

## POSTANOWIENIE

Dnia 16 września 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jarosław Sobutka

w sprawie z odwołania D. w G.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Zabrzu

z udziałem zainteresowanej M.R.

o podleganie polskiemu ustawodawstwu, o wydanie zaświadczenia A1,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 16 września 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego  
w Katowicach z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. akt III AUa 1687/21,

**I. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**

**II. zasądza od D. w G. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń  
Społecznych Oddziału w Zabrzu kwotę 240,00 (dwieście  
czterdzieści) złotych, wraz z odsetkami o których mowa  
w art. 98 § 1<sup>1</sup> k.p.c - tytułem zwrotu kosztów zastępstwa  
procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

**DS**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 8 kwietnia 2020 r. (nr [...]) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrzu stwierdził, że M.R. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 10 lutego 2020 r. do 4 czerwca 2020 r. oraz odmówił wydania zaświadczenia A1 potwierdzającego, że w okresie od 10 lutego 2020 r. do 4

czerwca 2020 r. zastosowanie będzie znajdować ustawodawstwo polskie. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że w toku kontroli płatnika D. w G. przez ZUS ustalono, iż przedmiotem umowy zlecenia, zawartej z zainteresowaną, są usługi pomocy domowej i opieki na terenie Unii Europejskiej oraz usługi pozyskiwania do współpracy różnych instytucji na terenie Polski, w celu udostępnienia powierzchni ogłoszeniowej dla zleceniodawcy i dostarczenia tym instytucjom ofert zleceniodawcy. Sposób realizacji usługi dotyczący roznoszenia ulotek oraz wypłaty wynagrodzenia, sposób rozliczenia za wykonanie usługi pomiędzy zleceniobiorcą a zleceniodawcą wskazuje, że płatnikowi składek nie zależało na faktycznym pozyskaniu różnych instytucji do współpracy. Działania płatnika miały na celu obejście przepisów prawa w zakresie art. 13 ust. 1 rozporządzenia 883/2004. Zastosowanie takiego schematu działania było ukierunkowane na uzyskanie naprzemienności pracy, w celu uniknięcia płacenia składek w kraju wykonywania pracy.

Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 15 lipca 2021 r. (sygn. akt VIII U 736/20), wydanym w sprawie D. w G., przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze, przy udziale M.R., o podleganie polskiemu ustawodawstwu, o wydanie zaświadczenia A1, oddalił odwołanie oraz zasądził od odwołującej na rzecz organu rentowego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Na skutek apelacji odwołującej spółki, Sąd Apelacyjny w Katowicach Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 27 lutego 2024 r. (sygn. akt III AUa 1687/21), oddalił apelację i zasądził od odwołującej D. w G. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze, kwotę 240 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono, do dnia zapłaty.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach, do Sądu Najwyższego wywiodła odwołująca, zaskarżając judykat w całości, zarzucając rozstrzygnięciu naruszenia prawa materialnego, tj.:

1. art. 16 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji

systemów zabezpieczenia społecznego (rozporządzenie wykonawcze), poprzez:

1. błędną wykładnię art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, polegającą na przyjęciu, że organ rentowy miejsca zamieszkania zainteresowanej (polski ZUS) może tymczasowo określić, jako mające do nich zastosowanie, ustawodawstwo państwa niemieckiego, po wydaniu decyzji o niepodleganiu ustawodawstwu polskiemu, a więc po wyłączeniu zainteresowanej z polskiego zabezpieczenia społecznego;
2. błędną wykładnię art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego polegającą na uznaniu, że organ rentowy miejsca zamieszkania zainteresowanej (polski ZUS) może po wydaniu decyzji (następco) przeprowadzić procedurę koordynacji i dialogu z instytucją niemiecką, wskazując jej na zastosowanie ustawodawstwa niemieckiego, a wobec braku odpowiedzi uznać to za „milczącą akceptację” i ostateczne ustalenie ustawodawstwa niemieckiego;
3. błędną wykładnię art. 16 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego polegającą na przyjęciu, że brak odpowiedzi organu niemieckiego, błędnie uznany w toku postępowania w I instancji w niniejszej sprawie za „milczącą akceptację” nie jest wzruszalny przez Polski sąd powszechny do momentu wydania przez organ niemiecki zaświadczenia A1, co skutkuje tym, iż sąd stwierdza brak możliwości zmiany decyzji organu rentowego, wobec ostatecznego ustalenia ustawodawstwa niemieckiego, a tym samym utrzymanie w mocy wadliwej decyzji wydanej po przeprowadzeniu procedury niezgodnej z prawem unijnym;
4. art. 13 ust. 1 pkt a i b lit. (I) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (rozporządzenie podstawowe) poprzez niezastosowanie, polegające na przyjęciu, że:
  1. ustalając ustawodawstwo właściwe dla osoby wykonującej pracę najemną na zmianę w dwóch lub więcej Państwach Członkowskich UE, należy uwzględniać jedynie okres wskazywany we wniosku o poświadczenie ustawodawstwa na druku A1, podczas gdy powyższe nie wynika z żadnego przepisu, zaś wykładnia funkcjonalna tych przepisów nakazuje uznać, iż przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego dla osoby wykonującej normalnie pracę najemną na zmianę w dwóch lub więcej Państwach Członkowskich UE należy zbadać kompleksowo całą sytuację ubezpieczeniową tej osoby;
  2. wskazany przez odwołującą we wniosku o poświadczenie właściwego ustawodawstwa dla zainteresowanej na druku A1 okres, na który poświadczenie to ma zostać wydane dla ubezpieczonej, ma bezpośrednie

przełożenie na ustalenie ustawodawstwa właściwego dla tej ubezpieczonej, podczas gdy poświadczenie ustawodawstwa właściwego na druku A1, jak sama nazwa na to wskazuje, ma odgrywać rolę jedynie „zaświadczenia”, „potwierdzenia”, że w danym okresie dana osoba podlega pod system ubezpieczenia społecznego danego Państwa Członkowskiego UE;

3. wobec zainteresowanej, mającej miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie ma zastosowania ustawodawstwo polskie, podczas gdy prawidłowe brzmienie przepisów powinno prowadzić do wniosku, że zainteresowana winna podlegać ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, a jeśli nie wykonuje znacznej części pracy w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania to ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności pracodawcy (w obu przypadkach jest to Polska), a zatem ubezpieczona winna podlegać polskiemu ustawodawstwu.

Wyżej wskazane, zdaniem skarżącej spółki naruszenia przepisów prawa materialnego, doprowadziło Sąd Apelacyjny i Sąd Okręgowy do nierozpoznania istoty sprawy. Istotą sprawy było nie tylko rozstrzygnięcie tego, czy decyzja organu rentowego o wyłączeniu zainteresowanej z polskiego ustawodawstwa i odmowie wydania zaświadczenia A1 w oparciu o dyspozycję art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego jest prawidłowa pod względem formalnym, ale także i przede wszystkim zbadanie, czy zawarte w tej decyzji rozstrzygnięcie jest prawidłowe, co do istoty merytorycznej. Sąd II, jak i I instancji powyższej kwestii zupełnie nie badał, ograniczając się w zasadzie do stwierdzenia, że ustalenie ustawodawstwa właściwego dla zainteresowanej poczynione przez organ rentowy w ramach procedury koordynacyjnej (przeprowadzonej zdaniem odwołującej wadliwie) nie może być przedmiotem merytorycznej kontroli ze strony sądu, co w zasadzie pozbawiło odwołującą prawa do sądu.

Z uwagi na stawiane zarzuty skarżąca wniosła o:

1. przyjęcie niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c.);
2. rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie (art. 398<sup>11</sup> § 1 k.p.c.);
3. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu II instancji - Sądu Apelacyjnego w Katowicach i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, bądź również uchylenie wyroku Sądu I Instancji -

Sądu Okręgowego w Gliwicach i przekazanie sprawy do rozpoznania temu Sądowi;

4. zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej kosztów procesu według norm prawem przepisanych, w tym również kosztów postępowania za obie instancje i postępowania wywołanego niniejszą skargą kasacyjną.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca wskazała, że istnieje potrzeba wykładni przepisów unijnych, w celu zmiany obecnie stosowanej przez organ rentowy oraz sądy procedury, która wykreowana została poprzez błędną wykładnię art. 16 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którą Sądy nie rozpoznają istoty sprawy, w związku z czym odwołującej ani zainteresowanej nie przysługiwała rzeczywista ścieżka odwołania od decyzji ZUS. Błędna wykładnia przepisów art. 16 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, zdaniem skarżącej, polega więc na uznaniu przez organ rentowy (przy akceptacji Sądu I instancji oraz Sądu odwoławczego), że może ustalić ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanej, jako ustawodawstwo innego państwa niż ustawodawstwo państwa organu rentowego. Poprzez przyjmowanie takiej wykładni dochodzi do ogromnej liczby sytuacji, w których pomimo istnienia teoretycznej ścieżki odwoławczej do sądu powszechnego, faktyczne prawo do merytorycznej oceny sprawy nie istnieje. Sytuacja płatnika oraz zainteresowanej jest więc, ze względu na tak dokonaną wykładnię, zależna tylko i wyłącznie od merytorycznej oceny organu rentowego, która *de facto* nie podlega w ocenie skarżącej realnej kontroli sądów.

W odpowiedzi na wywiedzioną skargę kasacyjną organ rentowym wniósł o wydanie na posiedzeniu niejawnym postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych i ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wywiedziona w niniejszym postępowaniu nie kwalifikuje się do przyjęcia.

Na wstępie należy przypomnieć, że skarga kasacyjna podlega badaniu (na etapie przedsądu) w zakresie spełnienia przez nią warunków formalnych. Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1-4 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, jeżeli zachodzi nieważność postępowania lub jeżeli skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Nakładając na skarżących obowiązek wskazania i uzasadnienia oznaczonej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, czyli tak zwanego przedsądu, ustawodawca zagwarantował, że skarga kasacyjna, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń, będzie realizować funkcje publicznoprawne. Ograniczenie przesłanek, wskazanych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. do czterech ma, w konsekwencji, zapewnić, że przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ustrojowo i procesowo będzie uzasadnione jedynie w tych przypadkach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne, a skarga nie stanie się instrumentem wykorzystywanym w każdej jednostkowej sprawie. Ostatecznie, nie w każdej sprawie, nawet takiej, w której prawomocne orzeczenie zostało wydane w warunkach błędu w subsumpcji, czy też wyniku wadliwej wykładni prawa, skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania. W przeciwnym bowiem razie Sąd Najwyższy stałby się, wbrew obowiązującym przepisom, sądem trzeciej instancji, a jego zadaniem nie jest przecież dokonywanie korekty ewentualnych błędów w zakresie stosowania, czy też wykładni prawa, w każdej indywidualnej sprawie.

Podkreślenia wymaga także, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyslać (por.

postanowienie Sądu Najwyższego z 19 maja 2022 r., I USK 434/21, Legalis nr 2740849).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w niniejszej sprawie oparty został na potrzebie wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Przypomnieć więc należy, że odwołanie się do przesłanki przedsądu, jaką jest potrzeba wykładni przepisów prawnych, budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo iż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych, które należy przytoczyć (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, Legalis nr 127030; z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, Legalis nr 2701754 i z 9 września 2022 r., I CSK 1494/22, Legalis nr 2741242). Stronę skarżącą obciąża obowiązek przedstawienia odrębnej i pogłębionej argumentacji prawnej, wskazującej na zaistnienie powołanej okoliczności uzasadniającej przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, zawierającej szczegółowy opis tego, na czym polegają poważne wątpliwości interpretacyjne (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 lipca 2009 r., I CSK 111/09, LEX nr 570112 i z 29 września 2022 r. I CSK 3496/22, Legalis nr 2790349). Powołanie się na przyczynę kasacyjną przewidzianą w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania przez stronę skarżącą, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania, w drodze stosownego jurydycznego wyводу, na czym owe wątpliwości polegają, a także że mają one poważny oraz rzeczywisty charakter i ich rozstrzygnięcie wiąże się z rozpatrywaną sprawą i jest istotne z punktu widzenia wyniku postępowania oraz publicznoprawnych funkcji skargi kasacyjnej. Nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu.

Podobnie więc jak w analogicznie rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy sprawach (postanowienia Sądu Najwyższego z: 23 lipca 2024 r., I USK 52/24,

Legalis nr 3104439; 11 grudnia 2024 r., I USK 223/24, niepubl. i 24 czerwca 2025 r., I USK 173/24, niepubl.), także w tym przypadku strona skarżąca nie wskazuje jasno przepisów, które miałyby budzić poważne wątpliwości interpretacyjne w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., nie mówiąc już o przedstawieniu odrębnej, pogłębionej argumentacji prawnej, jak i szczegółowego opisu tego, na czym owe wątpliwości polegają czy orzeczeń mających dowodzić istnienia rozbieżności w orzecznictwie.

W orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że instytucja właściwa ze względu na miejsce zamieszkania może wydać jedynie decyzję, że ustala ustawodawstwo właściwe jej państwa członkowskiego albo wydać decyzję stwierdzającą, że ustawodawstwo jej państwa nie jest właściwe. Przed wydaniem takiej decyzji ostatecznej organ rentowy zobowiązany jest wszcząć procedurę określoną w art. 16 rozporządzenia wykonawczego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 marca 2018 r., III UK 44/17, OSNP 2019 nr 1, poz. 8 i powołana tam judykatura oraz Krzysztof Ślebzak, „Ustalanie ustawodawstwa tymczasowego na podstawie rozporządzeń 883/2004 oraz 987/2009”, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2014 r. Nr 7, s. 2-7). Jeśli procedura określona w art. 16 rozporządzenia wykonawczego zostanie zrealizowana, to jest ona wiążąca przy określeniu ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich (ewentualnie uniknięcia sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu), a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (ze względu na wysokość składek). Zatem z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie przepisów rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem w jednym państwie członkowskim - a nie jak twierdzi skarżąca - wyłącznie w państwie organu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanego. Utrwalony jest także pogląd, że w postępowaniu zapoczątkowanym odwołaniem od decyzji ustalającej właściwe ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego sąd bada wyłącznie to, czy została zachowana właściwa procedura gwarantująca osiągnięcie celu zakładanego przez koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, nie ma natomiast uprawnienia do badania zasadności stanowiska zajętego przez inne

państwo członkowskie (zaakceptowanego przez polski organ rentowy). Jest tak dlatego, że po pierwsze, postępowanie to nie przewiduje arbitralnych decyzji państwa miejsca zamieszkania, wymagając wspólnego porozumienia z innym zainteresowanym państwem członkowskim, a po drugie, nawet w wypadku sporu to nie sąd jest arbitrem rozstrzygającym, jakie ustawodawstwo będzie miało zastosowanie. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 6 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 4 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym, w przypadku, gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, a Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2021 r., I USKP 51/21, LEX nr 3520617 i powołane tam orzeczenia).

Strona skarżąca nie wykazała więc występowania przesłanki z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., ponieważ problematyka związana z wykładnią art. 16 rozporządzenia wykonawczego była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa, a nie jest rolą Sądu Najwyższego zastępowanie skarżącego w prawidłowym poszukiwaniu przesłanek uzasadniających przyjęcie skargi do rozpoznania.

Z tych względów na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego po myśli § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.).

DS.

[SOP]