jakkolwiek przyjęte w zaskarżonym zakresie rozstrzygnięcie o jedynie czasowym (na okres jednego roku) właściwym dla wnioskodawcy ustawodawstwie litewskim nie ma wprost swojej podstawy prawnej w przepisach normujących koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej, to mimo wszystko w drodze analogii winien mieć tu swoje zastosowanie art. 14 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16

września 2009 r. przewidujący, że instytucje zainteresowane w celu określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa uwzględniają sytuację jaka prawdopodobnie może mieć miejsce podczas kolejnych dwunastu miesięcy.

Wyrokiem z dnia 9 czerwca 2015 r. Sąd Okręgowy w R., zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż wnioskodawca podlega ustawodawstwu litewskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego, począwszy od dnia 1 lutego 2014 r. na czas nieokreślony.

Sąd Okręgowy ustalił, że P. D. prowadzi na terenie Polski działalność gospodarczą pod nazwą „F.” w D. W dniu 19 marca 2014 r. wnioskodawca powiadomił Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. o podjęciu zatrudnienia na terenie Litwy, na podstawie umowy o pracę z dnia 1 lutego 2014 r. zawartą z pracodawcą litewskim „D.” na czas nieokreślony. Następnie organ rentowy pismem z dnia 26 marca 2014 r. ustalił wobec wnioskodawcy, jako tymczasowe, ustawodawstwo litewskie w zakresie zabezpieczeń społecznych w okresie od 1 lutego 2014 r. do 31 stycznia 2015 r., powiadamiając jednocześnie o powyższym litewską instytucję zabezpieczenia społecznego, która w piśmie z dnia 13 listopada 2014 r. zażądała od ZUS dodatkowych wyjaśnień w zakresie dokonania oceny marginalności zatrudnienia wnioskodawcy na Litwie. W odpowiedzi na powyższe, organ rentowy pismem z dnia 13 stycznia 2015 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, wykluczając przy tym marginalność pracy najemnej wnioskodawcy poza granicami kraju. W pismach z dnia 17 listopada 2014 r. oraz z dnia 17 grudnia 2014 r. wnioskodawca zwracał się do organu rentowego o wydanie decyzji w sprawie określenia ustawodawstwa właściwego. W konsekwencji Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. wydał w dniu 13 stycznia 2015 r. zaskarżoną decyzję.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w stanie faktycznym sprawy, zastosowanie ma wyłącznie przepis art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 833/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dlatego, skoro P. D., prowadzący pozarolniczą działalność w Polsce, ma zawartą umowę o pracę z pracodawcą litewskim na czas nieokreślony, ustawodawstwo litewskie winno być dla niego ustalone na cały czas trwania tej umowy. Sąd Okręgowy w R. zauważył, że przywoływany przez organ

rentowy art. 14 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 odnosi się wyłącznie to przypadków przewidzianych w jego ust. 8 i 9, a te nie dotyczą odwołującego.

W apelacji od powyższego wyroku organ rentowy wnosił o jego zmianę poprzez oddalenie odwołania, zarzucając Sądowi pierwszej instancji naruszenie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i art. 14 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że w stosunku do osoby wykonującej pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich Unii dopuszczalne jest ustalenie właściwego ustawodawstwa na czas nieokreślony, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia wskazanych przepisów prowadzić winna do wniosku, że w tym przypadku znajdzie swoje zastosowanie ograniczenie czasowe przewidziane w wyżej wskazanym art. 14 ust. 10 rozporządzenia wykonawczego.

Wyrokiem z dnia 2 grudnia 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację.

Motywuując swoje rozstrzygnięcie, Sąd drugiej instancji wskazał, iż brak dostatecznych podstaw prawnych do czasowego ograniczania ustalenia właściwego ustawodawstwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w sytuacji świadczenia przez ubezpieczonego w kraju z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej pracy najemnej za granicą w oparciu o umowę o pracę zawartą na czas nieokreślony. Sąd ten – powołując się na pogląd wyrażony w literaturze prawniczej – zauważył przy tym, że zważywszy na wyrażoną w art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE. L 2004.166.1) zasadę terytorialności, jak też, przywołany w podstawie prawnej zaskarżonej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, art. 83 ust. 1 ustawy systemowej odnoszący się do przebiegu ubezpieczenia w kraju, wydawana w tym przedmiocie decyzja organu rentowego winna - w odniesieniu do odwołującego - brzmieć prawidłowo, iż „po dniu 1 lutego 2014 r. nie ma do niego zastosowania polski system zabezpieczenia społecznego”. W ocenie tegoż Sądu,

z uwagi na zasadę rozpoznawania sporów w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w granicach wyznaczonych, z jednej strony treścią zaskarżonej decyzji, z drugiej zaś żądaniem odwołania oraz mając na względzie przewidziane w art. 477¹⁴ k.p.c. jedynie dopuszczalne procesowo sposoby rozstrzygnięcia tej kategorii spraw, niemożliwym była ewentualna - sugerowana powyżej - korekta zaskarżonej decyzji organu rentowego przez Sąd pierwszej instancji. Korekta ta - według Sądu Apelacyjnego - nie jest także możliwa do przeprowadzenia w postępowaniu odwoławczym. W konsekwencji powyższego, przyjęte przez Sąd Okręgowy R. w zaskarżonym wyroku rozstrzygnięcie należy rozumieć jako przesądzające o ustaleniu jako właściwego dla wnioskodawcy w zakresie zabezpieczeń społecznych ustawodawstwa litewskiego, poczynszy od dnia zawarcia przez niego z litewskim pracodawcą umowy o pracę na czas nieokreślony bez ograniczenia czasowego, co tym samym oznacza, iż ustawodawstwo to będzie miało zastosowanie tak długo, jak długo sytuacja odwołującego pozostanie niezmienna w zakresie stosowania 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.

Odnosząc się zaś do zarzutów apelacji, Sąd Okręgowy wskazał, iż art. 14 ust. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, niezależnie od tego, że odnosi się do - nie mających odniesienia w przypadku wnioskodawcy - sytuacji przewidzianych w jego ust. 8 i 9, to nadto usytuowany został jako jedynie przepis zawierający szczegółowe uregulowania dotyczące art. 12 i 13 rozporządzenia podstawowego (definiujący, dla określenia mającego mieć zastosowanie ustawodawstwa, pewne związane z tym pojęcia). Tego zaś rozwiązania nie znajdujemy już w art. 16, który odnosi się wprost do samej procedury dotyczącej zastosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego. Nawet literalna treść omawianego przepisu nie daje dostatecznej podstawy do ograniczenia czasowego w ustalaniu właściwego ustawodawstwa dla przypadków tam przewidzianych, skoro przepis ten nakazuje jedynie aby instytucje zainteresowane uwzględniały sytuację, jaka prawdopodobnie może mieć miejsce podczas kolejnych dwunastu miesięcy

kalendarzowych. Tym samym, gdyby racjonalny unijny prawodawca chciał przewidzieć tego rodzaju rozstrzygnięcie, jakie przyjął w zaskarżonej decyzji Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to niewątpliwie dałby temu wprost wyraz w stosownych przepisach rozporządzenia wykonawczego w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a tego rozwiązania w przepisach tych jednak zabrakło. Należy też zauważyć, że co do zasady instytucje ubezpieczeniowe krajów unijnych nie są uprawnione do wykładni przepisów omawianych rozporządzeń, bo to zastrzeżone zostało dla Komisji Administracyjnej, stosownie do art. 72 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004. Wykładnia taka może też wynikać z wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Tych jednak brak w odniesieniu do omawianego zagadnienia, przy czym Sąd Apelacyjny z naprowadzonych już wyżej względów nie widział też konieczności zwrócenia się w tym przedmiocie do ww. Trybunału Europejskiego z pytaniem prejudycjalnym. Sąd Apelacyjny zauważył - w związku z pojawiającą się w innych tego rodzaju sprawach argumentacją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nawiązującą do brzmienia art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, jako mającego dodatkowo uzasadniać czasowe ograniczanie ustalenia właściwego ustawodawstwa - że przede wszystkim przepis ten, odnoszący się do dostarczania informacji zainteresowanym oraz pracodawcom, jest w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy skierowany nie do pozwanego organu rentowego, ale do instytucji właściwej państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, a więc do litewskiej instytucji ubezpieczeniowej, przy czym przewidując nawet w takich razach na jak długo i na jakich warunkach ustawodawstwo to ma mieć swoje zastosowanie, odnosi się do „stosownych przypadków”, które - jak zaznaczono wyżej - wykluczyć należy w odniesieniu do wnioskodawcy. Według Sądu drugiej instancji, są to kwestie pochodne związane z wydawaniem przez właściwą instytucję ubezpieczeniową zaświadczenia A 1, co siłą rzeczy w odniesieniu do wnioskodawcy, gdy zaświadczenie to pochodzić może od litewskiej instytucji, pozostać musi też poza oceną sądu krajowego, choć i tu zauważyć przyjdzie, że gdy idzie o wydawanie tego rodzaju dokumentu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, to nawet z informacji zamieszczonej na stronie internetowej organu rentowego dotyczącej zasad wydawania ww. formularza

wynika wprost, że „zaświadczenie A1 wydaje się zasadniczo na rok, przepisy nie zawierają jednak w tym względzie cenzury czasowej - tak jak przy oddelegowaniu”. Sąd drugiej instancji podniósł także, iż w przypadku przesądzenia o właściwym ustawodawstwie na czas nieoznaczony, to w interesie samego ubezpieczonego jest przewidziane w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 przekazanie instytucji właściwej informacji, które będą mieć wpływ na zastosowanie właściwego ustawodawstwa (w tym przypadku np. rozwiązania z wnioskodawcą umowy o pracę najemną z litewskim pracodawcą), aby zachować uprawnienia do korzystania ze świadczeń przewidzianych w danym systemie zabezpieczenia społecznego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. oparł na podstawie naruszenia prawa materialnego, tj. 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 w zw. z art. 14 ust. 10 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, poprzez przyjęcie, że w stosunku do osoby wykonującej pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych Państwach Członkowskich dopuszczalne jest ustalenie właściwego ustawodawstwa tylko na czas nieokreślony, w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia wskazanych przepisów prowadzić powinna do wniosku, że w omawianym przypadku znajdzie zastosowanie ograniczenie czasowe z art. 14 ust. 10 rozporządzenia nr 987/2009.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji i oddalenie odwołania. Wniósł także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona, aczkolwiek powołana w jej podstawach argumentacja nie może prowadzić do zakładanych przez skarżącego, wniosków.

Sąd drugiej instancji trafnie wskazał, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 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 2004.166.1 - dalej nazywanego rozporządzeniem podstawowym), kluczową zasadą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, zakładającą rzeczywiste istnienie konkurencyjnych tytułów ubezpieczenia, jest podleganie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego. Z zasady tej wynikają dyrektywy postępowania dla instytucji państw członkowskich oraz organów odwoławczych regulowane przepisami 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. Urz. UE L 2009.284.1 - dalej nazywanego rozporządzeniem wykonawczym).

Wobec powyższego, opisana w treści art. z art. 16 rozporządzenia wykonawczego procedura uzgodnień między instytucjami państw członkowskich dotyczących stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego, toczy się w istocie bez udziału osoby, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich. Kończy się zaś poinformowaniem zainteresowanego przez instytucję właściwą państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone, jako mające zastosowanie, o tym, które ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone.

W tych okolicznościach, przedmiotem decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako instytucji państwa członkowskiego, w którym osoba, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, ma miejsce zamieszkania (po przeprowadzeniu procedury uzgodnień między instytucjami państw członkowskich dotyczących stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego) powinno być, zgodnie z zasadą terytorialności przyjętą w art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego i art. 83 ust.

1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (na który powołuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zaskarżonej decyzji), nie tyle wskazanie ustawodawstwa właściwego, bo czyni to – zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego – instytucja właściwa (której ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone), lecz będące następstwem tego określenia ustalenie, że po określonym w decyzji dniu do wymienionej osoby nie ma zastosowania polski system zabezpieczenia społecznego. Mówiąc ogólniej, instytucja miejsca zamieszkania może wydać decyzję, że ustala ustawodawstwo właściwe jej państwa członkowskiego, albo decyzję stwierdzającą, że ustawodawstwo jej państwa nie jest właściwe (tak Krzysztof Ślebzak, Ustalanie ustawodawstwa tymczasowego na podstawie rozporządzeń 883/2004 oraz 987/2009, PiZS 2014 nr 7). Oczywiście być musi przy tym, iż instytucja miejsca zamieszkania nie dokona takowego ustalenia na okres 12 miesięcy, powołując się przy tym wprost lub przez analogię na art. 14 ust. 10 rozporządzenia wykonawczego. Po pierwsze, przepis ten adresowany jest do zainteresowanych instytucji określających - mające zastosowanie - ustawodawstwo. Po drugie, zawiera on hipotezę pozwalającą zainteresowanym instytucjom zabezpieczenia społecznego na określenie - mającego zastosowanie - ustawodawstwa. Po trzecie, nawet z treści powołanego przepisu nie wynika, aby owo określenie miało zostać ograniczone do 12 miesięcy.

Przedstawione wyżej wywody skutkują wnioskiem, iż decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzająca, iż wnioskodawca P. D. w okresie od 1 lutego 2014 r. do 31 stycznia 2015 r. podlega ustawodawstwu litewskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego, nie znajduje oparcia w treści powołanych przepisów.

W tych okolicznościach bezpodstawna okazała się również jej zmiana poprzez stwierdzenie, iż wnioskodawca podlega ustawodawstwu litewskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego, począwszy od dnia 1 lutego 2014 r. na czas nieokreślony.

Skoro natomiast Sąd drugiej instancji związany był zakazem *reformationis in peius* oraz Sąd Najwyższy jest dodatkowo związany granicami zaskarżenia oznaczonym w skardze kasacyjnej (art. 398¹³ k.p.c.), to należało, na podstawie

art. 398¹⁶ k.p.c., uchylić zaskarżony wyrok oraz zmienić wyrok Sądu Okręgowego w R. z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt IV U (...), w ten sposób, by oddalić odwołanie.

r.g.