

Sygn. akt I USK 280/21

## POSTANOWIENIE

Dnia 21 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania J.H.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w B.  
o ustalenie właściwego ustawodawstwa,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 21 października 2021 r.,  
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)  
z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt III AUa (...),

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

### UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. , decyzją z 24 maja 2018 r., ustalił dla ubezpieczonego J.H. od 1 lutego 2010 r. ustawodawstwo polskie jako właściwe w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Organ rentowy wyjaśnił, że pismem z 30 stycznia 2018 r. – po wcześniejszej wymianie korespondencji między instytucjami ubezpieczeniowymi obu państw członkowskich (Polski i Wielkiej Brytanii) – brytyjska instytucja ubezpieczeniowa poinformowała ZUS, że J.H. nie przedłożył żadnych dodatkowych dokumentów i wyjaśnień w sprawie swojej działalności zarobkowej na terenie Wielkiej Brytanii. W związku z brakiem wymaganych informacji nie była więc w stanie potwierdzić jego statusu w zakresie ubezpieczeń na terytorium Wielkiej Brytanii. Jednocześnie odmówiła wydania mu zaświadczenia na formularzu A1 o ustawodawstwie właściwym. W związku z tym, polski organ rentowy ustalił dla ubezpieczonego

tymczasowe ustawodawstwo polskie od 1 lutego 2010 r. oraz poinformował o tym ustaleniu brytyjską instytucję ubezpieczeniową, która nie zgłosiła zastrzeżeń w określonym terminie. Zdaniem ZUS J.H. w okresie od 1 lutego 2010 r. posiadał wyłącznie jeden tytuł do podlegania ubezpieczeniom społecznym – prowadzenie działalności na własny rachunek na terytorium Polski.

W odwołaniu od tej decyzji ubezpieczony domagał się jej zmiany i ustalenia, że od 1 lutego 2010 r. właściwe dla niego jest ustawodawstwo brytyjskie oraz zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, podając okoliczności przedstawione w zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy w B., wyrokiem z 6 listopada 2018 r., oddalił odwołanie ubezpieczonego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji istota sporu dotyczyła ustalenia dla J. H. właściwego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, w związku z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej na terenie Polski i wykonywaniem pracy w oparciu o umowę o pracę na terenie Wielkiej Brytanii.

Sąd pierwszej instancji przypomniał, że dla objęcia ubezpieczeniem społecznym w miejscu wykonywania pracy najemnej i ustalenia jako właściwego ustawodawstwa brytyjskiego J.H. musiałby wykazać, że na terytorium Wielkiej Brytanii wykonuje pracę i że z tego tytułu został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych na terenie tego państwa, oraz przedłożyć stosowne zaświadczenie na formularzu A1. Z pisma brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej wynika, że odwołujący się nie wykazał i nie dostarczył wiarygodnych dowodów świadczących o jego pracy na terenie Wielkiej Brytanii. Dokumenty, na które powoływał się ubezpieczony, nie zostały uznane za wiarygodne przez brytyjską instytucję ubezpieczeniową, a tym samym brak podstaw, aby zostały uznane za takie przez ZUS. Sąd stwierdził ponadto, że zakwestionowanie przez brytyjską instytucję ubezpieczeniową spółek: (-) LU Solution Ltd, Suite 12783, 145-157 St. John, London EC1V 4PY, (-) NATMAG Ltd, Suite 13907, 9 Bentinej Street, London W1U 2EL, (-) WAYCOOL Ltd, 5 London Road, Tooting Broadway, London SW17 9JR, (-) Prime Staff Ltd jako pracodawców ubezpieczonego i odmowa wydania

odwołującemu się zaświadczenia w zakresie podlegania ustawodawstwu brytyjskiemu należy ocenić w świetle art. 5 rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009. Tym samym dokument o odmowie wydania zaświadczenia jest wiążący dla ZUS do czasu jego wycofania. Ta sama sytuacja dotyczy wydanej przez brytyjską instytucję ubezpieczeniową decyzji. Dopóki znajduje się ona w obrocie prawnym na terytorium Wielkiej Brytanii, musi być respektowana przez polski organ rentowy.

Sąd pierwszej instancji zwrócił także uwagę, że ZUS prawidłowo zastosował procedurę wynikającą z art. 16 ust. 2-4 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, a brytyjska instytucja ubezpieczeniowa nie zgłosiła w terminie określonym w tych przepisach zastrzeżeń w odniesieniu do ustalonego ustawodawstwa.

Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z 14 lipca 2020 r., oddalił apelację ubezpieczonego, wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego w B..

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy w B. prawidłowo ustalił stan faktyczny oraz trafnie zastosował i zinterpretował właściwe przepisy mające zastosowanie w rozstrzyganej sprawie.

Zaskarżoną decyzją organ rentowy stwierdził, że w okresie od 1 lutego 2010 r. właściwe dla podlegania ubezpieczeniom społecznym przez J.H. jest ustawodawstwo polskie. Decyzja ta została wydana po wcześniejszej wymianie korespondencji między instytucjami ubezpieczeniowymi obu państw członkowskich i uzyskaniu ostatecznie informacji od brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej (w piśmie z dnia 30 stycznia 2018 r.), że – w świetle przedłożonych przez skarżącego dokumentów – nie jest ona w stanie potwierdzić jego statusu w zakresie ubezpieczeń społecznych na terenie Wielkiej Brytanii, jak również jego uprawnień do uzyskania dokumentu A1.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż w sprawach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stosunek prawny, na podstawie którego powstaje tytuł ubezpieczenia społecznego, oraz stosunek ubezpieczenia społecznego to dwie

niezależne więzi prawne, które mogą podlegać prawu różnych państw członkowskich, przy czym stosownie do generalnej reguły wspólnotowej koordynacji zabezpieczenia społecznego, stosunek ubezpieczenia społecznego podlega prawu wykonywania pracy najemnej. Temu też prawu przyporządkowane jest zakwalifikowanie pracownika jako zatrudnionego na podstawie umowy o pracę najemną w rozumieniu rozporządzenia podstawowego. Nie ma zatem ogólnej definicji pracy najemnej jako pojęcia prawa unijnego. Definicje tytułu ubezpieczenia społecznego przyjęte w krajowym systemie zabezpieczenia społecznego miejsca wykonywania pracy najemnej, do którego należy pracownik migrujący, mogą różnić się od tych zawartych w prawie pracy, ale muszą być utrzymane jako jedyne właściwe, tak jak rozumiane są przy stosowaniu ustawodawstwa z dziedziny zabezpieczenia społecznego danego państwa członkowskiego, na terytorium którego praca jest wykonywana. Istnienie tytułu ubezpieczenia społecznego za granicą wyklucza dokonywanie ustaleń przeciwko dowodowi ubezpieczenia społecznego w innym państwie, a ponadto określenie ustawodawstwa właściwego, nawiązującego do instytucji prawnych miejsca świadczenia pracy najemnej, wyłącza ocenę przez instytucję miejsca zamieszkania, czy stosunek prawny będący podstawą objęcia ubezpieczeniem społecznym w kraju świadczenia pracy jest ważny (skuteczny) według prawa miejsca zamieszkania ubezpieczonego. Właściwa instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego. Jednakże wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może sama rozstrzygać, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, uregulowanego w szczególności w art. 6, art. 15 oraz art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego organ rentowy prawidłowo, z zachowaniem powołanych przepisów, ustalił w decyzji z 24 maja 2018 r., że od 1 lutego 2010 r. właściwe dla J.H. w zakresie ubezpieczeń społecznych jest ustawodawstwo polskie. Zauważyć bowiem należy, że brytyjska instytucja ubezpieczeniowa jednoznacznie wyraziła swoje stanowisko w zakresie braku podstaw do objęcia skarżącego ubezpieczeniami społecznymi na terenie Wielkiej Brytanii, jak również

do uzyskania przez niego dokumentu A1 w Wielkiej Brytanii. Poinformowana przez ZUS pismem z 21 marca 2018 r. o tymczasowym ustaleniu dla ubezpieczonego ustawodawstwa polskiego jako właściwego, nie zajęła stanowiska w tej kwestii.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) wniósł J.H., zaskarżając wyrok ten w całości. Skargę oparto na podstawach:

1) naruszenia przepisów postępowania: art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. przez zaniechanie uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, mimo że organ rentowy, wydając zaskarżoną decyzję, nieprawidłowo zastosował unijne przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego, naruszając:

(-) art. 16 ust. 2 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 przez wskazanie ustawodawstwa innego niż ustawodawstwo miejsca wykonywania pracy, podczas gdy przepis ten wyraźnie stanowi, że ustawodawstwo to należy ustalić, uwzględniając art. 13 rozporządzenia podstawowego, który wskazuje w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącego na ustawodawstwo miejsca wykonywania pracy;

(-) art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego przez zaniechanie wyczerpującego wyjaśnienia wszelkich wątpliwości we współpracy z instytucją brytyjską, a zamiast tego oparcie się na niejasnym i niejednoznacznym stanowisku tej instytucji;

(-) art. 5 rozporządzenia wykonawczego przez podważenie ważności umów o pracę, na podstawie których został wydany przez instytucję innego państwa członkowskiego dokument potwierdzający zgłoszenie osoby do ubezpieczenia społecznego w tym innym państwie członkowskim, oraz pozostałych dokumentów wydanych przez instytucję innego państwa członkowskiego;

2) naruszenia przepisów prawa materialnego przez:

(-) niewłaściwe zastosowanie 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 przez jego niezastosowanie,

choć skarżący wykonywał pracę najemną w Wielkiej Brytanii i podlegał w związku z tym wyłącznie ustawodawstwu brytyjskiemu,

(-) niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego przez jego niezastosowanie i doprowadzenie w rezultacie do sytuacji, w której skarżący – wbrew przepisom rozporządzenia podstawowego – podlegał w tym samym czasie ustawodawstwu dwóch różnych państw członkowskich i zobowiązany został do zapłaty składek za ten sam okres do dwóch różnych instytucji ubezpieczeniowych, z których żadna nie uznała się za instytucję niewłaściwą i nie wyłączyła skarżącego z ubezpieczenia społecznego na swoim terytorium;

(-) błędną wykładnię art. 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego przez przyjęcie, że skarżący zobowiązany był oprócz informacji przedstawić także dokumenty i dowody potwierdzające wykonywanie przez niego pracy w innym państwie członkowskim i w konsekwencji przyjęcie, że to na nim spoczywał ciężar udowodnienia, że praca najemna w Wielkiej Brytanii była przez niego rzeczywiście wykonywana, podczas gdy obowiązek taki nie ciążył na nim, ewentualnie to organ rentowy, kwestionujący wykonywanie pracy, zobowiązany był udowodnić, że skarżący nie świadczył pracy w Wielkiej Brytanii.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach w całości i wydanie orzeczenia co do istoty sprawy przez stwierdzenie, że od 1 lutego 2010 r. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, lecz podlega ustawodawstwu brytyjskiemu; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania wraz z orzeczeniem o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w B. oraz decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Skarżący wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania (w tym kosztów zastępstwa procesowego) według norm przepisanych.

W ocenie skarżącego, skarga kasacyjna jest oczywiście zasadna, ponieważ zaskarżony wyrok został wydany z rażącym naruszeniem prawa Unii Europejskiej.

Ponadto w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, które dotyczy wykładni wskazanych w podstawach skargi kasacyjnej przepisów prawa unijnego, regulujących kwestię ustalenia ustawodawstwa właściwego. Zagadnienie to ma istotne znaczenie również dla osób niebędących stronami obecnego sporu, a istnienie lub wystąpienie w przyszłości podobnych spraw jest o tyle prawdopodobne, że wskazane przepisy prawne są stosowane nie tylko przez polskie organy, lecz również przez organy innych państw członkowskich. Zdaniem skarżącego, potrzeba rozstrzygnięcia wątpliwości z zakresu wykładni prawa unijnego stanowi w istocie dodatkową samodzielną przesłankę uzasadniającą przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Wynika to z tego, że jeżeli w sprawie pojawia się jakakolwiek wątpliwość dotycząca wykładni prawa unijnego, mająca istotne znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, sąd ostatniej instancji zobowiązany jest ją rozstrzygnąć w oparciu o orzeczenie prejudycjalne TSUE. Ponieważ Sąd Najwyższy nie może zadać pytania prejudycjalnego na etapie przedsądu, powinien, w celu wykonania tego obowiązku, przyjąć skargę kasacyjną do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Skarga kasacyjna, jako szczególny środek zaskarżenia, służy realizacji interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Funkcje postępowania kasacyjnego powodują, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz jego uzasadnienie powinny koncentrować się na wykazaniu, że w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za interwencją Sądu Najwyższego. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1-4 k.p.c. i tylko w przypadku przekonania Sądu Najwyższego przez skarżącego, za pomocą juretrycznej argumentacji, że zachodzi publicznoprawna potrzeba rozstrzygnięcia sformułowanego w skardze zagadnienia prawnego przy jej merytorycznym rozpoznawaniu.

Zgodnie z 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). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika z oceny, czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o jakich stanowi art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.

Pełnomocnik skarżącego stawia tezę o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej, przy czym okoliczności tej szczegółowo nie uzasadnia, ograniczając się jedynie do ogólnego odesłania do postaw kasacyjnych. Jest to błąd konstrukcyjny wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Nie jest bowiem akceptowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy uzasadnianiu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, odwołanie się wprost do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, ponieważ przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie oraz sformułowanie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie stanowią dwa odrębne elementy konstrukcyjne skargi kasacyjnej oraz realizują odmienne funkcje (por. np. postanowienie z 9 kwietnia 2015 r., III PK 151/14, LEX nr 1678968). Należy również zauważyć, że za przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania przemawia oczywista jej zasadność, co jest związane z oczywistym (niewątpliwym, rzucającym się w oczy) naruszeniem prawa materialnego lub procesowego. Inaczej rzecz ujmując – do uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy zwykłe naruszenie prawa, jednak przyjęcie skargi do rozpoznania może nastąpić tylko w przypadku kwalifikowanego naruszenia, rozumianego jako naruszenie oczywiste, dostrzegalne dla każdego prawnika bez pogłębionej analizy stanu faktycznego oraz regulacji prawnej. Takiego uzasadnienia wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania nie zawiera.

Pełnomocnik skarżącego formułuje także zagadnienie prawne dotyczące wykładni prawa Unii Europejskiej, a mianowicie: czy art. 16 ust. 2 rozporządzenia

wykonawczego w związku z art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego należy interpretować w ten sposób, że instytucja miejsca zamieszkania może odstąpić od ustalenia jako ustawodawstwa właściwego ustawodawstwa miejsca wykonywania pracy najemnej tylko wówczas, gdy instytucja państwa wykonywania pracy wydała decyzję, z której wynika, że dana osoba nie podlega ubezpieczeniom społecznym w tym państwie, a od decyzji tej nie przysługują środki odwoławcze.

Również w tym przypadku pełnomocnik skarżącego poprzestał na samym sformułowaniu zagadnienia prawnego, nie przedstawiając jego szczegółowego uzasadnienia. Należy przypomnieć, że zagadnienie prawne, w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., ma mieć poważny, istotny i uniwersalny charakter. Powinno wywoływać zasadnicze kontrowersje lub rozbieżne oceny prawne i nie zostało dotychczas rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy, a jego rozstrzygnięcie jest konieczne zarówno do prawidłowego rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy, jak i przyczyni się do rozwoju judykatury. Skarżący powinien, oprócz sformułowania samego zagadnienia, przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą tezę o możliwości rozbieżnych ocen prawnych w związku ze stosowaniem przepisów, na tle których zagadnienie powstało. Zagadnienie to powinno być ponadto istotne z uwagi na wagę przedstawionego przez skarżącego problemu interpretacyjnego dla systemu prawa. Nie może mieć zatem charakteru kazuistycznego i służyć uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej szczegółowych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 2015 r., V CSK 598/14, LEX nr 1678102; z 19 marca 2012 r., II PK 303/11, LEX nr 1214581).

Pełnomocnik skarżącego sugeruje, że samo przedstawienie zagadnienia prawnego dotyczącego bezpośrednio wykładni przepisów rozporządzenia Parlamentu Unii Europejskiej i Rady jest wystarczające dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż problem związany z interpretacją prawa Unii Europejskiej wymaga skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Należy w związku z tym przypomnieć, że zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał) jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: o wykładni Traktatów; o

ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Należy zaznaczyć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 Traktatu, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi (por. wyroki Trybunału z 25 lutego 2003 r. w sprawie C-326/00 IKA, Rec. str. I-1703, pkt 27; z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-145/03 Keller, Zb.Orz. str. I-2529, pkt 33, i z 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-419/04 Conseil général de la Vienne, Zb.Orz. str. I-5645, pkt 19).

W świetle wyroku ETS z 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 CILFIT (Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, ECR 1982/9/3415, pkt 9–14, LEX nr 132101), sytuacja, w której strona utrzymuje, że spór rodzi pytanie dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, nie oznacza, że sąd jest zobowiązany uznać, iż pytanie zostało podniesione w rozumieniu art. 177 Traktatu EWG (obecnie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE). W sprawie CILFIT Trybunał sformułował trzy przesłanki, uzasadniające odstępianie od obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego (sąd ostatniej instancji).

Po pierwsze, sądy ostatniej instancji korzystają z tego samego, co wszystkie inne sądy krajowe, prawa do swobodnej oceny, czy do wydania wyroku niezbędna jest decyzja w kwestii prawa wspólnotowego. Wobec tego sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania, dotyczącego wykładni prawa wspólnotowego, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy.

Po wtóre, moc wykładni dokonanej przez Trybunał może pozbawić ten obowiązek jego celowości i tym samym treści; jest tak zwłaszcza wtedy, gdy podniesione pytanie jest rzeczywiście identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku (*acte éclairé*).

Po trzecie, sąd nie ma obowiązku przedstawienia pytania, gdy wcześniejsze orzeczenia Trybunału odnosiły się do danej kwestii prawnej – niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek tym orzeczeniom – nawet jeśli zadane pytania nie są całkowicie identyczne (*acte clair*).

Orzecznictwo Trybunału, które zostało ukształtowane na podstawie wyroku w sprawie CILFIT, zachowuje aktualność i nie zostało zasadniczo zmodyfikowane w kolejnych latach. Wynika z niego, że skarżący, powołując się na wątpliwości w wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, powinien przedstawić stosowną argumentację, zmierzającą do przekonania Sądu Najwyższego o konieczności skorzystania z procedury pytania prejudycjalnego. W rozpoznawanej sprawie, pełnomocnik skarżącego takiego wywodu nie zaprezentował.

Dodatkowo należy zauważyć, że przedstawione przez skarżącego zagadnienie prawne nie jest ani nowe, ani doniosłe prawne. Procedura współdziałania właściwych instytucji ubezpieczeniowych państw członkowskich, wynikająca z art. 16 rozporządzenia wykonawczego, była przedmiotem wielu wypowiedzi orzecznich.

W świetle utrwalonego poglądu judykatury, wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi poprzedzać procedura współdziałania wymagana w szczególności przez art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia wykonawczego. Jak zauważył przy tym Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 września 2016 r., I UZ 14/16 (LEX nr 2153430), a także w postanowieniu z 20 listopada 2016 r., I UZ 48/16 (LEX nr 2203530), wyznaczone zakresem art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego obowiązki instytucji właściwej miejsca świadczenia pracy najemnej prowadzą się do udzielenia (także z własnej inicjatywy) stosownych wyjaśnień i przedstawienia swojego stanowiska (opinii) odnośnie do ustawodawstwa właściwego. Ani przepisy rozporządzenia wykonawczego, ani też decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej nie stawiają w tym zakresie żadnych wymagań formalnych,

w szczególności nie wymaga się wydania przez instytucję właściwą miejsca wykonywania pracy najemnej formalnej decyzji w indywidualnej sprawie. Opinia ta może więc przybrać postać pisma (informacji), stąd dla oceny, czy przedstawione w nim stanowisko ma zastosowanie do indywidualnej sytuacji zainteresowanego występującego z wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa, ważna jest jego treść. Jeżeli w pisemnej informacji podaje się, że pracownicy nie świadczyli rzeczywistej pracy, a następnie instytucja ubezpieczeniowa państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę podmiot zatrudniający, wydaje decyzję ustalającą, że w stosunku do ubezpieczonego jako pracownika tego podmiotu „nie powstały obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne”, to jest to równoznaczne z wyrażeniem stanowiska odnośnie do braku tytułu do podlegania pracowniczemu ubezpieczeniu społecznemu, a w konsekwencji stanowiska o braku konkurencji tytułów ubezpieczenia w rozumieniu art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego. W takiej zaś sytuacji Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wydając decyzję o ustaleniu ustawodawstwa polskiego, nie dokonuje nieuprawnionej „samodzielnej” oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia, lecz jedynie uwzględnia stanowisko instytucji ubezpieczeniowej państwa członkowskiego, na obszarze którego miała być świadczona praca najemna.

Jeżeli natomiast chodzi o „wspólne porozumienie”, o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, to ustawodawca unijny również i jemu nie nadał jakiegś instytucjonalnej formy. Zatem „wspólne porozumienie” może polegać na poinformowaniu przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy najemnej o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu do ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa, następnie wydaniu przez instytucję właściwą miejsca zamieszkania decyzji w indywidualnej sprawie (o charakterze tymczasowym – w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu tej decyzji przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy przez niewniesienie zastrzeżeń – art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia wykonawczego (por. powołane wcześniej postanowienie Sądu Najwyższego 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129 oraz przywołane tam orzecznictwo).

Należy dodać, że w sytuacji, gdy obie instytucje właściwe dojdą do wspólnego porozumienia, to ono ma decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich albo zapobieżenie sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu, a nie ustalenie ubezpieczenia korzystniejszego dla zainteresowanego (na przykład ze względu na wysokość składek).

Zatem, z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego, zawierającego normy kolizyjne, jednak nie oznacza to, że zainteresowany może na ich podstawie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (w tym przypadku miejsca zamieszkania) wspólne porozumienie właściwych instytucji, a w istocie weryfikować stanowisko zajęte przez inne państwo członkowskie (w tym przypadku miejsca wykonywania pracy najemnej) o nieistnieniu w tym państwie ważnego tytułu ubezpieczenia, żądając ustalenia wybranego przez siebie ustawodawstwa. Temu bowiem służy inna instytucja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie ustanowione w art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego uprawnienie zainteresowanego do wystąpienia do instytucji danego państwa członkowskiego z wnioskiem o wydanie zaświadczenia na formularzu A1, a wówczas ocena takiego żądania należy do organów i instytucji właściwych tego państwa członkowskiego. Skarżący powinien był zatem wystąpić do właściwej instytucji brytyjskiej o wydanie mu zaświadczenia na formularzu A1, a odmowy wydania takiego zaświadczenia w Wielkiej Brytanii nie może kwestionować ani przed polskim organem rentowym, ani przed polskim sądem.

Odnosnie do tego dokumentu wypada stwierdzić że jest on ogółouropejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niż kraj, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Taki właśnie jego charakter potwierdza orzecznictwo Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z 14 maja 2020 r., C-17/19, w sprawie *Bouygues travaux publics i in.* (EU:C:2020:379, pkt 40-43) Trybunał przypomniał, że na gruncie zasady lojalnej współpracy, ustanowionej w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, która – z uwagi na to, że zaświadczenie A1 wprowadza domniemanie prawidłowości przynależności zainteresowanego pracownika do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, którego właściwy organ je wydał – przekłada się na zasadę wzajemnego zaufania, owe zaświadczenia co do zasady wiążą właściwą instytucję i sądy państwa członkowskiego, w którym ów pracownik wykonuje pracę (zob. podobnie wyroki TSUE: z 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 37-40; z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, C-527/16, EU:C:2018:669, pkt 47). Stąd też – o ile owe zaświadczenia nie zostały cofnięte albo uznane za nieważne – właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracownik wykonuje pracę, powinna uwzględniać okoliczność, że ów pracownik podlega ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa, w którym właściwa instytucja wydała te zaświadczenia, a w rezultacie nie może ona wymagać, aby ów pracownik był ubezpieczony w jej systemie zabezpieczenia społecznego (podobnie wyrok z 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

Zgodnie z ustaleniami faktycznymi w rozpoznawanej sprawie (wiązącymi w postępowaniu kasacyjnym – art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), brytyjska instytucja ubezpieczeniowa odmówiła skarżącemu wydania zaświadczenia na formularzu A1. Ewentualne kwestionowanie stanowiska organu innego państwa członkowskiego reguluje prawo właściwe tego państwa członkowskiego. Nie podlega to kognicji sądu polskiego.

W świetle przedstawionej argumentacji należy przyjąć, że skarżący nie wykazał, aby w sprawie występowało istotne zagadnienie prawne bądź występowała konieczność wykładni przepisów prawa. Nie zachodzi także oczywista zasadność skargi.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji, zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c.

