

POSTANOWIENIE

Dnia 12 lipca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania D. W.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Rzeszowie
o ustalenie właściwego ustawodawstwa,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 12
lipca 2023 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Rzeszowie
z dnia 29 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 799/19,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od odwołującego się D. W. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Rzeszowie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 29 marca 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie stwierdził, że odwołujący się D. W. w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. podlegał polskiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych. Decyzją z 20 kwietnia 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie stwierdził, że D. W. od 1 stycznia 2012 r. podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. Decyzją z dnia 18 kwietnia 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie stwierdził, że D. W., jako osoba prowadząca

pozarolniczą działalność gospodarczą podlega z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym od 1 października 2009 r. do 31 marca 2011 r.

Wyrokiem z 28 czerwca 2019 r., Sąd Okręgowy w Rzeszowie oddalił odwołania odwołującego się oraz zasądził od odwołującego się na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie kwotę 540 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższy wyrok w całości zaskarżył odwołujący się, wnosząc o jego zmianę przez uznanie, że od 1 października 2009 r. do 31 marca 2011 r. podlegał on ustawodawstwu brytyjskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, a od 1 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. podlegał ustawodawstwu słowackiemu w zakresie ubezpieczeń, oraz od 1 stycznia 2012 r. nie podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą.

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, wyrokiem z 29 grudnia 2021 r. oddalił apelację. Sąd drugiej instancji podkreślił, że w sprawach dotyczących ustalenia właściwego ustawodawstwa przy zastosowaniu właściwych w tym względzie przepisów unijnych (tj. zasadniczych rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii nr 883/2004 i Nr 987/2009, zwanych podstawowym i wykonawczym) poza kompetencją zarówno organu rentowego, jak i sądu rozpoznającego odwołanie pozostają kwestie związane z oceną ważności stosunku prawnego ubezpieczenia danego wnioskodawcy za granicą, ten, bowiem stosownie do generalnej reguły wspólnotowej „*lex loci laboris*” podlega wyłącznie prawu miejsca wykonywania pracy. Postępowanie w sprawie ustalenia właściwego ustawodawstwa ma charakter czysto formalny i opierając się na zasadzie ścisłego współdziałania właściwych instytucji ubezpieczeniowych (art. 6 i art. 16 rozporządzenia wykonawczego Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009, jak też postanowienia Decyzji Nr A1 Komisji Administracyjnej z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji (Dz.U.UE C 106 z 24 kwietnia 2010 r.) ma doprowadzić do porozumienia, które ostatecznie uwzględniać musi zasadę podlegania przez ubezpieczonego ustawodawstwu tylko jednego państwa (art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004).

W rozpoznawanej sprawie, organ rentowy ustalił w trybie powołanej wyżej procedury i przy zastosowaniu art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 dla odwołującego się sporne okresy, tymczasowo, jako właściwe ustawodawstwo słowackie oraz brytyjskie. Instytucja słowacka nie zaakceptowała tego ustalenia, informując organ rentowy pismem z 2 października 2013 r., w którym stwierdziła, że nie powstało obowiązkowe ubezpieczenie społeczne D. W. od 4 stycznia 2012 r. Co do ubezpieczenia w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. właściwa słowacka instytucja ubezpieczeń społecznych postanowieniem z dnia 18 lipca 2011 r. stwierdziła, że zgodnie z ustawodawstwem słowackim odwołujący się nie podlega ubezpieczeniu społecznemu, jako pracownik. Podobnie w reakcji na decyzję organu rentowego ustalającą dla D.W. od 1 października 2009 r. do 31 marca 2011 r. ustawodawstwa brytyjskiego w zakresie ubezpieczeń społecznych - właściwa brytyjska instytucja ubezpieczeń społecznych nie zgodziła się ze stanowiskiem organu rentowego, o czym odwołujący się został poinformowany pismem z 5 października 2016 r.

W opisanym przebiegu postępowania w sprawie ustalenia właściwego ustawodawstwa, nie można zarzucić organowi rentowemu naruszenia obowiązujących w tym względzie reguł przewidzianych w art. 16 rozporządzenia wykonawczego Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009. W sprawie nie było potrzeby wdrażania procedury dialogu i koncyliacji przewidzianej w decyzji Nr A 1 z dnia 12 czerwca 2009 r., właściwiej jedynie w przypadku istnienia sporu między właściwymi instytucjami, co do określenia właściwego ustawodawstwa, bo spór taki w przedmiotowej sprawie nie wystąpił.

Odwołujący się wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, zaskarżając wyrok w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 oraz 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 (Dz. Urz. UE. L z 2004 r. Nr 166, str. 1); art. 16 ust. 3 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 roku dotyczącego

wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE. L z 2009 r. Nr 284, str. 1).

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i zmianę tego wyroku w całości przez uwzględnienie jego odwołań od zaskarżonych decyzji; względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, w tym do rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje poprzez zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego adwokata według norm przepisanych.

W ocenie skarżącego, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Skarżący powołał się również na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, a mianowicie: „czy fakt odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne w innym Państwie Członkowskim Unii Europejskiej z tytułu wykonywania pracy stanowi podstawę do objęcia ubezpieczeniem społecznym w miejscu wykonywania pracy, oraz czy odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne w innym Państwie Członkowskim Unii Europejskiej a następnie konieczność uiszczenia tych składek za analogiczne okresy na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie prowadzi do naruszenia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 stanowiącego o tym, że osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego?”

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wywiedziona w niniejszej sprawie nie kwalifikuje się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Na wstępie należy przypomnieć, że skarga kasacyjna podlega badaniu (na etapie przedsądu) w zakresie spełnienia przez nią warunków formalnych. Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada jedynie wskazane w skardze okoliczności

uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania. Nie analizuje podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 pkt 1 - 4 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, jeżeli zachodzi nieważność postępowania lub jeżeli skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Nakładając na skarżących obowiązek wskazania i uzasadnienia oznaczonej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, czyli tak zwanego przedsądu, ustawodawca zagwarantował, że skarga kasacyjna, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń, będzie realizować funkcje publicznoprawne.

Skarżący przytacza dwie podstawy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Przy czym są to okoliczności wykluczające się. Nie jest możliwe jednoczesne wykazywanie, że w sprawie istnieje zagadnienie prawne dotyczące wykładni określonych przepisów prawa i że skarga oparta na naruszeniu tych przepisów jest oczywiście uzasadniona. Albo jest tak, że wykładnia danych przepisów jest prosta i w związku z tym ich naruszenie jest oczywiste, albo tak, że wykładnia ta rodzi istotne zagadnienie prawne, wobec czego naruszenie przepisów nie może być oczywiste. (tak: w postanowieniu Sądu Najwyższego z 29 lipca 2015 r., I CSK 980/14, LEX nr 1770903).

Ogół argumentacji skarżącego sprowadza się do zakwestionowania rezultatów procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego przeprowadzonej zgodnie z prawem Unii Europejskiej. W wyrokach z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 nr 3, poz. 47) oraz z 11 września 2014 r., II UK 587/13 (LEX nr 1545145) Sąd Najwyższy zauważył, 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 o ustalenie ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, art. 15 oraz art. 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2017 r., I UK 260/16, niepublikowane). "Wspólne porozumienie", o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/09 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/04 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U.UE.L Nr 284, s. 1 z późn. zm.), 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 (niewniesieniu zastrzeżeń - art. 16 ust. 3 *in fine* rozporządzenia wykonawczego).

Wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi zatem poprzedzać wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego

procedura. W razie przeprowadzenia trybu konsultacyjnego z art. 16 rozporządzenia wykonawczego ostateczne określenie ustawodawstwa właściwego jest wiążące dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, a jedyna możliwość jego wzruszenia polega na zawarciu porozumienia między zainteresowanymi instytucjami państw członkowskich co do tego, że sytuacja danej osoby do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego jest inna, niż wynikałoby to z wydanego dokumentu (art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego). W takim przypadku 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 (wyroki Sądu Najwyższego: z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376 i z 13 września 2017 r., I UK 328/16, LEX nr 2389586). Niepotwierdzenie ubezpieczenia przez instytucję ubezpieczeń społecznych innego państwa, w którym świadczona jest sporna praca, wiąże polskie organy ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że organy rentowe i polskie sądy nie mogą kontestować decyzji słowackiej ani brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej, która w trybie współdziałania obu zainteresowanych instytucji ubezpieczeń społecznych wskazała na fikcyjny i intencyjny charakter pracy świadczonej na terenie Słowacji i Wielkiej Brytanii (por. wyroki: Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376; z 10 maja 2017 r., I UK 456/16, LEX nr 2352167; z 11 września 2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 nr 1, poz. 13). Nie może tego czynić także odwołujący się, gdyż tego rodzaju rozstrzygnięcie nie tylko leży poza kompetencją organu rentowego, ale także nie stanowi decyzji co do istoty sprawy, którą wywołał wniosek o ustalenie ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, obligujący do wspólnego porozumienia z instytucją właściwą państwa wykonywania pracy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., I UZ 22/16, LEX nr 2159129).

Uzgodnione niepotwierdzenie lub zaprzeczenie podlegania ubezpieczeniom społecznym w innym Państwie Członkowskim ze względu na miejsce wykonywania spornego zatrudnienia było zatem wystarczające dla wydania decyzji o podleganiu przez skarżącego polskim ubezpieczeniom społecznym. Rezultat procedury konsultacyjnej między instytucjami właściwymi nie może być skutecznie zakwestionowany przedłożeniem dokumentacji rejestracyjnej uzyskanej w innym Państwie Członkowskim. Jak wyraźnie podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 10 maja 2017 r., I UK 456/17, LEX nr 2352167, legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie. Jednakże, jeśli chodzi o dokument w postaci poświadczenia rejestracji w systemie ubezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, to jest on tylko dowodem zgłoszenia do ubezpieczenia, które samo w sobie nie przesądza o istnieniu ważnego tytułu do objęcia ubezpieczeniem w innym państwie.

Z kolei zagadnienia prawne przytoczone przez skarżącego, dotyczące znaczenia opłacenia składki dla powstania ubezpieczenia społecznego, nie dotyczą materii poddanej pod rozstrzygnięcie organom polskim. To prawo właściwe miejscu świadczenia pracy decyduje, czy opłacenie składki jest rozstrzygające dla objęcia ubezpieczeniem społecznym w danym Państwie Unii Europejskiej. Oceniając decyzję organu rentowego w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego należy zawsze mieć na uwadze, że decyzja ZUS nie jest podjęta samodzielnie, lecz odzwierciedla stanowisko organu Państwa Członkowskiego, w którym świadczona miałyby być prace. Skoro organ ten kwestionuje podleganie ubezpieczeniom społecznym w kraju miejsca świadczenia pracy, to nie zachodzi norma kolizyjna z art. 13 Rozporządzenia podstawowego. Wnioskodawca uzyskuje decyzję pozytywną o podleganiu ubezpieczeniom w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, czyli według zasady wyznaczonej przez przepis art. 11 ust. 3 Rozporządzenia podstawowego. Jeśli wnioskodawca kwestionuje stanowisko innego Państwa Członkowskiego (według miejsca świadczenia pracy najemnej), to może to robić w tamtejszej procedurze, tj. stosowanie do rozstrzyganego przypadku, w procedurze właściwej dla prawa słowackiego i brytyjskiego. Sąd Apelacyjny

mając na uwadze wyżej zaprezentowaną, jednolitą wykładnię, prawidłowo zastosował więc przepisy prawa materialnego.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. postanowił jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono stosownie do art. 98 k.p.c.

[SOP]

[ms]