

Sygnatura akt IV U 861/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 grudnia 2020 r.

Sąd Okręgowy w Elblągu – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w następującym składzie:

Przewodniczący: sędzia del. Agnieszka Walkowiak

po rozpoznaniu w dniu 30 grudnia 2020 r. w Elblągu na posiedzeniu niejawnym

spraw z odwołań E. G.

1. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 2 lipca 2018 r., nr (...)**

z udziałem A. L.

2. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 2 lipca 2018 r., nr (...)**

z udziałem T. M.

3. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 3 lipca 2018 r., nr (...)**

z udziałem M. C.

4. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 2 lipca 2018 r., nr (...)**

z udziałem E. S.

5. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 4 lipca 2018 r., nr (...)**

z udziałem B. W.

6. **od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. z dnia 12 września 2018 r., nr (...)**

z udziałem K. S.

o podleganie ustawodawstwu polskiemu

na podstawie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. uchyla zaskarżone decyzje i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sygn. akt IV U 861/20

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) z dnia 2 lipca 2018 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) oraz art. 11 ust.

3 lit. a ww. rozporządzenia, po przeprowadzonym z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie potwierdzenia lub wykluczenia nieprawidłowości zgłoszenia pracowników do ubezpieczenia wycofał wydane zaświadczenie A1 w stosunku do A. L. stwierdzające, że w okresie od 17 stycznia do 28 lutego 2017 r., od 5 marca do 7 kwietnia 2017 r. oraz od 1 maja do 26 czerwca 2017 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie i stwierdził, że w okresach od 17 stycznia do 1 marca 2017 r., od 5 marca do 6 kwietnia 2017 r., od 2 maja do 26 czerwca 2017 r. oraz od 8 lipca do 31 sierpnia 2017 r. nie będzie podlegała ustawodawstwu polskiemu.

Decyzją nr (...) z dnia 2 lipca 2018 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 3 lit. a ww. rozporządzenia, po przeprowadzonym z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie potwierdzenia lub wykluczenia nieprawidłowości zgłoszenia pracowników do ubezpieczenia wycofał wydane zaświadczenie A1 w stosunku do T. M. stwierdzające, że w okresie od 30 lipca do 30 sierpnia 2017 r. i od 6 listopada 2017 r. do 6 stycznia 2018 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie i stwierdził, że w okresach od 29 czerwca do 30 sierpnia 2017 r., od 6 listopada 2017 r. do 6 stycznia 2018 r. oraz od 6 marca do 28 kwietnia 2018 r. nie będzie podlegała ustawodawstwu polskiemu.

Decyzją nr (...) z dnia 3 lipca 2018r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 3 lit. a ww. rozporządzenia, po przeprowadzonym z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie potwierdzenia lub wykluczenia nieprawidłowości zgłoszenia pracowników do ubezpieczenia wycofał wydane zaświadczenie A1 w stosunku do M. C. stwierdzające, że w okresie od 13 maja do 4 czerwca 2017 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie i stwierdził, że w okresach od 13 maja do 4 czerwca 2017 r. oraz od 21 czerwca do 24 lipca 2017 r. nie będzie podlegała ustawodawstwu polskiemu.

Decyzją nr (...) z dnia 2 lipca 2018r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 3 lit. a ww. rozporządzenia, po przeprowadzonym z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie potwierdzenia lub wykluczenia nieprawidłowości zgłoszenia pracowników do ubezpieczenia wycofał wydane zaświadczenie A1 w stosunku do E. S. stwierdzające, że w okresie od 10 lipca do 4 września 2016 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie i stwierdził, że w okresach od 9 lipca do 9 września 2016 r. nie będzie podlegała ustawodawstwu polskiemu.

Decyzją nr (...) z dnia 4 lipca 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 3 lit. a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) po przeprowadzonym

z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego stwierdził, że B. W. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 2 lutego do 14 marca 2018 r.

Decyzją nr (...) z dnia 12 września 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2019 r., poz. 300, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 3 lit. a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii (...) nr 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) po przeprowadzonym z „urzędu” postępowaniu wyjaśniającym w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego stwierdził, że K. S. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 30 marca do 1 kwietnia 2017 r., od 4 kwietnia do 27 kwietnia 2017 r. oraz od 30 kwietnia do 22 lipca 2017 r.

U podstaw takiego rozstrzygnięcia legło ustalenie przez organ rentowy, że pracodawca – firma (...), nie spełniła wymagań przewidzianych w art. 12 ust.1 w/w rozporządzenia nr 883/2004 dla przedsiębiorcy delegującego, ponieważ nie prowadzi zazwyczaj znacznej części działalności w Polsce z zakresu pośrednictwa pracy, w tym opieki. Zdaniem pozwanego za takim wnioskiem przemawia brak prowadzenia przez ww. działalności w zakresie usług opiekuńczych na terytorium Polski; uzyskiwanie obrotów na terenie Polski jedynie ze sprzedaży odzieży oraz produktów tekstylnych oraz potwierdzenie przez płatnika, że jego aktywność zawodowa oraz centrum zainteresowania znajduje się na terenie Niemiec. Dlatego też, zdaniem organu, w wymienionych wyżej okresach, wobec ubezpieczonych nie będzie miało zastosowania ustawodawstwo polskie, lecz na podstawie art. 11 ust. 3 lit. a w/w rozporządzenia będą oni podlegać ustawodawstwu niemieckiemu.

Z akt sprawy wynikało, że w stosunku do ubezpieczonych, poza K. S. i B. W., pozwany wycofał wydane zaświadczenie A1, odnośnie pozostałych ubezpieczonych płatnik w okresie ich zatrudnienia nie występował do ZUS z wnioskiem o wystawienie zaświadczenia A1 za okres pracy świadczonej w Niemczech. W związku z pismem Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie legalności zatrudnienia w firmie (...), organ rentowy przeprowadził postępowanie kontrolne w celu potwierdzenia lub wykluczenia nieprawidłowości zgłoszenia pracowników do ubezpieczeń społecznych oraz weryfikacji osiąganych przez firmę obrotów. W wyniku przeprowadzonej kontroli pozwany wydał zaskarżone decyzje.

Skarżąca – płatnik, kwestionując prawidłowość zaskarżonych decyzji, w swoich odwołaniach od przedmiotowych decyzji, opisanych powyżej, zarzuciła naruszenie art. 11 ust.3 lit. a w związku z art. 12 ust.1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w związku z art. 14 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009, oraz z daleko posuniętej ostrożności procesowej – naruszenie art. 13 ust.1 lit. b. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.

Zarządzeniem z dnia 27 czerwca 2019 r. Przewodniczący zwrócił akta organowi rentowemu, wskazując, że w jego ocenie zgromadzony w aktach organu rentowego materiał nie pozwala na sądową kontrolę zaskarżonych decyzji. Organ rentowy zaniechał bowiem przeprowadzenia właściwej procedury uzgodnieniowej w zakresie określenia właściwego ustawodawstwa z niemieckim organem ubezpieczeniowym.

W uzasadnieniu zarządzenia wskazano, że stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego pracy najemnej w systemie prawnym państwa wykonywania pracy, podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/04, dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Nie może budzić wątpliwości, że instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego może powziąć wątpliwości zarówno co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, jak i czasu jego trwania. Jednak wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania ubezpieczonego nie może rozstrzygać samodzielnie, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009, które nakazują zwrócić się – w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności – do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie

rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Zastosowanie znajduje 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 (Dz. U. UE. C 106 z 24 kwietnia 2010 r.).

Polski organ rentowy dokonał ustaleń leżących u podstaw zaskarżonych decyzji, bez przeprowadzenia procedury koordynacji zabezpieczenia społecznego. Z akt pozwanego nie wynikało bowiem, by pozwany wymienił z instytucją niemiecką jakiegokolwiek pisma, lub by nawiązał z nią kontakt w celu ustalenia, czy ubezpieczona z tytułu świadczonych na terenie Niemiec usług opieki podlega niemieckiemu ubezpieczeniu społecznemu. Brak przeprowadzenia powyższej procedury prowadził do uznania, że pozwany nie był władny do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii podlegania ustawodawstwu państwa członkowskiego. W ocenie Sądu organ rentowy zaniechał przeprowadzenia właściwej procedury uzgodnieniowej w zakresie określenia właściwego ustawodawstwa z niemieckim organem ubezpieczeniowym.

W postępowaniu po zwrocie akt organowi rentowemu, pozwany miał uruchomić procedury określone w art. 6 i 16 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 i w ramach tej procedury ponownie zbadać okoliczności niniejszej sprawy i rozważyć uchylenie zaskarżonych decyzji jako niezgodnych z ww. przepisami rozporządzeń.

Organ rentowy wykonując zarządzenia z dnia 13 września 2019 r. i 5 listopada 2019 r. pismem z dnia 18 listopada 2019 r. poinformował, że zwrócił się do niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej, informując o wydanych decyzjach stwierdzających niepodleganie ustawodawstwu polskiemu z uwagi na nie spełnienie przez Firmę (...) warunków przedsiębiorcy delegującego zgodnie art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 – nie prowadzi znacznej części działalności na terytorium Polski, gdzie posiada swoją siedzibę. W piśmie organ rentowy wskazał, że ubezpieczone powinny podlegać ustawodawstwu państwa wykonywania pracy, czyli niemieckiemu oraz zwrócił się o nadesłanie informacji, czy ubezpieczone zostaną włączone do ubezpieczeń niemieckich. Niemiecka instytucja ubezpieczeniowa nie odpowiedziała na pisma pozwanego.

W ocenie Sądu zaskarżone decyzje zostały wydane przedwcześnie, nie dokonano bowiem procedury uzgodnieniowej między instytucjami ubezpieczeniowymi. Podjęte przez pozwanego czynności, po zwrocie akt organowi rentowemu zarządzeniem z dnia 27 czerwca 2019 r. nie wyczerpały tej procedury, dlatego też zaskarżone decyzje podlegały uchyleniu.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 rozporządzenia nr 883/2004).

W przepisie ust. 1 artykułu 11 wyrażono generalną zasadę podlegania ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego. Oznacza to z jednej strony, że osoba przemieszczająca się w obrębie Unii nie może być pozbawiona ochrony socjalnej (wyłączona z systemu zabezpieczenia społecznego jakiegokolwiek państwa członkowskiego), z drugiej natomiast strony nie jest dopuszczalne podwójne obciążanie zainteresowanego z racji konieczności podlegania systemowi zabezpieczenia społecznego więcej aniżeli jednego państwa członkowskiego.

Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, 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. Stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE Polskie wydanie specjalne Rozdział 05, Tom 05, s. 72 ze zm.) dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie II UK 333/12).

Powyzszą zasadę pozwany naruszył, uznając, na podstawie materiału dowodowego zebranego w trakcie kontroli, że ustawodawstwo polskie nie będzie miało zastosowania wobec ubezpieczonych, lecz ustawodawstwo niemieckie. Dlatego też, Sąd wskazał, że w przypadku wątpliwości co do podlegania przez daną osobę ustawodawstwu swojego lub innego państwa członkowskiego, pozwany – aby uniknąć naruszenia art. 11 ust. 1 rozporządzenia – powinien zastosować procedurę wynikającą z rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009 (art. 16 oraz art. 6).

W okolicznościach niniejszej sprawy, mając na uwadze przedmiot zaskarżonych decyzji, opisanych na wstępie, wskazać należy, że zasadą, która mogła mieć zastosowanie przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia wobec ubezpieczonych, była zasada koordynacji określona w art. 13 rozporządzenia nr 883/2004.

W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich. Procedurę tę określa art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Istotne znaczenie ma tu stanowisko przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II UK 333/12 (OSNP 2014 Nr 3, poz. 47). Sąd Najwyższy stwierdził, że ostateczną decyzję wydaje instytucja ubezpieczenia społecznego kraju, w którym złożono wniosek o ustalenie właściwego ustawodawstwa, ale w takiej sprawie powinno najpierw dojść do ustalenia właściwego ustawodawstwa w drodze decyzji tymczasowej, doręczonej właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 1 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. Dopiero po zaakceptowaniu przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową decyzji tymczasowej lub przeprowadzeniu wzajemnych uzgodnień w drodze procedury koncyliacji, możliwe jest wydanie decyzji ostatecznej. Sąd, w postępowaniu odwoławczym od takiej decyzji, skupia uwagę na zachowaniu właściwej procedury wydania decyzji, gdyż jego kompetencje do oceny stanu prawnego w innym państwie unijnym podlegają ograniczeniom, wynikającym również z konieczności sprawnego i szybkiego załatwiania takich spraw.

Celem przepisów koordynacyjnych było wprowadzenie mechanizmu efektywnego, transparentnego i szybkiego rozstrzygnięcia sporów o ustalenie właściwego ustawodawstwa. 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 sprawić, iż właściwym dla nich stanie się inne państwo ani że będzie się do nich stosować jego ustawodawstwo (pkt 11 preambuły rozporządzenia nr 883/2004). Stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego pracy najmniej w systemie prawnym państwa wykonywania pracy, podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/04, dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Nie może budzić wątpliwości, że instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości zarówno co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, jak i czasu jego trwania, lecz trzeba podkreślić, iż może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do wnioskodawcy, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia nr 883/04 i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia nr 987/2009.

Jednak wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może sama rozstrzygać, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w art. 15 i 16 rozporządzenia nr 987/2009, które nakazują zwrócić się – w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności – do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Zastosowanie znajduje 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 (Dz. U. UE. C 106 z 24 kwietnia 2010 r.).

Zatem wątpliwości co do ustalenia właściwego ustawodawstwa powzięte przez organ rentowy w niniejszej sprawie (organ miejsca zamieszkania), wymagały w ocenie Sądu – ze względu na zaistnienie czynnika ponadkrajowego

w ubezpieczeniu społecznym – zastosowania procedury przestrzegającej właściwość i kompetencje instytucji ubezpieczeń społecznych, przewidzianej w przepisach art. 16 w/w rozporządzenia nr 987/2009.

Zgodnie z treścią art. 16 ust.1–4 tego rozporządzenia:

1. „Osoba, która wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich, informuje o tym instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania.
2. Wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego, uwzględniając art. 13 rozporządzenia podstawowego oraz art. 14 rozporządzenia wykonawczego. Takie wstępne określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Instytucja ta informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu.
3. Tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa, przewidziane w ust. 2, staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich, zgodnie z ust. 2, o ile ustawodawstwo nie zostało już ostatecznie określone na podstawie ust. 4, lub przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji informuje instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przed upływem tego dwumiesięcznego terminu o niemożności zaakceptowania określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii.
4. W przypadku gdy z uwagi na brak pewności co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa niezbędne jest nawiązanie kontaktów przez instytucje lub władze dwóch lub więcej państw członkowskich, na wniosek jednej lub więcej instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich lub na wniosek samych właściwych władz, ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego jest określane na mocy wspólnego porozumienia, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego.”.

W przypadku rozbieżności opinii między zainteresowanymi instytucjami lub właściwymi władzami podmioty te starają się dojść do porozumienia zgodnie z warunkami ustalonymi powyżej, a zastosowanie ma art. 6 rozporządzenia wykonawczego.

Oznacza to, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania wnioskodawcy) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywania tam pracy najemnej. Z powyższego wynika, że 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. Ślebzak, 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). Instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego nie może sama rozstrzygać wątpliwości co do stwierdzenia właściwego ustawodawstwa, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009, które nakazują zwrócenie się – w przypadku istnienia wątpliwości bądź rozbieżności – do instytucji innego państwa członkowskiego. Instytucje niezwłocznie dostarczają lub wymieniają między sobą wszystkie dane niezbędne dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe. Przekazywanie tych danych odbywa się bezpośrednio pomiędzy samymi instytucjami lub za pośrednictwem instytucji łącznikowych. Poinformowanie przez osobę wykonującą pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jest podstawą do niezwłocznego, lecz tylko wstępnego i tymczasowego ustalenia dla niej ustawodawstwa właściwego, stosownie do zasad kolizyjnych ustalonych w art. 13 rozporządzenia podstawowego. O tymczasowym określeniu prawa, według którego obejmuje

się tę osobę ubezpieczeniem społecznym, instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy informuje wyznaczone instytucje państwa, w którym wykonywana jest praca. Od tej chwili biegnie termin dwóch miesięcy, w czasie których przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji może poinformować instytucję miejsca zamieszkania o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii. Gdy to nie nastąpi, tymczasowe określenie ustawodawstwa staje się ostateczne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2016 r., I UK 370/15, LEX nr 2166375).

Ustalenie właściwego ustawodawstwa może polegać na poświadczeniu stosowania ustawodawstwa państwa zamieszkania osoby zainteresowanej lub na wydaniu decyzji tymczasowo stwierdzającej brak podstaw do stosowania tego ustawodawstwa. Zatem pozwany w decyzji tymczasowej mógł ustalić, że ubezpieczona podlega ustawodawstwu polskiemu, jak również stwierdzić brak podstaw dla podlegania temu ustawodawstwu.

Tymczasowe ustalenie ustawodawstwa miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji państw członkowskich, o ile ustawodawstwo nie zostało określone na podstawie art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego albo gdy przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji państw członkowskich poinformuje instytucję właściwą według miejsca zamieszkania przed upływem tego terminu o niemożności zaakceptowania ustalonego ustawodawstwa lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii (art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego).

Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUa 807/19 „Regułę tę należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku bezskutecznego upływu terminu dwóch miesięcy, gdy tymczasowo określone zostało jako właściwe ustawodawstwo miejsca zamieszkania zainteresowanego, instytucja miejsca zamieszkania winna wydać decyzję ostateczną stwierdzającą podleganie ustawodawstwu państwa zamieszkania. W sytuacji zaś, gdy określenie tymczasowe wyłączało stosowanie ustawodawstwa miejsca zamieszkania zainteresowanego, a właściwe instytucje po ich poinformowaniu wydały decyzję o ustaleniu jako właściwego ustawodawstwa miejsca wykonywania pracy przez zainteresowanego, to instytucja państwa zamieszkania winna wydać decyzję ostateczną stwierdzającą brak podstaw do stosowania ustawodawstwa państwa zamieszkania zainteresowanego.

Inaczej przebiega to postępowanie w sytuacji, gdy jedna z zainteresowanych instytucji zgłosiła zastrzeżenie do tymczasowego określenia jako właściwego ustawodawstwa państwa zamieszkania zainteresowanego oraz wówczas, gdy tymczasowe określenie wyłączało stosowanie ustawodawstwa miejsca zamieszkania zainteresowanego, a właściwe instytucje miejsca wykonywania pracy po ich poinformowaniu nie podjęły kontaktu z instytucją miejsca zamieszkania (takie milczenie należy traktować jako spór między instytucjami). W takim przypadku zastosowanie znajduje regulacja przewidziana w art. 16 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego. Nieodzowne jest wówczas nawiązanie kontaktu przez instytucje lub władze dwóch lub więcej zainteresowanych Państw Członkowskich, a ustawodawstwo właściwe ustala się na podstawie wspólnego porozumienia z uwzględnieniem przepisów art. 13 i 14 rozporządzenia podstawowego. Zastosowanie powinna mieć w tej sytuacji 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 nr 883/2004.

Dla zapobieżenia, w przypadku wszczęcia opisanej powyżej procedury uzgodnieniowej, niedopuszczalnemu z punktu widzenia zasad koordynacji skutkowi w postaci wyłączenia zainteresowanego zarówno z systemu ubezpieczenia miejsca zamieszkania, jak i z systemu ubezpieczenia miejsca wykonywania pracy – w trybie art. 6 rozporządzenia wykonawczego i decyzji nr A1 jest wydawana decyzja o tymczasowym stosowaniu ustawodawstwa. Ostateczny etap sporu między instytucjami może zostać rozstrzygnięty przez Komisję Administracyjną”.

Wskazać jednocześnie należy, mając z kolei na uwadze przedmiot zaskarżonych decyzji czyli art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 – że dla ustalenia ustawodawstwa właściwego w tym wypadku stosuje się procedurę przewidzianą w art. 6 rozporządzenia nr 987/2009.

Zgodnie z przepisem art. 12 ust.1 rozporządzenia nr 883/2004 osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę. W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich. Procedurę tę określa art. 6 rozporządzenia nr 987/2009. Przepis ten z punktu widzenia systemowego dotyczy każdego innego postępowania w przedmiocie ustawodawstwa właściwego aniżeli ustalanego na podstawie art.13 rozporządzenia 883/2004 (por. Krzysztof Ślebzak – Ustalanie ustawodawstwa tymczasowego na podstawie rozporządzeń 883/2004 oraz 987/2009 Praca i Zabezpieczenie Społeczne 7/2014).

Stosownie do art. 6 rozporządzenia nr 987/2009 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, według kolejności przewidzianej w tym artykule, tj.:

a) ustawodawstwu 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) ustawodawstwu 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;

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

Stosownie do ust.3 tego artykułu, w przypadku gdy zainteresowane instytucje lub władze nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia pojawienia się rozbieżności opinii, o której mowa w ust. 1 lub 2. Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę.

Z pism organu nie wynika aby do takiego porozumienia między instytucjami doszło, tj. aby instytucja zagraniczna zaakceptowała stanowisko polskiego organu rentowego.

Wskazać należy, że procedura zgłaszania uwag i wyjaśniania wątpliwości pomiędzy instytucjami państw członkowskich została uregulowana w Decyzji nr A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncepcji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z pkt 6 decyzji, w przypadku wystąpienia jednej z sytuacji, o której mowa w pkt 1 (gdy istnieje wątpliwość, co do ważności dokumentu lub prawidłowości dowodów stanowiących poświadczenie sytuacji osoby dla celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 lub rozporządzenia nr 987/2009; albo gdy istnieje rozbieżność opinii między państwami członkowskimi w zakresie ustalenia ustawodawstwa właściwego), instytucja występująca zwraca się do instytucji wezwanej o niezbędne wyjaśnienia dotyczące jej decyzji oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie lub orzeczenie nieważności danego dokumentu lub o dokonanie przeglądu lub unieważnienie jej decyzji. Natomiast zgodnie z pkt 7 decyzji, instytucja występująca uzasadnia swój wniosek, wskazując na zastosowanie niniejszej decyzji, oraz dostarcza dowody potwierdzające/stanowiące podstawę jej wniosku. Instytucja ta wskazuje osobę do kontaktu na okres pierwszego etapu procedury dialogu.

Przede wszystkim jednak podkreślenia wymaga wskazany wyżej brak kompetencji organu rentowego do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim. Wynika to z faktu, że przepisy art. 6 ust. 1-3 rozporządzenia wykonawczego adresowane są do państw członkowskich i określają sposób postępowania właściwych organów tych państw w celu ustalenia wspólnego stanowiska odnośnie do ustawodawstwa, któremu podlega zainteresowany. Tak wyznaczony przedmiot postępowania oraz jego cel (doprowadzenia do sytuacji podlegania ustawodawstwu jednego państwa) determinuje zakres kontroli przez sąd ubezpieczeń społecznych decyzji organu rentowego o ustaleniu ustawodawstwa właściwego. W postępowaniu zapoczątkowanym odwołaniem od takiej decyzji sąd bada więc wyłącznie to, czy zachowana została właściwa procedura gwarantująca osiągnięcie celu zakładanego przez koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, nie ma natomiast uprawnienia do badania zasadności stanowiska zajętego przez inne państwo członkowskie (zaakceptowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Jest tak dlatego, że, po pierwsze, postępowanie to nie przewiduje arbitralnych decyzji państwa miejsca zamieszkania, wymagając wspólnego porozumienia z innym zainteresowanym państwem członkowskim, po drugie, nawet w wypadku sporu, to nie sąd 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 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 stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę. Co także istotne, przepisy rozporządzenia wykonawczego nie przewidują arbitralnego "odstąpienia" od wspólnego porozumienia.

Podkreślenia wymaga za Sądem Najwyższym (por. postanowienie z dnia 27 września 2016 r., sygn.. akt I Uz 14/16), że wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi poprzedzać wymagana przez art. 16 ust. 4 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 (Dz. U. EU L 284 z 30 października 2009, s. 1) procedura, a jej brak (niemożliwy do „naprawienia” w postępowaniu sądowym) oznacza, że organ rentowy, nie uzyskując stanowiska instytucji właściwej państwa świadczenia pracy najemnej, dokonał samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim wobec osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa.

W ocenie sądu powyższa zasada ma również zastosowanie do procedury uzgodnieniowej, wynikającej z art. 6 ust. 1-3 cyt. wyżej rozporządzenia wykonawczego nr 987/2009, jako zmierzającej do tego samego rozstrzygnięcia (ustalenia właściwego ustawodawstwa).

Zarządzeniem z 25 września 2020 r., w świetle wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUa 807/19 wydanego w innej podobnej sprawie tego samego płatnika, zobowiązano pozwanego do zajęcia aktualnego stanowiska w sprawie (zarządzenie k.195). Pozwany nie przedstawił swojego stanowiska.

Stosownie do art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

W ocenie Sądu nie budziło wątpliwości, że jednym ze skutków uprawomocnienia się zaskarżonych decyzji byłoby nałożenie na skarżącą płatnika składek) zobowiązania w postaci złożenia korekt dokumentów rozliczeniowych.

Mając powyższe rozważania i argumenty na uwadze, Sąd więc na mocy art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. i cytowanych wyżej przepisów orzekł jak w sentencji wyroku.