



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bielecki (przewodniczący)
SSN Jarosław Sobutka (sprawozdawca)
SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania M.M.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Chorzowie
o ustalenie właściwego ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 18 lutego 2026 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z dnia 19 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 2244/20,

I. oddała skargę kasacyjną,

**II. zasądza od M.M. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
Oddziału w Chorzowie kwotę 240,00 (dwieście czterdzieści)
złotych, wraz z ustawowymi odsetkami za czas po upływie
tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu orzeczenia do dnia
zapłaty - tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w
postępowaniu kasacyjnym.**

DS

Jarosław Sobutka Leszek Bielecki Renata Żywicka

UZASADNIENIE

Decyzją z 27 stycznia 2020 r. (Nr: [...]), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie, działając na podstawie art. 83a i art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w zw. z art. 12a ust. 7a rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, odmówił ubezpieczonej M.M. ponownego ustalenia prawa do ustalenia ustawodawstwa właściwego od 1 sierpnia 2009 r. do 12 maja 2016 r. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że sprawa ubezpieczonej była już rozstrzygnięta, a ubezpieczona nie ujawniła nowych dowodów istniejących przed wydaniem decyzji, które miały wpływ na prawo lub zobowiązanie.

Sąd Okręgowy w Katowicach Wydział X Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 20 lipca 2020 r. (sygn. akt X U 572/20), wydanym w sprawie M.M., z odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie, o ustalenie właściwego ustawodawstwa, oddalił odwołanie.

Na skutek apelacji odwołującej, Sąd Apelacyjny w Katowicach III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 19 maja 2023 r. (sygn. akt III AUa 2244/20), oddalił apelację i zasadził od odwołującej na rzecz organu rentowego kwotę 240 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

W uzasadnieniu wyroku, Sąd II instancji zaznaczył, że Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że skarżąca nie przedstawiła w sprawie nowych dowodów lub okoliczności, stanowiących podstawę do wznowienia postępowania w trybie art. 83a ust. 1 u.s.u.s.

W sprawie dotyczącej ubezpieczonej, organ rentowy prawidłowo zastosował procedury przewidziane w przepisach art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, co potwierdziło postępowanie w sprawie o sygn. akt X U 572/20 i III AUa 2244/20. Sąd odwoławczy wskazał ponadto, że organ rentowy, po przedstawieniu przez skarżącą,

prowadzącą działalność gospodarczą, informacji o jednoczesnym wykonywaniu pracy najemnej na terenie Wielkiej Brytanii i złożeniu wniosku o ustalenie właściwego ustawodawstwa tego państwa rozpoczął procedurę weryfikacji mającego zastosowanie do wnioskodawczyni właściwego ustawodawstwa, w szczególności wystąpił do brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej z prośbą o poświadczenie dla ubezpieczonej podlegania brytyjskiemu ustawodawstwu w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 12 maja 2016 r. na formularzu E 101 (A1). Brytyjski organ domówił wydania takiego poświadczenia.

Jak zaznaczył Sąd II instancji Sąd *meriti* prawidłowo wskazał, że właściwa w zakresie zabezpieczenia społecznego instytucja miejsca zamieszkania ubezpieczonego, może wydać decyzję, że ustala ustawodawstwo właściwe jej państwa członkowskiego, albo decyzję stwierdzającą, że jej państwo nie jest właściwe. Natomiast nie jest dopuszczalna ocena stosunku prawnego, stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania osoby, wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Zatem organ rentowy, jak i sąd krajowy nie są uprawnione do czynienia ustaleń faktycznych, w zakresie oceny ważności umowy stanowiącej podstawę podlegania ubezpieczeniu społecznemu w innym państwie członkowskim, w sytuacji, gdy obie instytucje państw członkowskich dojdą do wspólnego porozumienia, to ma ono decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy te 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.

W ocenie Sądu odwoławczego logicznym jest, że skoro brytyjski organ ubezpieczeniowy, jako właściwy - w świetle unijnych procedur, badał sprawę i nie stwierdził, aby skarżąca w spornych okresach podlegała brytyjskiemu ustawodawstwu, to aktualnie uwzględnienie żądania ubezpieczonej może nastąpić jedynie na podstawie stosownego poświadczenia na formularzu A1, wydanego przez ten organ. Nie można zatem uznać, że przedłożone przez skarżącą dokumenty, mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowania w sprawie, gdyż nie są dowodami, które mają wpływ na treść uprawnień ubezpieczonej. Nadal bowiem

skarżąca nie dysponuje potwierdzeniem podlegania brytyjskiemu ustawodawstwu na formularzu A1. Jak słusznie wskazał Sąd Okręgowy, jeżeli skarżąca podtrzymuje, że jej praca na rzecz brytyjskich pracodawców faktycznie uzasadnia objęcie jej ubezpieczeniem społecznym na terenie tego kraju, to powinna to wykazać w toku postępowania przed organem brytyjskim i uzyskać w ten sposób poświadczenia ubezpieczenia na formularzu A1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, zgodnie z tytułem II rozporządzenia podstawowego poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie. Jest to jedyny miarodajny dokumentem w zakresie potwierdzenia wykonywania pracy (wykonywania działalności) w państwie członkowskim Unii - tj. stwierdzenia, że do ubezpieczonego ma zastosowanie określone ustawodawstwo.

Skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego wywiodła odwołująca, zaskarżając w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach, zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego, a to art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009, poprzez jego niewłaściwą wykładnię, polegającą na przyjęciu, że potwierdzenie wykonywania pracy w państwie członkowskim Unii Europejskiej, a przez to ustalenie ustawodawstwa, któremu podlega ubezpieczony, jest możliwe wyłącznie, poprzez uzyskanie poświadczenia ubezpieczenia na formularzu A1 wydanym w państwie członkowskim;
2. naruszenie prawa materialnego, a to art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, poprzez jego niewłaściwą wykładnię, polegającą na przyjęciu, że brak jest podstaw do wznowienia postępowania, w sytuacji gdy jednocześnie przedłożono dokumenty świadczące o wykonywaniu przez ubezpieczoną pracy na terenie Wielkiej Brytanii w latach 2009-2016, lecz nie będące formularzem A1 wystawionym przez brytyjski organ rentowy.

W związku z powyższym, skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując na wystąpienie istotnego zagadnienia prawnego, następnie uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach oraz przekazanie

sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje, z uwzględnieniem kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na wywiedzioną skargę kasacyjną, organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie jej oddalenie w całości, w przypadku przyjęcia i zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrot kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wywiedziona w niniejszej sprawie przez odwołującą okazała się nieuzasadniona.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Sąd Najwyższy związany jest przy tym ustaleniami faktycznymi, które stanowią podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Strona skarżąca, podważając wyrok Sądu II instancji, podniosła zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 oraz art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych mające polegać na ich niewłaściwej wykładni. Naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię polega - najkrócej rzecz ujmując - na mylnym zrozumieniu, a więc na wadliwej interpretacji treści normy prawnej wynikającej z przepisu objętego zarzutem naruszenia. Koniecznym elementem zarzutu błędnej wykładni prawa materialnego jest więc wyraźne wskazanie, na czym polega wadliwa interpretacja dokonana przez ten sąd, a także wyjaśnienie, jak - zdaniem skarżącej - przepisy te powinny być rozumiane. Tak sformułowane zarzuty nie mogły jednak w rozpoznawanej sprawie

przynieść spodziewanego przez skarżącą rezultatu – tym bardziej, że uzasadnienie skargi kasacyjnej jest bardzo skrótowe i nieprzekonujące.

Uregulowana w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych instytucja wznowienia postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oznacza nadzwyczajną kontynuację postępowania w tej samej sprawie, w której organ rentowy ma możliwość znielowania własnego uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa lub zobowiązania z zakresu ubezpieczeń społecznych, natomiast zainteresowany uprawniony jest do ubiegania się o ponowne ustalenie, jeżeli wcześniej nie powołał się na okoliczności lub nie przedstawił dowodów uzasadniających istnienie owego prawa lub zobowiązania. Należy dodać, że wzruszalność decyzji rentowych polega przede wszystkim na niwelowaniu tak zwanych wad materialnoprawnych, czyli uchybień organu rentowego w zakresie rozstrzygnięcia o faktach warunkujących nabycie prawa lub powstanie zobowiązania albo zaniedbań samych ubezpieczonych wywołanych nieporadnością w dokumentowaniu tychże prawa i zobowiązań (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 września 2022 r., II USK 702/21, Legalis nr 2889378; postanowienie Sądu Najwyższego z 22 listopada 2022 r., II USK 725/21, Legalis nr 2930491).

Instytucja ponownego rozpoznania sprawy przez organ rentowy ma więc charakter szczególny i jest stosowana w sytuacjach, gdy z przyczyn obiektywnych dowody nie mogły zostać wcześniej rozpoznane i powołane w postępowaniu wyjaśniającym przed organem rentowym przed wydaniem prawomocnej decyzji, a mają istotne znaczenie w sprawie – z taką sytuacją w rozpoznawanej sprawie jednak nie mamy do czynienia.

Zdaniem strony skarżącej brytyjski organ rentowy w sposób niezrozumiały odmówił wydania formularza A1, a przez to ubezpieczona nie ma możliwości przedłożenia tego dokumentu polskiemu organowi rentowemu. Przypomnienia więc wymaga, że Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie 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, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i concyliacji między

zainteresowanymi państwami członkowskimi, przewidzianej w tym akcie prawnym i mającej na celu urzeczywistnienie zasady, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego).

Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia podstawowego. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazanej wyżej procedury. Z powyższego wynika, że w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim. W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. Ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być więc poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego (uchwała Sądu Najwyższego z 9 września 2020 r., III UZP 4/18, OSNP 2021 nr 4, poz. 41 i cytowane tam orzecznictwo).

Jak skonstatował Sąd Najwyższy w postanowieniach z 27 września 2016 r. (I UZ 14/16, LEX nr 2153430) oraz z 23 listopada 2016 r. (I UZ 48/16, LEX nr 2203530), wyznaczone zakresem art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego obowiązki instytucji właściwej miejsca świadczenia pracy sprowadzają się jednak 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 bowiem 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. Jeśli w 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. 11 ust. 1 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, ale jedynie uwzględnia stanowisko instytucji ubezpieczeniowej państwa członkowskiego na obszarze, którego miała być świadczona praca najemna (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 marca 2024 r., III USK 129/23, Legalis nr 3058313).

Polski organ rentowy nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia zainteresowanego ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Oznacza to, 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. Musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego określonego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U.UE L z 2009 r. Nr 284, s.1), które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do

instytucji innego państwa członkowskiego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2021 r., I USKP 51/21, Legalis nr 2938667 czy postanowienie Sądu Najwyższego z 26 listopada 2020 r., I UK 367/19, Legalis nr 2502959).

Zgodnie z art. 19 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 (Dz.Urz.U.E.L z 2009 r. Nr 284, str. 1), na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie oraz w stosownych przypadkach wskazuje, jak długo i na jakich warunkach ma ono zastosowanie. Przepis ten skierowany jest zatem do „instytucji właściwej państwa członkowskiego”. Oczywiste jest więc, że instytucją tą nie jest sąd – Sąd Apelacyjny w Katowicach nie miał więc możliwości naruszenia tego przepisu.

Nadto, podleganie ubezpieczeniu społecznemu poza Polską stanowi okoliczność faktyczną. Sąd odwoławczy uznał, że odwołująca jej nie wykazała, a Sąd Najwyższy ustaleniem tym jest związany w postępowaniu kasacyjnym (art. 398³ § 3 k.p.c. oraz art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania rozstrzygnięto na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 118).

DS.

[a.ł]

