

POSTANOWIENIE

Dnia 12 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk

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

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Zabrzu z udziałem zainteresowanej D. H.

o podleganie polskiemu ustawodawstwu, o wydanie zaświadczenia A1, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 12 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III AUa 1708/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od D. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej w G. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Zabrzu kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł z odsetkami ustawowymi z art. 98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

[SOP]

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III AUa 1708/21, Sąd Apelacyjny w Katowicach – w sprawie z odwołania D. Spółki z o.o. spółki

komandytowej w G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Zabrze, przy udziale zainteresowanej D. H., oddalił apelację odwołującą się Spółka od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt VIII U 1360/20, w którym Sąd Okręgowy oddalił odwołanie Spółki od decyzji organu rentowego z dnia 17 września 2020 r., w której ZUS Oddział w Zabrze stwierdził, że D. H. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 24 sierpnia 2020 r. do 23 sierpnia 2021 r. oraz odmówił wydania zaświadczenia A1 potwierdzającego, że w okresie od 24 sierpnia 2020 r. do 23 sierpnia 2021 r. zastosowanie będzie znajdować ustawodawstwo polskie.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego odwołująca się Spółka zaskarżyła skargą kasacyjną. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na przyczynę przyjęcia skargi określoną w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. – w ocenie skarżącej istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości. Zdaniem odwołującą się „wykładnia przepisów unijnych dokonana *de facto* przez organ rentowy i przyjęta zarówno przez Sąd I instancji, jak i Sąd II instancji jest błędna. W związku z tym konieczne jest rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, bowiem będzie ono miało istotne znaczenie nie tylko dla niniejszej sprawy, ale i dla wielu pozostałych”.

Wskazano, że Sądy obu instancji uznały, że wobec braku odpowiedzi instytucji niemieckiej nie mają żadnej możliwości, aby tak ustalone ustawodawstwo zakwestionować - skoro zainteresowana (na skutek milczącej zgody) została objęta ustawodawstwem niemieckim i nie podlega ustawodawstwu polskiemu, to należy odmówić wydania w stosunku do niej zaświadczenia A1. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, bowiem stoi w sprzeczności z intencją prawodawcy unijnego i godzi w zasadę terytorialności. Sądy obu instancji nie badały w ogóle, czy zawarte w tej decyzji rozstrzygnięcie jest prawidłowe co do istoty merytorycznej, czy procedura koordynacji z instytucją niemiecką została przeprowadzona prawidłowo, ani, co istotne, czy polski organ rentowy mógł wydać najpierw decyzję o niepodleganiu, a następnie decyzję tymczasową o podleganiu ustawodawstwu innego państwa. Podobnie jak w przypadku organu rentowego, rozstrzygnięcia Sądów obu instancji są wydawane bez badania indywidualnej sytuacji

ubezpieczonych, niejako automatycznie i w oparciu o rozstrzygnięcia wydawane w innych sprawach - o czym świadczą chociażby uzasadnienia wyroków, które są praktycznie identyczne. Sądy obu instancji przyznały rację organowi rentowemu bez zbadania istoty merytorycznej sprawy, a co więcej umożliwiły mu następce przeprowadzenie procedury koordynacji z instytucją niemiecką. Uwzględniając dyspozycję art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Sąd drugiej oraz pierwszej instancji nie tylko nie był nieuprawniony, lecz wręcz był zobligowany do zbadania od strony merytorycznej rozstrzygnięcia poczynionego przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji. Przepisy te bowiem statuuje zasadę dwuinstancyjności postępowania oraz nadają jednostce prawo do poddania kontroli przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd decyzji organów władzy publicznej. Jednocześnie zarówno Sąd drugiej, jak i pierwszej instancji dokonując zbadania merytorycznego prawidłowości rozstrzygnięcia poczynionego przez organ rentowy w zaskarżonej decyzji nie powinien brać pod uwagę ustaleń poczynionych pomiędzy instytucjami (organami) ubezpieczeniowymi dwóch państw członkowskich UE, gdzie jedno Państwo Członkowskie określiło ustawodawstwo innego Państwa Członkowskiego i przyjęło, że wobec braku odpowiedzi instytucja niemiecka wyraziła „milczącą zgodę” na objęcie zainteresowanej jej ustawodawstwem. Co istotne kwestia milczącej zgody organu drugiego państwa ma znaczenie przy postępowaniu uzgodnieniowym, natomiast z chwilą skierowania odwołania do sądu, rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii, a sąd jest zobligowany do zbadania tych okoliczności, czego nie uczynił.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o: 1. wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; 2. oddalenie skargi kasacyjnej; 3. zasądzenie – w zakresie obydwu powyższych wniosków – 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 strony odwołującej się nie kwalifikuje się do przyjęcia jej do merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W związku z tym wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Wniesiona w sprawie skarga kasacyjna zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania uzasadniony potrzebą wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.). Nie można jednak uznać, że skarżąca wykazała istnienie przesłanki przyjęcia skargi do rozpoznania określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego strona skarżąca – opierając wniosek o przyjęcie jej skargi do rozpoznania na przyczynie przyjęcia skargi określonej w przepisie art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. – powinna określić, które przepisy wymagają wykładni, ale także wskazać, na czym polegają poważne wątpliwości związane ze stosowaniem tych przepisów wraz z podaniem doktrynalnego lub orzeczniczego źródła tych wątpliwości (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, Biuletyn SN 2002 nr 7, s. 10). Konieczne jest opisanie tych wątpliwości, wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 listopada 2003 r., II UK 184/03, z dnia 22 czerwca 2004 r., III UK 103/04, czy też z dnia 17 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Jeżeli zaś skarżący powołuje się na rozbieżności w orzecznictwie sądowym, to zobowiązany jest przytoczyć te rozbieżne orzeczenia Sądów, przy czym musi wykazać, że występująca w nich rozbieżność ma swoje źródło w różnej wykładni przepisu albo wykazać, że wykładnia dokonana przez Sąd drugiej instancji sprzeczna jest z

jednolitym stanowiskiem doktryny lub orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2008 r., II CSK 21/08, LEX nr 794605). Chodzi przy tym o rozbieżności w wykładni przepisu prawa, a nie o rozbieżności w jego zastosowaniu. Ponadto, ze względu na publiczne cele, jakie ma do spełnienia rozpoznanie przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej, skarżący powinien także wykazać celowość dokonania wykładni przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 października 2012 r., III SK 15/12, LEX nr 1228636 oraz z dnia 19 października 2012 r., III SK 13/12, LEX nr 1228618).

Uwzględniając przedstawione wyżej założenia interpretacyjne należy stwierdzić, że skarżąca (odwołująca się Spółka) nie wykazała przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. W uzasadnieniu wniosku skarżąca nie precyzuje dokładnie przepisów, które miałyby budzić poważne wątpliwości interpretacyjne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.; nie przedstawia także odpowiedniej jurystycznej argumentacji, którą wykazałaby postulowaną przyczynę przyjęcia skargi do rozpoznania. 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 określonych w uzasadnieniu wniosku przepisów prawa. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego zastępowanie wnoszącego skargę w prawidłowym jej redagowaniu. Skarga kasacyjna powinna bowiem być tak skonstruowana, aby 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).

Przez brak wskazania we wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej adekwatnej podstawy prawnej należało uznać, że poza prostą negacją stanowiska zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach skarżąca nie przedstawiła przekonującej argumentacji polemicznej, którą wykazałaby istnienie przyczyny przyjęcia skargi do rozpoznania określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.

Z tego względu tylko na marginesie można wskazać, że w orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że instytucja miejsca zamieszkania może wydać jedynie decyzję, w której ustala ustawodawstwo właściwe jej państwa członkowskiego albo 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 zainteresowanej (ze względu na wysokość składek). Zatem z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie przepisów rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowana została objęta ubezpieczeniem w jednym państwie członkowskim. 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, ale powinno to nastąpić we właściwym trybie koncyliacyjnym. 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).

Stwierdzając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi, określone w art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił zgodnie z art. 398⁹ § 2 k.p.c. (pkt 1.). Rozstrzygnięcie zawarte w pkt 2. niniejszego postanowienia ma podstawę w art. 98 § 1, § 1¹ i § 3 k.p.c.

[a.ł]