



Sygn. akt III USKP 164/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Rzeszowie

o ustalenie tymczasowego ustawodawstwa,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 19 października 2022 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie

z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt III AUa 242/19,

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zmienia wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 7 lutego 2019 r., IV U 820/18 i oddala odwołanie,

2. zasądza od odwołującego się na rzecz organu rentowego kwotę 420 (czterysta dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed sądami obu instancji i w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie wyrokiem z dnia 7 lutego 2019 r. zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Rzeszowie z dnia 27 kwietnia 2018 r. i stwierdził, że odwołujący się M. S. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu w okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że odwołujący się figuruje w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa od dnia 1 maja 2011 r. Na dokumencie zgłoszenia wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych od dnia 1 czerwca 2013 r. wykazał jako przyczynę „inna przyczyna zarejestrowania”. W okresie od dnia 1 sierpnia 2014 r. do dnia 31 lipca 2015 r. i od dnia 1 sierpnia 2015 r. do dnia 31 lipca 2016 r. odwołujący się był objęty niemieckim ustawodawstwem w zakresie ubezpieczenia społecznego. Organ rentowy prowadził postępowanie w celu ustalenia dla odwołującego się właściwego ustawodawstwa za okres od dnia 1 czerwca 2013 r., w następstwie którego pismem z dnia 8 sierpnia 2013 r. ustalił dla niego ustawodawstwo słowackie na okres od dnia 1 lipca 2013 r., o czym powiadomił słowacką instytucję ubezpieczeniową, zastrzegając, że w razie braku informacji od tej instytucji o niemożności zaakceptowania stanowiska zajętego w tym piśmie w terminie 2 miesięcy ostateczne stanie się dla odwołującego się ustawodawstwo słowackie. Socialna Poistovna Oddział w Świdniku w dniu 10 sierpnia 2015 r. wydała postanowienie o niepowstaniu dla odwołującego się obowiązkowego ubezpieczenia społecznego jako pracownika zatrudnionego u pracodawcy A., które zgodnie ze słowackim ustawodawstwem nie powstało w okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r. Postanowienie to nie jest prawomocne, a w związku z odwołaniem się od niego przez obie strony zawieszono postępowanie do czasu dokładnego i pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Decyzja o zawieszeniu uprawomocniła się i weszła w życie w dniu 29 października 2015 r. i dlatego organ słowackiej instytucji zabezpieczenia społecznego nie potwierdził, że nie istnieje dla ubezpieczonego obowiązek ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia na Słowacji.

Powołując się na tak ustalony stan faktyczny sprawy, Sąd pierwszej instancji uznał, że co do zasady organ rentowy prawidłowo procedował w niniejszej sprawie. Po otrzymaniu wniosku o ustalenie właściwego ustawodawstwa z uwagi na występujący w przypadku odwołującego się zbieg tytułów ubezpieczenia, tj. własnej działalności na terenie Polski i pracy najemnej na terenie Słowacji, ustalił dla niego w okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. tymczasowo ustawodawstwo słowackie w zakresie zabezpieczenia społecznego, o czym poinformował instytucję słowacką. W związku z tym ustaleniem do organu rentowego wpłynęło jednak pismo instytucji słowackiej z dnia 10 sierpnia 2015 r. informujące, że Socialna Poistovna Oddział w Świdniku wydała postanowienie, w którym zdecydowała, że wobec odwołującego się nie powstało obowiązkowe ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r. Na skutek tej informacji organ rentowy zmienił zaś swoje dotychczasowe stanowisko i wydał zaskarżoną decyzję.

Zdaniem Sądu Okręgowego, organ rentowy wydał jednak tę decyzję przedwcześnie. Z przeprowadzonego postępowania dowodowego jasno wynikało bowiem, że odwołujący się zarówno w dniu wydania zaskarżonej decyzji, jak i w dniu wydania orzeczenia przez słowacką instytucję ubezpieczeniową nie został prawomocnie wyłączony z ubezpieczenia społecznego. Na terenie Słowacji trwa postępowanie wyjaśniające przed wyższą instancją z uwagi na nowe okoliczności mogące mieć wpływ na treść decyzji pierwszej instancji. Uzasadnione jest więc stanowisko, że organ rentowy przedwcześnie wydał decyzję o podleganiu przez odwołującego się w spornym okresie ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego w sytuacji, gdy nie został on prawomocnie wyłączony z ubezpieczenia społecznego na Słowacji, co potwierdziła słowacka instytucja ubezpieczeniowa. Organ rentowy winien wdrożyć z tą instytucją procedurę dialogu przewidzianą w art.16 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady /WE/ nr 987/2009 i rozważyć zawieszenie postępowania do czasu przesądzenia istnienia bądź nieistnienia tytułu ubezpieczeń dla odwołującego się na Słowacji.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie wyrokiem z dnia 19 listopada 2020 r. oddalił apelację wniesioną przez organ rentowy od wyroku Sądu pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną dokonane przez Sąd pierwszej instancji i przyjął je za własne.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy trafnie zauważył, że odwołujący się zarówno w dniu wydania zaskarżonej decyzji, jak i w dniu wydania zaskarżonego apelacją wyroku nie został prawomocnie wyłączony z ubezpieczenia społecznego. Na terenie Słowacji trwa bowiem postępowanie wyjaśniające przed wyższą instancją z uwagi na nowe okoliczności mogące mieć wpływ na treść decyzji pierwszej instancji. Tym samym należało uznać działanie organu rentowego za przedwczesne. Decyzja o zawieszeniu postępowania na terenie Słowacji uprawomocniła się i weszła w życie w dniu 29 października 2015 r. Organ słowackiej instytucji ubezpieczeniowej nie potwierdził, że nie istnieje w stosunku do odwołującego się obowiązek ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia na Słowacji. Skoro zaś odwołujący się nie został skutecznie wyłączony z ubezpieczeń społecznych na terenie Słowacji, to nieuprawnione było działanie organu rentowego zmierzające do objęcia go w tym samym czasie ubezpieczeniem społecznym na terenie Polski.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że jednym z fundamentów wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa. Zasada ta została wyraźnie zapisana w rozporządzeniu nr 1408/71 - art. 13 ust. 1, jak i w rozporządzeniu nr 883/2004 - art. 11 ust. 1. Szereg norm kolizyjnych, zamieszczonych w obu rozporządzeniach, służy wyłonieniu właściwego ustawodawstwa, przy czym podstawowym łącznikiem było i jest miejsce wykonywania pracy, a więc przede wszystkim zastosowanie znajduje ustawodawstwo kraju, w którym faktycznie pracownik świadczy pracę (*lex loci laboris*). Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają pierwszeństwo przed wewnętrznymi przepisami państw członkowskich UE. Skoro zatem odwołujący się nie został prawomocnie wyłączony z ubezpieczenia społecznego na Słowacji, to nie mógł mieć zastosowania na tym etapie art. 11 ust. 3 lit. a rozporządzenia nr 883/2004, albowiem w dalszym ciągu istnieją dwa konkurencyjne tytuły do ubezpieczeń społecznych w postaci pracy najemnej na terytorium Słowacji oraz pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Polski.

Sąd drugiej instancji stwierdził ponadto, że ideą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest nieingerowanie w ustawodawstwa poszczególnych państw należących do UE. W każdym z tych państw obowiązują krajowe, wypracowane na przestrzeni lat, systemy ubezpieczeniowe. Każde państwo członkowskie zachowuje prawo do suwerennego ustalania, kto jest objęty systemem ubezpieczeń społecznych, jakie są zasady naliczania i pobierania składek, jakie świadczenia przysługują ubezpieczonym i jakie kryteria trzeba spełnić, aby je otrzymać. Stąd też zasadne winno być zawieszenie postępowania w sprawie do czasu przesądzenia istnienia bądź nieistnienia tytułu ubezpieczeń dla odwołującego się na terenie Słowacji.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 16 listopada 2020 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

- art. 11 ust. 3 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dalej jako: rozporządzenie nr 883/2004 lub rozporządzenie podstawowe), przez jego niezastosowanie, a w konsekwencji stwierdzenie jako przedwczesnej decyzji organu rentowego, mimo że wobec braku konkurencyjnego tytułu do ubezpieczeń społecznych w postaci pracy najemnej na terytorium Słowacji jedynym tytułem do ubezpieczeń społecznych była dla M. S. pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona na terytorium Polski;

- art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004, przez jego zastosowanie i uznanie, że mimo istnienia postanowienia słowackiej instytucji zabezpieczenia społecznego o niepowstaniu wobec M. S. obowiązku ubezpieczenia społecznego na terytorium Słowacji, ubezpieczony z uwagi na zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych jako osoba prowadząca działalność gospodarczą w Polsce nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r.;

- art. 6 pkt 1 lit. b 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

(dalej jako: rozporządzenie nr 987/2009 lub rozporządzenie wykonawcze), przez jego błędną wykładnię i uznanie (mimo istniejących rozbieżności), że skoro słowacka instytucja nie wydała prawomocnej decyzji o wyłączeniu ubezpieczonego z systemu ubezpieczeń społecznych na terytorium Słowacji, to właściwym ustawodawstwem jest ustawodawstwo państwa, na terytorium którego wykonuje on pracę najemną, a nie ustawodawstwo miejsca jego zamieszkania.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz zmianę wyroku Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 7 lutego 2019 r. i oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, a także kosztów postępowania przed sądami pierwszej i drugiej instancji według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna organu rentowego jest w pełni uzasadniona.

Rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym wyroku jest oparte na założeniu, zgodnie z którym decyzja organu rentowego stwierdzająca, że odwołujący się jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlegał w spornym okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r. obowiązkowo ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu, była przedwczesna, ponieważ nie doszło do skutecznego (prawomocnego) wyłączenia go z ubezpieczeń społecznych na terenie Słowacji. Organ rentowy ustalił bowiem dla odwołującego się tymczasowo jako właściwe w tym okresie ustawodawstwo słowackie, a postępowanie zainicjowane postanowieniem słowackiej instytucji ubezpieczeniowej z dnia 10 sierpnia 2015 r. „o niepowstaniu dla wnioskodawcy (odwołującego się) obowiązkowego ubezpieczenia społecznego” z tytułu zatrudnienia u słowackiego pracodawcy zostało zawieszone „do czasu dokładnego i pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy”. Założenie to jest jednak błędne.

W pierwszej kolejności należy bowiem podkreślić, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 statuuje generalną regułę podlegania jednemu

ustawodawstwu, stanowiąc, że osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, a ustawodawstwo takie określone jest zgodnie z przepisami tytułu II. Podstawową zasadą wynikającą z rozporządzeń koordynacyjnych jest zatem podleganie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego i zasadniczo jest to ustawodawstwo państwa wykonywania pracy (według reguły *lex loci laboris*). Z zasady podlegania jednemu ustawodawstwu państwa członkowskiego wynika również bardzo istotna dyrektywa postępowania dla instytucji właściwych państw członkowskich oraz organów odwoławczych. Zarówno rozstrzygnięcie instytucji właściwej, jak i później organu odwoławczego nie może doprowadzić ani do wyłączenia danej osoby z jakiegokolwiek ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, ani do objęcia jej więcej aniżeli jednym ustawodawstwem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2021 r., III USKP 49/21, OSNP 2022 nr 2, poz. 18 i powołane tam orzecznictwo). Takie założenie leży również u podstaw przepisów wykonawczych, w których normuje się problematykę ustalania ustawodawstwa właściwego w sytuacjach regulujących odstępstwa od zasady *lex loci laboris*, przewidzianych w art. 12 i 13 rozporządzenia podstawowego. Drugi z wymienionych przepisów (art. 13 ust. 3) zawiera przy tym normę kolizyjną wskazującą na ustawodawstwo właściwe dla ubezpieczenia społecznego osoby normalnie wykonującej pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich Unii. Zgodnie z tą normą, osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich podlega bowiem ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonuje swą pracę najemną, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 14 ust. 5b rozporządzenia nr 987/2009, to jest że praca o charakterze marginalnym nie będzie brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa.

Uznanie za prawidłowe założenia przyjętego przez Sąd drugiej instancji za podstawę rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku już na pierwszy rzut oka pozostaje natomiast w sprzeczności z przedstawionymi wyżej zasadami. Rozstrzygnięcie to, wyrażone w sentencji wyroku Sądu pierwszej instancji, w której stwierdzono, że odwołujący się jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność

gospodarczą nie podlega ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresie od dnia 1 czerwca 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r., zaakceptowane zaskarżonym wyrokiem przez oddalenie apelacji organu rentowego, doprowadziło bowiem do sytuacji, w której odwołujący w spornym okresie nie podlegał ochronie ubezpieczeniowej ani w związku z pozarolniczą działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie państwa polskiego, ani w związku z pracą najemną realizowaną na terenie Słowacji. Wobec trwającego w Słowacji postępowania odwoławczego od postanowienia „o niepowstaniu dla wnioskodawcy (odwołującego się) obowiązkowego ubezpieczenia społecznego” z tytułu zatrudnienia u słowackiego pracodawcy nie został on bowiem objęty ubezpieczeniami społecznymi w tym kraju, a w każdym razie objęcie go tymi ubezpieczeniami nie zostało ustalone jako element ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku. Tymczasem, co już wyżej zostało podniesione, prawidłowe zastosowanie regulacji rozporządzeń koordynacyjnych nie może prowadzić ani do objęcia osoby, wobec której regulacje te są stosowane, więcej niż jednym ustawodawstwem, ani do wyłączenia tej osoby z jakiegokolwiek ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego.

Wymaga w związku z tym podkreślenia, że w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia takich właśnie kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 9 września 2020 r., III UZP 4/18 (OSNP 2021 nr 4, poz. 41), wyjaśniając między innymi, że jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi, przewidzianej w tym akcie prawnym i mającej na celu urzeczywistnienie zasady, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004). Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia podstawowego. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych tej

procedury (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 6 września 2016 r., I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430; z dnia 21 listopada 2016 r., II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z dnia 6 marca 2018 r., II UK 192/17, LEX nr 2488069). Z powyższego wynika, że w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych zostały pozbawione kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 13; z 6 czerwca 2013 r., OSNP 2014 nr 3, poz. 47 i z dnia 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 216). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. Ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być zatem poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego.

Uwzględniając okoliczności faktyczne sprawy, w której wystąpiło rozstrzygane zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianej uchwały (III UZP 4/18) stwierdził również, że nie można (...) uznać, że wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiej Socialnej Poistovny i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio oddziałuje na skuteczność wcześniej podjętej decyzji polskiego organu ubezpieczeniowego w wyniku uzgodnień, o których mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Sam wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiego organu ubezpieczeniowego nie upoważnia do stwierdzenia, że skarżący podlegał w spornym okresie ubezpieczeniu społecznemu na Słowacji z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Istotne dla niniejszej sprawy byłoby, gdyby w wyniku uchylenia przedmiotowej decyzji słowackiego organu rentowego, organ ten zmienił swoje stanowisko i doszło do rozbieżności pomiędzy polskim a słowackim organem

rentowym. Do objęcia skarżącego słowackim ubezpieczeniem społecznym niezbędne byłoby wówczas ponowne wszczęcie procedury concyliacyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Gdyby miała ona doprowadzić do zmiany wcześniejszego uzgodnienia i objęcia skarżącego ubezpieczeniem słowackim, umożliwiłoby to Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zmianę stanowiska (por. art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Do tego momentu obowiązuje decyzja pierwotnie wydana przez polski organ ubezpieczeniowy i ona podlega ocenie przez sąd polski w konsekwencji jej zaskarżenia.

Zastosowanie w takiej sytuacji musiałby przy tym znaleźć art. 6 rozporządzenia wykonawczego. W myśl art. 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, o ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich, przy czym ustawodawstwo to jest określane w następującej kolejności: a) ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba ta rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, o ile praca najemna lub praca na własny rachunek jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich; b) ustawodawstwo państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, jeżeli zainteresowany wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich i wykonuje część swej pracy lub prac w państwie członkowskim miejsca zamieszkania lub w przypadku, gdy osoba zainteresowana nie wykonuje pracy najemnej ani pracy na własny rachunek; c) we wszystkich innych przypadkach ustawodawstwo państwa członkowskiego, o którego zastosowanie wystąpiono najpierw, w przypadku gdy osoba zainteresowana wykonuje pracę lub prace w dwóch lub więcej państwach członkowskich.

Istotne jest przy tym znaczenie art. 6 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, który ma charakter typowo retroaktywny. Otóż w przypadku, gdy zostanie ustalone, że mające zastosowanie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem państwa członkowskiego, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany, lub że

instytucja, która tymczasowo przyznała świadczenia, nie jest instytucją właściwą, uważa się, że instytucja, którą uznano za właściwą, jest instytucją właściwą z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca, najpóźniej od dnia tymczasowego przypisania lub od pierwszego tymczasowego przypisania danych świadczeń. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek zweryfikowania ustalenia tymczasowego ustawodawstwa z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność w ogóle nie miała miejsca.

Podzielając w pełni argumentację prawną, którą posłużył się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianej uchwały, i odnosząc ją do okoliczności faktycznych ustalonych w niniejszej sprawie, Sąd Najwyższy w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżona w tej sprawie decyzja organu rentowego uwzględniała tak właśnie rozumianą procedurę dialogu i koncyliacji przewidzianą w art. 16 przy wzięciu pod uwagę art. 6 rozporządzenia wykonawczego. Choć bowiem organ ten początkowo ustalił dla odwołującego się na podstawie art. 16 rozporządzenia wykonawczego jako tymczasowe w spornym okresie ustawodawstwo słowackie, to jednak uzależnił je od braku ewentualnych zastrzeżeń ze strony słowackiej instytucji ubezpieczeniowej, którą o swoim pierwotnym stanowisku poinformował. Otrzymanie od tej instytucji informacji o postanowieniu negującym możliwość objęcia odwołującego się obowiązkiem ubezpieczenia społecznego z tytułu pracy najemnej u pracodawcy słowackiego oraz o dalszym postępowaniu w sprawie zainicjowanej owym postanowieniem oznaczało natomiast rozbieżność stanowisk instytucji biorących udział w procedurze, a w konsekwencji tego wymuszało na organie rentowym zajęcie stanowiska stanowiącego realizację art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia wykonawczego, czego wyrazem była zaskarżona w sprawie decyzja, skoro sytuacja odwołującego się odpowiadała hipotezie tego przepisu, gdyż należało przyjąć, że wykonuje on pracę najemną lub pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich i wykonuje część swej pracy lub prac w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że specyfika postępowań dotyczących stosowania rozporządzeń koordynacyjnych polega między innymi na tym, że gdyby okazało się, że w wyniku ewentualnego uchylecia decyzji (postanowienia z dnia 10 sierpnia 2015 r.) instytucji słowackiej miałyby dojść do kolejnych rozbieżności

między tą instytucją a instytucją polską, która doprowadziłaby do zmiany wcześniejszego stanowiska i miałyby okazać się, że właściwe w spornym okresie jest jednak ustawodawstwo słowackie, to wówczas należałoby ponownie ustalić takie ustawodawstwo na podstawie art. 16 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego (i to ze skutkiem wstecznym), przy czym ustalenia takiego winna dokonać instytucja właściwa, to jest słowacka instytucja ubezpieczeniowa, gdyż zakres kompetencji określonej instytucji sprowadza się wyłącznie do możliwości ustalenia bądź odmowy ustalenia, że właściwe jest ustawodawstwo państwa tej instytucji. Wynika to z terytorialnego obowiązywania przepisów prawnych danego państwa oraz kompetencji organów działających na jego obszarze. Instytucja właściwa nie jest więc uprawniona do ustalenia, że osoba podlega ustawodawstwu innego państwa członkowskiego, gdyż wówczas decyzja wywoływałaby skutek na terytorium innego państwa członkowskiego i wiązałaby instytucję drugiego państwa. Oznacza to, że instytucja właściwa państwa członkowskiego może wydać decyzję albo ustalającą ustawodawstwo właściwe tego państwa, albo odmawiającą takiego ustalenia (por. przywołany wcześniej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2021 r., III USKP 49/21). Ponieważ art. 16 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego znajduje bezpośrednie zastosowanie w prawodawstwie krajowym, należałoby również - wobec braku wyraźnej podstawy prawnej w przepisach polskich zezwalających na uchylenie i zmianę wcześniejszej decyzji organu rentowego z takiego powodu - wskazać jego unormowania jako podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia. Jest to o tyle istotne, że z punktu widzenia przepisów unijnej koordynacji, weryfikacja stanowiska w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego jest zawsze możliwa. W zakresie rozliczenia składek bądź należności pomiędzy instytucjami, jak również instytucjami a osobami, których dotyczy weryfikacja, zastosowanie znajduje natomiast art. 84 rozporządzenia podstawowego oraz Rozdział III rozporządzenia wykonawczego.

Podsumowując należy więc stwierdzić, że skoro nie została dotychczas rozstrzygnięta ostatecznie, pozytywnie dla odwołującego się, kwestia podlegania przez niego ustawodawstwu słowackiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego (w postępowaniu toczącym się przed właściwymi organami słowackimi), to będąc

przecież osobą prowadzącą na terenie Polski pozarolniczą działalność gospodarczą, winien on w spornym okresie podlegać ubezpieczeniom społecznym z tego tytułu na podstawie przepisów prawa polskiego (art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Stanowisko przeciwne oznaczałoby bowiem, co już wcześniej było podnoszone, że odwołujący się w tym okresie nie byłby objęty ochroną ubezpieczeniową w żadnym państwie (ani w Polsce, ani w Słowacji), a taka sytuacja byłaby oczywiście sprzeczna z podstawowymi zasadami wynikającymi z rozporządzeń koordynacyjnych.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz biorąc pod uwagę, że powołana w rozpoznawanej skardze kasacyjnej podstawa naruszenia prawa materialnego okazała się uzasadniona, a skarżący zgłosił wniosek o wydanie wyroku reformatoryjnego, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 9 ust. 2 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, orzekł jak w sentencji wyroku.

[as]