

## POSTANOWIENIE

Dnia 10 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania D. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O.

o ustalenie właściwego ustawodawstwa,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 10 grudnia 2020 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

### UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w (...) wyrokiem z dnia 5 lutego 2019 r. oddalił apelację wniesioną przez odwołującego się D. S. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w O. z dnia 4 października 2018 r., oddalającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 1 marca 2018 r., którą organ rentowy stwierdził, że odwołujący się podlega ustawodawstwu polskiemu od dnia 3 lutego 2012 r.

Odwołujący się D. S. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 5 lutego 2019 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477<sup>14a</sup> k.p.c., a także naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w

sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (dalej jako rozporządzenie podstawowe) oraz art. 1 ust. 2 lit. c w związku z art. 5 ust. 1 i 2, art. 6, art. 14 i art. 16 ust. 2 i 3 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 jako rozporządzenie wykonawcze).

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na oczywistą zasadność tego środka zaskarżenia „w związku z naruszeniem przepisu postępowania, mającym wpływ na treść wydanego wyroku, a także błędną wykładnią i niewłaściwym zastosowaniem przepisów prawa materialnego, co stanowiło jednocześnie rażące naruszenie prawa unijnego i co zostało jednoznacznie potwierdzone przez Sąd Najwyższy w wyrokach wydanych w analogicznych sprawach z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 oraz z dnia 11 września 2014 r., II UK 587/13, ponieważ wbrew dyspozycji art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego uznano, iż skarżący podlega ustawodawstwu polskiemu, a nie została dla niego wydana przez właściwą instytucję miejsca wykonywania pracy, Socialną Poistovną, prawomocna decyzja o charakterze prejudycjalnym, wyłączająca skarżącego z ubezpieczeń słowackich, a zatem, w dalszym ciągu istnieje w spornym okresie, transgraniczny zbieg do ubezpieczeń z uwagi na ważne zgłoszenie do ubezpieczeń słowackich”.

Skarżący podniósł także, że wbrew dyspozycji art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, Sąd Apelacyjny przyjął, iż skarżący podlega ustawodawstwu polskiemu, ignorując istnienie w obrocie prawnym jedyne oficjalne stanowisko słowackiej instytucji właściwej, a to niezaskarżalnej decyzji Socialnej Poistovnej Centrala w B. numer (...) z dnia 6 października 2015 r., utrzymującej ważne zgłoszenie skarżącego do ubezpieczeń słowackich. Dodał ponadto, że otrzymał bezpośrednio od Socialnej Poistovnej Centrala w B. pismo z dnia 31 października 2018 r. sygn. (...), w którym instytucja ta przyznała, iż nie istnieją żadne dowody ani dokumenty potwierdzające chociażby podjęcie procedury opisanej w Decyzji A1. Zdaniem skarżącego, oznacza to, że zaskarżana decyzja została wydana, mimo braku prawomocnej decyzji o wyłączeniu go z ubezpieczeń słowackich.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). Wypada również dodać, że zgodnie z art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c., określającym wymogi formalne skargi kasacyjnej, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Należy zatem stwierdzić, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym wcześniej art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna nie jest bowiem (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Należy także przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury skarga jest oczywiście uzasadniona, jeżeli zaskarżone tą skargą orzeczenie zapadło wskutek oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurydycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494 oraz z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437) i jest możliwe do przyjęcia tylko wówczas, gdy orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1963 r., II CZ 3/63, OSPiKA 1963 nr 11, poz. 286). Powołanie się przez autora

skargi kasacyjnej na przesłankę zawartą w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje go zatem do przedstawienia wywodu prawnego zmierzającego do wykazania kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, co daje podstawy do uznania skargi za oczywiście uzasadnioną, tj. podlegającą uwzględnieniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2009 r., II PK 223/09, LEX nr 585777 oraz z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 304/09, LEX nr 602695). Innymi słowy, jeżeli skarżący powołuje się na oczywistą zasadność skargi, to powinien zawrzeć w niej wywód prawny, z którego ta oczywista zasadność będzie wynikała. Ma to być przy tym zasadność łatwo dostrzegalna już nawet przy pobieżnej lekturze skargi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r., V CSK 459/09, LEX nr 602638).

Zdaniem Sądu Najwyższego, oceniany w niniejszym postępowaniu wniosek skarżącego o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia wyżej określonych kryteriów. Przede wszystkim Sąd Najwyższy zauważa bowiem, że skarżący przywołuje w tym wniosku okoliczność, której prawdziwość została już skutecznie zanegowana przez Sąd drugiej instancji. Wbrew twierdzeniom skarżącego, decyzja numer (...) z dnia 6 października 2015 r., mająca jakoby utrzymywać ważne zgłoszenie go do ubezpieczeń słowackich, jest jedynie decyzją o zawieszeniu postępowania odwoławczego wywołanego odwołaniem wniesionym przez skarżącego od decyzji z dnia 13 listopada 2013 r., stwierdzającą, że nie został on objęty ubezpieczeniem chorobowym, obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i obowiązkowym ubezpieczeniem od utraty pracy jako pracownik firmy L., s.r.o., według słowackiego prawodawstwa.

Co do błędnej wykładni i naruszenia w ten sposób prawa unijnego, Sąd Najwyższy przypomina z kolei, że w wyrokach z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 nr 3, poz. 47) i z dnia 11 września 2014 r., II UK 587/13 (LEX nr 1545145) wyjaśnił już, że zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i sąd ubezpieczeń społecznych są pozbawione kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim wobec osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Wprawdzie instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się

o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz trzeba podkreślić, że może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego, czyli niepewności co do tego, czy osoba wnosząca o ustalenie prawa właściwego jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego w więcej niż jednym państwie członkowskim. Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może sama rozstrzygać, ale musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego wskazanego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, które nakazują zwrócenie się - w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności - do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje te niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Zastosowanie ma również decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.

Wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi zatem poprzedzać wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego procedura. Ocena, czy została wyczerpana wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego procedura współdziałania, wymaga w pierwszej kolejności jednoznacznych ustaleń faktycznych co do treści pism wymienianych pomiędzy właściwymi instytucjami.

Jak trafnie zauważył jednak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16 (LEX nr 2153430, por. także postanowienie z dnia 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 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 pracownik nie świadczył 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.

Jeśli natomiast chodzi o „wspólne porozumienie”, o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, to ustawodawca unijny również i jemu nie nadał jakiegś instytucjonalnej formy. Zatem „wspólne porozumienie” może polegać na poinformowaniu przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy najemnej o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu do ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa; wydaniu przez instytucję właściwą miejsca zamieszkania decyzji w indywidualnej sprawie (o charakterze tymczasowym - w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu tej decyzji przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy przez niewniesienie zastrzeżeń - art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia wykonawczego.

Należy dodać, 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 podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich albo zapobieżenie 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 art. 16 rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem tylko w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza to, 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) o nieistnieniu w tym państwie ważnego tytułu ubezpieczenia, żądając ustalenia wybranego przez siebie ustawodawstwa. Temu bowiem służy inna instytucja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie ustanowione w art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego uprawnienie zainteresowanego do wystąpienia do instytucji danego państwa członkowskiego z wnioskiem o wydanie poświadczenia na formularzu A1, a wówczas ocena takiego żądania należy do organów i instytucji właściwych tego państwa członkowskiego. Odnośnie do tego dokumentu wypada z kolei stwierdzić że jest on ogólo europejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niż kraj, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Taki właśnie jego charakter potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), odnoszące się do badania treści formularza E 101, który został obecnie zastąpiony przez formularz A1, zachowujące aktualność również na gruncie obecnie obowiązującego rozporządzenia wykonawczego, które zastąpiło rozporządzenie Rady EWG Nr 574/72 z dnia 21

marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia 1408/71 (Dz. Urz. WE L 74 z 27 marca 1972 r.). W wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., w sprawie *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid przeciwko Herbosch Kiere NV*, C-2/05 (LEX nr 226253) Trybunał podkreślił, że o ile formularz E-101 nie został cofnięty albo uznany za nieważny, właściwa instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, winna uwzględniać fakt, że pracownicy ci podlegają ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa, w którym zatrudniające ich przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą, a w konsekwencji instytucja ta nie może podporządkowywać tych pracowników swemu systemowi zabezpieczenia społecznego. Niemniej do właściwej instytucji państwa członkowskiego, która wydała formularz, należy ponowne rozważenie zasadności jego wydania i ewentualnie cofnięcie zaświadczenia, jeżeli właściwa instytucja państwa członkowskiego, do którego delegowano pracowników, wyraża wątpliwości co do prawidłowości faktów będących podstawą wydania zaświadczenia, a tym samym w szczególności figurujących tam danych, ponieważ nie odpowiadają one wymogom art. 14 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1408/71. W takich okolicznościach, gdyby danym instytucjom nie udało się osiągnąć porozumienia, w szczególności w zakresie oceny określonego stanu faktycznego, a w konsekwencji co do tego czy art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1408/71 znajduje do niego zastosowanie, mogą zwrócić się w tej sprawie do komisji administracyjnej (podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-202/97 FTS, Dz.U.EU.C 75 z 2000 r.).

Legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być zatem ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego (zob. art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego) i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jeśli natomiast chodzi o dokument w postaci poświadczenia rejestracji systemie ubezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, to jest on tylko

dowodem zgłoszenia do ubezpieczenia, które samo w sobie z całą pewnością nie przesądza o istnieniu ważnego tytułu do objęcia ubezpieczeniem.

Odnosząc powyższe uwagi do ocenianego w niniejszym postępowaniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz argumentacji podniesionej w jego uzasadnieniu, Sąd Najwyższy zauważa, że lektura pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wyraźnie wskazuje, że Sąd drugiej instancji w pełni respektował przedstawione wcześniej poglądy judykatury, a nawet uczynił z nich podstawę dokonania własnej oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego, z którego jednoznacznie wynikało, że gdy ZUS – po złożeniu przez skarżącego wniosku o ustalenie właściwego ustawodawstwa – zwrócił się do słowackiej instytucji ubezpieczeniowej z prośbą o potwierdzenie objęcia go słowackim ubezpieczeniem społecznym z tytułu zatrudnienia w L. s.r.o., C., P., otrzymał od tej instytucji informację z dnia 22 marca 2016 r., z której wynikało, że skarżący nie został objęty od dnia 3 lutego 2012 r. obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym, emerytalnym i od utraty pracy jako pracownik firmy L. s.r.o. według słowackiego prawodawstwa i że w powyższym zakresie słowacka instytucja ubezpieczeniowa wydała decyzję z dnia 13 listopada 2013 r. To właśnie na podstawie tej informacji (mającej wiążący charakter dla polskiej instytucji ubezpieczeniowej) organ rentowy ustalił tymczasowo dla skarżącego ustawodawstwo polskie jako właściwe, o czym zawiadomił zarówno skarżącego, jak i słowacką instytucję ubezpieczeniową, a wobec braku sprzeciwu tej instytucji oraz ze względu na nieprzedłożenie przez skarżącego zaświadczenia na formularzu A1, wydał zaskarżoną w sprawie decyzję z dnia 1 marca 2018 r.

Respektując przedstawioną wyżej wykładnię przepisów rozporządzeń koordynacyjnych (podstawowego i wykonawczego), Sąd drugiej instancji, wbrew odmiennemu stanowisku skarżącego, nie mógł zatem dopuścić kwalifikowanej postaci naruszenia tych przepisów. Co wymaga natomiast podkreślenia, ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego orzeczenia są wiążące w postępowaniu kasacyjnym (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.). Oznacza to, że Sąd Najwyższy w przypadku poddania skargi kasacyjnej merytorycznej ocenie musiałby uwzględnić dokonane w sprawie ustalenia faktyczne przy rozpatrywaniu podniesionych w tej skardze zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy uznał, iż skarżący w żaden sposób nie wykazał potrzeby rozpoznania jego skargi kasacyjnej. Dlatego, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.