

POSTANOWIENIE

Dnia 24 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania A.G.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

o ustalenie ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 24 czerwca 2020 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...].
z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt III AUa [...],

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

2. zasądza od skarżącego A.G. na rzecz pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...]. wyrokiem z 6 grudnia 2018 r. oddalił apelację skarżącego ubezpieczonego A.G. od wyroku Sądu Okręgowego w S. z 10 stycznia 2018 r., który oddalił jego odwołanie od decyzji pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z 5 kwietnia 2017 r., stwierdzającej, że od 1 października 2010 r. do 1 stycznia 2017 r. podlegał ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczony prócz działalności gospodarczej w kraju był zatrudniony w Wielkiej Brytanii i dlatego zarzucał, że w spornym okresie podlegał ubezpieczeniom społecznym za granicą. Pozwany podniósł, że po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zwrócił się do właściwej instytucji

brytyjskiej o ustalenie ustawodawstwa właściwego, która stwierdziła, że właściwym dla A.G. ustawodawstwem zabezpieczenia społecznego jest ustawodawstwo polskie zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ nie udzielił odpowiedzi na jej wezwania. Na tej podstawie pozwany wydał decyzję, że właściwe jest ustawodawstwo polskie w związku z działalnością gospodarczą w kraju. Sąd Okręgowy ustalił, że pozwany po uzyskaniu dokumentów od skarżącego zwracał się do brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej w styczniu i w październiku 2016 r. W odpowiedzi pismem z 19 stycznia 2017 r. National Insurance Contributions Office International Casework HM Revenue & Customs poinformowała, że w zakresie ubezpieczenia społecznego A.G. od 1 października 2010 r. podlega polskiemu ustawodawstwu i ustalenie to jest ostateczne, ponieważ pomimo upływu czasu wyznaczonego na odwołanie się nie złożył odwołania w terminie. Ponadto składki uznano za opłacone nieprawidłowo i istnieje możliwość ich zwrotu. Sąd Okręgowy stwierdził, że prowadzenie działalności gospodarczej w kraju nie było przedmiotem sporu. Wskazał, że pozwany podjął wszelkie działania zgodnie z procedurą (opisaną). Na podstawie złożonych dokumentów przez A.G. zwrócił się do brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej pismem z 23 czerwca 2015 r., a potem pismami z 29 stycznia 2016 r. i z 21 października 2016 r. Ubezpieczony został powiadomiony o stanowisku tej instytucji. Zachowany został trybu przewidziany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego (WE) nr 987/2009 (art. 16 ust. 1 i 3), dotyczącym wykonania rozporządzenia nr 883/2004. Stanowisko brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej było wiążące zarówno dla pozwanego, jak i Sądu. Do oceny pracy najemnej uprawniona była wyłącznie ta instytucja. Przy jednoznacznym sprzeciwie brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej dalsza odmowa ustalenia poprzez pozwanego ustawodawstwa polskiego byłaby pozbawiona podstaw prawnych. Sąd zauważył też, iż aktualnie przed instytucją brytyjską toczy się postępowanie z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Nie uzasadniało to zawieszenia postępowania (art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.). Jeżeli ubezpieczony uzyska korzystną decyzję w przedmiocie objęcia brytyjskim ubezpieczeniem społecznym, to będzie służyła do wzruszenia decyzji pozwanego (art. 83a ust. 1 ustawy z 13 października

1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu oddalenia apelacji w całości podzielił ustalenia oraz stanowisko Sądu Okręgowego. Stwierdził, że polskie sądy powszechne nie są władne do oceny prawidłowości postępowania administracyjnego brytyjskich organów w brytyjskich sprawach. Organ ubezpieczeń społecznych miejsca zamieszkania ubezpieczonego nie ma kompetencji do oceny stosunku ubezpieczenia społecznego w innym państwie Unii (wyrok Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2014 r., I UK 275/13). Musi się dostosować do trybu rozwiązywania sporów wskazanego w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009. Wobec stanowiska angielskiej instytucji ubezpieczeniowej, która po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego odmówiła wnioskodawcy podlegania w sferze ubezpieczeń społecznych ustawodawstwu brytyjskiemu – nie jest dopuszczalne przyjęcie ustawodawstwa tego kraju przez organ polski. Na dzień orzekania powód nie dysponował decyzją angielskiej instytucji ubezpieczeniowej o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w tym kraju. Jeśli uzyska pozytywną w tym zakresie decyzję, może to uzasadniać ewentualną zmianę decyzji pozwanego bądź ponowne postępowanie w tym przedmiocie.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, „w następującym zakresie:

1. czy „brak pewności do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa” w rozumieniu art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego należy interpretować w ten sposób, że wszczęcie procedury przewidzianej tym przepisem – postępowania wyjaśniającego, z pominięciem procedury ustalenia ustawodawstwa tymczasowego, jest dopuszczalne w każdym przypadku, niezależnie od informacji uzyskanych przez Organ rentowy od ubezpieczonego, w tym dokumentów na okoliczność wykonywania pracy najemnej w innym państwie członkowskim?,
2. czy art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego należy interpretować w ten sposób, że w przypadku, gdy w jednym z państw członkowskich toczy się postępowanie, które dotyczy podlegania danej osoby ubezpieczeniom społecznym w tym państwie – postępowanie o wydanie decyzji A1 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego,

utworzonej przy Komisji Europejskiej, postępowanie o ustalenie ustawodawstwa właściwego toczące się w innym państwie członkowskim powinno ulec zawieszeniu z uwagi na prejudycjalność rozstrzygnięcia o wydanie decyzji A1 w stosunku do postępowania w tym innym państwie członkowskim?,

3. czy wobec braku merytorycznej decyzji w zakresie ustawodawstwa właściwego i dysponowania przez Sąd jedynie stanowiskiem opartym na braku wymaganych informacji, Sąd jest uprawniony do zaniechania poczynienia samodzielnych ustaleń faktycznych w zakresie ustawodawstwa właściwego – w oparciu o dowody zgromadzone w toku postępowania sądowego”.

Pozwany wniósł o nieprzyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wskazane we wniosku kwestie osobo ani razem nie mają rangi istotnego zagadnienia prawnego, które ma na uwadze art. 398⁹ § 1 pkt 1, gdyż nie wykraczają poza zwykłą wykładnię i stosowanie prawa. Zwykła wykładnia prawa nie stanowi podstawy przedsądu (*a contrario* art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.). Znaczenie ma dopiero potrzeba wykładni przepisów wynikająca z poważnych wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie.

Co do pierwszej kwestii, to art. 16 rozporządzenia wykonawczego wyraźnie określa, kiedy wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do ubezpieczonego. Wstępne określenie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Takie określenie ustawodawstwa staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich (ust. 3), chyba że wcześniej doszło do ustalenia ustawodawstwa na mocy porozumienia instytucji poszczególnych państw członkowskich (ust. 4) bądź jedna z zainteresowanych instytucji poinformowała przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania

określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii (ust. 2).

Czyli o tymczasowym określeniu prawa, według którego obejmuje się osobę ubezpieczeniem społecznym, instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy informuje wyznaczoną instytucję państwa, w którym wykonywana jest praca. Od tej chwili biegnie termin dwóch miesięcy, w czasie których instytucja drugiego państwa może poinformować organ rentowy miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Gdy to nie nastąpi, tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne.

Skoro regulacja przewiduje „brak pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa” to jedynie potwierdza, że konieczne są dalsze wyjaśnienia i tu prymat ma porozumienie w sprawie ustalenia właściwego ustawodawcy, zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego.

Tymczasowe określenie ustawodawstwa nie jest decyzją ostateczną (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., III UZ 1/19) i ustępuje w przypadku zawarcia porozumienia przez odpowiednie instytucje (art. 16 ust. 3 i 4). Nie budzi więc wątpliwości, iż celem regulacji jest właściwe określenie ustawodawstwa w oparciu o prawidłowe ustalenie pracy i działalności, co oznacza, że nie zawsze ograniczenie się do tymczasowego określenia ustawodawstwa będzie wystarczające. Tak samo jak poprzestanie na twierdzeniach i dowodach przedstawianych przez zainteresowanego co do pracy najemnej w innym państwie.

Z drugiej strony tymczasowe ustalenie ustawodawstwa jest tylko temporalne, gdyż nie zastępuje rozpoznania sprawy wedle ustalonych reguł, czyli nie jest ostateczne, gdy przed zakreślonym terminem instytucja drugiego państwa poinformuje o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii (art. 16 ust. 2 i 3).

Powyższa odpowiedź przenosi się do odpowiedzi na drugie pytanie, które jest tak samo ogólne jak pytanie pierwsze. Przede wszystkim dlatego, że w ujęciu horyzontalnym, czyli na etapie postępowania między instytucjami państw procedura z art. 16 (jw.) nie przewiduje zawieszenia postępowania.

Inna sytuacja może wystąpić później, czyli gdy określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa stanie się ostateczne. Nie jest wykluczone postępowanie o ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracy najemnej w drugim państwie. Wówczas znaczenie będzie miała treść takiego rozstrzygnięcia (przykładowo sądu lub innego właściwego organu), zwłaszcza gdy wiążąco rozstrzygnie o zatrudnieniu wyłączającym jednocześnie podleganie ubezpieczeniom społecznym w kraju zamieszkania z tytułu wykonywania działalności gospodarczej (art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego). Może to powodować wznowienie postępowania i uzasadniać ponowne ustalenie ustawodawstwa właściwego.

Natomiast sam wniosek o ponowne ustalenie albo odwołanie do sądu z żądaniem uchylenia pierwotnej decyzji właściwej instytucji, określającej ustawodawstwo właściwe, nie od razu musi prowadzić do zmiany tej decyzji. Znaczenie bowiem może mieć podstawa orzeczenia kasacyjnego (uchylającego) decyzję i na tym tle ocena, czy między instytucjami (organami) państw nadal wystąpią rozbieżności co do podlegania określonemu ustawodawstwu w spornym okresie.

Wykracza to jednak ponad potrzebę argumentacji, gdyż pytanie w aspekcie brakującego istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.) jest bardzo ogólne, dlatego również odpowiedź jest ogólna. W zagadnieniu nie ma też problemu prawnego, bo skarżący sam zauważa, że rozpoznanie jego wniosku o wydanie decyzji A1 będzie stanowiło podstawę rozstrzygnięcia o zasadności jego stanowiska.

Również trzecie pytanie nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego, gdyż takiej rangi zagadnienie (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.) nie może być redukowane do rozwiązania kazusu, nieopartego przy tym, na żadnym przepisie prawa.

Można zauważyć, że sformułowane zagadnienia są silnie uwarunkowane sytuacją w sprawie skarżącego. Jednak wówczas właściwa jest podstawa przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., która jako jedyna podstawa przedsądu ma na uwadze indywidualny interes skarżącego w przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania. Skarżący w istocie nie zgadza się z rozstrzygnięciem, że polski organ rentowy nie może ustalić, iż podlegał on ubezpieczeniom społecznym za granicą

mimo przeciwnego stanowiska brytyjskiej instytucji. Zdaniem skarżącego pozwany był zobligowany bez zbędnej zwłoki, na podstawie dokumentów przezeń przedstawionych, ustalić tymczasowo ustawodawstwo brytyjskie a dopiero przy sprzeciwie tej instytucji wszcząć postępowanie wyjaśniające (art. 16 ust. 4). Nie zmienia to jednak stanowiska, że polski organ nie może stwierdzić podlegania ubezpieczeniom społecznym za granicą z tytułu wykonywanej tam pracy, czyli zastąpić decyzji (stanowiska) instytucji drugiego państwa. Skarżący we wniosku nie odwołuje się do tej podstawy przedsądu.

Na etapie przedsądu nie ocenia się też podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.). Stanowią odrębną część skargi i podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu jej do rozpoznania. Nie zastępują zatem podstawy przedsądu ani jej uzasadnienia.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz stosowanych odpowiednio do odpowiedzi na skargę kasacyjną § 9 ust. 2 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.