



Sygn. akt III UK 411/18

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania K. R. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą I. w L.  
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.  
z udziałem A. B., H. C., A. D., A. G., K. H., R. J., A. J., E. K., B. K. , E. K. , E. M. W.  
M. , A. M. , M. M. , M. N., E. P. , M. S. , M. S. , K. S. , A. S. , E. W. , S. W. , M. W.,  
J. W.

o wszczęcie postępowania w sprawie uchylenia decyzji,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 20 sierpnia 2020 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)   
z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**1. oddala skargę kasacyjną,**

**2. zasądza od odwołującej się na rzecz organu rentowego  
kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów  
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 21 października 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. (organ rentowy) odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie uchylenia ostatecznych decyzji stwierdzających, że pracownicy I. nie podlegają polskiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych. Odwołanie od powyższej decyzji wniosła K. R. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą I. w L. (wnioskodawczynie).

Wyrokiem z 5 września 2017 r., V U (...) Sąd Okręgowy w L. oddalił odwołanie i obciążył wnioskodawczynie kosztami postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawczynie prowadziła działalność paramedyczną polegającą na usługach opiekuńczych i pomocy domowej świadczonej przede wszystkim za granicą. Pracownikom zatrudnionym do pracy za granicą wnioskodawczynie wysyłała polecenia wyjazdu służbowego. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że w wyniku przeprowadzonej kontroli organ rentowy stwierdził, że pracownicy wnioskodawczynie wykonywali pracę wyłącznie na terytorium Niemiec, a działalność wnioskodawczynie od czerwca 2009 r. nie spełniała warunków delegowania określonych w decyzji Nr 181 Komisji Administracyjnej Wspólnot Europejskich ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników – Migrantów z dnia 13 grudnia 2000 r. dotycząca interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 w sprawie ustawodawstwa, które ma zastosowanie do pracowników najemnych oraz osób pracujących na własny rachunek tymczasowo pracujących poza państwem właściwym (Dz.Urz. UE L 2001 Nr 329, s. 73 – dalej decyzja nr 181) i decyzji nr A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. dotycząca wykładni art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym (Dz.Urz. UE C 2010 nr 106, s. 5 – dalej decyzja A2). Organ rentowy ustalił również, że osiągnięte przez płatnika składek obroty za okres od kwietnia 2009 r. do kwietnia 2012 r. w 99,39% zostały uzyskane za granicą, a zaledwie 0,61% obrotu stanowiły przychody uzyskane w Polsce. W tych okolicznościach organ rentowy wydał w stosunku do 255 byłych

pracowników wnioskodawczynie decyzje stwierdzające, że nie podlegali oni polskiemu ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych i unieważnił wcześniej wydane zaświadczenia A1. Wnioskodawczynie nie odwołała się od wyżej wskazanych decyzji organu rentowego. Nie uczynili tego również zainteresowani pracownicy, których decyzje te dotyczyły, za wyjątkiem M. P.. W stosunku do niej decyzja organu rentowego została zmieniona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w (...) w ten sposób, że stwierdzono, iż ubezpieczona ta podlegała polskiemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych w okresie od 12 grudnia 2010 r. do 31 stycznia 2011 r. z tytułu zatrudnienia u wnioskodawczynie. Sąd Apelacyjny zobowiązał także organ rentowy do wydania M. P. zaświadczenia A1.

Sąd Okręgowy ustalił również, że pismem z 29 listopada 2013 r. wnioskodawczynie zwróciła się do za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Kielcach (ZUS w Kielcach) do niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej z wnioskiem o zawarcie porozumienia wyjątkowego na utrzymanie polskiego ustawodawstwa w stosunku do pracowników I. na podstawie art. 16 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 2004 Nr 166, s. 1 – dalej jako rozporządzenie 883/2004) i art. 17 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 1971 Nr 149, s. 2, dalej jako rozporządzenie 1408/71). W odpowiedzi na pismo wnioskodawczynie niemiecka instytucja ubezpieczeniowa wyraziła zgodę na utrzymanie ustawodawstwa polskiego w stosunku do 6 osób, sprzeciwiając się utrzymaniu tego ustawodawstwa wobec 249 pozostałych ubezpieczonych. W oparciu o stanowisko instytucji niemieckiej organ rentowy zmienił decyzję w stosunku do 6 osób i wystawił im zaświadczenia A1. Wobec powyższego stanowiska niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej ZUS w Kielcach poinformował wnioskodawczynię o możliwości wniesienia odwołania w terminie do 19 sierpnia 2016 r. Wnioskodawczynie w dniu 26

września 2016 r. złożyła wniosek o uchylenie lub zmianę prawomocnych decyzji wobec pracowników, którym organ rentowy unieważnił zaświadczenia E101/A1.

Sąd Okręgowy w oparciu o ustalony stan faktyczny stwierdził, że przedmiotem sprawy było rozstrzygnięcie zagadnienia, czy możliwe jest wszczęcie postępowania w sprawie wzruszenia prawomocnych i ostatecznych decyzji wydanych wobec 249 pracowników płatnika składek. Odnosząc się do tej kwestii, Sąd Okręgowy zaznaczył, że postępowanie o wzruszenie prawomocnej decyzji może być wszczęte tylko w dwóch przypadkach, a mianowicie, gdy przedłożone zostaną nowe dowody, a także gdy ujawnione zostaną okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, a które nie zostały uwzględnione przez organ rentowy.

Sąd Okręgowy podniósł, że wnioskodawczyni nie przedłożyła żadnych nowych dowodów, ani też nie ujawniła we wniosku żadnych okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji. W ocenie Sądu Okręgowego nowym dowodem nie jest pismo ZUS w K. z 21 lipca 2016 r. wraz z załącznikami, informujące, że płatnik składek powinien prowadzić przynajmniej znaczną część działalności w Polsce i że podleganie polskim przepisom w zakresie ubezpieczeń społecznych leży w interesie pracowników i wszyscy wyrazili na to zgodę. Takim nowym dowodem nie są również orzeczenia sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w tym wyrok z 18 listopada 2015 r., II UK 100/14 (OSNP 2016 nr 7, poz. 88) i zmiana wykładni przepisów.

Wnioskodawczyni zaskarżyła powyższy wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości. Wyrokiem z 28 marca 2018 r., III AUa (...) Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację dotyczącą części zainteresowanych w sprawie, a w pozostałym zakresie uchylił zaskarżony wyrok, zniósł postępowanie i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu, ponieważ uczestnicy postępowania zostali błędnie uznani przez Sąd Okręgowy za zainteresowanych.

Sąd Apelacyjny zaznaczył, że wnioskodawczyni nie złożyła odwołań od decyzji organu rentowego o unieważnieniu zaświadczeń A1. Rozpoczęła procedurę wznowieniową, przy czym zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm., dalej jako ustawa systemowa) prawo lub zobowiązanie stwierdzone ostateczną decyzją organu rentowego ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby

zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Z kolei art. 83a ust. 2 stanowi, że decyzje ostateczne organu rentowego, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach k.p.a., w szczególności zaś w art. 154 i 155 k.p.a.

W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzja organu rentowego w przedmiocie określenia właściwego ustawodawstwa wiąże się z nabyciem uprawnień i obowiązków, wynikających z podlegania danemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Skoro zaś art. 83a ust. 2 ustawy systemowej odsyła do przepisów k.p.a., to oceny zasadności uchylenia należałoby dokonywać wyłącznie z uwzględnieniem art. 155 i 156 k.p.a. W trybie art. 155 k.p.a. konieczne jest, by strona skarżąca nabyła na mocy decyzji prawo, zaś w przedmiotowej sprawie wniosek o wznowienie skierował tylko płatnik składek, a nie ubezpieczeni. Jak słusznie na to wskazał Sąd Okręgowy, wydanie decyzji unieważniającej wydanie zaświadczenia A1 nie przesądza automatycznie o naruszeniu słusznego interesu stron czy interesu publicznego. W każdym wypadku ubezpieczony pozostaje objęty systemem ubezpieczeń społecznych, podleganie któremu będzie się wiązało z wpływem na przyszłe świadczenia. Z kolei dla wzruszenia decyzji w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. konieczne jest ustalenie, że została ona wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Nie jest zaś rażącym naruszeniem prawa oparcie decyzji na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, podobnie jak wybór jednego z możliwych ustawodawstw w zakresie ubezpieczenia społecznego nie stanowi naruszenia słusznego interesu strony.

Wnioskodawczyni zaskarżyła powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w części obejmującej oddalenie apelacji.

Zaskarżonemu wyrokowi wnioskodawczyni zarzuciła naruszenie: 1) art. 378 § 1 k.p.c., art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 217 § 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 380 k.p.c., art. 381 k.p.c., art. 382 k.p.c. oraz art. 385 k.p.c.; 2) art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

3) art. 61 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 180 k.p.a. w związku z art. 154 k.p.a., 155 k.p.a. i 156 § 1 pkt 2 k.p.a., przez niezastosowanie (z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 26 lutego 2015 r., III UK 118/14 wynika, że przepisy k.p.a. są przepisami prawa materialnego, jeżeli „stanowią podstawy orzekania przez sąd w postępowaniu cywilnym o prawach i obowiązkach stron stosunku prawnego – tu ubezpieczenia społecznego) w następstwie czego doszło do rażącego naruszenia prawa przy wydaniu decyzji;

4) art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a. w związku z Ogłoszeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M.P. 2004 nr 20, poz. 359), przez niezastosowanie prawa unijnego (orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) przy wydawaniu decyzji;

5) art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, przez błędną wykładnię, w następstwie której doszło do jego niezastosowania;

6) art. 154 § 1 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że zaskarżone decyzje w przedmiocie określenia właściwego ustawodawstwa wiążą się z nabyciem uprawnień i obowiązków wynikających z podlegania danemu systemowi ubezpieczeń społecznych, w następstwie której doszło do niezastosowania tego przepisu, podczas gdy o nabyciu prawa można mówić dopiero z chwilą fatycznego włączenia adresatów tych decyzji do niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych, co nie miało i nadal nie ma miejsca;

7) art. 155 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że warunkiem zastosowania tego przepisu jest wniosek ubezpieczonych a nie tylko wnioskodawczyni i płatnika składek, w następstwie której doszło do niezastosowania tego przepisu, podczas gdy z przepisu tego nie wynika takie stwierdzenie;

8) art. 83 a ust. 1 ustawy systemowej, przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że zmiana wykładni przepisów prawa, wpływ przedawnienia w prawie niemieckim oraz pismo ZUS w K. z 21 czerwca 2016 r. nie stanowią ani nowego dowodu ani okoliczności, w następstwie której doszło do niezastosowania tego przepisu, podczas gdy w przedmiotowej sprawie:

a) przedawnienie w prawie niemieckim jest okolicznością istniejącą przed wydaniem decyzji, którego upływ ma wpływ na prawa lub zobowiązania

ubezpieczonych; b) pismo ZUS w K. z 21 lipca 2016 r. jest nowym dowodem potwierdzającym stanowisko całego ZUS, że pozostawanie decyzji w obrocie prawnym nie leży w słusznym interesie ubezpieczonych, a co za tym idzie, z uwagi na dużą liczbę ubezpieczonych, również w interesie społecznym; c) wykładnia prawa, na której oparł się organ rentowy przy wydawaniu decyzji jest okolicznością istniejącą przed wydaniem decyzji, której zmiana dostosowująca do obowiązującego prawa unijnego ma wpływ na prawa lub zobowiązania ubezpieczonych; 9) art. 145 k.p.a., art. 154 § 1 k.p.a. oraz art. 155 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że postępowanie o uchylenie decyzji w trybie tych przepisów jest wznowieniem postępowania, w następstwie której doszło do niewłaściwego zastosowania art. 145 k.p.a. i niezastosowania art. 154 § 1 k.p.a. oraz art. 155 k.p.a., podczas gdy w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądowego wznowienie postępowania administracyjnego jest czymś zupełnie innym niż uchylenie decyzji na mocy powyższych przepisów; 10) art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 66 i art. 67 ustawy systemowej, przez niezastosowanie, w następstwie czego doszło do błędnego przyjęcia, że pismo ZUS w K. z 21 lipca 2016 r. nie jest ani nowym dowodem ani okolicznością, o której mowa w art. 83 a ust. 1 ustawy systemowej, ponieważ „wyraża tylko pogląd podmiotu trzeciego”, podczas gdy wyraża ono stanowisko ZUS jako całości; 11) art. 2 Konstytucji RP – zasady pewności prawa i sprawiedliwości społecznej – w następstwie czego doszło do obarczenia wnioskodawczyni i płatnika składek negatywnymi konsekwencjami zmiennych i często sprzecznych interpretacji obowiązujących przepisów prawa w czasie wydania wszystkich decyzji wskazanych we wniosku oraz w okresie do ich uprawomocnienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się nieuzasadniona.

Wyjaśniając motywy, jakimi kierował się Sąd Najwyższy, dochodząc do powyższej konkluzji, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, co było przedmiotem postępowania sądowego, w wyniku którego wywiedziono skargę kasacyjną. W tym zakresie konieczne jest przypomnienie, że przedmiot

postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznacza treść decyzji organu rentowego. Z akt sprawy wynika, że decyzja ta została wydana w przedmiocie wszczęcia postępowania w sprawie uchylenia innej decyzji organu rentowego. To z kolei oznacza, że przedmiotem postępowania mogą być wyłącznie te kwestie, które dotyczą ziszczenia się warunków do uchylenia decyzji przez organ rentowy na zasadach określonych w art. 83a ustawy systemowej. Z przepisu tego wynikają dwa autonomiczne względem siebie tryby wzruszania decyzji organu rentowego: 1) na zasadach określonych w art. 83a ust. 1 ustawy systemowej; 2) na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, na którego stosowanie w tym zakresie zezwala art. 83a ust. 2 ustawy systemowej.

W niniejszej sprawie wydana została decyzja organu rentowego w reakcji na wnioski pełnomocnika skarżącej o uchylenie lub zmianę ostatecznych decyzji organu rentowego w taki sposób, by z ich sentencji wynikało, że z tytułu zatrudnienia u wnioskodawczyni pracownicy, o których chodziło w tych decyzjach, podlegają ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego w spornych okresach. W wyniku rozpoznania tego wniosku została wydana decyzja organu rentowego odmawiająca wszczęcia postępowania w przedmiocie uchylenia decyzji objętych wnioskiem skarżącej. Z powyższego wynika, że przedmiotem postępowania sądowego w niniejszej sprawie mogły być tylko i wyłącznie kwestie dotyczące prawidłowości decyzji organu rentowego w przedmiocie odmowy uchylenia jego wcześniejszych decyzji. W konsekwencji poza zakresem postępowania prowadzonego przed organem rentowym i zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji znajdują się zagadnienia dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. O tych kwestiach organ rentowy nie rozstrzygał w zaskarżonej decyzji, zatem nie mogły one stanowić przedmiotu postępowania sądowego. Powoduje to, że wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej obejmujące swym zakresem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 145 k.p.a. są oczywiście bezzasadne, gdyż przepisy te nie mogły zostać w żaden sposób naruszone przez Sąd drugiej instancji przez ich niezastosowanie, skoro nie mogły znaleźć zastosowania na etapie postępowania sądowego.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów naruszenia art. 83a ustawy systemowej należy również przypomnieć, że od chwili wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu rentowego opartej na art. 83a ust. 1 albo ust. 2 ustawy systemowej, sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 października 2014 r., II UK 594/13, OSNP 2016 nr 3, poz. 37; z 3 lipca 2019 r., II UK 35/18, LEX nr 2690818). W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z odwołania od decyzji organu rentowego wydawanych na podstawie art. 83a ustawy systemowej sąd powszechny – przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego – rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego. W konsekwencji, jeżeli prawo lub obowiązek stwierdzone było decyzją organu rentowego, to kwestia jej zmiany, uchylecia lub unieważnienia odnosi się przede wszystkim do prawa lub obowiązku poprzednio stwierdzonego (wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12 (OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261)). Sąd rozpoznający odwołanie w takiej sprawie jak niniejsza bada istnienie przewidzianych w k.p.a. przesłanek „wzruszenia” ostatecznej decyzji organu rentowego ale z perspektywy przepisów prawa materialnego, na których oparta była „wzruszana” decyzja. Jeżeli przesłanki „wzruszenia” decyzji z k.p.a. zachodzą, ponieważ - przykładowo - decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) to jednocześnie musi to oznaczać, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest wadliwe i dlatego powinno podlegać „unieważnieniu”. Przypomnieć bowiem należy, że sąd ubezpieczeń społecznych dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego. To z kolei oznacza, że w postępowaniu z odwołania od decyzji organu rentowego takiej jak w niniejszej sprawie sądy nie powinny ograniczać się tylko do badania ziszczenia się przesłanek z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 154 lub 155 k.p.a., ale powinny ocenić, czy w świetle tych przepisów proceduralnych w związku z normami wynikającymi z zastosowanych we wcześniejszej decyzji przepisów prawa

materialnego, stosunek ubezpieczeniowy (administracyjnoprawny) został wadliwie ukształtowany przez organ rentowy.

Zgodzić się należy z wnioskodawczynią, że sądy obu instancji nie do końca zachowały się w taki sposób. Nie oznacza to jednak, że doszło do naruszenia przepisów powołanych w podstawach skargi, gdyż aby możliwe było takie stwierdzenie, z ustaleń postępowania sądowego, nieuwzględnionych wniosków procesowych wnioskodawczynie oraz treści przepisów prawa materialnego musiałoby wynikać, że pierwotne decyzje o unieważnieniu zaświadczeń A1 były wadliwe. Tymczasem w podstawach skargi kasacyjnej, w której sformułowano 11 różnego rodzaju zarzutów, nie przywołano żadnego przepisu materialnego zawartego w rozporządzeniach unijnych, na których oparta była decyzja unieważniająca zaświadczenie A1, która miałaby zostać w niniejszej sprawie wzruszona. To z kolei uniemożliwia sądowi kasacyjnemu, związanemu podstawami skargi, zakwestionowanie oceny dokonanej przez Sąd drugiej instancji w kwestii braku podstaw do wzruszenia decyzji unieważniających zaświadczenia A1. Byłoby to możliwe – w przypadku braku poczynienia przez organ rentowy stosownych ustaleń warunkujących zastosowanie przepisów rozporządzeń unijnych stanowiących podstawę do wydania i unieważnienia zaświadczenia A1 – w postępowaniu z odwołania od decyzji unieważniających te zaświadczenia. Postępowania takiego wnioskodawczynie nie zainicjowała. W postępowaniu w niniejszej sprawie ewentualny brak takich ustaleń nie uprawnia sądu do zmiany decyzji organu rentowego odmawiającej zmiany wcześniejszej decyzji, o ile wnioskodawczynie nie wykaże, że podstawy faktyczne, na których oparta została niezaskarżona przez nią w zwykłym trybie decyzja organu rentowego, uzasadniały już pierwotnie wydanie decyzji potwierdzającej dalsze podleganie polskiemu ustawodawstwu z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Należy przypomnieć, że wniosek o uchylenie decyzji organu rentowego dotyczył decyzji unieważniających zaświadczenia A1 wystawione wcześniej wobec pracowników skarżącej. Podstawę unieważnienia wydanych uprzednio zaświadczeń A1 stwierdzających dalsze podleganie ubezpieczeniom społecznym w Polsce przez pracowników skarżącej wysyłanych do pracy w Niemczech i pracujących wyłącznie na terytorium tego Państwa Członkowskiego stanowiło

nieprowadzenie przez skarżącą normalnej działalności gospodarczej na terytorium Polski. Stwierdzenie to oparte było na ustaleniu, że skarżąca osiągała przychody z prowadzonej działalności w istotnym dla istnienia podstaw do wydania zaświadczeń A1 okresie (od kwietnia 2009 r. do kwietnia 2012 r.) praktycznie wyłącznie za granicą (99,39% za granicą do 0,61% w kraju). Natomiast podstawę wniosku skarżącej o uchylenie lub zmianę tych decyzji stanowiła argumentacja zawarte w uzasadnieniu wyroku składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 listopada 2015 r., II UK 100/14 (OSNP 2016 nr 7, poz. 88). W wyroku tym przyjęto, że „w celu ustalenia, że przedsiębiorstwo prowadzi normalną działalność w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/04, czy też znaczną część działalności innej niż zarządzanie wewnętrznym w rozumieniu art. 14 ust. 1 rozporządzenia 987/09, należy uwzględniać wszystkie kryteria charakteryzujące jego działalność oraz charakter przedsiębiorstwa delegującego”. Tymi „wszystkimi kryteriami” są: 1) miejsce, w którym przedsiębiorstwo ma swą zarejestrowaną siedzibę i administrację, 2) liczebność personelu administracyjnego pracującego w państwie członkowskim, w którym pracodawca ma siedzibę, oraz w drugim państwie członkowskim, 3) miejsce, w którym rekrutowani są pracownicy delegowani, 4) miejsce, w którym zawierana jest większość umów z klientami, 5) prawo mające zastosowanie do umów zawartych przez przedsiębiorstwo z jednej strony z pracownikami i z drugiej strony z klientami, 6) obroty w odpowiednio typowym okresie w każdym z państw członkowskich, których rzecz dotyczy, 7) liczba umów wykonanych w państwie wysyłającym. Jednocześnie w wyroku II UK 100/14 przyjęto, że uzyskiwanie zaledwie 25% obrotu w państwie siedziby przedsiębiorstwa delegującego stanowi wyłącznie sugestie interpretacyjną, że osiągnięcie tego poziomu może uzasadniać przyjęcie faktycznego domniemania, czy przedsiębiorstwo prowadzi normalną działalność w danym państwie członkowskim.

Z wyroku II UK 100/14 wynika również, że w postępowaniu sądowym wywołanym odwołaniem od decyzji organu rentowego wydanej w kwestii obejmującej przesłankę „normalnego prowadzenia działalności”, sąd jest zobowiązany do skontrolowania, czy organ rentowy właściwie dobrał do specyfiki przedsiębiorstwa i zbadał wymagane kryteria, oraz do dokonania weryfikacji działania organu rentowego w tym zakresie. W szczególności, jeśli organ rentowy

lub sąd nie biorą pod uwagę niektórych z kryteriów wskazanych w decyzji A2, powinny wyjaśnić jakie względy merytoryczne (np. nieadekwatność danego kryterium z punktu widzenia charakteru działalności pracodawcy) lub procesowe (np. brak stosownych wniosków dowodowych) są tego przyczyną. Kontrola ta jest przesłanką prawidłowego zastosowania prawa materialnego, a mianowicie wymienionych powyżej przepisów rozporządzeń.

Składając wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji unieważniającej zaświadczenia A1, a następnie wnosząc odwołanie od decyzji odmawiającej uchylenia i zmiany, wnioskodawczynie poprzestała na przywołaniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu a4 sierpnia 2016 r., sygn. akt III AUa (...), wydanego w sprawie z jedynego odwołania od decyzji unieważniających zaświadczenia A1. Wyrok ten opierał się na założeniu, zgodnie z którym wnioskodawczynie prowadziła działalność o charakterze transgranicznym, polegającą na dostarczaniu pracowników w celu realizacji określonych zadań w Niemczech. Praca wysyłanych do tego państwa pracowników miała każdorazowo charakter krótkotrwały, zależny od aktualnych potrzeb. Działalność wnioskodawczynie polegała na poszukiwaniu pracowników, rekrutowaniu ich, pośrednictwie oraz dopełnianiu formalności związanych z zatrudnieniem i delegowaniem, co odpowiadało działalności agencji pracy tymczasowej. Działania polegające na wyszukaniu siły roboczej w jednym państwie, a następnie „sprzedaży” tej pracy podmiotowi w innym państwie, są w istocie działaniem transgranicznym; rozkłada się na co najmniej dwa państwa, w których zwykle agencja pracy tymczasowej prawie równolegle wykonuje przypisane jej czynności w celu realizacji trójstronnego stosunku prawnego powstającego w związku z zawieraniem umów o pracę tymczasową. Powyższe doprowadziło Sąd Apelacyjny w (...) do konkluzji, że „zarówno w państwie, w którym agencja pracy tymczasowej pozyskuje i zatrudnia pracowników, jak i w państwie, w którym zawiera umowy z pracodawcami użytkownikami oraz przekazuje swych pracowników, by wykonywali pracę na ich rzecz, wykonuje normalnie przypisane jej czynności”, dlatego Sąd ten uznał, że wnioskodawczynie wykonuje normalnie działalność w Polsce. Omawiany wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) został uchylony wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2018 r., II UK 112/17. Rozpoznając sprawę ponownie, po przeprowadzeniu uzupełniającego postępowania

dowodowego na okoliczność ustalenia przesłanki „prowadzenia znacznej części działalności” w Polsce, o której mowa w art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 oraz art. 14 ust. 2 rozporządzenia 987/2009, Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 12 września 2018 r., III AUa (...) oddalił apelację pracownika wnioskodawczynie. Uzupełnione postępowanie dowodowe wykazało bowiem, że wnioskodawczynie - prowadząc działalność gospodarczą, polegającą na usługach opiekuńczych i usługach pomocy domowej świadczonej na terenie kraju i za granicą oraz sprzedaży armatury domowej - poza incydentalnymi i śladowymi obrotami wynikającymi ze sprzedaży armatury, żadnej działalności nie prowadził na terenie Polski. Działalność na terenie kraju sprowadzała się jedynie do prowadzenia wewnętrznej administracji przez 4 pracowników administracji i służyła pozyskiwaniu dochodu z pracy oddelegowanych do Niemiec pracowników. Osiągnięte obroty za okres od kwietnia 2009 r. do kwietnia 2012 r. stanowiły 99,39% uzyskanych za granicą, a 0,61% stanowiły obroty uzyskane w Polsce. Ustalono również, że w dokumentach wnioskodawczynie nie było umów na usługi opiekuńcze ani na usługi pomocy domowej świadczone w Polsce. Przeważająca część pracowników wnioskodawczynie (w spornym okresie od 80 do 150 osób) to opiekunowie osób starszych, delegowani wyłącznie do pracy w Niemczech. Za pracę w delegacji wnioskodawczynie wypłacała im wynagrodzenie zasadnicze i diety z tytułu podróży służbowych, przekraczające znacznie wysokość wynagrodzenia zasadniczego, co wskazuje, że pracownicy ci pracowali wyłącznie za granicą. Na podstawie tych ustaleń Sąd Apelacyjny uznał, że nie ma podstaw do przyjęcia poglądu, że znaczna część działalności wnioskodawczynie była prowadzona w Polsce w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 oraz art. 14 ust. 2 rozporządzenia 987/2009. Dodatkowo Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że postanowieniem z 2 czerwca 2020 r., II UK 159/19 odmówiono przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej od tego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...). Aktualnie nie ma więc żadnego prawomocnego prejudykatu, z którego wynikałoby, że zastosowanie „wszystkich kryteriów” oceny wymienionych wyżej w wyroku II UK 100/14 w odniesieniu do powódki doprowadziłoby do stwierdzenia wadliwości decyzji unieważniających zaświadczenia A1 – wadliwości polegającej nie na tym, że zbyt pochopnie (a zatem bez stosownych ustaleń i wnikliwej oceny) organ rentowy unieważnił te

zaświadczenia, lecz że w znanym mu stanie faktycznym nie mógł takich zaświadczeń unieważnić.

Podkreślić należy, że w niniejszej sprawie wnioskodawczyni powoływała się tylko na konieczność zastosowania metodologii badania kryterium prowadzenia normalnej działalności w państwie członkowskim zgodnie z wykładnią przyjętą w wyroku II UK 100/14, podczas gdy – domagając się zmiany lub uchylecia decyzji organu rentowego – powinna była wykazać, że przy zastosowaniu „wszystkich kryteriów” opisanych w tym wyroku przedsiębiorca, który tak jak ona uzyskiwał 99,39% przychodów z działalności za granicą a jedynie 0,61% przychodów w Polsce, prowadził w Polsce normalną działalność gospodarczą. Sąd Najwyższy ponownie zwraca uwagę, że o ile wadliwe zastosowanie metodologii weryfikacji kryterium prowadzenia normalnej działalności w danym państwie członkowskim stanowi uzasadnioną podstawę dla zmiany decyzji organu rentowego w zwykłym postępowaniu odwoławczym, o tyle przy stosowaniu nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych nie wystarcza do podważenia decyzji organu rentowego. Jak już bowiem wspomniano, w postępowaniu sądowym wywołanym odmowną decyzją organu rentowego w przedmiocie wzruszenia ostatecznej decyzji, sąd ubezpieczeń społecznych bada podstawy wzruszenia decyzji z perspektywy ewentualnego wadliwego ukształtowania stosunku ubezpieczeniowego, a nie z perspektywy wadliwego sposobu procedowania przez organ rentowy przy podejmowaniu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji kontestowanej poza zwykłym tokiem instancji.

Dodatkowo należy mieć na względzie, że zarówno decyzje o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w Polsce pracowników zatrudnionych w niniejszej sprawie jak i decyzje w przedmiocie unieważnienia zaświadczeń A1 wydawane są w wyniku współpracy organów rentowych z właściwych państw członkowskich. Ich ustalenia są na mocy przepisów rozporządzeń koordynacyjnych wiążące dla sądu ubezpieczeń społecznych (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 16 października 2018 r., I UK 229/17; z 25 listopada 2016 r., I UK 370/15; z 14 czerwca 2018 r., II UK 179/17; postanowienia Sądu Najwyższego z 13 lutego 2019 r., III UZ 42/18; z 27 września 2016 r., I UZ 14/16).

Przechodząc do oceny poszczególnych zarzutów, Sąd Najwyższy stwierdza, że nie ma podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 61 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 180 k.p.a. w związku z art. 154 art. 155 k.p.a., gdyż przepisy te były przez Sąd Apelacyjny stosowane w toku postępowania. Fakt, że w efekcie ich zastosowania osiągnięty został skutek odmienny do zakładanego przez wnioskodawczynię nie oznacza, że doszło do ich naruszenia przez niezastosowanie.

Bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a. w związku z Ogłoszeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej. Jego istota sprowadza się do sformułowania wobec Sądu drugiej instancji zarzutu niezastosowania prawa unijnego. Jednakże, o ile jeszcze można mówić o obowiązku zastosowania art. 7 Konstytucji RP przez Sąd drugiej instancji, o tyle zarówno art. 6 jak i art. 180 k.p.a. nie są przepisami prawa procesowego ani materialnego, które Sąd ten mógłby naruszyć przez niezastosowanie. Ponadto, w sprawie nie można mówić o naruszeniu powołanych w ramach tego zarzutu przepisów w związku z ogłoszeniem przez Ogłoszeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 roku w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej. Ogłoszenie to ma bowiem charakter informacyjny, dotyczący tego jakie przepisy prawa unijnego, w jakim zakresie i w jakich okolicznościach powinny być stosowane, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Nie jest to źródło prawa stanowionego. Nie normuje w sposób wiążący, jakie źródła prawa i na jakich zasadach są stosowane w polskim porządku prawnym, gdyż kwestie te normuje autonomicznie prawo unijne, które w wyniku wejścia w życie traktatu akcesyjnego stało się integralną częścią porządku prawnego obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z Obwieszczenia tego nie wynika obowiązek zmiany ostatecznej decyzji lub stwierdzenia jej nieważności z powodu jej sprzeczności z prawem unijnym (jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości), gdy skarżący nie skorzystał z możliwości wniesienia odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych. Unijny obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, pomijając przypadki naruszenia wyłącznej kompetencji Unii, uzależniony jest właśnie od zaskarżenia niekorzystnej dla strony decyzji do sądu krajowego i

wadliwego zastosowania prawa unijnego przez sąd krajowy. Niezależnie od powyższego z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika wyraźnie, że przepisy materialne prawa unijnego były stosowane przez Sąd drugiej instancji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 154 § 1 k.p.a., przypomnieć należy, że normuje on nadzwyczajny tryb zmiany ostatecznej decyzji, na mocy której strona postępowania nie nabyła prawa. Pod pojęciem nabycia prawa należy rozumieć wszelkiego rodzaju przysporzenie w sferze prawnej będące konsekwencją wydania decyzji. Ustalenie tego, czy decyzja nie tworzy praw nabytych dla żadnej ze stron, wymaga zbadania treści rozstrzygnięcia oraz stwierdzenia, że z jego treści strony nie mogą wyciągnąć dla siebie żadnych korzyści prawnych, nie mogą wywieść uprawnień ani też sprecyzować swoich obowiązków lub takich obowiązków innych podmiotów, które byłyby korelatem ich uprawnień. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 września 2019 r., I OSK 1118/17 (LEX nr 2865620), brak nabycia prawa należy rozumieć szeroko, przyjmując że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła prawa. W rozumieniu art. 154 § 1 k.p.a. „nabycie” nie jest związane z rozstrzygnięciem pozytywnym lub negatywnym dla strony, ale z faktem, że decyzja swoim rozstrzygnięciem kształtuje sytuację prawną strony przez danie uprawnienia lub nałożenie obowiązku (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2019 r., I OSK 1047/17, LEX nr 2866509). W piśmiennictwie wskazuje się, że chodzi o decyzje przyznające lub rozszerzające uprawnienie, stwierdzające wiążąco jego istnienie, ograniczające lub znoszące ciążący na stronie obowiązek albo stwierdzającej jego brak; nakładające jakichś obowiązek w węższym zakresie niż prawnie dopuszczalny. Natomiast decyzja, która cofa w całości uprzednio przyznane stronie uprawnienie, stwierdza wygaśnięcie tego uprawnienia albo nakłada obowiązek w maksymalnym prawnie dozwolonym wymiarze nie jest decyzją, na mocy której strona nabywa prawo. W ocenie Sądu Najwyższego decyzja unieważniająca zaświadczenie A1 i skutkujące niepodleganiem ustawodawstwu polskiemu pracowników delegowanych do pracy w innym państwie członkowskim a objętych uprzednio takim zaświadczeniem należy do kategorii decyzji, na mocy których strona nie nabywa

prawa. Decyzja ta bowiem stanowi jedynie informację o statusie ubezpieczeniowym, która nie wiąże się z możliwością uzyskania jakiegokolwiek uprawnienia.

W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie art. 154 k.p.a. nie jest merytoryczna kontrola decyzji, czy też kolejne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2019 r., I OSK 1047/17, LEX nr 2866509). Jest to postępowanie nowe, w którym badane są tylko i wyłącznie przesłanki z art. 154 k.p.a. Postępowanie administracyjne prowadzone w ramach przepisu art. 154 § 1 powinno zmierzać więc do wyjaśnienia, czy względ na interes społeczny lub słuszny interes strony przemawia za uwzględnieniem wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji. Postępowanie prowadzone w trybie art. 154 k.p.a. może jednak służyć zmianie decyzji niewadliwych jak i wadliwych. W tym ostatnim przypadku chodzi o wady, które nie są kwalifikowane, gdyż do wad kwalifikowanych stosuje się tryb wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2008 r., II OSK 1789/07, ONSA WSA 2009/6, poz. 117; M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX).

Z treści art. 154 § 1 k.p.a. wynika, że jego zastosowanie wymaga spełnienia łącznego następujących przesłanek: 1) decyzja ostateczna nie tworzy praw dla żadnej ze stron postępowania; 2) za uchyleniem lub zmianą takiej decyzji przemawiają interes społeczny lub słuszny interes strony. Tak też literalnie podchodzi do tego przepisu wnioskodawczyni. Przyjmuje, że skoro w jej interesie jako płatnika jest płacenie niższych składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce, to jej słuszny interes przemawia za zmianą decyzji organu rentowego, unieważniających wydane wcześniej zaświadczenia A1. Dodatkowo odwołuje się do interesu społecznego, który postrzega w kategorii uiszczania składek na rzecz polskiego organu rentowego oraz jako zbiorowy interes delegowanych do pracy w Niemczech pracowników, którzy za sporne okresy nie mogą zostać objęte niemieckim ubezpieczeniem społecznym ze względu na upływ terminów przedawnienia przewidzianych w prawie niemieckim. W piśmiennictwie podnosi się, że przesłanki interesu społecznego lub słusznego interesu strony muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać zindywidualizowaną treść,

wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2007 r., I OSK 553/06, LEX nr 348253). Nie bierze się pod uwagę subiektywnego przekonania strony, lecz rozważa się okoliczności, które pozwalają ustalić, że żądanie strony co do zmiany decyzji jest słuszne i zasługuje na społeczną akceptację (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 17 września 2010 r., I OSK 428/10, LEX nr 745237; z 27 lutego 2014 r., II OSK 930/13, LEX nr 1495303).

Jednakże należy stanowczo podkreślić, że zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 154 § 1 nie może prowadzić do wydania decyzji sprzecznej z prawem. Oznacza to, że słuszny interes strony z art. 154 § 1 k.p.a. musi być interesem, który ma oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Musi zatem być to interes zgodny z obowiązującym prawem (M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2007 r., II OSK 1406/06, LEX nr 427601). Stąd też o zmianie decyzji w trybie art. 154 § 1 k.p.a. można mówić w przypadku możliwości wyboru przez organ korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, które jednocześnie nie pozostaje w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 28 lutego 2018 r., III SA/Łd 1196/17, LEX nr 2459931).

Tymczasem, wydając decyzję unieważniającą zaświadczenie A1, organ rentowy nie korzysta ze swobodnego uznania. Jest związany zarówno treścią przepisów rozporządzeń unijnych jak i ustaleniami poczynionymi w ramach współdziałania z instytucją niemiecką. Przepisy rozporządzeń koordynacyjnych, jak i przepisy o ubezpieczeniach społecznych co do zasady, należą do przepisów bezwzględnie obowiązujących i ani interes finansowy wnioskodawczyni, ani interes fiskalny organu rentowego, ani nawet interes samych ubezpieczonych nie może wyłączać ich zastosowania. Dodatkowo należy uwzględnić, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o przesłankach zmiany decyzji nie mogą w żaden sposób modyfikować wyników zastosowania bezwzględnie obowiązujących przepisów rozporządzeń koordynacyjnych, ponieważ rozporządzenia te mają w systemie prawa krajowego wyższą moc od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przesłanki zmiany decyzji administracyjnej w postaci ważnego interesu strony lub interesu publicznego są bowiem przesłankami materialnymi i nie

są objęte zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich. Niezależnie od powyższego przypomnieć należy, że z ustaleń postępowania sądowego nie wynika, by pracownicy delegowani przez wnioskodawczynię nie zostali objęci niemieckim ubezpieczeniem społecznym. Wręcz przeciwnie z ustaleń tych wynika, że polski organ rentowy kontaktował się ze swym niemieckim odpowiednikiem, czego efektem było zawarcie porozumienia wyjątkowego, pozwalającego nadal stosować polskie ustawodawstwo wobec zaledwie kilku pracowników wnioskodawczynie. W niniejszej sprawie nie ustalono zatem, by pozostali pracownicy objęci decyzjami unieważniającymi zaświadczenia A1 nie zostali skutecznie objęci ustawodawstwem niemieckim. Chybiony jest również całkowicie argument wnioskodawczynie co do „przedawnienia” możliwości objęcia tych pracowników ustawodawstwem niemieckim. Z istoty unijnego mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i nakazu wycofywania zaświadczeń A1 wydanych bezpodstawnie z mocą wsteczną, wynika – w połączeniu z zasadą podlegania jednemu ustawodawstwu - ograniczenie w stosowaniu krajowych przepisów o terminach objęcia ubezpieczeniem społecznym oraz o przedawnieniu składek. Nie można więc mówić w niniejszej sprawie o istnieniu interesu ubezpieczonych w uchyleniu decyzji unieważniającej zaświadczenia A1.

Z tych samych względów (status przepisów rozporządzeń koordynacyjnych jako *ius cogens*) chybiony jest także zarzut naruszenia art. 155 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej. W postępowaniu w przedmiocie zmiany decyzji organ bada jedynie, czy spełnione są przesłanki do wzruszenia ostatecznej decyzji wymienione w art. 155 k.p.a. Przesłankami tymi są: 1) nabycie prawa przez stronę; 2) zgoda strony na zmianę; 3) brak zakazu zmiany wynikający z przepisów szczególnych oraz 4) interes społeczny lub słuszny interes strony przemawiający za zmianą. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania przepisu art. 155 k.p.a. a uchylenie lub zmiana decyzji, na podstawie art. 155 k.p.a., bez zgody stron, stanowi rażące naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2020 r., II OSK 3723/19, LEX nr 3039373). Przez zgodę, o której mowa w art. 155 k.p.a., należy rozumieć nie tylko zgodę strony wszczynającej postępowanie nadzwyczajne o uchylenie lub zmianę decyzji, ale zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym

została wydana decyzja mająca podlegać zmianie lub uchyleniu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 marca 2019 r., II OSK 1220/17, LEX nr 2680226 i orzeczenia tam powołane). Ponadto, art. 155 k.p.a. dotyczy decyzji uznaniowych. Tryb nadzwyczajny określony w art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, natomiast zastosowanie go w stosunku do decyzji związanych jest niedopuszczalne (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 25 lutego 2011 r., I OSK 607/10, LEX nr 784233; z 9 sierpnia 2013 r., II OSK 756/12, LEX nr 1376778). Trybu tego nie stosuje się do uchylenia lub zmiany decyzji, przy wydaniu której organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązywał go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania takiej decyzji. Decyzja, której zmiana miałaby być dokonana przez organ rentowy nie jest decyzją uznaniową, lecz decyzją związaną. Materialne przesłanki jej wydania normowane są przez przepisy rozporządzenia unijnego i organ nie ma możliwości wydania decyzji o innej treści niż wydana wcześniej, jeżeli okoliczności faktyczne sprawy są takie same.

Z powyższego wynika, że zarówno art. 154 jak i art. 155 k.p.a. nie mogą stanowić podstawy dla zmiany lub uchylenia decyzji organu rentowego przy istnieniu wiążącego uzgodnienia z instytucją właściwą innemu państwu członkowskiego co do podlegania ustawodawstwu danego państwa członkowskiego lub istnienia podstaw dla unieważnienia zaświadczenia A1.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 83a ust. 1 ustawy systemowej, ani bowiem zmiana wykładni prawa, ani – niepotwierdzony w ustaleniach faktycznych postępowania sądowego - upływ terminu przedawnienia objęciem ubezpieczeniem społecznym w Niemczech, ani też pismo ZUS w Kielcach nie spełniają przesłanek nowych dowodów lub okoliczności w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu. Sąd Najwyższy stwierdza, że zgodnie z jego utrwaloną judykaturą wyrok sądu uwzględniający odwołanie od decyzji organu rentowego w konkretnej sprawie, nie może być uznany za nowy dowód lub okoliczność istniejącą przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo lub zobowiązanie, w rozumieniu art. 83a ust. 1 ustawy systemowej (wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r., II UK 594/13, OSNP 2016 nr 3, poz. 37). Skoro zatem

orzeczenie sądowe, prezentujące konkretną, jak należy zakładać korzystną dla powołującego się na nie podmiotu, wykładnię prawa nie jest nowym dowodem lub okolicznością, to tym bardziej pismo jednego z oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skierowane do wnioskodawczynie, nie może być za taki dowód czy okoliczność uznane. Zasadności twierdzenia wnioskodawczynie nie potwierdzają także powołane przez nią w skardze przepisy dotyczące statusu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz jego organizacji. Mają one znaczenie jedynie w kontekście wykonywanych przez organ rentowy zadań, a nie oceny wydawanych przez niego dokumentów i wydawanych decyzji w kontekście realizacji przesłanek z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej. Z tego też powodu za całkowicie chybiony należy uznać zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 66 i art. 67 ustawy systemowej.

Bezpodstawny okazał się także zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikających z niego zasad. Przypomnieć należy, że niniejsza sprawa wchodzi w zakres normowania prawa unijnego. Z zasad ogólnych tego prawa wynika zaś jednoznacznie, że zarówno zasada pewności prawa, jak i zasady ochrony praw nabytych i ochrony uzasadnionych prawnie oczekiwań działają tylko wtedy, gdy dane prawo (w niniejszej sprawie do dalszego podlegania pracowników wnioskodawczynie polskiemu ustawodawstwu w okresie delegowania do Niemiec) zostało nabyte sposób zgodny z prawem unijnym (wyroki TS z 12 listopada 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Irlandii, C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955, pkt 92-93; z 4 maja 2006 r., Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, C-508/03, EU:C:2006:287, pkt 69). Wszelkie działania służące do obejścia prawa lub jego nadużyciu nie są w konsekwencji objęte ochroną ze strony powołanych zasad (wyrok TS z 19 grudnia 2019 r., Pensions-Sicherungs-Verein VVaG, C-168/18, ECLI:EU:C:2019:1128, pkt 40). Ponadto, z prawa unijnego wynika jednoznacznie, że cofnięcie zaświadczenia A1 wydanego w okolicznościach nieuprawnających do jego wystawienia jest możliwe w każdym czasie (orzeczenia TS z 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69; z 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309; z 24 października 2017 r., Belu Dienstleistung i Nikless, C-474/16, EU:C:2017:812; z 4 października 2012 r., w

sprawie Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe Sp. z o.o. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606).

Przechodząc do oceny zarzutów procesowych sformułowanych przez wnioskodawczynię, Sąd Najwyższy stwierdza, że zarzut naruszenia art. 328 § 2 (w poprzednim brzmieniu) w związku z art. 391 § 1 k.p.c. mógłby być przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej tylko wówczas, gdyby wady uzasadnienia zaskarżonego wyroku były tak poważne, że uniemożliwiłyby przeprowadzenie jego kontroli kasacyjnej. Tylko wówczas stwierdzone wady mogą mieć wpływ na wynik sprawy (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 maja 2013 r., II UK 301/12, LEX nr 1408166; z 2 czerwca 2011 r., I CSK 581/10, LEX nr 950715; z 18 kwietnia 2012 r., II PK 197/11, LEX nr 1216857; z 3 października 2012 r., II PK 64/12, LEX nr 1243026). Odpowiednie stosowanie przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. oznacza, że uzasadnienie orzeczenia tego sądu nie musi zawierać wszystkich elementów przewidzianych dla uzasadnienia sądu pierwszej instancji, to jednak powinno mieć ustaloną podstawę faktyczną i prawną rozstrzygnięcia. Jeżeli sąd drugiej instancji podziela ocenę dowodów sądu pierwszej instancji, to nie ma obowiązku ponownego przytaczania w uzasadnieniu przyczyn, dla których określonym dowodom odmówiono wiarogodności i mocy dowodowej. Wystarczy wówczas stwierdzenie, że podziela argumentację zamieszczoną w uzasadnieniu orzeczenia sądu pierwszej instancji, w którym poszczególne dowody zostały wyczerpująco omówione, a także, iż traktuje ustalenia tego sądu, jako własne. Poza tym Sąd drugiej instancji obowiązany jest zamieścić w uzasadnieniu takie elementy, które ze względu na treść apelacji i zakres rozpoznania, są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. Modyfikacja wymagań uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji wynika z obowiązku ustanowionego w art. 378 § 1 k.p.c., nakazującego konieczność sporządzenia go w sposób wskazujący, że wszystkie zarzuty apelacji były rozważone przed wydaniem rozstrzygnięcia (wyroki Sądu Najwyższego: z 18 lutego 2013 r., III CSK 70/12, LEX nr 1314362; z dnia 19 czerwca 2013 r., I CSK 639/12, LEX nr 1360162). W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny przeprowadził spójny wywód, wskazał, że w pełni akceptuje wszechstronną i racjonalną ocenę przesłanek będących podstawą dokonania oceny prawnej przez Sąd Okręgowy. Fakt odniesienia się do niektórych zarzutów zbiorczo nie oznacza, że nie zostały

one rozpoznane, a co się z tym wiąże nie może stanowić usprawiedliwionej podstawy kasacyjnej.

Nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia art. 217 § 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Skarżąca wprawdzie podniosła, jakich okoliczności Sąd Apelacyjny nie ustalił przy rozpoznawaniu sprawy, jednakże okoliczności te pozostają – w świetle przedstawionego wyżej standardu unijnego wpływającego na interpretację i stosowanie przepisów, na podstawie których miałyby być wzruszone decyzje organu rentowego unieważniające zaświadczenia A1 – całkowicie irrelewantne dla przedmiotu niniejszej sprawy. Nieuwzględnienie okoliczności takich jak: a) jacy ubezpieczeni pozostają w polskim systemie ubezpieczeń; b) jakie świadczenia zostały przez nich pobrane; c) czy w słusznym interesie ubezpieczonych leży pozostawianie obrotu decyzji unieważniających zaświadczenia A1; d) czy upłynął termin przedawnienia wprawie niemieckim; e) jakie kwoty będzie musiał przekazać organ rentowy niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej; f) jakie kwoty będzie musiała wpłacić do niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej wnioskodawczyni; g) jaka będzie sytuacja ubezpieczeniowych w świetle prawa niemieckiego, pozostaje całkowicie bez wpływu na wydane rozstrzygnięcie, gdyż okoliczności te nie są istotne dla weryfikacji przesłanek zastosowania przepisów – niepowołanych w skardze – rozporządzeń koordynacyjnych determinujących ustawodawstwo właściwe z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Nie jest usprawiedliwiony także zarzut naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Na wstępie należy wskazać, że wnioskodawczyni w uzasadnieniu skargi stwierdza jedynie, że „powyższe uchybienia stanowią oczywiste i widoczne *prima facie* naruszenie”, odnosząc to stwierdzenie najprawdopodobniej do wcześniejszych zarzutów, związanych z nieustaleniem wszystkich okoliczności sprawy i nierozpoznanie wszystkich zarzutów apelacji. Jak to już zostało jednaj wyżej wskazane, ustalenia faktyczne, na których oparł się Sąd Apelacyjny i wyciągnięte z nich wnioski są prawidłowe.

Bezzasadne są także zarzuty naruszenia art. 380, 381, 382 i 385 k.p.c. Przede wszystkim wnioskodawczyni w bardzo lakoniczny sposób przedstawia okoliczności, mające świadczyć o naruszeniu tych przepisów lub nie przedstawia

ich wcale w odniesieniu do naruszenia art. 385 k.p.c. i nie wykazuje w jaki sposób sygnalizowane przez nią nieprawidłowości miałyby wpłynąć na wynik sprawy. Sąd Najwyższy nie znajduje w tych wyrywkowych twierdzeniach podstaw do uwzględniania skargi kasacyjnej, samo bowiem postawienie tezy o oczywistych nieprawidłowościach zaskarżonego wyroku bez należytego jej umotywowania nie może być uznane za uzasadnioną podstawę skargi kasacyjnej.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. jak bowiem wynika z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego uzasadnieniem dla wydania wyroku kasatoryjnego jest zaniechanie zbadania materialnej podstawy żądania pozwu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.