

Sygn. akt I USK 118/21

## POSTANOWIENIE

Dnia 29 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania I. T.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w K.  
o ustalenie ustawodawstwa,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 29 kwietnia 2021 r.,  
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)  
z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

### UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w K., wyrokiem z 22 stycznia 2019 r., oddalił odwołanie I. T. (prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą T.) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w K. z 14 czerwca 2016 r., stwierdzającej, że w stosunku do I. T. w okresie od 1 listopada 2014 r. ma zastosowanie polskie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy ustalił, że 2 lipca 2015 r. wpłynął do ZUS wniosek I. T. o ustalenie ustawodawstwa z tytułu jego zatrudnienia na terenie Litwy i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Po dostarczeniu wymaganych dokumentów i wyjaśnień, 11 sierpnia 2015 r. ZUS tymczasowo ustalił dla I. T. ustawodawstwo litewskie w okresie od 1 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r. oraz od 1 kwietnia 2015 r. do 31 października 2015 r. na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów

zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE.L. 2004 Nr 166, s. 1), a także ustawodawstwo polskie w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 marca 2015 r. na podstawie art. 13 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia. Pismem z 4 grudnia 2015 r. instytucja litewska wyraziła swój sprzeciw wobec ustalonego dla I.T. ustawodawstwa litewskiego i stwierdziła, że w okresie obowiązywania umowy z U. podlegał on ustawodawstwu polskiemu. Pismem z 13 stycznia 2016 r. ZUS poinformował I. T. o stanowisku instytucji litewskiej oraz o ustaleniu dla niego polskiego ustawodawstwa w okresie od 1 listopada 2014 r. do 28 lutego 2015 r. oraz od 1 kwietnia 2015 r. do 31 października 2015 r. na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE.L. 2009 Nr 284, s. 1), a także przekazał I.T. pismo instytucji litewskiej. W dniu 4 lutego 2016 r. I.T. potwierdził odbiór pisma instytucji litewskiej przekazanego przez ZUS oraz poinformował, że od decyzji organu litewskiego składa odwołanie. Pismem z 22 kwietnia 2015 r. instytucja litewska poinformowała, że wnioskodawca nie złożył odwołania od wydanego przez nią postanowienia. Jednocześnie instytucja litewska pismem z 26 stycznia 2016 r. skierowanym do Centrali ZUS w W. poinformowała, że Państwowa Inspekcja Pracy Republiki Litewskiej przeprowadziła kontrolę działalności firmy U. na Litwie. Kontrola ta wykazała, że firma U. nie prowadziła na Litwie żadnej działalności, a zatrudnieni w niej obywatele polscy faktycznie nie pracowali na terytorium Republiki Litewskiej, zatem zgłoszenie ich zatrudnienia było fikcyjne. Jednocześnie instytucja litewska uznała, że wobec polskich pracowników firmy U., za okres obowiązywania umów o pracę, stosować należy ustawodawstwo polskie.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie I. T. od decyzji ZUS z 14 czerwca 2016 r. jest nieuzasadnione. Sąd Okręgowy oddalił wnioski dowodowe ubezpieczonego na okoliczność świadczenia przez niego pracy na terytorium Litwy, ponieważ sąd orzekający na podstawie polskiego prawa nie może badać, czy stosunek pracy na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej powoduje obowiązek ubezpieczenia na terytorium tego państwa. O tym, czy dana aktywność powoduje obowiązek ubezpieczenia na terytorium danego

państwa, może władczo rozstrzygnąć jedynie właściwy organ tylko tego państwa (w ocenianej sytuacji – Republiki Litewskiej).

Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z 20 listopada 2019 r., oddalił apelację ubezpieczonego I. T. od wyroku Sądu pierwszej instancji.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że instytucja litewska złożyła sprzeciw wobec tymczasowego ustalenia ustawodawstwa litewskiego. W sprzeciwie tym stwierdzono brak podstaw do podlegania przez wnioskodawcę ustawodawstwu litewskiemu. Polski organ rentowy w takiej sytuacji postąpił prawidłowo, wydając rozstrzygnięcie, zgodnie z którym w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym ma zastosowanie wobec wnioskodawcy ustawodawstwo polskie – zaś tytułem do podlegania ubezpieczeniom jest prowadzenie przez niego działalności gospodarczej na terytorium Polski.

Wbrew zarzutom apelacji nie można dopatrzeć się naruszenia przez Sąd Okręgowy procedury wynikającej z art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Zgłoszenie sprzeciwu przez instytucję litewską wykluczało możliwość utrzymania wstępnie ustalonego przez ZUS ustawodawstwa litewskiego jako właściwego. Pismo instytucji litewskiej, złożone w charakterze sprzeciwu od decyzji ZUS, jednoznacznie wskazywało, że brak jest podstaw do objęcia wnioskodawcy ustawodawstwem litewskim w zakresie ubezpieczeń społecznych, a zatem ZUS nie musiał już podejmować żadnych dalszych czynności. Z tego też względu Sąd Apelacyjny nie uwzględnił zawartego w apelacji wniosku o zwrócenie się do instytucji litewskiej o nadesłanie akt kontroli dotyczącej spółki U. ani też wniosku o przesłuchanie wnioskodawcy w charakterze strony na okoliczność wykonywania przez niego pracy na terytorium Litwy. Sąd drugiej instancji stwierdził, że sąd krajowy, podobnie jak krajowy organ rentowy, nie może badać i weryfikować zasadności odmowy uznania – przez właściwe instytucje innego państwa członkowskiego – za ważną (i rodzącą skutki prawne) umowy o pracę zawartej w tym państwie członkowskim.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) wniósł I.T., zaskarżając wyrok w całości. Skargę kasacyjną oparł na podstawach naruszenia: art. 16 ust. 1 – 3 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie

koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także art. 13 ust. 3 oraz art. 11 rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W ocenie skarżącego, w rozpoznawanej sprawie występuje istotne zagadnienie prawne dotyczące charakteru zaświadczenia wystawionego na formularzu A1, związania organu miejsca zamieszkania zainteresowanego stanowiskiem instytucji miejsca świadczenia pracy, w szczególności jeśli instytucja ta nie przedstawia żadnych dowodów na potwierdzenie sytuacji zainteresowanego, jak również znaczenia decyzji o odmowie wydania zaświadczenia A1 i jej skutków.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Skarga kasacyjna nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia. Ewentualna możliwość dalszego postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym, stanowi uprawnienie dodatkowe, które może zostać obwarowane szczególnymi przesłankami, w tym określonymi w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 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 jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący powołuje się na występowanie w rozpoznawanej sprawie istotnego zagadnienia prawnego. W ocenie Sądu Najwyższego przedstawione przez

skarżącego wątpliwości nie mają rangi istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.

Według dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego, istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy i dotychczas niewyjaśniony, dotyczący ważnego abstrakcyjnego zagadnienia jurydycznego, którego rozpatrzenie przyczyni się do rozwoju myśli prawnej i będzie miało znaczenie nie tylko dla oceny konkretnej, jednostkowej sprawy, lecz także przy rozstrzyganiu innych podobnych spraw. Zagadnienie to musi przy tym rzeczywiście występować w sprawie i mieścić się w zakresie problematyki, która podlega badaniu w postępowaniu kasacyjnym. Skarżący powinien dostrzegane zagadnienie sformułować oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą tezę o możliwości rozbieżnych ocen prawnych w związku ze stosowaniem przepisów, na tle których zagadnienie powstało.

Nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa ani nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy w danej kwestii wyraził już swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu.

Procedura ustalania właściwego ustawodawstwa w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej nie jest zagadnieniem nowym, gdyż była już przedmiotem licznych wypowiedzi judykatury. Sąd Najwyższy opisał i wyjaśnił jej przebieg (por. wyroki: z 23 listopada 2012 r., II UK 103/12, OSNP 2013 nr 19-20, poz. 238; z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47; z 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 13; z 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828).

W postanowieniu z 27 września 2016 r., I UZ 14/16 (LEX nr 2153430), a także w wyrokach z 10 września 2020 r., III UK 62/19 (LEX nr 3067017) oraz III UK 298/19 (LEX nr 3083343), Sąd Najwyższy przypomniał, że poświadczenie ustawodawstwa na formularzu A1 jest ogólnoeuropejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych państw członkowskich Unii Europejskiej niż państwo, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w

państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być zatem ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jednocześnie, cofnięcie zaświadczenia A1 wydanego w okolicznościach nieuprawniających do jego wystawienia jest możliwe w każdym czasie, jeżeli okaże się, że nie zostały spełnione – wynikające z rozporządzeń unijnych – warunki do jego wydania (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE: z 6 września 2018 r., *Alpenrind i inni*, C-527/16, EU:C:2018:669; z 26 stycznia 2006 r., *Herbosch Kiere NV*, C-2/05, EU:C:2006:69; z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff GmbH*, C-620/15, EU:C:2017:309; a także postanowienie z 24 października 2017 r., *Belu Dienstleistung i Nikless*, C-474/16, EU:C:2017:812; wyrok z 4 października 2012 r., *Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe spółka z o.o.* C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606). O podleganiu ustawodawstwu danego Państwa Członkowskiego decyduje treść przepisów prawa unijnego (rozporządzeń koordynacyjnych), a skutek ten – podleganie – następuje z mocy prawa, a nie z zaświadczenia na formularzu A1.

W art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wprost przewidziano, że dokumenty wydane przez właściwą instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby, oraz dowody to potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

W tej sytuacji należy uznać, że kwestia prawna, na którą powołuje się skarżący, a mianowicie charakter zaświadczenia A1, została wyczerpująco wyjaśniona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz przez Sąd Najwyższy.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia dotyczącego związania organu miejsca zamieszkania wnioskodawcy stanowiskiem instytucji miejsca świadczenia pracy, zaaprobować należy pogląd wyrażony przez Sądy obu instancji. Sąd

Najwyższy wielokrotnie powtarzał w swoim orzecznictwie, że zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i sąd ubezpieczeń społecznych, są pozbawione kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim UE wobec osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47 i z 11 września 2014 r., II UK 587/13, LEX nr 1545145 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129 i z 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17, LEX nr 2427167).

Polski organ rentowy, a także polski sąd ubezpieczeń społecznych, nie są uprawnione do weryfikacji prawidłowości odmowy wydania poświadczenia na formularzu A1 przez instytucję ubezpieczeniową innego państwa członkowskiego. O ewentualnych środkach prawnych przysługujących w takiej sytuacji wnioskodawcy decyduje prawo krajowe właściwe dla danej instytucji ubezpieczeniowej (w tym przypadku – prawo Republiki Litewskiej).

W tym stanie rzeczy należało przyjąć, że nie występuje istotne zagadnienie prawne przedstawione przez skarżącego, a podniesione w nim wątpliwości zostały już rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy oraz Trybunał Sprawiedliwości UE. Skoro skarżący nie wykazał przesłanki warunkującej przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., postanowił jak w sentencji.