

POSTANOWIENIE

Dnia 25 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania D. Ś.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J.
o ustalenie obowiązku ubezpieczenia,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 25 lutego 2021 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 23 marca 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do rozpoznania
Sądowi Apelacyjnemu w (...) pozostawiając temu sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 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.

Sąd Okręgowy w K., wyrokiem z dnia 31 maja 2017 r., oddalił odwołanie ubezpieczonego. Sąd pierwszej instancji ustalił, że 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 S. (...) 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 jest prawidłowa, bowiem została wydana po przeprowadzeniu procedury ustalania właściwego ustawodawstwa, uregulowanej w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 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. 83a ustawy z dnia 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 dnia 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 ustawodawcy, co trafnie ustalił Sąd pierwszej instancji, reguluje art. 13 ust. 3 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 2004.166, dalej rozporządzenie nr 883/2004) 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 dnia 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 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 aprobatą 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 z mocy art. 477^{14a} k.p.c.

Zażalenie na wyrok Sądu Apelacyjnego złożył pozwany, 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 dnia 14 października 2015 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.

Sąd Najwyższy, postanowieniem z 18 lipca 2018 r. (III UZ 10/18), 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?”

Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 9 września 2020 r., III UZP 4/18 (LEX nr 3048733) stwierdził, 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 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.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie należy uznać za uzasadnione. Wstępnie godzi się przypomnieć, że zażalenie zostało wniesione na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Przepis ten przewiduje możliwość wniesienia zażalenia do Sądu Najwyższego w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny uchylił nie tylko wyrok Sądu Okręgowego, lecz także poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia stanowił art. 477^{14a} k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, z przekazaniem sprawy do

rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, jest również zaskarżalny zażaleniem przewidzianym w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie ma bowiem bytu samodzielnego i jego zastosowanie wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2018 r., I UZ 29/18, LEX nr 2561073). Niemniej ustanowiona w tym przepisie możliwość przekazania sprawy bezpośrednio organowi rentowemu powinna być ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, których naprawienie w postępowaniu sądowym nie jest możliwe.

Przy rozpoznawaniu zażalenia, o którym mowa w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., Sąd Najwyższy bada wyłącznie prawidłowość zastosowania art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. i nie rozpoznaje żadnych innych zarzutów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CZ 143/12, LEX nr 1265545).

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nierozpoznanie istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.) polega na nierozpoznaniu przez sąd pierwszej instancji sprawy w zakresie objętym decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2007 r., III UK 20/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 264). W postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2017 r., III UZ 8/17 (LEX nr 2390704) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że rozpoznanie przez sąd odwoławczy sprawy dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ rentowy, odniosły się do istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477^{14a} k.p.c.). Organy orzecznicze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zobowiązane są do szczególnej staranności przy ocenie sedna sporu. Skoro przepis upoważnia także do uchylecia decyzji organu rentowego, to znaczy, że również na etapie postępowania administracyjnego może dojść do nierozpoznania istoty sprawy. Uwzględniając, że decyzja jest wydawana na skutek wniosku ubezpieczonego, można stwierdzić, że do nierozpoznania istoty sprawy przez organ rentowy dochodzi wówczas, gdy organ ten wydał decyzję mijającą się z roszczeniem ubezpieczonego, a wówczas sąd drugiej instancji ma prawo naprawić tę wadę i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Z ustaleń faktycznych wynika, że instytucje obu państw członkowskich uzgodniły stanowisko w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do skarżącego. Ten aspekt wytycza 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.

W sprawie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego słowacka S. 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. W sprawie nie wydano decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, co pozwala przyjąć, 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. Prawdą też jest, że w międzyczasie Sąd Wojewódzki w T. uchylił negatywną decyzję słowackiego organu rentowego, o czym skarżący poinformował sąd krajowy pismem z 19 stycznia 2016 r.

W powołanej już uchwale składu powiększonego Sądu Najwyższego (III UZP 4/18) wyjaśniono, że nie można jednak uznać, iż wyrok sądu słowackiego uchylający decyzję słowackiej S. i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio wpływa 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 między polskim a słowackim organem rentowym. Do objęcia skarżącego słowackim ubezpieczeniem społecznym niezbędne byłoby wówczas ponowne wszczęcie procedury concyliacyjnej, 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 systemowej). Zatem uchylenie decyzji „słowackiej instytucji” 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 między 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. Z punktu widzenia przepisów unijnej koordynacji weryfikacja stanowiska w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego jest zawsze możliwa. W zakresie rozliczenia składek bądź należności między instytucjami, jak również instytucjami a osobami, których dotyczy weryfikacja, zastosowanie znajduje natomiast art. 84 rozporządzenia nr 883/2004 oraz Rozdział III rozporządzenia wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania zażaleniowego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. i art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak w sentencji.