

POSTANOWIENIE

Dnia 23 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania D. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej w G.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Zabrze z udziałem zainteresowanego M. K.

o podleganie polskiemu ustawodawstwu, o wydanie zaświadczenia A1, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 lipca 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III AUa 1688/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od odwołującej się na rzecz organu rentowego tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia odwołującej się orzeczenia do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 26 września 2023 r. oddalił apelację odwołującej się D. Spółki z o.o. Spółki komandytowej w G. (dalej także jako Spółka) od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 14 lipca 2021 r.

oddalającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrze z dnia 21 sierpnia 2020 r., stwierdzającej, że zainteresowany M. K. jako osoba zatrudniona w Spółce na podstawie umowy zlecenia, nie podlega polskiemu ustawodawstwu w okresie od dnia 3 lipca 2020 r. do dnia 2 lipca 2021 r. i odmawiającej wydania Spółce zaświadczenia A1 potwierdzającego, że w tym okresie wobec zainteresowanego zastosowanie będzie mieć ustawodawstwo polskie oraz zasądził od odwołującej się na rzecz organu rentowego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

W wyrokach Sądów *meriti* przyjęto, że organ rentowy wykonując zarządzenie Sądu Okręgowego z dnia 26 listopada 2020 r. prawidłowo przeprowadził procedurę określoną w art. 16 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 (Dz.Urz.U.E.L. 284 z dnia 30 października 2009 r., dalej jako rozporządzenie wykonawcze), skoro pismem z dnia 23 grudnia 2020 r. powiadomił niemiecką instytucję ubezpieczeniową (a także strony) o zastosowaniu w stosunku do zainteresowanego ustawodawstwa niemieckiego oraz że ustalenie to ma charakter tymczasowy. Właściwa instytucja niemiecka nie złożyła sprzeciwu do tymczasowo ustalonego ustawodawstwa niemieckiego, a więc stało się ono ostateczne. Wobec stanowiska milcząco przyjętego przez niemiecką instytucję ubezpieczeniową organ rentowy nie mógł zatem uznać, że zainteresowany podlegał za ten sam okres ustawodawstwu polskiemu, ponieważ według art. 11 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.U.E.L z 2004 r. Nr 166, s. 1; dalej jako rozporządzenie podstawowe) zasadą jest podleganie ustawodawstwu tylko jednego państwa Unii Europejskiej. Skoro zainteresowany - pracownik odwołującej się, którego dotyczy zaskarżona decyzja, został objęty ustawodawstwem niemieckim i nie podlega ustawodawstwu polskiemu, to organ rentowy zasadnie odmówił wydania w stosunku do niego zaświadczenia A1.

Odwołująca się Spółka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy przez uwzględnienie odwołania i stwierdzenie, że

zainteresowany podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od dnia 3 lipca 2020 r. do dnia 2 lipca 2021 r., a organ rentowy jest zobowiązany do wydania zaświadczenia A1, ewentualnie uchylenia w całości zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu (bądź również uchylenia wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do rozpoznania temu Sądowi), zasądzenia od organu rentowego na rzecz skarżącej kosztów procesu według norm przepisanych, w tym również kosztów postępowania za obie instancje i postępowania kasacyjne oraz rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, to jest:

1) art. 13 ust. 1 pkt a i b lit. (I) rozporządzenia podstawowego, przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że: a) ustalając ustawodawstwo właściwe dla osoby wykonującej pracę najemną na zmianę w dwóch państwach członkowskich UE, należy uwzględniać jedynie okres wskazywany we wniosku o poświadczenie ustawodawstwa na druku A1 podczas, gdy nie wynika to z żadnego przepisu, zaś wykładnia funkcjonalna nakazuje uznać, że przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego dla takiej osoby należy zbadać kompleksowo jej całą sytuację ubezpieczeniową, b) wskazany przez skarżącą we wniosku o poświadczenie właściwego ustawodawstwa dla zainteresowanego na druku A1 okres, na który ma ono zostać wydane, ma bezpośrednie przełożenie na ustalenie dla niego ustawodawstwa właściwego podczas, gdy poświadczenie ustawodawstwa właściwego na druku A1 ma odgrywać rolę jedynie „zaświadczenia”, „potwierdzenia”, że w danym okresie dana osoba podlega pod system ubezpieczenia społecznego danego państwa członkowskiego UE, c) wobec zainteresowanego, mającego miejsce zamieszkania w Polsce, nie ma zastosowania ustawodawstwo polskie podczas, gdy „prawidłowe brzmienie przepisów powinno prowadzić do wniosku”, że zainteresowany winien 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 winien podlegać polskiemu ustawodawstwu;

2) art. 16 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, przez zaniechanie jego wykładni w kontekście stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego i pominięcie jego znaczenia przy ocenie sytuacji prawnej zainteresowanego - skarżąca poinformowała instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania o wykonywaniu przez niego pracy w dwóch państwach członkowskich w celu potwierdzenia zaświadczeniem A1 ustawodawstwa polskiego mającego do niej zastosowanie, tj. właściwego według jej miejsca zamieszkania, ustalonego zgodnie z art. 13 rozporządzenia podstawowego;

3) art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, przez błędną wykładnię i uznanie, że instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania ubezpieczonego może tymczasowo ustalić ustawodawstwo innego państwa członkowskiego, o czym winna poinformować wyznaczoną instytucję tego państwa członkowskiego, podczas gdy: a) taka wykładnia stoi w sprzeczności z zasadą terytorialności, zgodnie z którą zakres kompetencji określonej instytucji sprowadza się wyłącznie do możliwości ustalenia bądź odmowy ustalenia, że właściwe jest ustawodawstwo państwa tej instytucji, co wynika z terytorialnego obowiązywania przepisów prawnych danego państwa oraz kompetencji organów działających na jego obszarze, a co za tym idzie organ rentowy nie jest uprawniony do ustalenia, że osoba podlega ustawodawstwu innego państwa członkowskiego, gdyż wówczas decyzja wywoływałaby skutek na terytorium innego państwa członkowskiego i wiązałaby instytucję drugiego państwa, b) zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania wstępnie określa mające zastosowanie ustawodawstwo i informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu, a co za tym idzie prawidłowa wykładnia powinna prowadzić do wniosku, że organ rentowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ubezpieczonego może określić wyłącznie ustawodawstwo tego („swojego”) państwa członkowskiego, mające charakter tymczasowy;

4) art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że tymczasowe ustalenie ustawodawstwa niemieckiego przez polski organ rentowy stało się ostateczne wobec „milczącej zgody” instytucji niemieckiej,

podczas gdy prawidłowa wykładnia winna prowadzić do wniosku, że przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie w sytuacji ustalenia tymczasowego ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania i braku sprzeciwu dla tak ustalonego ustawodawstwa innych instytucji zainteresowanych państw członkowskich;

5) art. 16 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego, przez błędną wykładnię i nieuprawnione przyjęcie, że niemiecka instytucja ubezpieczeniowa wyraziła „milczącą zgodę” na ustalenie ustawodawstwa niemieckiego, podczas gdy literalne brzmienie art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że instytucja właściwa państwa członkowskiego (którego ustawodawstwo staje się mającym zastosowanie ustawodawstwem) informuje zainteresowanego i udziela mu niezbędnej pomocy w dopełnianiu formalności wymaganych przez to ustawodawstwo (oraz, w stosownych przypadkach, jego pracodawcę) o obowiązkach przewidzianych w tym ustawodawstwie, a zgodnie z art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia - na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, co prowadzi do konkluzji, iż ustalenie ustawodawstwa niemieckiego nie może nastąpić przez „milczącą zgodę”, bowiem na tej instytucji spoczywają obowiązki określone w przepisach, a nadto instytucja niemiecka nie poinformowała zainteresowanego (ubezpieczonego) ani nie wydała poświadczenia zastosowania ustawodawstwa niemieckiego.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano, że w sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości. W ocenie skarżącej art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego powinien być rozpatrywany w powiązaniu z art. 16 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 tego rozporządzenia wykonawczego, jako iż zgodnie z wykładnią systemową właściwe znaczenie przepisów prawa ustala się na podstawie jego usytuowania w systemie prawa. A zatem prawidłowe rozumienie tych przepisów prowadzi do wniosku, że organ rentowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ubezpieczonego może określić wyłącznie ustawodawstwo swojego państwa, o czym powinien powiadomić instytucje innego państwa. Instytucja właściwa nie jest więc uprawniona do ustalenia, że dana osoba podlega ustawodawstwu innego państwa.

Błędna wykładnia tych przepisów dokonana przez Sądy obu instancji doprowadziła do tego, że zainteresowany obecnie znajduje się w „próżni prawnej”, ponieważ został wyłączony z polskiego ubezpieczenia społecznego, a niemiecka instytucja nie wydała decyzji o podleganiu zainteresowanego niemieckiemu ustawodawstwu.

W odpowiedzi na skargę organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania oraz o zasądzenie na jego rzecz od skarżącej zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z 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 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. 398⁴ § 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. 398⁹ § 1 k.p.c.

Wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej został oparty na przesłance potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Odwołanie się do przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. tj. potrzeby 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 dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z dnia 28 marca 2007 r.,

II CSK 84/07, LEX nr 315351). Skarżącą obciążał 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. postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 8 lipca 2009 r., I CSK 111/09, LEX nr 570112; z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/06, LEX nr 950814). W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w orzecznictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205; z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522; z dnia 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, LEX nr 2054493). Ponadto, ze względu na publicznoprawne funkcje skargi kasacyjnej, skarżący powinien wykazać celowość dokonania wykładni konkretnego przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12, LEX nr 1238124).

W skardze kasacyjnej nie ma uzasadnienia wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania w powyższym rozumieniu, ponieważ w jego treści skarżąca nie wskazuje jasno przepisów, które miałyby budzić poważne wątpliwości interpretacyjne w rozumieniu art. 398⁹ § 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. Wskazując na przesłankę potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów skarżąca skoncentrowała się głównie na streszczeniu stanu faktycznego sprawy i na przedstawieniu właściwej według niej wykładni systemowej art. 16 rozporządzenia wykonawczego, z czego można się domyślać, że sygnalizowana we wniosku potrzeba wykładni dotyczy tego właśnie przepisu. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego zastępowanie wnoszącego skargę w prawidłowym jej redagowaniu. Skarga kasacyjna powinna bowiem być tak zredagowana i skonstruowana, by Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w jej

podstawach lub ich uzasadnieniu pozostałych elementów kreatywnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 494134 czy z dnia 20 czerwca 2024 r., I CSK 1406/23, LEX nr 3735469).

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że zasadniczym trzonem wywodów wniosku, mającego przekonywać o istnieniu potrzeby wykładni przepisów, jest forsowana w nim teza, iż „organ rentowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ubezpieczonego może określić wyłącznie ustawodawstwo swojego państwa, o czym powinien poinformować instytucje innego państwa - a te instytucje mogą albo się sprzeciwić i stwierdzić, że dana osoba podlega pod ich ustawodawstwo albo przez milczącą zgodę zaakceptować ustawodawstwo tego państwa, które poinformowało o jego zastosowaniu”. Oznacza to, że według skarżącej polski organ rentowy nie był uprawniony do ustalenia w decyzji tymczasowej, że dla zainteresowanego w spornym okresie właściwe jest ustawodawstwo niemieckie. W orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że instytucja miejsca 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 dnia 15 marca 2018 r., III UK 44/17, OSNP 2019 nr 1 poz. 8 i powołane tam orzeczenia oraz Krzysztof Ślęzak, „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 dnia 21 października 2021 r., I USKP 51/21, LEX nr 3520617 i powołane tam orzeczenia).

Podsumowując powyższe, skarżąca nie wykazała występowania przesłanki z art 398⁹ § 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. 398⁹ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego po myśli art. 98 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ms]

