

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania P. P. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą [...] W.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.

z udziałem zainteresowanej M. M.

o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego i podstawę wymiaru składek,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 marca 2016 r.,

na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. akt III AUa [...],

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

## UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 4 lutego 2015 r. oddalił apelację P. P. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą [...] „W.” (dalej jako płatnik składek) od wyroku z dnia 25 września 2014 r., którym Sąd Okręgowy w L. oddalił odwołanie płatnika składek od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L. z dnia 28 stycznia 2013 r. stwierdzającej, że M. M. podlega ubezpieczeniom społecznym emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu z tytułu wykonywania umowy zlecenia u płatnika składek w okresie od 5 do 15 lipca 2009 r. oraz ustalającej podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku płatnik składek zarzucił: 1) naruszenie prawa materialnego, tj.: a) art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej jako ustawa systemowa), przez dokonanie jego błędnej wykładni i niewłaściwe zastosowanie do oceny skutków prawnych stanu faktycznego, polegające w szczególności na niezasadnym przyjęciu, iż art. 36 ust. 2 ustawy systemowej nakłada na płatnika składek obowiązek weryfikacji oświadczeń składanych przez osobę, z którą zawiera umowę zlecenia; b) art. 8 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w stwierdzeniu, że zarzut skarżącego dotyczący uprzywilejowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych polegającego na braku dokonania przez Sąd pierwszej instancji analizy prawidłowości rzetelności działań organu rentowego jest nieuzasadniony, albowiem organ rentowy działa w ramach obowiązujących go regulacji normatywnych, a jego decyzje w zakresie ich zgodności z prawem mogą być poddane następczej kontroli sądowej przez osoby, których te decyzje dotyczą, podczas gdy sąd ubezpieczeń społecznych stosuje tylko przepisy kodeksu postępowania cywilnego, nie obejmując badaniem prawidłowości postępowania przed organem rentowym, toczącego się na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego; 2) naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 123 ustawy systemowej w związku z art. 180 § 1 i art. 181 w związku z art. 8 i art. 9 w związku z art. 218 § 1 i § 2 k.p.a. przejawiające się w stwierdzeniu, że rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego sąd ubezpieczeń społecznych stosuje tylko przepisy kodeksu cywilnego (prawdopodobnie skarżącemu chodzi o przepisy kodeksu postępowania cywilnego), a jego obowiązkiem jest dokonanie jedynie kontroli merytorycznej poprawności decyzji wydanej przez organ, nieobejmującej badania prawidłowości postępowania administracyjnego, na podstawie którego organ wydał decyzję.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i jego zmianę poprzez uwzględnienie apelacji i orzeczenie co do istoty sprawy.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania uzasadniono występowaniem istotnego zagadnienia prawnego sprowadzającego się do rozważenia następujących kwestii: 1) czy art. 36 ust. 2 ustawy systemowej istotnie nakłada na płatnika obowiązek weryfikacji oświadczeń składanych przez osobę, z którą zawiera umowę zlecenia oraz obowiązek samodzielnego zweryfikowania statusu ubezpieczonego, niezależnie od złożonego mu oświadczenia, a jeżeli tak to w jaki sposób i w jakim trybie, skoro płatnik jest pozbawiony jakichkolwiek instrumentów prawnych pozwalających na uzyskanie takich informacji, o weryfikację statusu ubezpieczonego może bowiem wystąpić jedynie sam ubezpieczony, a co za tym idzie płatnik może opierać się jedynie na oświadczeniu ubezpieczonego, który nie ma obowiązku przedstawienia jakichkolwiek dokumentów potwierdzających świadczenie pracy na rzecz innych pracodawców czy wysokości dochodów uzyskiwanych z innych tytułów; 2) czy obowiązek weryfikowania prawdziwości danych wynikających z oświadczeń składanych przez osobę, z którą płatnik zawiera umowę zlecenia rzeczywiście powinien spoczywać wyłącznie na płatniku, w sytuacji gdy to organ rentowy a nie płatnik dysponuje wszelkimi instrumentami kontroli pozwalającymi na dokonanie weryfikacji i wskazanie przedsiębiorcy ewentualnych nieprawidłowości; 3) jaki charakter i walor dowodowy mają zaświadczenia o niezaleganiu z zapłatą składek na ubezpieczenie społeczne wydane przez organ rentowy w trybie art. 218 § 1 w związku z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. i jak powinny być oceniane dane zawarte w ich treści, a w szczególności czy zawarte w nich informacje nie powinny być przed wydaniem weryfikowane przez organ rentowy w sposób jednoznaczny i ostateczny tak, aby wynikające z nich dane miały charakter prawotwórczy i wiążący; 4) czy istniejący w polskim systemie prawnym dualizm polegający na stosowaniu przez organy rentowe w sprawach uregulowanych w ustawie systemowej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a przez sądy w kontrolnym postępowaniu sądowym tylko przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, nie prowadzi do uprzywilejowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych polegającego na wyjęciu prawidłowości i rzetelności działań organu rentowego spod kontroli sądowej i nie pozostaje w sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi oraz aktami prawa międzynarodowego, w tym Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych

wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) w zakresie, w jakim gwarantują one każdemu człowiekowi prawo do sądu nie tylko w wymiarze formalnym, proceduralnym, ale również - a może przede wszystkim - merytorycznym, jako prawo do sprawiedliwego procesu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Przepis art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c. wymaga, aby wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania stanowił odrębny element pisma niezależny od przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Uzasadnienie wniosku natomiast powinno nawiązywać do przesłanek przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecnictwie sądów, 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Spełnienie wymagania z art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c. powinno zatem przybrać formę wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący wskaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadni, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek.

Zagadnieniem prawnym jest zagadnienie, które wiąże się z określonym przepisem prawa materialnego lub procesowego lub uregulowaniem prawnym, których wyjaśnienie ma nie tylko znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Wskazanie zagadnienia prawnego uzasadniającego wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno zatem nastąpić przez określenie przepisów prawa, w związku z którymi zostało sformułowane i wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero bowiem wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne” (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002 nr 1, poz. 11; z dnia 13 sierpnia 2002 r., I PKN

649/01, OSNP 2004 nr 9, poz. 158; z dnia 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, Wokanda 2004 nr 7-8, s. 51). Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy po pierwsze - 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. postanowienie z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468) oraz po drugie - jego wyjaśnienie ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w ustalonym stanie faktycznym (por. postanowienie z dnia 27 stycznia 2009 r., II PK 248/09, LEX nr 736732).

Skarżący nie zdołał wykazać tak rozumianej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych.

Po pierwsze, nie wiadomo, jakie znaczenie dla wyniku sprawy miałyby mieć rozstrzygnięcie formułowanych przez skarżącego na tle art. 36 ust. 2 ustawy systemowej wątpliwości w zakresie weryfikacji danych wynikających z oświadczenia składanego przez osobę, z którą zawierana jest umowa zlecenia, skoro podstawę zaskarżonego wyroku nie stanowiło przyjęcie przez Sąd odwoławczy, że przepis ten nakłada na płatnika składek obowiązek weryfikacji takiego oświadczenia, ale stanowiła ją ocena tego Sądu, że „obowiązkowy charakter ubezpieczenia, jego powstanie i ustanie z mocy prawa wyklucza jakikolwiek wpływ woli podmiotów ubezpieczenia na jego istnienie jak też dowolność w zakresie opłacania składek. (...) Oznacza to, że fakt zgłoszenia lub niezgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, wina bądź brak winy płatnika składek za niezgłoszenie do tych ubezpieczeń, pozostaje bez znaczenia dla powstania obowiązku ubezpieczenia. Wydana decyzja ma bowiem deklaratoryjny charakter”. Inaczej rzecz ujmując, w ocenie Sądu odwoławczego kwestia treści oświadczenia złożonego przez osobę, z którą zawierana jest umowa zlecenia, nie ma znaczenia dla obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym. Poglądu tego skarżący nie kwestionuje. Po drugie, kwestia podnoszona przez skarżącego na tle art. 218 § 1 w związku z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. była już przedmiotem wyjaśnień Sądu Najwyższego, który jednolicie przyjmuje, że prawna formuła instytucji zaświadczenia oparta jest na rozwiązaniu,

zgodnie z którym stanowi ono potwierdzenie (pochodną) istniejących faktów lub stanu prawnego. Wraz z ich zmianą zaświadczenie staje się nieaktualne i może być wydane nowe, odpowiadające aktualnemu stanowi prawnemu lub aktualnym faktom. Zaświadczenie nie rozstrzyga bowiem żadnej kwestii (sprawy) co do jej istoty. Nie tworzy, nie uchyla i nie zmienia istniejących stosunków prawnych. Zaświadczenie ma jedynie potwierdzać stan rzeczy na podstawie posiadanych przez organ rentowy danych. Jest informacją o stanie ewidencyjnym wynikającym z akt organu rentowego, a więc przejawem wiedzy, nie zaś woli tego organu. Organ rentowy może i musi wydać zaświadczenie na podstawie prowadzonych przez siebie rejestrów i ewidencji. Ma obowiązek gromadzić na kontach rzetelne (czyli wiarygodne, prawdziwe i zweryfikowane) oraz kompletne informacje dotyczące płatników składek. Jednakże nawet naruszenie powyższego obowiązku przez organ rentowy nie sanuje naruszenia obowiązków spoczywających na płatniku składek, na którym spoczywa obowiązek prawidłowego obliczenia należnych składek i następnie terminowego ich opłacenia (por. wyroki z dnia 4 lipca 2007 r., II UK 279/06, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 259; z dnia 8 października 2009 r., II UK 52/09, Monitor Prawa Pracy 2010 nr 6, s. 320-321; z dnia 28 marca 2012 r., II UK 170/11, LEX nr 1171004 oraz z dnia 23 stycznia 2013 r., I UK 434/12, LEX nr 1307552).

Po trzecie, w odniesieniu do zagadnienia formułowanego przez skarżącego na tle przepisów wskazanych w kasacyjnej podstawie naruszenia prawa procesowego należy w pierwszym rzędzie stwierdzić, że nie wiadomo, jakie znaczenie dla wyniku sprawy miałyby mieć jego rozstrzygnięcie, skoro w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna musi się opierać na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 w związku z art. 1 k.p.c.), których skarżący nie podnosi. Przepis art. 123 ustawy systemowej, nie będąc ani przepisem postępowania cywilnego, ani przepisem prawa materialnego, nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej. Podstawy takiej nie mogą również stanowić powoływane przez skarżącego w związku z tym przepisem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III UK 118/14, LEX nr 1663136 i powołane w nim wcześniejsze orzeczenia).

Po czwarte, w związku z powiązaniem tego ostatniego zagadnienia z powołanym w podstawach kasacyjnych art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej należy zauważyć, że w judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się zgodnie, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie (art. 477<sup>9</sup> i art. 477<sup>14</sup> k.p.c.). Od momentu wniesienia w takiej sprawie odwołania do właściwego sądu, sprawa staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 i 2 k.p.c., podlegającą rozstrzygnięciu według reguł właściwych dla tej kategorii i dopiero po zakończeniu postępowania przed sądem powszechnym wraca do postępowania administracyjnego. Sąd w postępowaniu cywilnym, w tym sąd ubezpieczeń społecznych, może i powinien dostrzegać wady decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania, a więc gdy decyzja taka została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W takich przypadkach decyzja jest bowiem bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i nie wywołuje skutków prawnych (konceptja tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej). Sąd ubezpieczeń społecznych orzeka o istocie przedmiotu odwołania, jaką jest istnienie (nieistnienie) określonego prawa lub zobowiązania. Zasada wyjaśnienia przez sąd ubezpieczeń społecznych istoty sprawy dotyczącej prawa, zobowiązania albo roszczenia strony znajduje właściwe zwieńczenie w kompetencji tego sądu do rozstrzygnięcia o zasadności odwołania w formach określonych w art. 477<sup>14</sup> k.p.c. z wyjątkiem wskazanym w jego § 4. Zasada rozstrzygania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego oznacza, iż indywidualna norma prawna zawarta w orzeczeniu sądu ma charakter materialny, ustalający treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego, natomiast jej wady wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed tym organem, pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Zasadę tę potwierdza to, że sąd orzekający w

sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, co oznacza również, że w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna może opierać się na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 w związku z art. 1 k.p.c.). Orzeczenie sądu nie może być zatem oparte o przepisy postępowania administracyjnego, ale powinno wskazywać w swojej podstawie na właściwe przepisy prawa materialnego i wyjaśniać merytoryczną przyczynę rozstrzygnięcia w nawiązaniu do sformułowanych w nich warunków nabycia prawa lub nałożenia obowiązku (por. wskazane przez skarżącego postanowienie z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 224/10, LEX nr 1124110 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22 i szeroko powołane w nich orzecznictwo).

Z tych względów na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.