

Sygn. akt II USK 88/22

## POSTANOWIENIE

Dnia 15 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania K. W.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku  
z udziałem M. S.  
o ustalenie podlegania polskiemu ustawodawstwu,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 15 lutego 2023 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku  
z dnia 26 października 2021 r., sygn. akt III AUa 1484/19,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od odwołującej się na rzecz organu rentowego  
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów  
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

### UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 26 października 2021 r., oddalił apelację K. W. od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 20 sierpnia 2019 r., mocą którego oddalono jej odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Gdańsku z dnia 16 listopada 2018 r. wycofującej zaświadczenia A1 wydane w trybie art. 13 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dalej rozporządzenie nr 883/2004) potwierdzające, że w okresach: od 20 kwietnia do 25 lipca, od 26 lipca do 18

sierpnia i od 15 września do 20 grudnia 2012 r. oraz od 12 stycznia do 12 kwietnia, od 1 czerwca do 30 września i od 1 października do 31 października 2013 r., a także od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. wobec M. S. zastosowanie miało ustawodawstwo polskie.

Od powyższego wyroku odwołująca się wywiodła skargę kasacyjną. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania odwoływał się do art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., wskazując, że: a) istnieje potrzeba wykładni przepisu art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/09 z 16 września 2009 r. budzącego poważne wątpliwości w zakresie tego: (-) czy ustalenie ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonej w ramach procedury koordynacji opisanej w tym przepisie, mogą być przedmiotem merytorycznej kontroli ze strony polskiego sądu, w przypadku gdy organ rentowy ustalił ubezpieczonej ustawodawstwo, zaś jego niemiecki odpowiednik jedynie zaakceptował w sposób milczący te ustalenia; (-) jak należy rozumieć użyte w tym przepisie sformułowanie w odniesieniu do ustalenia ustawodawstwa właściwego przez instytucję ubezpieczeniową, że „staje się ostateczne”, to jest, czy „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 te ustalenia (charakter wertykalny), w kontekście wynikającego z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji prawa do sądu, zasady dwuinstancyjności postępowania oraz przyjęcia domniemania, że co do zasady od każdej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu; b) w sprawie występują istotne zagadnienia prawne a mianowicie: (-) czy podjęte przez organ rentowy w ramach przeprowadzania procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/09, rozstrzygnięcie dotyczące ustalenia ustawodawstwa mającego zastosowanie dla ubezpieczonej, podlega merytorycznej kontroli ze strony polskiego sądu, czy też rozstrzygnięcia 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 A1 potwierdzających polskie ustawodawstwo jako mające zastosowanie dla ubezpieczonej, powinna zostać poprzedzona skierowaną do ubezpieczonej decyzją stwierdzającą, że ustawodawstwo polskie nie jest właściwe w jej sytuacji, jak również, czy niewydanie uprzednio takiej decyzji powoduje, że decyzja o wycofaniu zaświadczeń A1 została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego, czy też w ramach sprawy wywołanej odwołaniem od decyzji o wycofaniu zaświadczeń A1, 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 nr 987/09, jest zobligowany wziąć pod rozwagę i uwzględnić z urzędu możliwość ustalenia ustawodawstwa polskiego jako mającego zastosowanie dla ubezpieczonej w oparciu o art. 12 rozporządzenie nr 883/04 w przypadku braku stwierdzenia podstaw do ustalenia ustawodawstwa polskiego na podstawie art. 13 tego rozporządzenia?

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna odwołującej się nie kwalifikuje się do przyjęcia do rozpoznania.

Wniesiona w sprawie skarga kasacyjna zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania uzasadniony w ten sposób, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) oraz występuje potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących poważne wątpliwości (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Nie można jednak uznać, że skarżąca wykazała istnienie tych przesłanek.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1

pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania, że określony przepis prawa, będący źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Wątpliwości te i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 424365 i 1652383). Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Powołanie się na omawianą przesłankę wymaga również wykazania, 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 na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem oraz przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i poważny charakter, nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa. 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 28 marca 2007 r., II CSK 84/07; z 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07; z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, niepubl.; z 8 lipca 2009 r., I CSK 11/09, niepubl.; z 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 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12, LEX nr 1238124).

Wskazane przez stronę skarżącą 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 tylko jeden cel, a mianowicie podważenie ustaleń dokonanych przez polski i niemiecki organ rentowy 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.

Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest natomiast zagadnienie nowe, nierozwiązane dotychczas w orzecznictwie, którego wyjaśnienie może przyczynić się do rozwoju prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne polega na sformułowaniu samego zagadnienia wraz ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, na tle którego to zagadnienie występuje oraz przedstawieniu argumentów prawnych, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, w tym także na sformułowaniu własnego stanowiska przez skarżącego. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, LEX nr 1102817). Analogicznie należy traktować wymagania konstrukcyjne samego zagadnienia prawnego, formułowanego w ramach przesłanki z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. oraz jego związek ze sprawą i skargą kasacyjną, która

miałyby zostać rozpoznana przez Sąd Najwyższy. Zagadnienie prawne powinno przede wszystkim być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), a jednocześnie być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179) i pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, co oznacza, że sformułowane zagadnienie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07, LEX nr 864002; z 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07, LEX nr 560504), a w końcu, dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (poważne) wątpliwości.

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 one pokrywają się. 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 cofnięcie dotyczyła zaskarżona decyzja, nie zostały wydane w celu potwierdzenia ustawodawstwa polskiego na podstawie delegacji zainteresowanej do wykonywania pracy w Niemczech, lecz na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 883/04. Badanie, czy do zainteresowanej miał zastosowanie art. 12 rozporządzenia nr 883/04 było elementem ustalenia ustawodawstwa właściwego w ramach procedury koordynacji, nie zaś podstawą do uchylecia decyzji o cofnięciu zaświadczeń A1.

Stwierdzając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.