

## POSTANOWIENIE

Dnia 12 września 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z odwołania S. O.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O.

o wysokość zadłużenia z tytułu składek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 12 września 2018 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia  
o kosztach postępowania zażaleniowego.**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z dnia 17 maja 2017 r. oddalił odwołanie wnioskodawcy S. O. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 7 kwietnia 2016 r. określającej zadłużenie wnioskodawcy za okres od listopada 2013 r. do stycznia 2015 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy wraz z odsetkami w związku z prowadzeniem przez wnioskodawcę działalności gospodarczej oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca zamieszkała w Polsce, od dnia 6 listopada 2013 r. prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek. W dniu

7 listopada 2013 r. złożył do organu rentowego wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego, informując, że w dniu 7 listopada 2013 r. zawarł umowę o pracę z pracodawcą, mającym siedzibę w Wielkiej Brytanii. Pismem z dnia 20 listopada 2013 r. organ rentowy zwrócił się do wnioskodawcy o przedstawienie: umowy o pracę z brytyjskim pracodawcą, dowodów na jego zamieszkiwanie w Wielkiej Brytanii, numeru brytyjskiego państwowego ubezpieczenia, analizy schematu pracy zawierającego dokładny czas spędzony w Wielkiej Brytanii i w Polsce, dowodów podróży między Wielką Brytanią a Polską, dokładnych okresów wykonywania pracy w poszczególnych firmach angielskich, oświadczenia o miejscu zamieszkania. W odpowiedzi wnioskodawca przedstawił umowę o pracę najemną zawartą z G. LTD, H., R., W. (dalej jako G.) oraz numer brytyjskiego państwowego ubezpieczenia. Wówczas organ rentowy zwrócił się do brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej z prośbą o potwierdzenie objęcia wnioskodawcy angielskim ubezpieczeniem społecznym z tytułu pracowniczego zatrudnienia. Pismem z dnia 4 kwietnia 2014 r. brytyjska instytucja ubezpieczeniowa poinformowała, że nie może uznać za właściwe ustawodawstwa Wielkiej Brytanii. O ile numer brytyjskiego ubezpieczenia należy do wnioskodawcy, to jego konto nie wykazuje żadnych składek, nie jest jej znane przedsiębiorstwo G., a H. Ltd zajmuje się rachunkowością i specjalizuje się w pomocy Polakom w zakładaniu organicznych przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii. W piśmie z dnia 14 maja 2014 r. organ rentowy ustalił dla wnioskodawcy ustawodawstwo polskie jako właściwe, poczynając od dnia 6 listopada 2013 r. oraz poinformował wnioskodawcę, że ustalenie wobec niego polskiego ustawodawstwa stanie się ostateczne w ciągu dwóch miesięcy od daty powiadomienia o tym fakcie właściwej brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej, jeżeli nie zgłosi ona zastrzeżeń. Pouczono także wnioskodawcę o prawie do wystąpienia do organu rentowego o wydanie decyzji administracyjnej. Powyższe pismo w dniu 19 maja 2014 r. zostało doręczone wnioskodawcy oraz brytyjskiej instytucji ubezpieczeniowej, która nie zgłosiła sprzeciwu. Wobec tego ustalone dla wnioskodawcy ustawodawstwo polskie stało się prawomocne. Zaskarżoną decyzją z dnia 7 kwietnia 2016 r. organ rentowy ustalił wysokość zadłużenia na koncie wnioskodawcy z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz na Fundusz Pracy w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał odwołanie za nieuzasadnione. Wnioskodawca, prowadząc pozarolniczą działalność gospodarczą w Polsce nie dopełnił bowiem ciążącego na nim ustawowego obowiązku zapłaty składek w ustawowym terminie, co oznacza, że zaskarżona decyzja określająca wysokość zaległości składowych i odsetek - niekwestionowanych przez wnioskodawcę - jest zgodna z prawem. Organ rentowy w dniu 14 maja 2014 r. ustalił dla wnioskodawcy ustawodawstwo polskie jako właściwe, poczynając od dnia 6 listopada 2013 r. Brytyjska instytucja ubezpieczeniowa w ustawowym terminie nie zgłosiła zastrzeżeń do tak ustalonego ustawodawstwa, a wnioskodawca, mimo pouczenia, nie wystąpił o wydanie decyzji administracyjnej przez polski organ rentowy. A zatem, kwestia ustawodawstwa polskiego została prawomocnie rozstrzygnięta.

Wyroku Sądu Okręgowego zaskarżył apelacją wnioskodawca, wnosząc o jego zmianę i uwzględnienie odwołania oraz o zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz kosztów postępowania za obie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Wnioskodawca zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów prawa procesowego - art. 233 § 1 k.p.c., przez błędną wykładnię i sprzeczną z zasadami logiki ocenę dowodów, art. 328 § 2 k.p.c., przez nieustalenie pełnego stanu faktycznego sprawy oraz naruszenie prawa materialnego - art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778, dalej jako ustawa systemowa), przez jego niewłaściwe zastosowanie i pominięcie zawarcia przez wnioskodawcę umowy o pracę najemną w Wielkiej Brytanii.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 25 stycznia 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu (pkt 1) oraz zasądził od organu rentowego na rzecz wnioskodawcy kwotę 3.630 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt 2).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zaskarżona decyzja określająca zaległości wnioskodawcy z tytułu składek była przedwczesna. Z uwagi na wykonywanie pracy najemnej w Wielkiej Brytanii istotnym elementem sporu było ustalenie, czy

wnioskodawca podlegał polskiemu ubezpieczeniu społecznemu w świetle przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zaopatrzenia społecznego (Dz.Urz. UE L 2004 nr 166, poz. 1, dalej: rozporządzenie podstawowe;), co powinno być przesądzone decyzją organu rentowego, potwierdzającej status ubezpieczonego. Decyzji takiej zabrakło w niniejszej sprawie. Instytucja miejsca zamieszkania osoby pracującej w dwóch państwach członkowskich nie może sama rozstrzygać wątpliwości co do mającego zastosowanie ustawodawstwa wobec takiej osoby, lecz musi zastosować tryb przewidziany w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.Urz. UE L 2009 nr 284, poz. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie wykonawcze). Wprawdzie organ rentowy wydał decyzję tymczasową i poinformował o tymczasowym ustaleniu ustawodawstwa brytyjską instytucję ubezpieczeniową (art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego), to jednak zabrakło decyzji ostatecznej o ustaleniu ustawodawstwa właściwego dla wnioskodawcy. Sąd Apelacyjny podniósł, że rozporządzenie wykonawcze nie przewiduje wyraźnie, że właściwa instytucja państwa członkowskiego powinna wydać decyzję ostateczną, ograniczając się do wskazania, iż tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się, co do zasady, ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez władze zainteresowanych państw członkowskich (art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia). Ostateczny charakter ustalenia ustawodawstwa ma jednak wymiar „horyzontalny”. Zarówno tymczasowość, jak i ostateczność należy rozumieć w kontekście skutków wywoływanych wobec instytucji innego państwa członkowskiego, a nie wobec ubezpieczonego. Tymczasowe ustalenie ustawodawstwa odnosi się do relacji między instytucjami państw członkowskich, a nie reguluje praw i obowiązków ubezpieczonego. Adresatem tymczasowego określenia ustawodawstwa jest bowiem instytucja ubezpieczeniowa innego państwa członkowskiego, a nie sam ubezpieczony, którego dotyczy decyzja indywidualna wydana na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w powiązaniu z przepisami rozporządzeń podstawowego i wykonawczego. Przyjmuje się, że decyzja o tymczasowym ustaleniu

ustawodawstwa nie podlega zaskarżeniu. W stosunku do ubezpieczonego organ rentowy powinien jednak wydać decyzję indywidualną, ponieważ kwestia ustalenia ustawodawstwa właściwego stanowi indywidualną sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 1 ustawy systemowej), która podlega zaskarżeniu do sądu. Organ rentowy jest zatem obowiązany wydać w stosunku do ubezpieczonego, po upływie terminu określonego w art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, ostateczną decyzję odnośnie do mającego zastosowanie ustawodawstwa właściwego. W tym kontekście w sprawie nie było wystarczające pouczenie wnioskodawcy przez organ rentowy, w piśmie, wskazującym tymczasowo ustawodawstwo polskie jako właściwe, że „jeżeli nie zgadza się z niniejszym ustaleniem ustawodawstwa właściwego, przysługuje mu prawo do wystąpienia o wydanie decyzji administracyjnej”. Decyzję taką organ rentowy powinien wydać z urzędu, a nie na wniosek, skoro ostatecznie stanowi ona rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach ubezpieczonego. Niezależnie od tego, w dniu 2 czerwca 2014 r. wnioskodawca złożył pismo, z którego wynika, że nie zgadza się z ustaleniem dla niego jako właściwego ustawodawstwa polskiego. Tym bardziej organ rentowy powinien wydać wnioskodawcy ostateczną i zaskarżalną decyzję w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego. Wobec tego błędna była ocena Sądu pierwszej instancji, że kwestia ustawodawstwa polskiego została prawomocnie rozstrzygnięta.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że w związku z niewydaniem decyzji ostatecznej o ustaleniu ustawodawstwa właściwego nie jest możliwa kontrola zaskarżonej w tej sprawie decyzji. Prawidłowość określenia wysokości zadłużenia wnioskodawcy z tytułu składek jest bowiem uzależniona od tego czy podlegał on w spornym okresie polskiemu ubezpieczeniu społecznemu, a kwestia ta powinna być rozstrzygnięta odrębną i zaskarżalną decyzją. Z uwagi na powiązanie tej kwestii z wynikami postępowania prowadzonego na podstawie art. 16 rozporządzenia wykonawczego, w trybie współpracy wyznaczonych instytucji państw członkowskich, określenie ustawodawstwa właściwego wymaga decyzji organu rentowego, która nie może być zastąpiona ustaleniami dokonanymi przez sąd na podstawie materiału dowodowego sprawy. Brak ten nie może być naprawiony przez Sąd pierwszej instancji, lecz przez organ rentowy, który powinien wydać decyzję o ostatecznym

ustaleniu dla wnioskodawcy właściwego ustawodawstwa, a dopiero po jej uprawomocnieniu się - wydać decyzję określającą rozmiar zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

W zażaleniu organ rentowy zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości i wniósł o jego uchylenie oraz zasądzenie od wnioskodawcy na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym według norm przepisanych. Organ rentowy w uzasadnieniu zarzucił, że okolicznością, która legła u podstaw rozstrzygnięcia kasatoryjnego było ustalenie, że nie została wydana decyzja ostateczna w przedmiocie ustalenia dla wnioskodawcy właściwego ustawodawstwa. Twierdzenie to jest oczywiście wadliwe, gdyż organ rentowy wydał w tej sprawie decyzję z dnia 26 września 2017 r. ustalającą dla wnioskodawcy od dnia 6 listopada 2013 r. ustawodawstwo polskie. Co więcej, powyższa decyzja w przedmiocie ustalenia ustawodawstwa właściwego dotycząca wnioskodawcy, była już przedmiotem oceny sądu ubezpieczeń społecznych w postępowaniu odwoławczym, wszczętym przez wnioskodawcę i zakończonym prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w O. z dnia 13 lutego 2018 r., V U (...), oddalającym odwołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest uzasadnione. W rozpoznawanej sprawie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że zażalenie zostało wniesione na podstawie art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c., który to przepis przewiduje możliwość wniesienia zażalenia do Sądu Najwyższego w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Wypada też nadmienić, że zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny uchylił nie tylko wyrok Sądu Okręgowego, ale i poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio temu organowi rentowemu. Podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia stanowił art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.

W judykaturze 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. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. Przepis art. 477<sup>14a</sup> 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., czyli zaistnienia przesłanek uzasadniających uwzględnienie apelacji przez uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2011 r., I UZ 33/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 274; z dnia 30 października 2012 r., II UZ 50/12, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 289; z dnia 19 listopada 2013 r., I UZ 40/13, LEX nr 1555391; z dnia 14 czerwca 2017 r., II UZ 25/17, LEX nr 2333036; z dnia 14 listopada 2017 r., I UZ 40/17, LEX nr 2426582). Wyrok wydany na podstawie art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. jest przy tym rozstrzygnięciem dalej idącym, jednak bez wątplenia obejmuje również (niejako w pierwszej kolejności) orzeczenie o uchyleniu wyroku sądu pierwszej instancji. Ponadto, przewidziana 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. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16 (LEX nr 2159129) Sąd Najwyższy zaprezentował pogląd, że art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. służy rozwiązywaniu sytuacji, w których - ze względu na zakres kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji nie może doprowadzić do usunięcia uchybień popełnionych przez organ rentowy. Stosowany jest 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. Nie chodzi przy tym o braki decyzji usuwalne przy wstępnym rozpoznaniu odwołania od niej (por. art. 476 § 4 *in fine* k.p.c.) ani wady wynikające z naruszenia przepisów postępowania regulujących postępowanie przed organem rentowym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252).

Warto przy tym zauważyć, że przy rozpoznaniu zażalenia, o którym mowa w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy bada wyłącznie prawidłowość zastosowania art. 386 § 2 lub 4 k.p.c. i nie rozpoznaje żadnych innych zarzutów (por.

postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 października 2012 r., I CZ 143/12, LEX nr 1265545; z dnia 25 października 2012 r., I CZ 144/12, LEX nr 1265546; z dnia 21 maja 2015 r., IV CZ 10/15, LEX nr 1730602; z dnia 20 maja 2015 r., I CZ 44/15, LEX nr 1747843; z dnia 29 kwietnia 2015 r., IV CZ 3/15, LEX nr 1678970; z dnia 26 września 2017 r., II PZ 8/17, LEX nr 2397582; z dnia 7 grudnia 2017 r., II CZ 80/17, LEX nr 2439141). W szczególności ocena Sądu Najwyższego nie dotyczy prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego. Dlatego też kontroli wynikającej z art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. podlega wyłącznie to, czy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie rozpoznano istoty sprawy albo czy wydanie wyroku kończącego spór wymagałoby przeprowadzenia przez sąd odwoławczy postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), względnie czy nie doszło w tym postępowaniu do nieważności postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.).

Analiza pisemnych motywów zaskarżonego wyroku wskazuje, że Sąd Apelacyjny jako podstawę prawną rozstrzygnięcia powołuje tylko art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. i nie nawiązuje wprost do przesłanek z art. 386 § 2 lub 4 k.p.c., tj. nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy bądź konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Uzasadnieniem do wydania wyroku kasatoryjnego było stwierdzenie, że „dopiero po wydaniu decyzji ostatecznej, stwierdzającej ustawodawstwo właściwe dla wnioskodawcy i uprawomocnieniu się tej decyzji, organ rentowy powinien wydać decyzję określającą rozmiar zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy”, co ewentualnie mogłoby być oceniane jako „nierozpoznanie istoty sprawy”. Istotą rozpoznawanej sprawy, co wynika z treści zaskarżonej decyzji, jest bowiem określenie zadłużenia wnioskodawcy za okres od listopada 2013 r. do stycznia 2015 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy wraz z odsetkami w związku z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej, przy przyjęciu, że jako właściwe miało zastosowanie do wnioskodawcy w spornym okresie ustawodawstwo polskie. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie jednolicie przyjmuje, że „nierozpoznanie istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c., jest wadliwością rozstrzygnięcia polegającą na wydaniu przez sąd pierwszej instancji orzeczenia, które nie odnosi się do tego, co

było przedmiotem sprawy, bądź zaniechaniu zbadania przez ten sąd materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów stron z powodu bezpodstawnego przyjęcia, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (por. postanowienie z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 22; z dnia 12 lutego 2002 r., I CKN 486/00, OSP 2003 nr 3, poz. 36, z dnia 19 czerwca 2013 r., I CSK 156/13, LEX nr 1365587; z dnia 25 czerwca 2015 r., V CZ 35/15, LEX nr 1768882; z dnia 7 kwietnia 2016 r., II CZ 6/16, LEX nr 2023777).

Tymczasem, jak wynika z dołączonych do zażalenia załączników, po wniesieniu przez wnioskodawcę apelacji w tej sprawie organ rentowy wydał w dniu 26 września 2017 r. decyzję ostateczną, ustalającą dla wnioskodawcy jako właściwe ustawodawstwo polskie, która została poddana kontroli sądu ubezpieczeń społecznych. Decyzja ta przesądza prawomocnie, że do wnioskodawcy - poczynając od dnia 6 listopada 2013 r. - ma w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą zastosowanie ustawodawstwo polskie jako właściwe, zaś wnioskodawca w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji nie kwestionował wysokości zaległości składowych a jedynie podleganie polskiemu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że odpadła przesłanka, która w ocenie Sądu drugiej instancji uzasadniała, zarówno uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji, jak i poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu

Z tych względów orzeczono jak w sentencji (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. w związku z art. 394<sup>1</sup> § 3 k.p.c.).