

POSTANOWIENIE

Dnia 6 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. C.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W.

o ustalenie właściwego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 6 maja
2021 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W. decyzją z dnia 24 lipca 2018 r. stwierdził, że J. C. podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. i od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2019 r.

Sąd Okręgowy w Ś., wyrokiem z dnia 22 listopada 2018 r., w sprawie VII U (...), oddalił odwołanie J. C. od powyższej decyzji.

Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z dnia 30 lipca 2019 r., III AUa (...), uchylił powyższy wyrok w części dotyczącej okresu od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2019 r. i poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W. (w tej samej części) i sprawę przekazał w tym zakresie do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. W punkcie III. Sąd Apelacyjny oddalił dalej idącą apelację skarżącego (odnośnie do okresu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r.).

Skarżący zaskarżył skargą kasacyjną wyrok w części oddalającej jego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Ś. z dnia 22 listopada 2018 r.

W skardze zarzucono naruszenie przepisu postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.), przez niezastosowanie art. 386 § 4 w związku z art. 477^{14a} k.p.c. i zaniechanie uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania również w części dotyczącej okresu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r., pomimo że nie została wydana ostateczna decyzja słowackiej instytucji właściwej (*Socialnej Poistovnej*) w przedmiocie podlegania przez skarżącego ubezpieczeniom na Słowacji, na skutek czego decyzja zaskarżona w niniejszym postępowaniu stwierdzająca podleganie ustawodawstwu polskiemu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. była co najmniej przedwczesna i podjęta bez rozpoznania istoty sprawy, ponieważ na podstawie niezaskarżalnej decyzji *Socialnej Poistovnej* numer (...) z dnia 9 września 2015 r. utrzymano ważne zgłoszenie do ubezpieczeń słowackich z tytułu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony ze słowacką spółką P. s.r.o., a pismem *Socialnej Poistovnej* z dnia 23 kwietnia 2019 r. znak (...) potwierdzono nieistnienie dokumentów i dowodów na przeprowadzenie procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego zgodnie z regulacjami unijnymi.

Skarga oparta została również na naruszeniu przepisów prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) przez:

- a. błędną wykładnię 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.U. L 200 z 7.6.2004, s. 1; dalej: rozporządzenie podstawowe), przez jego niezastosowanie i wskazanie, że skarżący podlega ustawodawstwu polskiemu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r., podczas gdy przepis ten wyraźnie wskazuje, że ustawodawstwem właściwym dla skarżącego w tym okresie powinno być ustawodawstwo słowackie w związku z wykonywaniem przez niego pracy najemnej na terytorium Słowacji,
- b. niezastosowanie art. 5 w związku z 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 (Dz.U.L 284 z 30.10.2009, s. 1; dalej: rozporządzenie wykonawcze), przez podważenie ważności umowy o pracę, na podstawie której zostały wydane przez instytucję innego państwa członkowskiego dokumenty potwierdzające zgłoszenie osoby do ubezpieczenia społecznego w tym innym państwie członkowskim oraz podważenie ważności dokumentów potwierdzających zgłoszenie skarżącego do ubezpieczeń społecznych, a to ważnego na dzień wydania zaskarżanego wyroku *registracnego listu FO* z nadanym słowackim numerem ubezpieczenia *rodne cislo*: (...), dokumentu SI SK oraz słowackiego odpowiednika karty EKUZ (*Europsky Preukaz Zdravotneho Poistenia*);

- c. błędną wykładnię art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, przez uznanie, że dozwolone jest ustalenie ustawodawstwa właściwego niezgodnie z dyspozycją przepisów art. 13 rozporządzenia podstawowego i art. 14 rozporządzenia wykonawczego i wskazanie ustawodawstwa innego niż ustawodawstwo miejsca wykonywania pracy, podczas gdy treść przepisu art. 13 rozporządzenia podstawowego wskazuje wyraźnie, że ustawodawstwem właściwym dla skarżącego w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do dnia 31 lipca 2013 r. jest ustawodawstwo miejsca wykonywania pracy, a zatem Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie był władny do ustalenia ustawodawstwa polskiego dla skarżącego w powyższym okresie;
- d. naruszenie art. 1 ust. 2 lit. c w związku z art. 5 ust. 1, art. 6 i art. 16 rozporządzenia wykonawczego, przez zaniechanie poprawnego zrealizowania procedury ustawodawstwa właściwego „bez jednoczesnego obligatoryjnego powzięcia uzasadnionych wątpliwości w myśl art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, który dysponował: umową o pracę, *registracnym listem FO*, dokumentem SI SK, słowackim odpowiednikiem karty EKUZ (*Europsky Preukaz Zdravotneho Poistenia*), raportami z wykonanej pracy, potwierdzeniami wypłat wynagrodzenia, co doprowadziło do zaniechania skutecznienia w pełnym zakresie procedury dialogu i koncyliacji określonej tak w art. 6 i

art. 16 rozporządzenia wykonawczego, jak i w postanowieniach Decyzji Nr 1 Komisji Administracyjnej z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielenia świadczeń na mocy rozporządzenia podstawowego w sytuacji, gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych miał obowiązek ustalić ustawodawstwo słowackie, a słowacka instytucja właściwa w razie nieprzyjęcia tego ustalenia ma obowiązek dostarczyć wszelkich dowodów na potwierdzenie swego stanowiska, a tymczasem zaniechano wszelkich czynności wymaganych przepisami unijnymi przez polskie i słowackie instytucje właściwe, a okoliczność ta została potwierdzona w piśmie *Socialnej Poistovnej Centrala w B.* z dnia 23 kwietnia 2019 r. znak (...).

Skarżący stwierdził we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, że jest ona oczywiście uzasadniona w związku naruszeniem przepisu postępowania, mającym wpływ na zaskarżany punkt III. wyroku, a także wskazał na błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie 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. sygn. akt 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, że skarżący podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r., 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. Wbrew dyspozycji art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, Sąd Apelacyjny przyjął, iż skarżący podlega ustawodawstwu polskiemu od dnia 1 sierpnia 2012 r. do dnia 31 lipca 2013 r., ignorując istnienie w obrocie prawnym „jedynego oficjalnego stanowiska słowackiej instytucji właściwej, a to niezaskarżalnej decyzji *Socialnej Poistovnej Centrala w B.* numer (...) z dnia 9 września 2015 r., utrzymującej ważne zgłoszenie skarżącego do

ubezpieczeń słowackich”.

Skarżący stoi na stanowisku, że polskie instytucje są związane niezaskarżalnym rozstrzygnięciem innej instytucji właściwej, a zasada niepogarszania sytuacji pracownika w związku z korzystaniem przez niego ze swobody przemieszczania się oraz prawo do sprawiedliwego procesu wyrażone w art. 47 Karty Praw Podstawowych przemawia za tym, że powinno się w świetle art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, uwzględnić istnienie wspomnianej decyzji słowackiej instytucji właściwej, *Socialnej Poistovnej Centrala* w B. Zaskarżona decyzja, w części dotyczącej okresu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r., została wydana, mimo braku prawomocnej decyzji o wyłączeniu skarżącego z ubezpieczeń słowackich, jak też mimo nieprzeprowadzenia stosownych czynności między instytucjami właściwymi wymaganych decyzją A1.

W ocenie skarżącego, nie zakończyło się do tej pory poprawnie postępowanie ani w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego, ani w kwestii podlegania przez niego ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. W rezultacie, zdaniem skarżącego, Sąd Apelacyjny powinien był uchylić zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję organu rentowego także w części dotyczącej okresu od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej wymienia obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadnieniu, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek.

Ustawodawca nieprzypadkowo, konstruując wymogi skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§ 1) i obowiązek przedstawienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia (§ 2). Chodzi zatem o dwa

odrębne, kreatywne elementy skargi kasacyjnej, które spełniają określone cele i podlegają ocenie Sądu Najwyższego na różnych etapach postępowania kasacyjnego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie „przedsądu”, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymagania z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, to Sąd Najwyższy w ramach „przedsądu” bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać. Skarga kasacyjna jest wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecnictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, że takie okoliczności w sprawie zachodzą (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 31 stycznia 2008 r., II UK 246/07, LEX nr 449007; z dnia 10 marca 2008 r., III UK 4/08, LEX nr 459291; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 404134; z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, LEX nr 406392). Dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. konieczne jest, zatem zawarcie w skardze kasacyjnej odrębnego wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania, zawierającego profesjonalny wywód prawny nawiązujący do wskazanych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. przesłanek "przedsądu" ze wskazaniem, które z nich występują w sprawie i z uzasadnieniem stanowiska skarżącego w tym przedmiocie.

Skarżący wskazuje na przesłankę oczywistej zasadności skargi (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.). W judykaturze przyjmuje się, iż oczywista zasadność skargi, przewidziana w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., zachodzi wówczas, gdy z jej treści, bez potrzeby głębszej analizy oraz szczegółowych rozważań, wynika, że doszło do

kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2013 r., III SK 19/13, LEX nr 1402642 oraz z dnia 3 grudnia 2014 r., III PK 75/14, LEX nr 1621619), a przytoczone podstawy kasacyjne uzasadniają uwzględnienie skargi (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2007 r., III CSK 216/07, LEX nr 560577 oraz z dnia 20 marca 2014 r., I CSK 18/14, LEX nr 1522063). Skarżący jest w tym zakresie zobowiązany do sformułowania w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania odpowiednich wywodów potwierdzających tę okoliczność, a należy pamiętać, że o oczywistości naruszenia prawa możemy mówić jedynie, gdy w sprawie doszło do sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2013 r., III SK 43/12, LEX nr 1331343 oraz z dnia 8 października 2015 r., IV CSK 189/15, LEX nr 1844092 oraz powołane tam orzeczenia). Oznacza to, że skarżący musi wskazać, w czym - w jego ocenie - wyraża się „oczywistość” zasadności skargi oraz podać argumenty wykazujące, że rzeczywiście skarga jest oczywiście uzasadniona. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi bowiem wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Skarżący powinien więc w wywodzie prawnym wykazać kwalifikowaną postać naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającą na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 lipca 2005 r., III CZ 61/05, OSNC 2006 nr 4 poz. 75; z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 28/06, LEX nr 198531; z dnia 9 marca 2012 r., I UK 370/11, LEX nr 1215126; z dnia 1 stycznia 2012 r., I PK 104/11, LEX nr 1215774). Ponadto przez oczywistą zasadność skargi kasacyjnej rozumie się sytuację, w której zaskarżone orzeczenie sądu drugiej instancji w sposób ewidentny narusza konkretne przepisy prawa. Zatem we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, jak i w jego uzasadnieniu, niezbędne jest powołanie konkretnych przepisów prawa, z którymi wyrok sądu drugiej instancji jest w oczywisty sposób sprzeczny (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2012 r., I UK 414/12, LEX nr 1675171). Jednak o tym, że skarga jest oczywiście uzasadniona nie może decydować

argumentacja zawarta w uzasadnieniu jej podstaw (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2008 r., II PK 347/07, LEX nr 465860).

Jedynym wyartykułowanym przepisem we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego. W tym kontekście należy zauważyć, że 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 przepisów 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 ustawodawstwa miejsca wykonywania pracy najemnej). 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430).

Twierdzenie skarżącego o oczywistej zasadności skargi wychodzi z założenia, że pomiędzy instytucjami właściwymi – polską i słowacką - nie została wyczerpana procedura dialogu opisana w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, gdyż *Socialna Poistovna* nie wydała prawomocnej decyzji o charakterze prejudycjalnym, wyłączającej skarżącego z ubezpieczeń słowackich. Zatem przytoczona argumentacja nie przystaje do przepisu, który skarżący wskazał jako

oczywiście naruszony.

Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego ma stanowisko instytucji ubezpieczeniowej miejsca wykonywania pracy niekolidujące ze stanowiskiem wyrażonym przez polski organ rentowy. Jak zauważył jednak Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej postanowieniu z dnia 27 września 2016 r., I UZ 14/16, a także w postanowieniu z dnia 23 listopada 2016 r., I UZ 48/16 (LEX nr 2203530), ani przepisy rozporządzenia wykonawczego, ani też decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej nie stawiają w tym żadnych wymagań formalnych co do wspólnego porozumienia, w szczególności nie wymaga się wydania przez instytucję właściwą miejsca wykonywania pracy najemnej formalnej decyzji w indywidualnej sprawie. Stąd w niniejszej sprawie istotne jest stanowisko (informacja) słowackiej instytucji ubezpieczeniowej, z którego - wedle ustaleń faktycznych (wiążących Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c.) - wynika, że na podstawie przeprowadzonej kontroli u pracodawcy „P.” s.r.o. stwierdzono, że pracodawca ten jest firmą „skrzynkową” i na terytorium Republiki Słowackiej nie dochodzi do rzeczywistego wykonywania czynności przez jej pracowników. Nie ma natomiast istotnego znaczenia zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego na terytorium Słowacji. Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, że dokument w postaci poświadczenia rejestracji w systemie ubezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego jest tylko dowodem zgłoszenia do ubezpieczenia, który sam w sobie nie przesądza o istnieniu ważnego tytułu do objęcia ubezpieczeniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2017 r., I UK 456/16, LEX nr 2352167 czy z dnia 14 czerwca 2018 r., II UK 179/17, LEX nr 2510202).

W konkluzji, jeśli organ rentowy, ustalając ustawodawstwo polskie, uwzględnił stanowisko strony słowackiej o nieistnieniu ważnego tytułu ubezpieczenia na terytorium Słowacji, to nie może być mowy o kwalifikowanym naruszeniu przepisów wskazanych w podstawach kasacyjnych, a w szczególności nie można uznać, że postępowanie w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego za okres od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. nie zostało zakończone.

Skarżący nie zdołał zatem wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania

skargi przez Sąd Najwyższy, wobec czego z mocy art. 398⁹ k.p.c. należało postanowić jak w sentencji.