

POSTANOWIENIE

Dnia 21 września 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera

w sprawie z odwołania A. Sp. z o.o. w B.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w B.
z udziałem Z. C., K. E., M. G., R. W., K. Ś., T. S., J. P., P. K., P. S.
o ponowne ustalenie ustawodawstwa,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 21 września 2022 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z dnia 19 maja 2021 r., sygn. akt III AUa 1645/19,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od odwołującej się spółki na rzecz organu rentowego kwotę 2.160 (dwa tysiące sto sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z 19 maja 2021 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 11 września 2019 r. w ten sposób, że oddalił odwołania płatnika składek A. spółki z o.o. w B. od decyzji organu rentowego, odmawiającej wznowienia postępowania w sprawie wniosku o uchylenie zaświadczenia D/PL wydanego dla pracowników A. spółki z o.o. oddelegowanych w okresach wskazanych w decyzjach do pracy na terenie Niemiec: Z. C., K. E., M. G., R. W., K. Ś., T. S., J. P., P. K., P.S..

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wniosła A. spółka z o.o. z siedzibą w B., zaskarżając wyrok w całości i opierając skargę kasacyjną na podstawach naruszenia: art. 83 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585) 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 (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 z 1971 r. Nr 149, poz. 2).

Przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania uzasadniono występowaniem w tej sprawie istotnych zagadnień prawnych, to jest kwestii: a) obowiązku dokonywania czynności kontrolnych i weryfikujących w ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji (zezwolenia) D/PL-101 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 o systemie ubezpieczeń społecznych ma obowiązek wszcząć postępowanie w sprawie wydania decyzji wznawiającej i przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe w sprawie, w sytuacji gdy 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 D/PL w ramach umowy zawartej 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 - część 3 art. 21 pkt 2) jako jednostka łącznikowa lub przy udziale jednostki łącznikowej w celu rozstrzygnięcia rozbieżności interpretacyjnych stosowania prawa przez Państwa umowy.

Skarżący powołał się ponadto na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej, wynikającą z kwalifikowanego naruszenia przez Sąd orzekający: a) art. 83 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. 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, w związku z art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71, w związku z umową zawartą między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym z dnia 8 grudnia 1990 r. – część 3 art. 21 pkt. 2; b) 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 doprowadziło do przyjęcia przez Sąd orzekający w sprawie, że organ rentowy nie musiał badać przesłanek wydania decyzji D/PL-101 w momencie ich wydawania oraz w trakcie ich trwania, nie musiał dokonywać ustaleń dowodowych w ramach postępowania, a także do przyjęcia, że 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, a które to naruszenie spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia w zakresie zaskarżonym skargą kasacyjną i spowodowało, że 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.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania, a w przypadku jej przyjęcia do rozpoznania o jej oddalenie, a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia w celu jej merytorycznego rozpoznania.

1. Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Nie przysługuje od każdego orzeczenia sądu drugiej instancji, które nie satysfakcjonuje strony skarżącej. Wnosi się ją do Sądu Najwyższego od prawomocnego wyroku poza tokiem instancji. Jej przyjęcie do merytorycznego rozpoznania musi być uzasadnione istotnym interesem publicznym, w szczególności potrzebą dokonania wykładni przepisów, które jeszcze nie doczekały się sądowej interpretacji albo wywołują wątpliwości interpretacyjne, rozstrzygnięciem istotnych zagadnień prawnych, zwłaszcza o charakterze precedensowym, dotychczas nierozważanych przez Sąd Najwyższy, wreszcie wyeliminowaniem orzeczeń oczywiście i rażąco wadliwych. Wniesienie skargi kasacyjnej doznaje istotnych ograniczeń, pozwalających Sądowi Najwyższemu na wstępną selekcję spraw, które będą merytorycznie rozpoznane (tzw. przedsąd).

Wymagania konstrukcyjne skargi określa art. 398⁴ § 1 i 2 k.p.c., nakładając na skarżącego między innymi obowiązek zawarcia w skardze wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania oraz jego uzasadnienia.

Zgodnie z 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). Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁴ § 2 k.p.c.) powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie (sporządzone odrębnie od uzasadnienia

podstaw kasacyjnych) powinno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Sąd Najwyższy w ramach tzw. przedsądu bada tylko powołane w skardze kasacyjnej okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, a nie podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie, zaś cel wymagania przewidzianego w art. 398⁴ § 2 k.p.c. może być osiągnięty jedynie przez powołanie i uzasadnienie przez skarżącego istnienia przesłanek o charakterze publicznoprawnym.

Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy i dotychczas niewyjaśniony, dotyczący ważnego abstrakcyjnego zagadnienia prawnego, którego rozstrzygnięcie przyczyni się do rozwoju myśli prawnej i będzie miało znaczenie nie tylko dla oceny konkretnej, jednostkowej sprawy, lecz także przy rozpoznawaniu innych podobnych spraw. Zagadnienie to musi przy tym rzeczywiście występować w sprawie i mieścić się w zakresie problematyki, która podlega badaniu w postępowaniu kasacyjnym. Skarżący powinien dostrzegane zagadnienie sformułować oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą tezę o możliwości rozbieżnych ocen prawnych w związku ze stosowaniem przepisów, na tle których zagadnienie powstało. Nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa ani nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy w danej kwestii wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 29 kwietnia 2021 r., I USK 214/21, LEX nr 3245418; z 29 kwietnia 2021 r., I USK 128/21, LEX nr 3245435; z 29 kwietnia 2021 r., I USK 99/21, LEX nr 3270192).

Odnosząc się do przesłanki określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., należy zauważyć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika ona zwykle z oczywistego, widocznego *prima facie* naruszenia przepisów prawa, polegającego na sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi w rozumieniu art. 398³ § 1 w związku z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr

453107; z 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494; z 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNAPiUS 2003 nr 18, poz. 437; z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Jeżeli przesłanką wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁴ § 2 k.p.c.) miałyby być okoliczność, że skarga jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.), skarżący powinien w uzasadnieniu wniosku zawrzeć wywód prawny opisujący, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia, koncentrując się na wykazaniu kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

2. W rozpoznawanej sprawie skarżący nie wykazał potrzeby rozstrzygnięcia sformułowanych zagadnień prawnych ani nie przekonał Sądu Najwyższego co do oczywistej zasadności skargi.

Rozpoznawana sprawa nie jest sprawą odosobnioną. Już wcześniej Sąd Najwyższy, rozpatrując analogicznie sformułowane wnioski o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania zawarte w skargach wniesionych przez tego samego płatnika składek w odniesieniu do innych ubezpieczonych (pracowników), odmawiał przyjęcia skarg do rozpoznania, uznając, że w analogicznych stanach faktycznych ani nie występują problemy prawne wymagające rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, ani też nie można przyjąć oczywistej zasadności skargi w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Miało to miejsce w sprawach II USK 702/21 (postanowienie z 6 września 2022 r.); II USK 704/21 (postanowienie z 6 lipca 2022 r.); II USK 716/21 (postanowienie z 14 września 2022 r.); II USK 717/21 (postanowienie z 6 lipca 2022 r.). Argumenty, jakimi kierował się Sąd Najwyższy w tych postanowieniach, odmawiając przyjęcia skargi do rozpoznania, są w całości aktualne w obecnie rozpoznawanej sprawie. Sąd Najwyższy argumenty te w pełni podziela.

Skarżący bezkrytycznie łączy dwie przesłanki tzw. przedsądu (art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c.). Ustawodawca wyraźnie je rozróżnia. Kumulacja tych dwóch

różnych przesłanek przedsądu jest ryzykowna, ponieważ to, co ma uzasadniać istotne zagadnienie prawne, nie może jednocześnie stanowić o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej, a to, co stanowi o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej, nie może być jednocześnie istotnym problemem prawnym. Oznacza to, że te dwie przesłanki logicznie się wykluczają.

Odnosząc się do pierwszego z formułowanych zagadnień prawnych, należy zauważyć, że dotyczy ono kwestii, czy powinnością organu wydającego zaświadczenie D/PL-101 jest dokonywanie czynności kontrolnych i weryfikujących w ramach postępowania dotyczącego wydania tego zaświadczenia. 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. Należy jednak zauważyć, że akty prawne, w oparciu o które konstruowane jest to zagadnienie, nie mogą mieć w sprawie zastosowania, wobec tego, że zaświadczenia D/PL-101, których dotyczyły zaskarżone decyzje ZUS odmawiające wznowienia postępowania, zostały wystawione w latach 2001-2002, a więc przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co nastąpiło z dniem 1 maja 2004 r.

Kolejne zagadnienia prawne formułowane przez skarżącą koncentrują się na problemie, czy organ wydający zaświadczenie D/PL-101 ma obowiązek wszcząć postępowanie w sprawie wydania decyzji wznowiającej i przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe w sprawie. Tak skonstruowane zagadnienie nie budzi wątpliwości ani w literaturze, ani w orzecznictwie sądowym, w tym również Sądów obu instancji orzekających w sprawie. Podkreśla się bowiem, że organ 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, tezy do art. 83(a) oraz wyrok SA w Katowicach z 4 lipca 2013 r., III AUa 1157/13, LEX nr 1369320).

Należy jednocześnie podkreślić, że Sąd Apelacyjny w Gdańsku, dostrzegając konieczność prowadzenia merytorycznego postępowania, potwierdził,

że w rozpoznawanej sprawie organ powinien odmówić uchylenia zaświadczeń D/PL-101 w miejsce odmowy wznowienia postępowania. Niemniej jednak Sąd dostrzegł, że w uzasadnieniu decyzji organ rentowy przedstawił wnioski dotyczące powoływanych przez spółkę nowych dowodów lub okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, a mających wpływ na ustalenie ustawodawstwa właściwego w zakresie ubezpieczeń społecznych dla pracowników spółki, stąd też w ocenie Sądu drugiej instancji, mimo nieprawidłowego sformułowania sentencji, zaskarżona decyzja organu rentowego miała charakter merytoryczny.

W ostatnim z zagadnień prawnych skarżący domaga się 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 tej kwestii 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, zgłosiła 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 punktu 3 załącznika nr 2 do protokołu z polsko-niemieckich rozmów z 21-24 listopada 2000 r. w Bonn wynika, 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 Bensheim 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 w 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, aby strona niemiecka zgłaszała ZUS takie wątpliwości co do zaświadczeń D/PL-101 objętych obecnym postępowaniem. Naliczenie składek w Niemczech z tytułu ubezpieczenia wypadkowego dla pracowników delegowanych przez skarżącą spółkę do wykonywania pracy w Niemczech w latach 2000-2004, mimo poprawnie wydanych przez ZUS formularzy D/PL-101, bez zwrócenia się do instytucji wydającej formularz D/PL-101, pozostawało zatem w sprzeczności ze wskazanymi ustaleniami międzyrządowymi. A zatem to strona niemiecka naruszyła wzajemne uzgodnienia państw w zakresie unikania podwójnego oskładkowania. Dlatego też jest całkowicie chybiony zarzut skarżącej, że Sąd Apelacyjny „usankcjonował naruszenie przez władze polskie umów międzynarodowych”.

W tym kontekście należy zgodzić się z wnioskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w – dotyczącym A. spółki z o.o. – postanowieniu z 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.

Skoro przedstawione zagadnienia nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, nie mogą być ani podstawą przyjęcia skargi do rozpoznania, ani świadczyć o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.

[as]