

POSTANOWIENIE

Dnia 16 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania K. W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku

z udziałem O. S.

o ustalenie podlegania ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń

społecznych oraz wydania zaświadczenia w stosunku do O. S.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 16 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn. akt III AUa 1171/21,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

**2. zasądza od odwołującej się na rzecz organu rentowego
kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych wraz z odsetkami z art.
98 par. 1¹ kpc tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego
w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 6 grudnia 2023 r., III AUa 1171/21 oddalił apelację K.W. (odwołująca się, płatnik składek) od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z 15 kwietnia 2021 r., VII U 4517/19 oddalającego jej odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku (organ rentowy) z 16 maja 2019 r. wycofującej - po uprawomocnieniu się

ustalonego ostatecznie ustawodawstwa niemieckiego w okresie 1 lutego do 31 lipca 2012 r. i od 1 września 2012 r. do 31 lipca 2013 r. - zaświadczenia A1 wydane w trybie art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dalej rozporządzenie nr 883/2004) potwierdzające, że w okresach: od 1 marca do 30 czerwca i od 1 października do 30 grudnia 2012 r. oraz od 27 stycznia do 28 kwietnia 2013 r. i od 25 maja do 30 czerwca 2013 r. wobec O.S. (ubezpieczonej) zastosowanie miało ustawodawstwo polskie.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że w niniejszej sprawie przedmiotem sporu było, czy organ rentowy prawidłowo wycofał zaświadczenia A1 dla ubezpieczonej z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 potwierdzające, że wobec niej zastosowanie miało ustawodawstwo polskie, co nastąpiło po ustaleniu - w wyniku przeprowadzonej procedury concyliacyjnej - ostatecznie jako właściwego w spornym okresie ustawodawstwa niemieckiego, to kontroli sądowej podlegało tylko to, czy organ rentowy wywiązał się z wymagań wynikających z rozporządzenia nr 987/2009, a dotyczących przeprowadzenia odpowiedniej procedury koordynacyjnej. Tym samym zarzut nierozpoznania istoty sprawy Sąd Apelacyjny uznał za niezasadny, podobnie jak zarzut naruszenia art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 przez błędne uznanie, że w niniejszej sprawie Sąd był zobligowany do zbadania od strony merytorycznej prawidłowości rozstrzygnięcia poczynionego przez organ rentowy w przedmiocie ustalenia dla ubezpieczonej niemieckiego ustawodawstwa jako właściwego.

Sąd Apelacyjny wskazując na sposób uregulowania unijnych rozwiązań konsultacyjnych, stwierdził, że nie można postawić zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, gdyż ustalenie właściwego ustawodawstwa i zmiana ostatecznej decyzji w tym zakresie leży w gestii właściwych instytucji ubezpieczeniowych, a ewentualne spory w tym zakresie są rozstrzygane przy udziale Komisji Administracyjnej, a nie w drodze jurysdykcji krajowej.

Sąd drugiej instancji ocenił jako niezadany zarzut, że organ rentowy powinien z urzędu sprawdzić, czy zachodzą przesłanki do zastosowania wobec ubezpieczonej w spornym okresie polskiego ustawodawstwa na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Przedmiotem zaskarżonej decyzji było

wycofanie zaświadczeń A1 wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, a nie z art. 12 tego rozporządzenia. Odwołująca się wносиła do organu rentowego o wydanie zaświadczenia A1 odnośnie ubezpieczonej właśnie na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie spornych okresów i organ rentowy wydawał takie zaświadczenia zgodnie z jej wnioskami. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot oraz zakres rozpoznania i orzeczenie sądu pracy i ubezpieczeń społecznych wyznacza treść tej decyzji. Zatem badanie kwestii podlegania przez ubezpieczoną polskiemu ustawodawstwu na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiłoby wyjście poza zakres zaskarżonej decyzji organu rentowego, co jest w świetle przepisów prawa niedopuszczalne.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że ostateczne ustalenie ustawodawstwa właściwego przez państwo miejsca zamieszkania o ile jest wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, to jednak istnieje możliwość zainicjowania ponownej procedury koncyliacyjnej. Dokument o ustaleniu ustawodawstwa właściwego, wydany w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, o charakterze ostatecznym, może być wycofany/uznany za nieważny przez instytucję, która go wydała, po wspólnym porozumieniu instytucji państw członkowskich (art. 5 *in fine* rozporządzenia wykonawczego), co umożliwia wydanie w jego miejsce (przez instytucję miejsca zamieszkania) kolejnego dokumentu ustalającego ustawodawstwo właściwe, uwzględniającego to wspólne porozumienie. Zmiana ostatecznie ustalonego ustawodawstwa musi uzyskać akceptację wszystkich zainteresowanych państw.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego złożyła odwołująca się, zaskarżając wyrok ten w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jak również uchylenie w całości poprzedzającego go orzeczenia Sądu Okręgowego w Gdańsku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu samemu Sądowi oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania został uzasadniony tym, że w sprawie istnieje potrzeba wykładni 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 (dalej Rozporządzenie UE 987/2009) budzącego poważne wątpliwości w zakresie:

- tego, czy ustalenie ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonej poczynione przez organ rentowy w ramach procedury koordynacji opisanej w tym przepisie, mogą być przedmiotem merytorycznej kontroli ze strony polskiego sądu, w przypadku, gdy organ rentowy jest tą instytucją ubezpieczeniową, która ustaliła dla ubezpieczonej ustawodawstwa mające zastosowanie dla ubezpieczonej, zaś jego niemiecki odpowiednik jedynie zaakceptował w sposób milczący te ustalenia,

- tego, jak należy rozumieć użyte w tym przepisie sformułowanie w odniesieniu do ustalenia ustawodawstwa właściwego przez instytucję ubezpieczeniową, iż „staje się ostateczne” tj. czy owa „ostateczność” odnosi skutek tylko wobec instytucji ubezpieczeniowych, które czyniły ustalenia w ramach procedury koordynacji (charakter horyzontalny), czy też odnosi skutek wobec ubezpieczonej i powoduje, że ona nie jest już uprawniona do tego, aby kwestionować przed sądem tych ustaleń (charakter wertykalny), w kontekście wynikającego z przepisów art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP prawa do sądu, zasady dwuinstancyjności postępowania oraz przyjęcia domniemania, iż co do zasady od każdej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu.

Ponadto w skardze kasacyjnej podniesiono, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne, sprowadzające się do udzielenia odpowiedzi na pytania:

- czy podjęte przez organ rentowy w ramach przeprowadzenia procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 Rozporządzenia UE 987/2009, rozstrzygnięcie dotyczące ustawodawstwa mającego zastosowanie dla ubezpieczonej, podlega merytorycznej kontroli ze strony polskiego sądu, czy też rozstrzygnięcie organu rentowego w tej materii są a priori wyłączone spod kontroli sądu w zakresie ich merytorycznej poprawności i zgodności z przepisami prawa materialnego?

- czy podjęta przez organ rentowy decyzja o wycofaniu wydanych uprzednio przez ten organ zaświadczeń AI potwierdzających polskie ustawodawstwo, jako

mające zastosowanie dla ubezpieczonej, powinna zostać poprzedzona skierowaną do ubezpieczonej decyzją stwierdzającą, że ustawodawstwo polskie nie jest właściwe w tej sytuacji, jak również, czy niewydanie uprzednio takiej decyzji powoduje, że decyzja o wycofaniu zaświadczeń AI została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego, czy też w ramach wywołanej odwołaniem od decyzji o wycofaniu zaświadczeń AI, ubezpieczona jest uprawniona do formułowania zarzutów również w odniesieniu do ustaleń merytorycznych przez organ rentowy dotyczących ustalenia ustawodawstwa mającego zastosowanie?

- czy organ rentowy, badając sytuację prawną ubezpieczonej w trybie przeprowadzania procedury koordynacji z art. 16 Rozporządzenia UE 987/2009, jest zobligowany wziąć pod rozwagę i uwzględnić z urzędu możliwość ustalenia ustawodawstwa polskiego, jako mającego zastosowanie dla Ubezpieczonej w oparciu o art. 12 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dalej jako: Rozporządzenie UE883/2004) w przypadku braku stwierdzenia podstaw do ustalenia ustawodawstwa polskiego na podstawie art. 13 Rozporządzenia UE 883/2004?

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania ewentualnie, oddalenie w całości skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

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 3 potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący nie wykazał, że w sprawie występuje powołana w skardze kasacyjnej przesłanka w postaci potrzeby wykładni przepisów prawnych.

Przypomnienia wymaga, że potrzeba wykładni przepisów prawnych występuje, jeżeli co do konkretnego przepisu prawnego brak jednolitej lub utrwalonej judykatury, zwłaszcza judykatury Sądu Najwyższego albo też przyjęta i dominująca wykładnia jest oczywiście błędna lub kontrowersyjna. Skarżący powinien bądź to wskazać argumentację przemawiającą za zmianą dotychczasowej wykładni, bądź też wykazać, że dany przepis prawny, chociaż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wyjaśnienia i powinien zostać zinterpretowany przez Sąd Najwyższy. Inaczej rzecz ujmując, potrzeba wykładni przepisu budzącego poważne wątpliwości lub wywołującego rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) zachodzi wtedy, kiedy jego niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie bądź kiedy przepis ten nie doczekał się wykładni w kierunku wskazywanym przez skarżącego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 42436; z 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231).

Nie można uznać, że w przedstawionym przez skarżącego zakresie występuje potrzeba wykładni wskazanych przepisów, ponieważ Sąd Najwyższy już wyjaśnił ich wykładnię. W odniesieniu do analogicznej argumentacji wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 24 lutego 2022 r., II USK 680/21, (LEX nr 3404635) wyjaśnił, a wyjaśnienie te w niniejszej sprawie zostają podzielone, że przedstawione wątpliwości dotyczące wykładni wskazanych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania przepisów prawa nie mogą uzasadniać przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, bowiem zostały one już rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który jednoznacznie stwierdził, 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 nr 883/04 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. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza, że zainteresowany może w oparciu o nie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (miejsca zamieszkania) wspólne porozumienie, a właściwie weryfikować stanowisko zajęte przez drugie państwo członkowskie (miejsca wykonywania pracy najemnej), żądając ustalenia innego ustawodawstwa (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376 oraz z 13 września 2018 r., II UK 261/17, LEX nr 2549408). Ponadto, nie jest dopuszczalna ocena stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa, ponieważ stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/04 dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Oznacza to, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania wnioskodawcy) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia wnioskodawcy ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Z powyższego wynika, że do organu rentowego, jak również do sądu polskiego, należy przede wszystkim ustalenie, czy osoba uprawniona podlega ubezpieczeniu społecznemu w danym państwie członkowskim, a nie ustalenie, czy ważny jest stosunek prawny będący podstawą objęcia jej ubezpieczeniem społecznym w tym państwie. Jeżeli organ rentowy poweźmie wątpliwości co do ważności stosunku prawnego będącego podstawą objęcia tytułem ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim w ramach postępowania w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego, to nie może samodzielnie przesądzać tej kwestii (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 września 2017 r., I UK 328/16, LEX nr 2389586).

W niniejszej sprawie podnoszone wątpliwości interpretacyjne mają na celu podważenie ustaleń dokonanych przez polski i niemiecki organy rentowe w ramach

procedury koordynacji opartej na przepisach unijnych, w szczególności chodzi tutaj o podważenie stanowiska organu niemieckiego (choć pełnomocnik skarżącej twierdzi, że chodzi o ocenę stanowiska polskiego organu), wyrażonego przez ten organ w sposób milczący, do czego miał on pełne prawo. Należy przy tym zauważyć, że istotne dla określenia ustawodawstwa właściwego w przypadku ubezpieczonej było nie tyle spełnienie polskich przepisów dotyczących danego stosunku prawnego, na podstawie którego praca była wykonywana, co określenie, czy istniała jedna z przesłanek odejścia od zasady *lex loci laboris*, wskazana w ustawodawstwie unijnym, co bezpośrednio stanowiło przedmiot ustaleń pomiędzy organami rentowymi w ramach procedury koordynacji.

Skarżąca powołuje się również na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych, jednakże nie można uznać, że w sprawie takie zagadnienia występują. Sformułowanie istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. powinno przybrać postać porównywalną z formułowaniem zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, o którym stanowi na przykład art. 390 § 1 k.p.c. Chodzi więc o przedstawienie wyraźnych wątpliwości co do określonego przepisu lub zespołu przepisów, albo szerzej i bardziej ogólnie - wątpliwości co do pewnego uregulowania prawnego. Z przedstawionych przez wnoszącą skargę argumentów dotyczących istotnego zagadnienia prawnego musi jednak wynikać, jakie są konkretne problemy prawne, na czym polegają istotne wątpliwości (na przykład interpretacyjne). Sformułowane zagadnienie powinno zatem odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurysprudencji i prawa pozytywnego (postanowienia Sądu Najwyższego: z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147; z 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883).

W zakresie dwóch pierwszych ze sformułowanych przez skarżącą zagadnień prawnych zastosowanie mają uwagi przywołane powyżej w odniesieniu do przesłanki potrzeby dokonania wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości, bowiem sama skarżąca wskazuje, że się one pokrywają. Na marginesie można jeszcze dodać, że drugie z zagadnień prawnych nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem odnosi się bezpośrednio

do uprawnień ubezpieczonej, tymczasem skarżąca była płatnikiem składek, a zatem zarzuty i uprawnienia przysługujące ubezpieczonej nie mają znaczenia dla jej sytuacji procesowej i dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej płatnika.

W odniesieniu do trzeciego zagadnienia prawnego, należy natomiast zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, zgodnie z którym podstawowa reguła ustalania ustawodawstwa właściwego wynika z art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 883/04, stanowiącego, że prawem właściwym jest prawo miejsca wykonywania pracy bądź prowadzenia działalności, a wyjątki od tej reguły zostały unormowane w kolejnych przepisach, w których albo przyjęto, że uzasadnione jest odstępianie od tej zasady (delegowanie do wykonywania pracy w innym państwie członkowskim - art. 12 rozporządzenia 883/04), albo ustalenie ustawodawstwa na podstawie art. 11 jest niemożliwe bądź znacznie utrudnione (jednoczesne wykonywanie pracy na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich - art. 13 rozporządzenia nr 883/04). W razie wystąpienia owych wyjątków, rozpoznając konkretną sprawę należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy nie zachodzi przypadek delegowania do wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego. Dopiero w razie zanegowania takiej możliwości trzeba zastanawiać się, czy spełniony jest warunek zastosowania art. 13 rozporządzenia nr 883/04 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 21 marca 2019 r., II UK 553/17, LEX nr 2642731). Jednak okoliczność ta nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem zaświadczenia A1, których cofnięcia dotyczyła zaskarżona decyzja, nie zostały wydane w celu potwierdzenia ustawodawstwa polskiego na podstawie delegacji ubezpieczonej do wykonywania pracy w Niemczech, lecz na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 883/04. Badanie, czy do ubezpieczonej miał zastosowanie art. 12 rozporządzenia nr 883/04 było elementem ustalenia ustawodawstwa właściwego w ramach procedury koordynacji, nie zaś podstawą do uchylenia decyzji o cofnięciu zaświadczeń A1 (por. m. in. postanowienia Sądu Najwyższego w sprawach II USK 680/21; z 15 lutego 2023 r., II USK 88/22, LEX nr 3538054).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[r.g.]

