

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 9 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Katarzyna Gonera

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Dawid Miąsik

SSN Krzysztof Rączka (sprawozdawca, uzasadnienie)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

Protokolant Hubert Piskorz

przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej delegowanego
do Prokuratury Krajowej Bartłomieja Szyprońskiego

w sprawie z odwołania D. Ś. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
Oddziałowi w J. o ustalenie obowiązku ubezpieczenia,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 9
września 2020 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt III UZ 10/18,

czy dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art.
386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w sprawie
o podleganie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w toku
postępowania sądowego uchylona zostaje decyzja wydana przez
organ rentowy innego państwa w przedmiocie niepodlegania
ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju?

podjął uchwałę:

**Nie dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu
art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w
toku postępowania sądowego w sprawie o podleganie
obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu uchylona zostaje**

decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym państwie.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 18 lipca 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt III UZ 10/18 Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę w składzie trzyosobowym odroczył wydanie orzeczenia i przekazał do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne: „czy dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w sprawie o podleganie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w toku postępowania sądowego uchylona zostaje decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju?”

Powyższe zagadnienie wyłoniło się na tle następującej sprawy:

Decyzją z 14 października 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w J. stwierdził, że w okresie od 1 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r. D. Ś. podlega ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego.

W wyniku rozpoznania odwołania D. Ś., Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 31 maja 2017 r. oddalił odwołanie. Sąd pierwszej instancji ustalił następujący stan faktyczny. D. Ś. prowadzi od 1 października 2003 r. pozarolniczą działalność gospodarczą (salon mody ślubnej) w J.. Od 1 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r. odwołujący się był zatrudniony na terenie Słowacji u A. B. - P. Z tego względu wystąpił do organu rentowego z wnioskiem o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Po przeprowadzeniu procedury wyjaśniającej, decyzją słowackiej Socialnej Poistovny stwierdzono, że D. Ś. nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w okresie od 1 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r. z tytułu pracy najemnej na Słowacji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, decyzja organu rentowego była prawidłowa, bowiem została wydana po przeprowadzeniu procedury ustalania właściwego ustawodawstwa, uregulowanej w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania

rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284.1, dalej: rozporządzenie wykonawcze lub rozporządzenie Nr 987/2009). Sąd podkreślił, że określenie ustawodawstwa właściwego dla oceny granicznego stosunku prawnego następuje w oparciu o prawo miejsca świadczenia pracy najemnej. W rozpoznawanej sprawie było to prawo Republiki Słowackiej. Końcowo, Sąd pierwszej instancji wskazał, że w przypadku uzyskania przez wnioskodawcę korzystnego rozstrzygnięcia w przedmiocie jego ubezpieczenia pojawi się możliwość wznowienia postępowania w trybie art. 83 a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778, dalej ustawa systemowa).

Wyrok Sądu Okręgowego w K. zaskarżył apelacją wnioskodawca, domagając się jego zmiany oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego przez ustalenie, że w okresie od 1 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r. nie podlegał ustawodawstwu polskiemu. W uzasadnieniu swego stanowiska podniósł zarzut braku zbadania legalności decyzji organu rentowego, która została wydana przedwcześnie, bez oczekiwania na prawomocne zakończenie postępowania przed słowackimi instytucjami zabezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 23 marca 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu oraz orzekł o kosztach procesu. Sąd stwierdził, że istota sporu sprowadzała się do ustalenia właściwego ustawodawstwa w przypadku jednoczesnego prowadzenia przez skarżącego pozarolniczej działalności gospodarczej na terenie Polski oraz wykonywania pracy najemnej na terenie Słowacji. Kwestie dotyczące wskazania właściwego ustawodawstwa, co trafnie ustalił Sąd pierwszej instancji, reguluje art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 2004.166, dalej rozporządzenie Nr 883/2004 lub rozporządzenie podstawowe) oraz rozporządzenie wykonawcze. Zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia Nr 987/2009, jeżeli instytucja miejsca zamieszkania ma wątpliwości co do ustalenia właściwego ustawodawstwa, to konieczne staje się nawiązanie kontaktów przez organy rentowe dwóch lub więcej państw członkowskich, a ustawodawstwo

właściwe ustala się na mocy wspólnego porozumienia z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia Nr 883/2004 i art. 14 rozporządzenia Nr 987/2009.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu, że procedura ustalania właściwego ustawodawstwa została prawidłowo przeprowadzona, bowiem aktualny status ubezpieczenia na Słowacji nie został prawomocnie wyjaśniony. Z tej racji decyzja pozwanego z 14 lipca 2015 r. o podleganiu ustawodawstwu polskiemu jak i wyrok Sądu pierwszej instancji są przedwczesne. Okoliczności dotyczące zatrudnienia wnioskodawcy na terenie Słowacji, na podstawie umowy o pracę zawartą z A. B. P., muszą zostać najpierw wyjaśnione przez słowacką instytucję ubezpieczeniową, ewentualnie - w razie uruchomienia postępowania odwoławczego - należy oczekiwać na jego zakończenie, gdyż zbieg tytułu do ubezpieczenia przyznaje pierwszeństwo umowie o pracę. Tymczasem Sąd Okręgowy nie dysponował materiałem dowodowym, pozwalającym na stwierdzenie o braku tytułu ubezpieczenia społecznego na Słowacji. Stąd aprobata stanowiska organu rentowego stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 11 ust. 1 rozporządzenia Nr 883/2004 zasadą podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 477^{14a} k.p.c.

Zażalenie na wyrok Sądu Apelacyjnego złożył organ rentowy, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie i uchylenie wyroku Sądu Okręgowego a także decyzji organu rentowego z 14 października 2015 r. z uwagi na przedwczesne rozstrzygnięcie sprawy, w sytuacji gdy brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia. Wskazując na powyższe, skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i orzeczenia o obowiązku zwrotu przez ubezpieczonego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym.

Przekazując powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stan faktyczny niniejszej sprawy sprowadzał się do tego, że osoba fizyczna, prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w kraju, zgłasza organowi rentowemu fakt zawarcia umowy o pracę w innym państwie członkowskim UE (tu na Słowacji). Rezultatem prawa swobodnego przepływu pracowników w ramach UE

(wartość traktatowa) było uruchomienie procedury concyliacyjnej między organami ubezpieczenia społecznego zainteresowanych krajów, która doprowadziła do odmowy objęcia ubezpieczeniem społecznym z tytułu pracy najemnej (negatywna decyzja słowackiego organu rentowego) oraz objęcia (kontynuacji ubezpieczenia społecznego) z racji prowadzonej w kraju pozarolniczej działalności gospodarczej. Sporny okres w sprawie zamyka się od 1 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r.

Ubezpieczony D. Ś. uruchomił procedury odwoławcze od decyzji organów rentowych w kraju i za granicą, to jest złożył odwołanie od decyzji słowackiego organu rentowego z 22 sierpnia 2011 r. oraz decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J. z 14 października 2015 r. W odwołaniu do Sądu Okręgowego w K., skarżący podniósł, że decyzja o wyłączeniu go z ustawodawstwa słowackiego nie jest prawomocna. Pismem z 19 stycznia 2016 r. (k-13) podał, że Sąd Wojewódzki w T. uchylił negatywną decyzję słowackiego organu rentowego. Mimo tej wiadomości, Sąd Okręgowy w K. rozpoznał sprawę merytorycznie i oddalił odwołanie ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J. z 14 października 2015 r. Rozpoznając apelację ubezpieczonego, Sąd Apelacyjny w (...), uznał za niezbędne uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającej go decyzji organu rentowego oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Rozstrzygnięcie zostało umotywowane brakiem wyjaśnienia kwestii aktualnego statusu ubezpieczenia odwołującego się na Słowacji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, najpierw definitywnemu wyjaśnieniu powinna ulec kwestia związana z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu na Słowacji (musi dojść do zakończenia procedowania), a dopiero wówczas można rozstrzygać problem podlegania ubezpieczeniu społecznemu w kraju. W innym wypadku decyzja organu rentowego jak i wyrok Sądu Okręgowego w K. są przedwczesne. Tym samym nie doszło do rozpoznania istoty sprawy.

Opisana sekwencja zdarzeń, w ocenie Sądu Najwyższego, wywołuje dwie kwestie główne. Pierwsza dotyczy zakresu kontrolnego postępowania zażaleniowego w trybie art. 394¹ § 1¹ k.p.c., druga aktywizuje problem zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego w ramach porządków prawnych dwóch państw członkowskich, czyli wykracza poza kwestie wynikające z ustawodawstwa

krajowego (art. 9 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778). Podkreślenia wymaga, że krajowe systemy ubezpieczeń społecznych w UE przewidują własne warunki objęcia tym ubezpieczeniem. Są to odrębne przepisy prawa materialnego, które samoistnie nie pozostają ze sobą w korelacji. Natomiast rozwiązania poszczególnych krajów koordynują przepisy prawa UE, to jest: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 2004.166.1 ze zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16 września 2009 r., dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 2009.284.1).

Zderzenie porządków krajowych z prawem UE jest widoczne na kanwie ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Kolizja powstaje między innymi dlatego, że dodatkowa (choć z założenia nie musi być uboczna, marginalna) działalność podmiotu (osoby fizycznej) spowoduje objęcie go tym systemem ubezpieczenia społecznego, w którym on nie ma woli dalszej partycypacji, mimo nawet zgodnych stanowisk organów rentowych poszczególnych zainteresowanych krajów co do stosowania wybranego systemu ubezpieczenia społecznego. Problem wzmacnia fakt, że w krajowym systemie ubezpieczenia społecznego podlega się z mocy prawa, a wolą stron nie można wyłączyć tego skutku (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 września 2010 r., II UK 82/10, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 21).

Konsekwencją braku akceptacji wyników procedury koncyliacyjnej jest uprawnienie do poddania kontroli sądowej werdyktu zarówno pozytywnego (decyzja polskiego organu ubezpieczenia społecznego o objęciu ubezpieczeniem społecznym z racji prowadzonej działalności gospodarczej w kraju) jak i negatywnego (odmowa objęcia ubezpieczeniem na Słowacji). Oba postępowania toczą się już według prawa krajowego (odnośnie do prawa materialnego i procesowego), mając jednak na horyzoncie rozwiązania rozporządzenia podstawowego i wykonawczego. Z tej właśnie optyki wyłania się, zdaniem składu pytającego, formułowane w sprawie zagadnienie prawne. Otóż jaka jest relacja horyzontalna postępowań krajowych względem siebie?

Sąd Najwyższy wskazał, że przy rozpoznawaniu wskazanych zagadnień, automatycznie nasuwa się wniosek o konieczności zawieszenia postępowania, skoro toczy się inny spór. Jednak inne toczące się postępowanie sądowe nie stanowi podstawy do obligatoryjnego zawieszenia postępowania cywilnego (art. 174 k.p.c.). Z kolei, w myśl art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania cywilnego, sąd może zawiesić sprawę. Rzecz w tym, że na gruncie tej normy chodzi o inne postępowanie cywilne toczące się przed sądem polskim. Fakultatywne jest zawieszenie postępowania, nawet gdy spór toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym czy też przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.). Oceny tej nie modyfikuje odwołanie się do dyspozycji art. 1098 k.p.c. (część czwarta - przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego, księga pierwsza - jurysdykcja krajowa). Ten artykuł odnosi się do sytuacji, gdy sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami zawisła przed sądem państwa obcego wcześniej niż przed sądem polskim. Taka sytuacja nie ma miejsca, bo o ile w obu sprawach (w kraju i na Słowacji) odwołującym się jest ten sam podmiot, o tyle po stronie pozwanej nie ma już tożsamości stron. Problematiczna może być kwestia tożsamości roszczenia. Naturalnie gramatycznie roszczenia są odmienne, gdyż chodzi o objęcie innym systemem prawa ubezpieczeń społecznych, a wywodzone z nich podstawy faktyczne są różne (tytułu objęcia ubezpieczeniem społecznym).

W literaturze zwraca się jednak uwagę, że o tożsamości można mówić wówczas, gdy poszukiwany za ich pomocą cel ochrony prawnej jest ten sam (zob. T. Ereciński (red.): Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom VI. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy), wyd. online, Wolters Kluwer, 2018). Od strony funkcjonalnej cel jest wspólny. Uruchomienie drogi sądowej zmierza *de facto* do uzyskania ochrony z zakresu ubezpieczeń społecznych w systemie prawa słowackiego. Na ów problem nakłada się zresztą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. UE L 351 ze zm.), przewidując możliwość a nie obowiązek zawieszenia postępowania cywilnego

przez sąd, w którym proces rozpoczął się później (art. 30). Finalnie, jeżeli zaakceptuje się argument o tożsamości roszczenia w ujęciu ponadkrajowym (poszukiwanie ochrony przed sądem w ramach realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE) rysuje się fakultatywna opcja związana z zawieszeniem postępowania, zwłaszcza że postępowanie w innym kraju UE dotyczy decyzji organu rentowego, która została wydana wcześniej. Zawieszenie postępowania nie odpowiada jednak na pytanie, które legło u podstaw kasatoryjnego rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, problematyka ustalania właściwego ustawodawstwa ma kardynalne znaczenie w związku z koniecznością zapewnienia podmiotom realnej ochrony z zakresu ubezpieczeń społecznych. Naczelna zasada została oparta, w myśl art. 11 rozporządzenia podstawowego, na regule podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Z tego względu rozporządzenie podstawowe i wykonawcze pełnią rolę bufora, który zapobiega kumulacji tytułów ubezpieczenia społecznego, ale też strażnika (gwaranta), że wskutek działań poszczególnych państw członkowskich dany podmiot nie zostanie pozbawiony ochrony ubezpieczeniowej. Ten ostatni wątek wysuwa się na plan pierwszy w ustalonych okolicznościach i pokazuje, że mimo postulatu szybkości postępowania oraz transparentności i efektywności ochrony, może dojść do sytuacji atypowej. Otóż akceptacja kierunku rozstrzygnięcia prowadzi do sytuacji, w której odwołujący się nie ma tytułu do ubezpieczenia społecznego za granicą i nie ma tytułu ubezpieczenia społecznego w kraju, wobec uchylecia wyroku Sądu pierwszej instancji oraz decyzji organu rentowego. Niezależnie jak długo taki okres potrwa jest on bezpośrednio sprzeczny z celem art. 48-51 TWE (art. 39 i 42 w tekście skonsolidowanym), którym jest zapewnienie, aby pracownicy, w rezultacie wykorzystania prawa do swobodnego przepływu, nie tracili korzyści należnych im z zabezpieczenia społecznego na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego (por. wyroki TSUE z 20 września 1994 r., C-12/93, A. Drake., ECR 1994, s. 4337, z 26 maja 2005 r., C-249/04, J. Allard, z 10 czerwca 1986 r., 60/85, M. E. S. Luijten, ECR 1986, s. 2365, z 3 maja 1990 r., C-2/89, K. von Heijningen, z 16 lutego 1995 r., C-425/93, Calle Grenzshop Andresen GmbH & Co. KG, ECR 1995, s. 269).

Prima facie wydaje się, że odpowiedź na problem związany z migracją zarobkową jest uregulowany wyczerpująco w ustawodawstwie UE, to jest w rozporządzeniu podstawowym i wykonawczym. Zagadnienie ustalania ustawodawstwa właściwego zostało przewidziane w dwóch wypadkach. Po pierwsze, jednoczesnego wykonywania pracy bądź prowadzenia działalności na terytorium więcej, aniżeli jednego państwa członkowskiego (art. 16 rozporządzenia wykonawczego); po drugie pozostałych przypadków ustalania ustawodawstwa właściwego (art. 6 rozporządzenia wykonawczego), w tym w szczególności w razie delegowania do wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego, bądź przejściowego prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. K. Ślęzak: Ustalenie ustawodawstwa tymczasowego na podstawie rozporządzeń 883/2004 oraz 987/2009, PiZS 2014 nr 7, s. 2-7).

Ad casum, chodzi o pierwszy z wyżej wymienionych przypadków, to znaczy sytuację, w której w tym samym czasie (równocześnie) prowadzona jest działalność gospodarcza w kraju i praca najemna za granicą. Jak zwrócił uwagę skład pytający, w tej materii wypowiadał się już Sąd Najwyższy, lecz, jego zdaniem, dotychczasowe judykaty nie wyjaśniają wyodrębnionego zagadnienia prawnego. Natomiast bogaty dorobek orzecniczy związany z pozostałymi zagadnieniami prawnymi dotyczącymi koordynacji zostanie pominięty z racji ukierunkowania kwestii spornych na innym polu prawnym.

Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym zwrócił uwagę, że w wyroku z 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 nr 3, poz. 47) oraz wyroku z 25 listopada 2016 r., I UK 370/15 (LEX nr 2166375) Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest dopuszczalna ocena stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. W pisemnych motywach orzeczenia zwrócono zaś uwagę na fakt, iż ze względu na różnice między ustawodawstwami krajowymi co do określenia przedmiotu ubezpieczenia społecznego wprowadzono zasadę, że uwzględnianie okoliczności lub wydarzeń mających miejsce w jednym państwie członkowskim nie może w żaden sposób sprawiać, iż właściwym dla nich stanie się inne państwo, ani że będzie się do nich stosować jego ustawodawstwo (pkt 11 preambuły

rozporządzenia podstawowego). Niemniej w wyroku z 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15 (LEX nr 1977828) zaaprobowano, że w przypadku uzasadnionych podejrzeń dotyczących zgodności z prawdą przedłożonych umów o pracę, Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do żądania niezwłocznego nadesłania przez wnioskodawcę dokumentów dotyczących rzeczywistego pobytu i pracy w innym kraju. Osoba, która rzeczywiście taką pracę wykonuje nie będzie miała żadnych problemów z nadesłaniem na przykład kopii umowy najmu mieszkania za granicą, albo biletów autokarowych lub lotniczych, choćby z ostatniego miesiąca. W przypadku jednak niedających się usunąć wątpliwości, dotyczących również uzasadnionych wcześniejszymi informacjami dotyczącymi pracodawcy, konieczne jest zwrócenie się do instytucji ubezpieczeniowej innego państwa i wydanie decyzji tymczasowej.

W wyroku Sądu Najwyższego z 10 maja 2017 r., I UK 456/16 (LEX nr 2352167) przyjęto z kolei, że legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jeżeli organ rentowy poweźmie wątpliwości co do ważności stosunku prawnego będącego podstawą objęcia tytułem ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim w ramach postępowania w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego, to nie może samodzielnie przesądzać tej kwestii (por. K. Ślęzak, Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w przypadku jednoczesnego wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich UE, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2013 nr 11, s. 33).

Skład pytający zwrócił również uwagę, że aktualnie zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje również w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 394¹ § 1¹ k.p.c.). Zatem znaczenie ma tylko to, czy orzeczenie kasatoryjne Sądu Apelacyjnego mieściło się z granicach wyznaczonych w art. 477^{14a} k.p.c., a w

rezultacie, czy wystąpiły okoliczności wymienione w art. 386 § 2 i 4 k.p.c. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 367 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 5 grudnia 1996 r., I PKN 34/96, OSNAPiUS 1997 nr 13, poz. 237; z 28 września 2001 r., I PZ 58/01, OSNP 2003 nr 19, poz. 466; z 30 października 2012 r., II UZ 49/12, LEX nr 1619787). Zażalenie jest skuteczne, jeśli doszło do rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji istoty sprawy oraz nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości; nadto, w sprawie nie wystąpiła nieważność postępowania. Kontrola dokonywana przez Sąd Najwyższy w ramach rozpoznawania tego środka odwoławczego ma charakter formalny, skupiający się wyłącznie na przesłankach uchylenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, bez wkraczania w kompetencje sądu *meriti*. Zażalenie nie konkuruje ze skargą kasacyjną, a ma na celu kontrolę, czy zgodnie z ideą systemu apelacji pełnej, doszło do realizacji funkcji rozpoznawczej sądu odwoławczego.

Zgodnie z art. 386 § 4 k.p.c., poza wypadkami określonymi w § 2 i 3, sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo, gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Alternatywa rozłączna dowodzi samodzielnego charakteru i wyraźnego przeciwstawienia obydwu podstaw wydania orzeczenia kasatoryjnego przez sąd odwoławczy. Z argumentacji Sądu odwoławczego wynika, że podstawą orzeczenia kasatoryjnego był fakt „nierozpoznania istoty sprawy”. Ów zwrot jest rozumiany jednolicie. Przyjmuje się, że do nierozpoznania istoty sprawy dochodzi wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 stycznia 2001 r., I PKN 642/00, OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 409; 5 lutego 2002 r., I PKN 845/00, OSNP 2004 nr 3, poz. 46; 12 lutego 2002 r., I CKN 486/00, OSP 2003 nr 3, poz. 36); 25 listopada 2003 r., II CK 293/02, LexPolonica nr 405129; 24 marca 2004 r., I CK 505/03, Monitor Spółdzielczy 2006 nr 6, s. 45) oraz z 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11 (OSNP 2012,

nr 15-16, poz. 199). Nadto, w postanowieniu Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r., III CSK 330/10 (LEX nr 885041) przyjęto, że w omawianym pojęciu nie chodzi o niedokładności postępowania, polegające na tym, że sąd pierwszej instancji nie wziął pod rozważenie wszystkich dowodów, które mogły służyć do należytego rozpoznania sprawy lub nie rozważył wszystkich okoliczności sprawy.

Zdaniem Sądu Najwyższego, na tle omówionych powyższej zagadnień wstępnych, zarysowują się dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwsze z nich oznacza, że sposób procedowania i uchylenie negatywnej decyzji przez sąd państwa członkowskiego nie ma wpływu na bieg postępowania krajowego (nazwana na użytek sprawy „zasadą statycznej autonomii horyzontalnej postępowań sądowych”). Drugie, prowadziłoby do konieczności zastosowania „dynamicznej reguły zależności horyzontalnej”, czyli sytuacji, która na każdym etapie sporu może aktywować zależność od innego postępowania w kraju UE. W tym ostatnim przypadku jedynie Sąd pierwszej instancji nie ma narzędzi prowadzących do uchylenia decyzji krajowego organu rentowego.

W ramach zasady statycznej autonomii horyzontalnej postępowań sądowych, Sąd odwoławczy nie może powołać się na przesłankę nierozpoznania istoty sprawy, skoro uprzednio doszło między organami rentowymi do ustalenia właściwego ustawodawstwa. Przesądzenie tej kwestii raz, w toku koncyliacji organów rentowych krajów UE, pozostaje skuteczne i wiąże sąd miejsca zamieszkania ubezpieczonego. Oznacza to, że polski organ rentowy rozpoznał istotę sporu, bowiem wszczął odpowiednią procedurę, o której bliżej w dalszej części uzasadnienia i na tej podstawie określił system ubezpieczenia społecznego odwołującego się. W ten sposób zrealizował powinność zainteresowanego w rozstrzygnięciu właściwego ustawodawstwa. Wiadomo już, że polski organ rentowy nie ocenia samoistnie czy umowa o pracę zawarta w innym państwie członkowskim jest ważna. Tym samym nie ocenia też, czy uchylenie decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniu społecznemu za granicą rodzi automatycznie obowiązek tego ubezpieczenia, bo nie ocenia samoistnie przesłanek negatywnych jak i pozytywnych (zasada symetrii). Sam fakt uchylenia decyzji słowackiego organu rentowego przez sąd i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, nie przesądza o spełnieniu przesłanek do podlegania tam ubezpieczeniu społecznemu.

Uchylenie decyzji może mieć miejsce z przyczyn formalnych (na przykład nieważność postępowania), a kasatoryjny charakter orzeczenia ustawia je bliżej procedowania administracyjnego w rozumieniu polskiego prawa procesowego. Zatem w systemie apelacji pełnej, mając na uwadze stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 k.p.c.) sąd wyrokuje merytorycznie, po ewentualnym uzupełnieniu postępowania dowodowego (o ile wystąpią ku temu przesłanki). Istota koordynacji obliguje do wyboru określonego prawa, bez odwlekania w czasie skutków norm prawa polskiego, tak by ubezpieczony nie pozostawał poza systemem ubezpieczenia społecznego, bowiem ochrona ryzyk socjalnych nie może na tym ucierpieć, gdyż w razie realizacji jednego z nich (choroba, wypadek przy działalności) może dojść do uszczerbku w sferze praw majątkowych. Tego typu postępowanie nie ogranicza praw podmiotowych odwołującego się. W razie zakończenia sporu za granicą, po myśli ubezpieczonego, dojdzie do konieczności ponownego wszczęcia procedury concyliacyjnej między uprawnionymi organami. Nie wiadomo jaki będzie jej wynik, lecz w razie stwierdzenia podstaw do ubezpieczenia społecznego za granicą, uzyskania przez ubezpieczonego stosownych dokumentów, nie będzie przeszkód do zmiany stanowiska przez polski organ rentowy (art. 83a ustawy systemowej). Trzeba przecież pamiętać, że moc prawną dokumentów i dowodów potwierdzających wydanych w innym państwie członkowskim statuuje art. 5 rozporządzenia wykonawczego. Dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

Skład pytający w odniesieniu do procedury concyliacyjnej wskazał, że wątpliwości co do wyboru systemu ubezpieczenia instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może rozstrzygać sama, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego wskazanego w szczególności o art. 6, art. 15 oraz art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Chodzi o wymianę między organami rentowymi wszystkich danych, które są potrzebne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie

rozporządzenie podstawowe. Zastosowanie ma również decyzja Nr A1 Komisji Administracyjnej w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia podstawowego. Wystąpienie więc czynnika ponadkrajowego w ubezpieczeniu społecznym uruchamia specjalny tryb. Może on pierwotnie doprowadzić do wstępnego i tymczasowego ustalenia ustawodawstwa właściwego, stosownie do zasad kolizyjnych ustalonych w art. 13 rozporządzenia podstawowego. To ustawodawstwo stanie się ostateczne, po upływie dwóch miesięcy, jeżeli jedna z zainteresowanych instytucji nie zgłosi zastrzeżeń co do ustalonego ustawodawstwa albo nie zgłosi swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Natomiast sąd nie jest arbitrem rozstrzygającym, jakie ustawodawstwo będzie miało zastosowanie. Wynika to w sposób jednoznaczny z art. 6 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 4 *in fine* rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym, w przypadku gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, a Komisja Administracyjna dąży do pogodzenia rozbieżnych opinii w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę. Dalej idąc, żaden z przepisów rozporządzenia wykonawczego nie obliuguje państwa miejsca zamieszkania do wdania się w spór z państwem świadczenia pracy najemnej.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego można zauważyć, że przy wstępnym badaniu skarg kasacyjnych, w ramach przedsądu, informacje o podstawach do ubezpieczenia społecznego za granicą nie skutkowały przyjęciem skarg do rozpoznania, nawet wówczas gdy skarżący podnosili fakt niezakończenia postępowania przed słowackim organem rentowym, domagając się jednocześnie zawieszenia postępowania w kraju do czasu jego zakończenia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 listopada 2017 r., II UK 692/16; z 10 kwietnia 2018 r., II UK 271/17).

Równolegle istnieją mocne argumenty za zbudowaniem wnioskovania opartego na regule dynamicznej zależności horyzontalnej postępowań sądowych. Krótko mówiąc, jedno toczące się postępowanie sądowe przed sądem krajowym jest horyzontalnie zależne od innego postępowania przed sądem krajowym innego

państwa członkowskiego. Nie może zatem się skończyć bez uwzględnienia jego wyniku (tu wyniku postępowania przed sądem słowackim). Łącznikiem obu tych postępowań może być konieczność zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa UE, które korzystają z zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku przed prawem krajowym (por. D. Miąsik: Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, Europejski Przegląd Sądowy 2006 nr 1, s. 54-56).

W ocenie Sądu Najwyższego, należało ocenić, czy pojęcie „nierozpoznanie istoty sprawy” podlega wykładni w myśl przepisów prawa krajowego (k.p.c.), czy też z racji rodzaju postępowania (sprawa unijna) dochodzi do przełamania ugruntowanego modelu interpretacyjnego. Wszak sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych jest sprawą cywilną w ujęciu formalnym. Stąd kiedy jej przedmiot wkracza w obręb prawa UE otwiera się nowe pole wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim, zwrot „nierozpoznanie istoty sprawy” jest dekodowany ponownie z perspektywy Sądu drugiej, a nie pierwszej instancji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2014 r., III SZ 1/14, LEX nr 1554589). Zatem wyłania się kwestia, czy ów termin ulega modyfikacji w zależności od rodzaju postępowania (krajowe albo w ramach sprawy unijnej), gdyż sam rodzaj rozpoznawanego środka (tu zażalenie) nie ma wpływu schemat oceny. Podkreślić należy, że prawo unijne oddziałuje na prawo krajowe także w taki sposób, że w sprawach unijnych może wymagać nadania utrwalonym instytucjom prawa krajowego innego znaczenia, niż dotychczas przyjęte, a nawet innego znaczenia w różnych stanach faktycznych. Opisany wątek ma swoje umocowanie w judykaturze (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 9 września 2015 r., III SZP 2/15, OSNP 2017 nr 1, poz. 11, w której zwrócono uwagę, że w zależności od tego, w jakiej sprawie dochodzi do stosowania przepisów odnoszących się do ochrony konsumenta, pojęcie konsumenta można rozumieć na różne sposoby nawet w sytuacji odesłania do jego definicji legalnej w art. 221 k.c.).

Przyjmując ten mechanizm za matrycę oceny przedmiotowego postępowania klaruje się stanowisko, że kasatoryjne rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji z art. 386 § 4 k.p.c. (w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy), przy uwzględnieniu prounijnej wykładni prawa, jest możliwe także wówczas, gdy ustalone w toku procedury koncyliacyjnej ustawodawstwo jednego

kraju członkowskiego odnośnie do wyboru określonego systemu ubezpieczenia społecznego, zostało zanegowane przed sądem państwa miejsca wykonywania pracy (*lex loci laboris*), niwecząc ze skutkiem *erga omnes* dotychczasowe ustalenia krajowych organów rentowych. Nie wyklucza to możliwości wykorzystywania prawa unijnego jako wzorca interpretacyjnego w sytuacjach, w których regulacja krajowa pozostawia pewien margines luzu interpretacyjnego, a tak jest w przypadku terminu „nierozpoznanie istoty sprawy”. Ów termin przenosi zresztą na grunt procesowy wątki materialnoprawne, co też wyklucza ucieczkę z odpowiedzi na bezdyskusyjne wadliwości wynikające z niedostrzeżenia determinujących rozstrzygnięcie faktów lub oczywistej nadinterpretacji przepisu prawa materialnego (zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., I UZ 19/16, LEX nr 2297416).

Oceniając powyższe wnioskowanie, nie można też zapomnieć o charakterze decyzji organu rentowego. I tak, w sprawach o podleganie ubezpieczeniu społecznemu decyzja organu rentowego jest deklaratoryjna (por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2014 r., II UK 464/13, OSNP 2015 nr 10, poz. 141). Z istoty rzeczy takie rozstrzygnięcie zawiera w sobie stwierdzenie, że ziściły się ustawowe albo wynikające z prawodawstwa unijnego (rozporządzenie podstawowe) przesłanki umożliwiające podleganie określonemu reżimowi ustawodawstwa, niezależnie od woli danej osoby, czy też powoływania się przez nią na czynności faktyczne (na przykład: rejestracja w systemie ubezpieczeń społecznych danego państwa członkowskiego, uzyskanie karty ubezpieczenia zdrowotnego). Również czynności faktyczne, prowadzone przez organ rentowy miejsca prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w trybie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, nie mogą przesądzać o spełnieniu przesłanek zastosowania przepisów o koordynacji, w szczególności gdy zostały skutecznie zakwestionowane w odpowiednim trybie w jednym z państw członkowskich. Dodatkowo, uchylenie decyzji jednego organu rentowego państwa członkowskiego wzrusza podstawy porozumienia, a ono przecież stanowiło podstawę do objęcia osoby fizycznej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego w kraju. Decyzja organu tego państwa jest bowiem decyzją zależną od porozumienia z organem rentowym innego państwa członkowskiego, a gdy decyzja składająca się na to porozumienie zostaje

uchylona w postępowaniu sądowym, to odpada podstawa do wydania decyzji rozstrzygającej o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu.

W końcu istotny pozostaje czynnik temporalny, na co zwraca uwagę ustawodawstwo unijne. Chodzi o potrzebę szybkiego „załatwienia sprawy” przez ustalenie właściwego ustawodawstwa. Zatem skutek ostateczny jest poprzedzany ustawodawstwem tymczasowym. Potrzeba szybkiego załatwienia sprawy nie występuje jednak w takich stanach faktycznych, w których organ rentowy państwa miejsca zamieszkania kwestionuje zamknięty w przeszłości okres niepodlegania ustawodawstwu tego państwa członkowskiego. Decyzja organu rentowego została wydana w 2015 r. i dotyczy podlegania ustawodawstwu właściwemu w latach 2010-2011.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. postanowił o przedstawieniu powiększonemu składowi tego Sądu zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości o treści wskazanej powyżej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego dotyczy kwestii rozumienia „nierozpoznania istoty sprawy”, o którym mowa w art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c., jako przesłanki uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i poprzedzającej go decyzji organu rentowego oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Doprecyzowując należy stwierdzić, iż art. 386 § 4 k.p.c. stanowi o „nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy”, co wskazuje, iż „istota sprawy” musi być jednakowo rozumiana w ramach postępowania zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i przed sądem drugiej instancji.

Zgodnie z poglądem ukształtowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego nierozpoznanie istoty sprawy na gruncie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oznacza nierozpoznanie przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym tą decyzją. Z judykatów Sądu Najwyższego wynika, że nierozpoznanie istoty sprawy następuje przede wszystkim wtedy, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie

odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy oraz gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania lub merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje materialnoprawna lub procesowa przesłanka unicestwiająca roszczenie (por. w szczególności wyrok z 11 lipca 2007 r., III UK 20 /07, a także wyroki z 10 grudnia 1997 r., II UKN 397/97; z 22 stycznia 1998, II UKN 467/97; z 10 listopada 1999 r., I PKN 351/99; z 14 lutego 2001 r., I PKN 247/00 oraz z 5 lutego 2002 r., I PKN 845/00). Oznacza to, że wszelkie inne wadliwości rozstrzygnięcia dotyczące naruszeń prawa materialnego czy też procesowego (poza nieważnością postępowania i nieprzeprowadzeniem postępowania dowodowego w całości) nie uzasadniają uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W wyroku z 22 października 1937 r. (C II 729/37) Sąd Najwyższy stwierdził, że nie zachodzi nierozpoznanie istoty sprawy w wypadkach niedokładności postępowania, polegającego na tym, że sąd nie wziął pod rozwagę lub też nie dysponował wszystkimi faktami i dowodami, które mogły służyć do należytego rozpoznania sprawy. Tak więc w przypadku decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „istota sprawy” będąca przedmiotem rozpoznania przez sąd pierwszej instancji dotyczy sprawy w zakresie objętym tą decyzją, materialną podstawą jej przyjęcia oraz treścią, a także zakresem wniesionego odwołania od niej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu w trybie art. 477^{14a} k.p.c. powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, że nie było możliwe ich naprawienie w postępowaniu sądowym. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. stosowany jest zatem wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem - uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 5 lutego 2013 r., II UZ 83/12, LEX nr 1555571; z 30 września 2014 r., III UZ 9/14, LEX nr 1515151; z 27 listopada 2014 r., III UZ 12/14, LEX nr 1628950; z 15 października 2015 r., I UZ 10/15, LEX nr 1817649; z 22 marca 2016 r., I UZ 42/15, LEX nr 2056857; z 28

czerwca 2016 r., I UZ 10/16, LEX nr 2099032; z 11 października 2016 r., I UZ 18/16, LEX nr 2188221).

Sąd Najwyższy przedstawiając do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przedstawił możliwe do przyjęcia dwa stanowiska. W myśl pierwszego z nich uchylenie decyzji miejscowego organu ubezpieczeniowego przez sąd innego państwa członkowskiego nie ma wpływu na bieg postępowania krajowego prowadzonego w Polsce; stosownie do drugiego – na każdym etapie prowadzenia sporu przed sądem krajowym możliwe jest uwzględnienie okoliczności prowadzenia postępowania sądowego i jego rozstrzygnięcia w innym państwie członkowskim.

Ustosunkowując się do tych kwestii stwierdzić należy, na bazie której sformułowano rozpatrywane zagadnienie prawne, jest „sprawą unijną”. Należy tu więc uwzględnić unijne przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniach nr 883/2004 i nr 987/2009. W odniesieniu do stanu faktycznego leżącego u podstaw sformułowanego pytania (prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce oraz wykonywanie pracy na podstawie umowy o pracę w innym państwie członkowskim) relewatywne były przepisy art. 13 rozp. 883/2004 (określający ustawodawstwo właściwe) oraz art. 16 rozp. 987/2009 (znajdujący zastosowanie w sprawie procedury ustalania ustawodawstwa właściwego w przypadku art. 13 rozp. 883/2004). Z ustaleń faktycznych wynika, że instytucje obu państw członkowskich uzgodniły stanowisko w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do skarżącego. Warto jednak zauważyć, że przedmiotowe ustalenie mogło zostać przeprowadzone w oparciu o dwie procedury. Pierwsza unormowana jest w art. 16 ust. 1-3 rozp. 987/2009. Druga w ust. 4 tego przepisu. Z uzasadnienia pytania wynika, że skarżący wystąpił do organu rentowego z wnioskiem o ustalenie ustawodawstwa właściwego. Wskutek tego wszczęto procedurę wyjaśniającą, w wyniku której decyzją słowackiej Socialnej Poistovny stwierdzono, że nie podlega on obowiązkowemu ubezpieczeniu na Słowacji z tytułu pracy najemnej w tym państwie. Wobec braku wydania decyzji tymczasowej w rozumieniu art. 16 ust. 2 rozp. 987/2009, przyjąć należało, że doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska instytucji polskiej i słowackiej na podstawie art. 16 ust. 4 rozp. 987/2009. Istnieje również potrzeba wyraźnego odwołania się do art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, w myśl którego osoby,

do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego, ustalonego zgodnie z przepisami rozporządzenia. Przytoczony przepis ustanawiając kardynalną zasadę podlegania tylko jednemu systemowi zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej z jednej strony zapobiega kumulacji tytułów zabezpieczenia w różnych krajach, z drugiej zaś, gwarantuje, że żaden podmiot mający tytuł zabezpieczenia w więcej niż jednym kraju nie zostanie objęty ochroną zabezpieczeniową w żadnym z nich.

Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi, przewidzianej w tym akcie prawnym i mającej na celu urzeczywistnienie zasady, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego). Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia podstawowego. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazanej wyżej procedury (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 6 września 2016 r., I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z 27 września 2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430; z 21 listopada 2016 r., II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z 6 marca 2018 r., II UK 192/17, LEX nr 2488069). Z powyższego wynika, że w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (por. wyroki Sądu Najwyższego z 11 września 2014 r., II UK 587/13,

OSNP 2016 nr 1, poz. 13; z 6 czerwca 2013 r., OSNP 2014 nr 3, poz. 47; z 21 stycznia 2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 18 marca 2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 216). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym.

A zatem, ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym, naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego - z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji - jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa.

Rozpatrywane zagadnienie prawne dotyczy sytuacji, w której skarżący się w spornym okresie prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą w Polsce, a także był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na terenie Słowacji. W związku z czym powstała kwestia ustalenia ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego. W sprawie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego słowacka Socialna Poistovna wydała decyzję o niepodleganiu skarżącego obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w spornym okresie z tytułu pracy najemnej na Słowacji. W efekcie instytucje ubezpieczeniowe Polski i Słowacji uzgodniły stanowisko w sprawie ustawodawstwa właściwego dla skarżącego się. Jak już wskazano powyżej, ponieważ w sprawie nie wydano decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, uznać należy, że między właściwymi organami polskimi i słowackimi doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska na podstawie art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. W efekcie tego uzgodnienia Zakład Ubezpieczeń Społecznych 14 października 2015 r. wydał decyzję stwierdzającą, że skarżący podlegał w okresie spornym ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego. Od decyzji tej skarżący odwołał się do sądu, w efekcie czego Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 31 maja

2017 r. oddalił odwołanie. Przedmiotem odwołania skarżącego i wyrokowania była decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określona co do adresata, dat, treści i podstawy wydania. W zakresie takiej decyzji zapadło orzeczenie Sądu Okręgowego w K..

W międzyczasie Sąd Wojewódzki w T. uchylił negatywną decyzję słowackiego organu rentowego, o czy skarżący poinformował sąd krajowy pismem z 19 stycznia 2016 r.; mimo to Sąd Okręgowy w K. rozpoznał sprawę merytorycznie i oddalił odwołanie skarżącego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w J. z 14 października 2015 r.

Nie można jednak uznać, że wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiej Socialnej Poistovny i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio oddziałuje na skuteczność wcześniej podjętej decyzji polskiego organu ubezpieczeniowego w wyniku uzgodnień, o których mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Sam wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiego organu ubezpieczeniowego nie upoważnia do stwierdzenia, że skarżący podlegał w spornym okresie ubezpieczeniu społecznemu na Słowacji z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Istotne dla niniejszej sprawy byłoby, gdyby w wyniku uchylenia przedmiotowej decyzji słowackiego organu rentowego, organ ten zmieniłby swoje stanowisko i doszłoby do rozbieżności pomiędzy polskim a słowackim organem rentowym. Do objęcia skarżącego słowackim ubezpieczeniem społecznym niezbędne byłoby wówczas ponowne wszczęcie procedury koncyliacyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009. Gdyby miała ona doprowadzić do zmiany wcześniejszego uzgodnienia i objęcie skarżącego ubezpieczeniem słowackim, umożliwiałoby to Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zmianę stanowiska (por. art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r.). Do tego momentu obowiązuje decyzja pierwotnie wydana przez polski organ ubezpieczeniowy i ona podlega ocenie przez sąd polski w konsekwencji jej zaskarżenia.

Zastosowanie w takiej sytuacji musiałby przy tym znaleźć art. 6 rozporządzenia wykonawczego. W myśl art. 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, o ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw

członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich, przy czym ustawodawstwo to jest określane w następującej kolejności:

a) ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba ta rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, o ile praca najemna lub praca na własny rachunek jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich;

b) ustawodawstwo państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, jeżeli zainteresowany wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich i wykonuje część swej pracy lub prac w państwie członkowskim miejsca zamieszkania lub w przypadku, gdy osoba zainteresowana nie wykonuje pracy najemnej ani pracy na własny rachunek (dotyczy sytuacji ubezpieczonego);

c) we wszystkich innych przypadkach ustawodawstwo państwa członkowskiego, o którego zastosowanie wystąpiono najpierw, w przypadku gdy osoba zainteresowana wykonuje pracę lub prace w dwóch lub więcej państwach członkowskich.

Istotne znaczenie ma przy tym art. 6 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, który ma charakter typowo retroaktywny. Otóż w przypadku gdy zostanie ustalone, że mające zastosowanie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem państwa członkowskiego, do którego zainteresowany został tymczasowo przypisany, lub że instytucja, która tymczasowo przyznała świadczenia, nie jest instytucją właściwą, uważa się, że instytucja, którą uznano za właściwą, jest instytucją właściwą z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność opinii nie miała miejsca, najpóźniej od dnia tymczasowego przypisania lub od pierwszego tymczasowego przypisania danych świadczeń. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek zweryfikowania ustalenia tymczasowego ustawodawstwa z mocą wsteczną, tak jak gdyby rozbieżność w ogóle nie miała miejsca.

Oznacza to, że jeżeli w okolicznościach analizowanej sprawy okazałoby się, że w wyniku uchylenia decyzji instytucji słowackiej miałoby dojść do rozbieżności pomiędzy tą instytucją a instytucją polską, która doprowadziłaby do zmiany

wcześniejszego stanowiska i miałoby się okazać, że właściwe jest ustawodawstwo słowackie, to wówczas należałoby ponownie ustalić takie ustawodawstwo na podstawie art. 16 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego (i to ze skutkiem wstecznym). Ponieważ przepis ten znajduje bezpośrednie zastosowanie w prawodawstwie krajowym, należałoby również - wobec braku wyraźnej podstawy prawnej w przepisach polskich zezwalających na uchylenie i zmianę wcześniejszej decyzji z takiego powodu - wskazać przedmiotowe unormowania jako podstawę dla ponownego ustalenia ustawodawstwa właściwego. Jest to o tyle istotne, że z punktu widzenia przepisów unijnej koordynacji, weryfikacja stanowiska w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego jest zawsze możliwa. W zakresie rozliczenia składek bądź należności pomiędzy instytucjami, jak również instytucjami a osobami, których dotyczy weryfikacja, zastosowanie znajduje natomiast art. 84 rozporządzenia podstawowego oraz Rozdział III rozporządzenia wykonawczego.

Wobec powyższego należy uznać, że nie dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c. w sytuacji, gdy w sprawie o podleganie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w toku postępowania sądowego uchylona zostaje decyzja wydana przez organ rentowy innego państwa w przedmiocie niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju, bowiem uchylenie tej decyzji nie ma bezpośredniego wpływu na przeprowadzoną procedurę concyliacyjną i ustalenie ustawodawstwa właściwego przez współdziałające organy rentowe państw członkowskich. Dopiero w sytuacji, gdy w wyniku uchylenia takiej decyzji, dochodzi również do zmiany stanowiska organu rentowego innego państwa członkowskiego i rozbieżności pomiędzy organem państwa członkowskiego a organem polskim, pojawia się podstawa do weryfikacji ustalonego stanowiska i ponownego wszczęcia procedury concyliacyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

Brak jest przy tym wystarczającego uzasadnienia dla wnioskowania opartego na tzw. regule dynamicznej zależności horyzontalnej postępowań sądowych i przyjęcia, że jedno postępowanie toczące się przed sądem krajowym jest horyzontalnie zależne od innego postępowania przed sądem krajowym innego państwa członkowskiego, a zatem nie może skończyć się bez uwzględnienia jego

wyniku. Oznacza to, że ustawodawstwo jednego kraju członkowskiego ustalone w toku procedury koncyliacyjnej może zostać zanegowane przed sądem państwa miejsca wykonywania pracy, niwecząc ze skutkiem *egra omnes* dotychczasowe ustalenia krajowych porządków prawnych. Poza ogólnymi deklaracjami o kontekście prounijnej wykładni prawa nie wskazuje się na konkretną podstawę prawną proponowanego kierunku interpretacji. W szczególności wykładnia taka, w proponowanym kształcie, nie zapewnia pełnej skuteczności norm prawa Unii Europejskiej, albowiem koliduje ona bezpośrednio z procedurą ustalania prawa właściwego określonej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 w sytuacji, gdy orzeczenie sądu jednego z zainteresowanych państw Unii Europejskiej miałoby uchylać efekty tej procedury i w gruncie rzeczy zastępować ją. Po drugie, koliduje z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, gdyż może doprowadzić do sytuacji, w której osoba odwołująca się nie miała/nie ma/nie będzie miała zabezpieczenia społecznego ani w kraju miejsca zamieszkania, ani innym państwie Unii Europejskiej. Taki stan rzecz jest sprzeczny z art. 48 – 51 TWE (art. 39 i 42 w tekście skonsolidowanym). Takie „przełamanie” dotychczasowego modelu interpretacyjnego pojęcia „nierozpoznanie istoty sprawy” prowadzić może do jego odmiennego rozumienia w postępowaniu przed sądem pierwszej i drugiej instancji w zależności od tego, kiedy zapada orzeczenie sądu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

W związku z powyższym Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści przedstawionej w sentencji.