

POSTANOWIENIE

Dnia 25 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania P. B.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w J.
o ustalenie właściwego ustawodawstwa,
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 30 maja 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

- 1. uznaje cofnięcie zażalenia za niedopuszczalne,**
- 2. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz z
rozstrzygnięciem o kosztach postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w J. (organ rentowy) decyzją z 7 października 2015 r. stwierdził, że w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. wnioskodawca P.B. podlegał ustawodawstwu polskiemu w zakresie zabezpieczenia społecznego. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że został poinformowany przez słowacką instytucję zabezpieczenia społecznego, iż w stosunku do wnioskodawcy wydana została w dniu 18 sierpnia 2011 r. decyzja stwierdzająca, że w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. nie został

objęty obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym emerytalnym i na wypadek bezrobocia z tytułu zatrudnienia u pracodawcy B. B. zgodnie ze słowackim ustawodawstwem, a decyzja ta stała się prawomocna i wykonalna w dniu 7 kwietnia 2014 r. wskutek wydania przez Centralę słowackiej instytucji zabezpieczenia społecznego w dniu 28 marca 2014 r. decyzji odrzucającej odwołanie pracodawcy. Organ rentowy uznał, że we wskazanym okresie jedynym realizowanym przez P. B. tytułem ubezpieczenia było prowadzenie przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej w kraju.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył P. B., wnosząc o jej zmianę przez ustalenie, że w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. miało do niego zastosowanie ustawodawstwo słowackie w zakresie zabezpieczenia społecznego. Wnioskodawca zarzucił brak dokonania przez pozwany organ rentowy wyjaśnienia wątpliwości związanych z jego sytuacją na Słowacji co skutkuje tym, że decyzja jest przedwczesna. Podniósł, że postępowanie odwoławcze od decyzji słowackiej instytucji zabezpieczenia społecznego stwierdzającej brak jego tytułu ubezpieczeń na Słowacji, nie zostało jeszcze zakończone, a Sąd Wojewódzki w P. wyrokiem z 5 sierpnia 2015 r. uwzględnił odwołania zarówno jego jak i pracodawcy B. B. i uchylił decyzję kierując sprawę do ponownego rozpoznania przez S. Oddział w K.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 15 maja 2017 r., IV U (...), oddalił odwołanie P. B. Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca od 1 lutego 1994 r. prowadzi na terenie Polski pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie handlu hurtowego artykułami przemysłowymi. W okresie prowadzenia tej działalności zawarł umowę o pracę z B. B. C. na terenie Republiki Słowackiej na okres od 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. Decyzją z 18 sierpnia 2011 r. słowacka instytucja zabezpieczenia społecznego (S. Oddział w K.) stwierdziła, że wnioskodawca nie został objęty ubezpieczeniem zdrowotnym, emerytalnym i na wypadek bezrobocia z tytułu pracy w firmie B. B. w wyżej wskazanym okresie. Odwołanie wnioskodawcy od powyższej decyzji zostało odrzucone przez Centralę instytucji słowackiej decyzją z 28 marca 2014 r. Organ rentowy w dniu 4 maja 2015 r. otrzymał powyższe informacje od słowackiej instytucji zabezpieczenia społecznego, ze wskazaniem, że decyzja, stwierdzająca brak tytułu ubezpieczeń społecznych wnioskodawcy na Słowacji, stała się prawomocna i wykonalna z dniem 7 kwietnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń

Spółecznych pismem z 29 lipca 2015 r. poinformował P. B. i słowacką instytucję zabezpieczenia społecznego o ustaleniu dla wnioskodawcy jako właściwego w okresie 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. ustawodawstwa polskiego w zakresie zabezpieczeń społecznych, co wobec braku zastrzeżeń słowackiej instytucji, doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w dniu 5 sierpnia 2015 r. Sąd Wojewódzki w P. uchylił obie decyzje S. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji oraz iż w sprawie wnioskodawcy toczy się postępowanie przed Sądem Najwyższym Republiki Słowackiej.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca nie legitymuje się zaświadczeniem A1 na sporny okres zatrudnienia na Słowacji. Sąd pierwszej instancji uznał, że w okresie od 1 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2010 r. jedyny tytuł ubezpieczenia odwołującego się był związany z prowadzoną w kraju pozarolniczą działalnością gospodarczą, co uzasadniało wydanie zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy stwierdził, że organ rentowy nie naruszył art. 16 ust. 2 i ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 987/2009 dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 2009 Nr 284 s. 1, dalej: rozporządzenie nr 987/2009) w zakresie procedury dotyczącej stosowania art. 13 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: rozporządzenie nr 883/2004). Przyjęcie przez obie instytucje zgodnego stanowiska co do właściwego dla P.B. ustawodawstwa polskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego czyniło zbędnym wdrażanie procedury dialogu i koncyliacji przewidzianej w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

W przedmiotowej sprawie organ rentowy poinformował instytucję słowacką o tymczasowym określeniu dla wnioskodawcy ustawodawstwa polskiego, a instytucja ta nie zanegowała w terminie dwóch miesięcy tego ustalenia, co uprawniało do wydania ostatecznej decyzji z 7 października 2015 r.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w sytuacji osiągnięcia przez właściwe instytucje ubezpieczeniowe wspólnego porozumienia co do właściwego

ustawodawstwa, prowadzone aktualnie na terenie Słowacji w sprawie wnioskodawcy postępowanie sądowo-administracyjne nie stanowi przeszkody do zakończenia sprawy.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 30 maja 2018 r., III AUa (...), wydanym na skutek apelacji wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 15 maja 2017 r., IV U (...), uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w J. z 7 października 2015 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że zaskarżona decyzja oparta została na założeniu nieistnienia na Słowacji tytułu ubezpieczeń społecznych wnioskodawcy, a zatem braku wystąpienia elementu transgranicznego, który uzasadniałby zastosowanie art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004. W ocenie Sądu drugiej instancji było to założenie przedwczesne, ponieważ nie doszło do ostatecznego wyłączenia wnioskodawcy z systemu zabezpieczeń społecznych na Słowacji wskutek toczącego się nadal postępowania administracyjno-sądowego w jego sprawie na Słowacji. Sąd Apelacyjny wskazał, że skoro wnioskodawca w odwołaniu powoływał się na wyrok Sądu Wojewódzkiego w P. z 5 sierpnia 2015 r. to organ rentowy powinien był zastosować przewidzianą w art. 477⁹ § 2 k.p.c. autokorektę zaskarżonej decyzji, w wyniku postępowania wyjaśniającego ze słowacką instytucją zabezpieczenia społecznego, czego jednak nie uczynił.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w okolicznościach faktycznych sprawy konieczne jest skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który w związku z nowo ujawnionymi okolicznościami, powinien wdrożyć z instytucją zabezpieczenia społecznego na Słowacji przewidzianą w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 procedurę dialogu i koncyliacji, co uzasadniać może wykorzystanie przewidzianej w pkt 4 Decyzji Nr A 1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 (Dz. Urz. UE nr C 106/1; dalej decyzja nr A1), instytucji zawieszenia postępowania do czasu prawomocnego przesądzenia

istnienia tytułu ubezpieczeń społecznych na Słowacji P. B. w spornym okresie czasu.

Zdaniem Sądu drugiej instancji fakt nieuzyskania przez odwołującego się zaświadczenia A1 za sporny okres zatrudnienia na Słowacji, nie może być okolicznością przesądzającą o wyniku sporu, ponieważ wydanie tego rodzaju dokumentu poprzedzać musi przesądzenie o właściwym dla danego ubezpieczonego ustawodawstwie kraju, którego instytucja ma to zaświadczenie wydać, co przewiduje wprost art. 19 ust. 2 Rozporządzenia nr 987/2009 stanowiąc, że tego rodzaju poświadczenie wydaje instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości zażaleniem pełnomocnik organu rentowego zarzucając naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie 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 Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i przekazanie sprawy bezpośrednio organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, z uwagi na przedwczesne rozstrzygnięcie sprawy, w sytuacji, gdy brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia.

Organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pełnomocnik organu rentowego pismem z dnia 24 września 2018 r., wskazując na treść art. 394¹ § 3 k.p.c. w związku z 398²¹ k.p.c. i art. 391 § 2 k.p.c., cofnął zażalenie na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) z 30 maja 2018 r. podnosząc, że Sąd Najwyższy jest związany oświadczeniem skarżącego o cofnięciu zażalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Cofnięcie zażalenia należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ jest sprzeczne z interesem ubezpieczonego (art. 469 k.p.c.) czemu dał już wyraz Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 października 2018 r., III UZ 10/18 (LEX nr 256332) w analogicznej sprawie. Przypomnieć należy, że w niniejszej sprawie występuje tożsamy problem, jak przedstawiony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 lipca 2018 r., III UZ 10/18 do rozstrzygnięcia przez skład powiększony a dotyczący

pojęcia „nierozpoznania istoty sprawy”, 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. Dlatego w celu ochrony interesu ubezpieczonego w kontekście ustalenia prawidłowego, właściwego ustawodawstwa, jak również zapewnienia jednolitości orzecznictwa przez zastosowanie wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 września 2020 r., III UZP 4/18 (LEX nr 3048733), wniesione w sprawie zażalenie powinno zostać rozpoznane. Dodatkowo Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela argumentację przedstawioną w postanowieniu z 16 października 2018 r., III UZ 10/18 i dlatego, na podstawie art. 469 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz art. 391 § 2 k.p.c. uznał cofnięcie zażalenia za niedopuszczalne.

2. Zgodnie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c., zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że kontrola dokonywana w ramach tego środka powinna mieć charakter formalny, skupiający się na przesłankach uchylenia orzeczenia sądu pierwszej instancji. Ponieważ zażalenie przewidziane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest skierowane przeciwko uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, ocenie w tym postępowaniu zażaleniowym może być poddana jedynie prawidłowość zakwalifikowania przez sąd odwoławczy określonej sytuacji procesowej jako odpowiadającej powołanej przez ten sąd podstawie orzeczenia kasatoryjnego.

Oznacza to, że Sąd Najwyższy sprawdza jedynie, czy rzeczywiście doszło do nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo czy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, bądź czy w rachubę wchodziła podstawa nieważności postępowania. Tylko wystąpienie tych przesłanek ma znaczenie w postępowaniu wywołanym wniesionym zażaleniem (por. postanowienie Sądu Najwyższego: z 10 czerwca 2014 r., III PZ 6/14, LEX nr 1486981; z 30 września 2014 r., III UZ 9/14, LEX nr 1515151; z 21 października 2014 r., III PZ 9/14, LEX nr 1532750; z 20 lutego 2015 r., LEX nr 1677146; z 22

lipca 2015 r., I UZ 6/15, LEX nr 1767098; z 14 lipca 2016 r., II UZ 22/16, LEX nr 2080525; z 24 listopada 2017 r., III CZ 35/17, LEX nr 2459681).

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 orzecnictwie 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. Treść art. 477^{14a} k.p.c. nie ma bytu samodzielnego i zastosowanie przepisu wymaga w pierwszej kolejności spełnienia warunków z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2020 r., III UZ 31/20, LEX nr 3070416). Ponadto, 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 11 lipca 2007 r., III UK 20/07, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 264).

Odnosząc powyższe zapatrywania prawne do okoliczności faktycznych występujących w niniejszej sprawie w powołanej już uchwale III UZP 4/18 Sąd Najwyższy 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. W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie można uznać, że wyrok sądu słowackiego (sądu

państwa, o którego ustawodawstwo ustalenia wnosił ubezpieczony) uchylający decyzję tamtejszej instytucji 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 uchylecia przedmiotowej decyzji słowackiego organu rentowego, organ ten zmienił swoje stanowisko i doszłoby do rozbieżności pomiędzy 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 objęcia skarżącego ubezpieczeniem słowackim, umożliwiałoby to Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zmianę stanowiska (por. art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Do tego momentu obowiązuje decyzja pierwotnie wydana przez polski organ ubezpieczeniowy i ona podlega ocenie przez sąd polski w konsekwencji jej zaskarżenia.

Dlatego w stanie faktycznym niniejszej sprawy bez znaczenia pozostaje nieuwzględnienie przez Sąd Okręgowy, trwającego w trakcie postępowania o ustalenie ustawodawstwa, postępowania sądowego na Słowacji w przedmiocie podlegania ubezpieczeniu społecznemu w tym kraju. W postępowaniach o ustalenie właściwego ustawodawstwa sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. Jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i concyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia nr 883/2004. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola

dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazanej wyżej procedury (por. orzecznictwo powołane w uzasadnieniu powołanej uchwały z 9 września 2020 r., III UZP 4/18, 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).

Ocena, czy została wyczerpana wymagana przez art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 procedura współdziałania, wymaga ustaleń faktycznych co do treści informacji wymienianych pomiędzy właściwymi instytucjami. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 września 2016 r., I UZ 14/16 (LEX nr 2153430) wskazał, że wyznaczone zakresem art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 obowiązki instytucji właściwej miejsca świadczenia pracy sprowadzają się do udzielenia (także z własnej inicjatywy) stosownych wyjaśnień i przedstawienia swojego stanowiska (opinii) odnośnie do ustawodawstwa właściwego.

Zakres i wyniki postępowania dowodowego przeprowadzonego przez Sąd pierwszej instancji przemawiają za uznaniem, że Sąd ten dokonał ustaleń pozwalających na ocenę, iż został spełniony tak rozumiany obowiązek nawiązania kontaktów przez instytucje dwóch państw członkowskich i że doszło zrealizowania postępowania w tym zakresie. Dodać też należy, że w sytuacji, gdy obie instytucje właściwe dojdą do wspólnego porozumienia, to ma ono decydujące znaczenie dla ustalenia ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 883/2004 mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich albo zapobieżenie sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu, a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (ze względu na wysokość składek).

Odnosząc się zatem do ustalonego stanu faktycznego sprawy należy wskazać, że organ rentowy przeprowadził stosowną procedurę, a tym samym, nie istnieją przesłanki do uchylenia wyroku Sądu Okręgowego oraz zaskarżonej decyzji.

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.