

POSTANOWIENIE

Dnia 7 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania A. Sp. z o.o. w B.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Bydgoszczy
z udziałem P. J., A. R., R. O., A. S., G. W., K. W., A. W., R. S., J. K., A. P., P. K., T.
C., M. B., K. K., J. M., Z. B., M. C., Z. B.1, P. D., J. Z., M. L., S. J. o wznowienie
postępowania,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 7 marca 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się Spółki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt III AUa 87/20,

- 1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2) zasądza od odwołującej się na rzecz organu rentowego
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku
wyrokiem z dnia 23 września 2021 r., wydanym na skutek apelacji wniesionej przez
Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bydgoszczy od wyroku Sądu
Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy z dnia 26
listopada 2019 r., zmienił ten wyrok i oddalił odwołania A. Sp. z o.o. w B. od decyzji
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Bydgoszczy, którymi zmieniono
decyzje organu rentowego i zobowiązano organ rentowy do wznowienia

postępowania w sprawie o uchylenie zaświadczeń nr [...] wydanych dla pracowników odwołującej się (będących zainteresowanymi w sprawie).

Odwołująca się A. Sp. z o.o. w B. wniosła do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 23 września 2021 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest: art. 83 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w związku z art. 11 ust. 2 i art. 12 i art. 3 umowy z dnia 25 kwietnia 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa (Dz.U. z 1974 r. Nr 42, poz. 250), a także w związku z art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. UE K. z 1971 r. nr 149, poz. 2) oraz decyzji nr 181 z dnia 13 grudnia 2000 r. dotyczącą interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14 a ust. 1 oraz art. 14 b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca powołała się na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych, to jest kwestii: a) obowiązku dokonywania czynności kontrolnych i weryfikujących w ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji (zezwolenia) [...] przez organ wydający dokument, w szczególności na podstawie prawnej wynikającej z decyzji nr 181 z dnia 13 grudnia 2000 r. dotyczącej interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71; b) czy organ (ZUS) w ramach czynności objętych dyspozycją art. 83 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ma obowiązek wszcząć postępowanie w sprawie wydania decyzji wznawiającej i przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe w sprawie, w sytuacji kiedy organ wydający decyzję w sprawie nie dokonał żadnych czynności merytorycznych badających przesłanki wznowienia? c) oceny prawnej dokonanej przez Sąd drugiej instancji w zakresie koniecznych czynności obligujących organ wydający decyzję w sprawie co do obowiązku dokonania czynności przed wydaniem ewentualnych

decyzji odmawiających wznowienia postępowania zakończonego wydaniem decyzji DPL w ramach zawartej umowy między Polską a RFN (art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 3 umowy z dnia 25 kwietnia 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa w związku z umową zawartą między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym z dnia 8 grudnia 1990 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 468) - Cz. 3 art. 21 pkt 2 jako jednostka łącznikowa lub przy udziale jednostki łącznikowej w celu rozstrzygnięcia rozbieżności interpretacyjnych stosowania prawa przez Państwa umowy.

Skarżąca powołała się też na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej z uwagi na kwalifikowane naruszenie przez Sąd orzekający: a) art. 83 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w związku z art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 3 umowy z dnia 25 kwietnia 1973 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa; b) w związku z art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71; c) w związku z umową zawartą między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym z dnia 8 grudnia 1990 r. - Cz. 3 art. 21 pkt 2; d) decyzji nr 181 z dnia 13 grudnia 2000 r. dotyczącej interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71, co skutkowało przyjęciem przez Sąd orzekający w sprawie, że organ rentowy nie musiał badać przesłanek wydania decyzji [...] w momencie ich wydawania oraz w trakcie ich trwania, nie musiał dokonywać ustaleń dowodowych w ramach postępowania, a także przyjęcie, iż organ nie miał obowiązku zastosowania w trakcie postępowania o wznowienie decyzji, w tym w ramach obowiązujących umów międzynarodowych czynności wyjaśniających stosowanie prawa w ramach kontaktów jednostek łącznikowych, które to naruszenie spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia w zakresie zaskarżonym skargą kasacyjną i spowodowało, iż polski podmiot - spółka prawa handlowego - została pozbawiona całkowitej ochrony prawnej przez Państwo Polskie w ramach obowiązujących przepisów przy rozbieżnościach

interpretacyjnych przy stosowaniu prawa między Polską oraz Niemcami przy stosowaniu wspólnego prawa, a w konsekwencji doprowadzenie przez Państwo Polskie do szkody po stronie skarżącej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 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, iż zgodnie z art. 398⁴ § 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. 398⁹ § 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.

Wypada także przypomnieć, że w przypadku powoływania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze stanowiskiem jednolicie wyrażanym w judykaturze, oznacza to w praktyce, że zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury skarga kasacyjna jest natomiast 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 juredycznej, 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. 398⁹ § 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 skarżącej nie spełnia wyżej określonych kryteriów.

Sąd Najwyższy zauważa przede wszystkim, że skarżący łączy oczywistą zasadność skargi kasacyjnej z wystąpieniem istotnego zagadnienia prawnego. Tymczasem, już tylko z samej przedstawionej wyżej istoty ustawowych przesłanek przedsądu, przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c., wynika, że co do zasady nie mogą one występować jednocześnie. Jeżeli bowiem w sprawie rzeczywiście występuje istotne zagadnienie prawne, od którego rozstrzygnięcia zależy wydanie prawidłowego orzeczenia co do istoty sprawy, to z natury rzeczy ewentualny błąd orzeczniczy popełniony przez Sąd drugiej instancji nie może mieć charakteru oczywistego i podstawowego. Skarga kasacyjna nie może być z kolei uznana za oczywiście uzasadnioną, jeżeli o występowaniu tej przesłanki miałoby świadczyć naruszenie przepisów prawa, których wykładnia nasuwa tak duże wątpliwości, iż konieczne jest ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w ramach sformułowanego w tej sprawie zagadnienia prawnego (por. pośród wielu postanowień Sadu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r., II PK 247/10, LEX nr 1274964).

Niezależnie jednak od tego spostrzeżenia, Sąd Najwyższy jest zdania, że w sprawie nie występują deklarowane przez skarżącą istotne zagadnienia prawne spełniające kryteria określone w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Odnosząc się do pierwszego z nich, należy stwierdzić, że dotyczy ono kwestii, czy powinnością organu wydającego zaświadczenie [...] w ramach postępowania dotyczącego wydania tego zaświadczenia jest dokonywanie czynności kontrolnych i

weryfikujących. Zdaniem skarżącego, obowiązki te wynikają z decyzji nr 181 z dnia 13 grudnia 2000 r. dotyczącej interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71. Wypada jednak zauważyć, że akty prawne, na podstawie których konstruowane jest to zagadnienie, nie mogą mieć w sprawie zastosowania z tej przyczyny, że zaświadczenia [...], których dotyczyły zaskarżone decyzje ZUS odmawiające wznowienia postępowania, zostały wystawione w latach 2001-2002, a więc przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co nastąpiło dopiero w dniu 1 maja 2004 r.

Kolejne zagadnienia prawne formułowane przez skarżącą koncentrują się na problemie, czy organ wydający zaświadczenie [...] ma obowiązek wszcząć postępowanie w sprawie wydania decyzji wznowiającej i przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe w sprawie. Powoływane zagadnienie nie budzi wszakże wątpliwości ani w literaturze, ani też w orzecznictwie sądowym, w tym również Sądów orzekających w sprawie. Podkreśla się bowiem, że organ rentowy w takiej sprawie jest zobligowany na żądanie strony prowadzić merytoryczne postępowanie i dopiero po jego przeprowadzeniu ustalić, czy powoływane okoliczności mają charakter nowości, i na tej podstawie wydać rozstrzygnięcie o odmowie dokonania ponownego ustalenia (zmiany już istniejącej decyzji) (zob. T. Brzezicki [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, art. 83(a) oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 lipca 2013 r., III AUa 1157/13, LEX nr 1369320).

Należy jednocześnie podkreślić, że Sąd Apelacyjny, dostrzegając konieczność prowadzenia merytorycznego postępowania, potwierdził, że rozpoznawanej sprawie organ powinien odmówić uchylecia zaświadczeń D/PL-101 w miejsce odmowy wznowienia postępowania. Niemniej Sąd ten dostrzegł, że w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ rentowy przedstawił wnioski dotyczące powoływanych przez skarżącą nowych dowodów lub okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji i mających wpływ na ustalenie ustawodawstwa właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych dla pracowników skarżącej. Stąd też, w ocenie Sądu drugiej instancji, pomimo nieprawidłowego sformułowania sentencji, zaskarżona decyzja organu rentowego miała charakter merytoryczny.

W ostatnim z zagadnień prawnych skarżący domaga się natomiast oceny postępowania Sądu Apelacyjnego w kwestii czynności, jakie powinien podjąć organ wydający decyzję w sprawie przed wydaniem ewentualnych decyzji odmawiających wznowienia postępowania w świetle powoływanych przez niego umów między Polską a RFN. W tym zakresie wystarczające jest odniesienie się do protokołów rozmów międzyrządowych dotyczących zabezpieczenia społecznego, zgodnie z którymi wycofanie zaświadczenia mogło nastąpić w przypadku, gdy właściwa instytucja ubezpieczeniowa będącego stroną umowy państwa, w którym pracownik wykonuje pracę, zgłosi wątpliwości odnośnie do prawdziwości stanowiącego podstawę zaświadczenia stanu faktycznego oraz/lub jego oceny (załącznik nr 2 do protokołu z polsko-niemieckich rozmów o zabezpieczeniu społecznym z 5-9 czerwca 2000 r. w Warszawie). Z pkt 3 załącznika nr 2 do protokołu z polsko-niemieckich rozmów z 21-24 listopada 2000 r. w B. wynika z kolei, że jeżeli w kraju zatrudnienia istnieją wątpliwości co do poprawności zaświadczenia, jednostka, która wystawiła zaświadczenie, dokonuje na jego żądanie kontroli. Zgodnie zaś z punktem 3.3. załącznika nr 2 do protokołu z rozmów międzyrządowych z B.1 w dniach 13-17 maja 2002 r., zaświadczenie ma znaczenie dowodu potwierdzającego, że dana osoba podlega przepisom prawnym innego państwa o obowiązkowym ubezpieczeniu. Przedłożenie takiego zaświadczenia instytucji ściągającej składki w kraju zatrudnienia zapewnia, że żadne składki nie będą tam ściągane. Instytucja ubezpieczeniowa kraju zatrudnienia, która ma wątpliwości co do poprawności wydania zaświadczenia o wysłaniu do pracy, jest zobowiązana przekazać te wątpliwości instytucji ubezpieczeniowej, która wystawiła to zaświadczenie.

Z ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych nie wynika zaś, aby strona niemiecka zgłaszała organowi rentowemu takie wątpliwości co do zaświadczeń [...] objętych niniejszym postępowaniem. Naliczenie składek w Niemczech z tytułu ubezpieczenia wypadkowego dla pracowników delegowanych przez skarżącą do wykonywania pracy w Niemczech w latach 2000-2004, mimo poprawnie wydanych przez organ rentowy formularzy [...], bez zwrócenia się do instytucji wydającej formularz [...], stało więc w sprzeczności ze wskazanymi ustaleniami międzyrządowymi. A zatem to strona niemiecka naruszyła wzajemne uzgodnienia państw w zakresie unikania podwójnego oskładkowania. Dlatego też całkowicie

chybiony jest zarzut skarżącej, że Sąd Apelacyjny „usankcjonował naruszenie przez władze polskie umów międzynarodowych”.

W kontekście powyższego, należy zgodzić się z wnioskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w - dotyczącym skarżącej - postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2015 r., II UZ 4/15 (LEX nr 2288940), zgodnie z którym naruszenia zasady podlegania przez zainteresowanych systemowi ubezpieczeń społecznych jednego państwa (Polski albo Niemiec) dopuścił się sąd niemiecki, rozstrzygając w 2009 r. - w okolicznościach tej konkretnej sprawy - o podleganiu pracowników delegowanych przez powoda do Niemiec w 2000 r. niemieckiemu ubezpieczeniu wypadkowemu. Wymaga też podkreślenia, że analogiczne stanowisko w sprawie między tymi samymi stronami zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 lipca 2022 r., II USK 717/21 (dotychczas niepublikowanym).

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że skarżąca nie wykazała potrzeby poddania jej skargi kasacyjnej merytorycznemu rozpoznaniu. Dlatego, opierając się na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, orzekł jak w sentencji postanowienia.

[SOP]

[ł.n]