

Sygn. akt III USK 17/22

POSTANOWIENIE

Dnia 6 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania D. P.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Wałbrzychu
o ustalenie właściwego ustawodawstwa,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 6
października 2022 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we
Wrocławiu
z dnia 28 maja 2021 r., sygn. akt III AUa 484/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Świdnicy, wyrokiem z 14 stycznia 2021 r., oddalił odwołanie D. P. od dwóch decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Wałbrzychu z 17 kwietnia 2020 r., w których organ rentowy ustalił, że wnioskodawca podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 4 kwietnia do 31 października 2017 r. (decyzja nr [...]) oraz od 1 listopada 2017 r. do 31 października 2020 r. (decyzja nr [...])¹.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy wniósł odwołujący się D.P.(dalej także „wnioskodawca”), zaskarżając wyrok ten w całości.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z 28 maja 2021 r., oddalił apelację.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy, wydając zaskarżony wyrok, wyjaśnił wszystkie istotne okoliczności sprawy, przeprowadził wyczerpujące

postępowanie dowodowe oraz dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych. Sąd Apelacyjny nie przeprowadził uzupełniającego postępowania dowodowego ani nie zmienił ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, które w całości podzielił.

Sąd drugiej instancji uznał za niezasadny zarzutu nieważności postępowania, której apelujący upatrywał w niewezwaniu do udziału w sprawie zarówno słowackiego, jak i niemieckiego pracodawcy wnioskodawcy. Sąd odwoławczy powołał się na ugruntowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że pracodawca zatrudniający ubezpieczonego za granicą nie jest zainteresowanym w sprawie z odwołania ubezpieczonego przeciwko polskiemu organowi rentowemu o ustalenie właściwego ustawodawstwa, a wynik takiej sprawy nie dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków zagranicznego pracodawcy (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 maja 2020 r., I UK 227/19, LEX nr 3029180 i powołane tam orzecznictwo).

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie miały art. 16 ust. 1, 2 i 3 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 Nr 284, s. 1). 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 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 nie

poinformuje instytucji wyznaczonej 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 podzielił wyrażone w orzecznictwie stanowisko, że w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego następuje tylko wstępne określenie ustawodawstwa, które ma charakter tymczasowy, a zatem nieprzesądzający o tym, że wskazane w tym trybie ustawodawstwo jest właściwe dla ubezpieczonego. Ustalenie ustawodawstwa w trybie art. 16 ust. 2 nie zawsze musi oznaczać, że ustawodawstwo to zostanie określone na podstawie art. 13 rozporządzenia podstawowego. Natomiast zawsze takie tymczasowe wyznaczenie uruchamia procedurę zmierzającą do ostatecznego określenia ustawodawstwa w danym przypadku. Zatem instytucja krajowa, ustalając tymczasowo ustawodawstwo, może przyjąć stosowanie ustawodawstwa polskiego, a więc innego niż wynika to z normy kolizyjnej zawartej w art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, zwłaszcza w sytuacji, gdy ma wątpliwości co do tego, czy istotnie mamy do czynienia ze zbiegiem tytułów ubezpieczenia, w szczególności, czy wnioskodawca świadczy lub świadczył 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.

Tak też się stało w przedmiotowej sprawie. W reakcji na pismo ZUS z 6 grudnia 2019 r. o tymczasowym ustaleniu ustawodawstwa polskiego dla wnioskodawcy w okresie od 4 kwietnia 2017 r. do 31 października 2017 r. instytucja słowacka, w piśmie z 27 grudnia 2019 r., nie kwestionowała tego ustalenia, lecz zwróciła się jedynie z wyjaśnieniem określenia obowiązującego ustawodawstwa w okresie od 1 do 6 listopada 2017 r., bowiem spółka M. zgłosiła D. P. jako pracownika również w tym okresie. Po wyczerpującym wyjaśnieniu tych wątpliwości, które miało miejsce w piśmie ZUS z 30 stycznia 2020 r., doręczonym instytucji słowackiej w dniu 10 lutego 2020 r., słowacka instytucja ubezpieczeniowa nie wniosła żadnego sprzeciwu do dokonanych przez organ rentowy ustaleń.

W odniesieniu do spornego okresu, w którym – jak twierdził wnioskodawca – wykonywał pracę na terenie Niemiec, ZUS, w piśmie z 6 grudnia 2019 r., które doręczone zostało niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej 16 grudnia 2019 r., poinformował, że w okresie od 1 listopada 2017 r. do 31 października 2020 r. wobec D. P. zastosowanie znajduje ustawodawstwo polskie. Do dnia wydania przez ZUS zaskarżonej w tej sprawie decyzji ostatecznej w kwestii ustalenia właściwego ustawodawstwa, niemiecka instytucja ubezpieczeniowa nie odniosła się do tej kwestii, w tym przede wszystkim nie zgłosiła zastrzeżeń do ustalenia polskiego ustawodawstwa dla wnioskodawcy.

W świetle art. 5 i art. 16 rozporządzenia wykonawczego, stanowisko instytucji słowackiej i niemieckiej nie może być w przedmiotowej sprawie niedostrzegane czy ignorowane. Brak reakcji instytucji ubezpieczeniowych państw, w których zgłoszono wnioskodawcę jako pracownika, jednoznacznie wskazuje na prawidłowość ustalenia polskiego ustawodawstwa przez ZUS. W ten bowiem sposób, uzgodnionymi (skoro brak było sprzeciwu) stanowiskami tych instytucji, w praktyce zakończono procedurę przewidzianą w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, a zaskarżone decyzje jedynie potwierdzają to „ostateczne” stanowisko instytucji ubezpieczeniowych (stanowisko zajęte przez brak sprzeciwu). W tej sprawie zatem instytucje ubezpieczeniowe wymieniły między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków wnioskodawcy, do którego miało zastosowanie rozporządzenie podstawowe.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu wniósł D. P., zaskarżając wyrok ten w całości. Skargę oparto na podstawach: 1) naruszenia przepisów postępowania – art. 378 § 1 w związku z art. 477¹¹ § 2 k.p.c. oraz art. 379 pkt 5 k.p.c., 2) naruszenia prawa materialnego – art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zaopatrzenia społecznego; art. 3 ust. 2; art. 14 ust. 5 lit. b; art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 6 k.c.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego, poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy oraz

decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Wniósł także o zasądzenie od organu rentowego na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W ocenie skarżącego skarga jest oczywiście uzasadniona oraz zachodzi nieważność postępowania. Wniosek taki uzasadnia nieprawidłowa ocena Sądu drugiej instancji, że organ rentowy prawidłowo ustalił ustawodawstwo właściwe w zakresie ubezpieczeń społecznych, podczas gdy z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że organ rentowy nie wyjaśnił dostatecznie wszelkich okoliczności sprawy. Brak bowiem jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, że organ rentowy przeprowadził postępowanie wyjaśniające z instytucją słowacką oraz niemiecką, w zakresie ustalenia marginalnego charakteru wykonywanej tam pracy. Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania uzasadnia także naruszenie przez Sąd drugiej instancji przepisów procesowych w wyniku pominięcia w postępowaniu sądowym słowackiego i niemieckiego pracodawcy jako zainteresowanych w sprawie, a tym samym niedostrzeżenie, że doszło do nieważności powstępowania, i nieuwzględnienia tego zarzutu.

Organ rentowy nie wniósł odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

1. Według art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący powołuje się na nieważność postępowania oraz na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej.

Zarzut nieważności postępowania przed Sądem pierwszej instancji był już przedmiotem oceny Sądu drugiej instancji. Także wątpliwości skarżącego

dotyczące prawidłowo przeprowadzonej procedury współdziałania instytucji właściwych zostały szczegółowo rozważone przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Sąd drugiej instancji uzasadnił swój wyrok, korzystając z bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego w analogicznych sprawach. Kwestia procedury ustalania ustawodawstwa właściwego była już wielokrotnie przedmiotem analizy zarówno polskiego Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, czego wyraz dał w swoim rozstrzygnięciu Sąd drugiej instancji.

Uwzględniając tę uwagę wstępną, Sąd Najwyższy uznaje, że żadna z przesłanek uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie została przez skarżącego wykazana.

2. W sprawie nie doszło do nieważności postępowania. Zgodnie z art. 379 pkt 5 k.p.c., nieważność postępowania ma miejsce wtedy, gdy strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. Zgodnie z art. 477¹¹ § 1 k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stroną jest między innymi osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, oraz zainteresowany. Zainteresowanym zgodnie z art. 477¹¹ § 2 k.p.c. jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia sprawy. Postępowanie przed polskim organem rentowym oraz przed polskim sądem ubezpieczeń społecznych dotyczyło podlegania skarżącego ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pozarolniczej działalności (działalności gospodarczej). Kwestię podlegania skarżącego ubezpieczeniu na terytorium Republiki Słowackiej lub Republiki Federalnej Niemiec z tytułu zatrudnienia u tamtejszych pracodawców mógł oceniać wyłącznie słowacki i niemiecki właściwy organ – instytucja właściwa dla zabezpieczenia społecznego – oraz ewentualnie sąd rozpoznający odwołanie od decyzji tego organu.

W postępowaniu dotyczącym decyzji polskiego organu rentowego ustalającej jako właściwe polskie ustawodawstwo nie mają statusu strony (w rozumieniu art. 477¹¹ k.p.c.) zagraniczne podmioty, które zatrudniały osobę podlegającą w Polsce polskiemu ustawodawstwu. W kwestii statusu procesowego zagranicznego podmiotu zlecającego pracę najemną w rozumieniu art. 1 lit. a rozporządzenia nr 883/2004 osobie, która w Polsce prowadzi działalność na własny rachunek, judykatura, w tym Sąd Najwyższy, wypowiadała się kilkakrotnie.

W wyroku z 25 listopada 2016 r., I UK 370/15 (LEX nr 2166375), Sąd Najwyższy stwierdził, że w sprawie o ustalenie właściwego ustawodawstwa, wynikającej z aspektu marginalnego charakteru pracy za granicą, sąd nie jest zobligowany do zawiadamiania na podstawie art. 477¹¹ § 2 k.p.c. jako zainteresowanego zagranicznego pracodawcy. Wynik toczącej się sprawy nie dotyka bowiem bezpośrednio praw i obowiązków zagranicznego pracodawcy. Ocena, czy praca wykonywana w jednym z państw unijnych miała charakter marginalny, należy do kompetencji dwu (lub więcej) właściwych instytucji ubezpieczeniowych, które powinny dojść do konsensusu w takiej sprawie, także osiągniętego w drodze concyliacji. Trafność tego poglądu została potwierdzona w szeregu późniejszych orzeczeń Sądu Najwyższego (np. w wyroku z 22 sierpnia 2018 r., III UK 115/17, LEX nr 2559409; w postanowieniach: z 13 marca 2018 r., I UK 206/17, LEX nr 2488716; z 25 kwietnia 2018 r., II UK 326/17, LEX nr 2549241; z 21 listopada 2018 r., I UK 453/17, LEX nr 2580186).

Zaniechanie wezwania do udziału w sprawie zagranicznych pracodawców skarżącego nie stanowiło naruszenia art. 477¹¹ k.p.c. i nie doprowadziło do nieważności postępowania przed Sądem Okręgowym, co Sąd Apelacyjny powinien był – zdaniem skarżącego – stwierdzić z urzędu.

Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał również oczywistą zasadność skargi. Powołanie się na przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. wymaga wykazania niewątpliwej, widocznej na pierwszy rzut oka, bez konieczności głębszej analizy, sprzeczności wyroku z przepisami prawa niepodlegającymi różnej wykładni (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; z 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004 nr 3, poz. 49).

W zakresie rozstrzygnięcia, czy procedura ustalenia ustawodawstwa właściwego uregulowana w art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia nr 987/2009 została przeprowadzona prawidłowo, warto przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z 10 maja 2017 r., I UK 456/16 (LEX nr 2352167), w którym wyjaśniono, że choć wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi poprzedzać wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 procedura, to prawodawca unijny nie nadał jakiegś instytucjonalnej formy „wspólnemu porozumieniu”, o którym mowa w

art. 16 ust. 4 tego rozporządzenia. Zatem może ono polegać na: (-) poinformowaniu przez instytucję właściwą dla miejsca świadczenia pracy najemnej o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa; (-) wydaniu przez instytucję właściwą dla miejsca zamieszkania decyzji w indywidualnej sprawie (o charakterze tymczasowym – w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu tej decyzji przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy przez niewniesienie zastrzeżeń (art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia nr 987/2009). Drugi przypadek miał miejsce w rozpoznawanej sprawie, co ustaliły Sądy obu instancji.

Wobec braku sformalizowania w stosownych przepisach o koordynacji systemów zaopatrzenia społecznego procedury wymiany informacji między instytucjami zabezpieczenia społecznego różnych państw UE oraz z uwagi na brak kompetencji polskiego organu rentowego oraz polskich sądów do rozstrzygania o zagranicznych stosunkach ubezpieczenia społecznego nie można podzielić wyrażonego w skardze poglądu, że organ rentowy nie przeprowadził w sposób prawidłowy postępowania wyjaśniającego. W takich okolicznościach nie można twierdzić, że doszło do jakiegokolwiek naruszenia procedury ustalania ustawodawstwa właściwego, a tym bardziej, że skarga kwestionująca to ustalenie jest oczywiście uzasadniona.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c.

[as]