

Sygn. akt V U 659/21

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2021 r.

**Sąd Okręgowy w Kaliszu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

**w składzie:**

**Przewodniczący: Sędzia Romuald Kompanowski**

**Protokolant: p.o. stażysty Izabela Kryjom - Zuchowska**

**po rozpoznaniu w dniu 15 listopada 2021 r. w Kaliszu**

**odwołania M. K.**

**od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.**

**z dnia 27 maja 2021 r. Nr (...)**

**RWA 260000/70/2021-82010311439 - (...)**

**w sprawie M. K.**

**przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.**

**o ustalenie ubezpieczenia**

**Oddala odwołanie**

**Sędzia Romuald Kompanowski**

## UZASADNIENIE

M. K. wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. o wydanie zaświadczenia o ustawodawstwie właściwym dla osoby, która wykonuje działalność na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich UE, obejmującego okres od 20 lutego 2020 r. do 21 lutego 2021 r. 20 lutego 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał M. K. zaświadczenie (formularz A1) potwierdzające, że dla wnioskodawcy we wskazanym okresie w zakresie zabezpieczenia społecznego właściwe jest ustawodawstwo polskie.

Decyzją z 27 maja 2021 r., nr (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O.:

1. uchylił zaświadczenie A1 potwierdzające, że od 20 lutego 2020 r. do 21 lutego 2021 r. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie,
2. stwierdził, że M. K. nie podlega ustawodawstwu polskiemu od 20 lutego 2020 r. do 21 lutego 2021 r. ze względu na podleganie ustawodawstwu belgijskiemu.

W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że z załączonych przez ubezpieczonego dokumentów wynika, że normalną pracę najemną wnioskodawca wykonywał na terenie Belgii, zaś praca na terenie Polski miała charakter marginalny. Analizując złożone dokumenty Zakład nie kontaktował się z belgijską instytucją ubezpieczeniową. Instytucję tę organ rentowy zawiadomił we wrześniu 2021 r. informując o treści decyzji z 27 maja 2021 r.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł pełnomocnik M. K. zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004
2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 3a cytowanego wyżej rozporządzenia oraz art. 14 ust. 3, 8, oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009.

Wobec powyższego, wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez utrzymanie w mocy wydanego wcześniej zaświadczenia A1 oraz stwierdzenie, że okresie 20.02.2020 – 21.02.2021 odwołujący podlega ustawodawstwu polskiemu w całości.

W odpowiedzi organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

### ***Sąd Okręgowy ustalił, co następuje.***

M. K. w 2008 r. rozpoczął pozarolniczą działalność gospodarczą na własny rachunek. Prowadzi działalność ogólnobudowlaną ale główna część realizowanych prac do prace wykończeniowe w lokalach mieszkalnych od stanu deweloperskiego do stanu umożliwiającego zamieszkanie.

20 lutego 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w O. wydał zaświadczenie A1 z tytułu wykonywania pracy na własny rachunek w Polsce oraz w Belgii na okres od 20 lutego 2020 r. do 21 lutego 2021 r., potwierdzające polskie ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia 883/2004. Zaświadczenie to zostało wydane w oparciu o szacunkowe dane podane przez wnioskodawcę we wniosku o wydanie zaświadczenia A1. Z danych wynikało, że ubezpieczony w okresie tym będzie spełniał warunki do pozostania w polskim systemie ubezpieczeń na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia 883/2004.

Następnie M. K. wystąpił o wydanie zaświadczenia A1 na kolejny okres. Do wniosku zostały dołączone dokumenty potwierdzające wykonywanie działalności gospodarczej od lutego 2020 r. do lutego 2021 r.

Zgodnie wytycznymi zawartymi w procedurach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wydawania zaświadczeń A1 oraz ich weryfikacji nr 992900/500/12/2017/WUM z 28 lipca 2017 r. ustalając ustawodawstwo na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004 na kolejny okres, organ rentowy zobowiązany jest zbadać czy poprzednio podane informacje były zgodne ze stanem faktycznym. W tym celu właściwa jednostka powinna, między innymi dokonać analizy faktur za usługi wykonane w tym okresie zarówno za granicą jak i w Polsce, określić czas pracy poświęcony na wykonanie usług w Polsce oraz poza granicami kraju i liczbę wykonanych usług w kraju i za granicą, co uczyniono w sprawie odwołującego. Z przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów wynikało, że od 20 lutego 2020 r. do 21 lutego 2021 r. M. K. z działalności wykonywanej w Polsce osiągnął przychód na poziomie 2,05 %, zaś z działalności wykonywanej w Belgii 97,95 % łącznego przychodu. W innych proporcjach kształtował się czas pracy w Polsce i w Belgii. Wyniósł on w Polsce – 32,47%, w Belgii – 67,53%. Liczba świadczonych usług : w Polsce 50% w Belgii 50%. Koszt ułożenia płytek przez odwołującego w Polsce kształtował się na poziomie 25 zł/m<sup>2</sup> a w Belgii – 50 euro/m<sup>2</sup>. Z tytułu prac wykonanych w Belgii w okresie objętym decyzją odwołujący uzyskał przychód w kwocie 21 000,00 euro. W tym samym okresie przychód z działalności na terenie Polski wyniósł 1 950,00 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach organu rentowego, aktach sprawy oraz w oparciu o zeznania odwołującego.

### ***Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Odwołanie M. K. nie zasługiwało na uwzględnienie.

Należy podkreślić, że zaskarżoną decyzją pozwany organ rentowy stwierdził, że odwołujący jako osoba wykonująca pracę na terenie Polski i Belgii nie podlega ustawodawstwu polskiemu w spornym okresie . W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że organ rentowy formularzem A1 potwierdził podleganie przez ubezpieczonego

polskiemu ustawodawstwu w okresie świadczenia pracy w Polsce i Belgii. Jednocześnie jednak w wyniku kolejnego wniosku M. K. zweryfikował prawidłowość zgłoszenia go do ubezpieczeń.

Jest więc bezsporne, że pozwany organ rentowy wydał poświadczenie o podleganiu przez ubezpieczonego ubezpieczeniom społecznym w Polsce, jednocześnie jednak wobec podjętych przez ten organ czynności kontrolnych pozwany doszedł do przekonania, że ubezpieczony nie spełnia warunków podlegania ubezpieczeniom społecznym w Polsce, lecz podlega ubezpieczeniom społecznym w Belgii.

W sprawie miały zatem zastosowanie przepisy wspólnotowe w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Koordynacja ta opiera się na zasadzie, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego - art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE. L2004.166.1; Dz.U.UE-sp.05-5-72, nazywanego dalej rozporządzeniem nr 883/2004 lub rozporządzeniem podstawowym). Dla osób wykonujących pracę na własny rachunek w jednym Państwie Członkowskim, przepis art. 11 ust. 3 lit.a powyższego rozporządzenia wskazuje ustawodawstwo tego Państwa Członkowskiego. Realia niniejszej sprawy wskazują na pracę odwołującego na własny rachunek w dwóch państwach członkowskich. Zasadą, która mogła mieć zastosowanie przy wyborze jednego z dwóch ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia społecznego, jest zasada koordynacji określona w art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z tym przepisem osoba, która normalnie wykonuje pracę na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich, podlega:

a) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część pracy w tym państwie członkowskim lub

b) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się centrum zainteresowania dla jej działalności, jeżeli osoba ta nie zamieszkuje w jednym z państw członkowskich, w których wykonuje ona znaczną część swej pracy.

W celu zastosowania tej zasady regulacje unijne określają procedurę postępowania wyznaczonych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich. Procedurę tę określa 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 - Dz.Ur.UE.L 284 z 2009 r., s. 1, z późn. zm. - dalej rozporządzenie 987/2009 lub rozporządzenie wykonawcze). Art. 16 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego posługuje się co prawda zwrotem „osoba, która wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich” to jednak użyte tam określenie odnosi się także do prowadzenia działalności na własny rachunek. Ustalenie kompetencji organu rentowego oraz sądów polskich w zakresie ustalenia istnienia tytułu podlegania ubezpieczeniom w innym państwie członkowskim, odpowiednio możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 przy ustalaniu ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonego mającego miejsce zamieszkania w Polsce oraz zastosowania poszczególnych etapów procedury opisanej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 było przedmiotem kilku orzeczeń Sądu Najwyższego. Dla przykładu przywołać należało stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12 (OSNP 2014 Nr 3, poz. 47). Sąd Najwyższy stwierdził tam, 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, ponieważ stwierdzenia spełnienia warunków ubezpieczenia społecznego w systemie prawnym państwa wykonywania pracy podlegającym koordynacji na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 dokonują organy właściwe do stosowania tego prawa. Oznacza to, że polski organ rentowy (jako instytucja właściwa według miejsca zamieszkania wnioskodawcy) nie ma kompetencji do oceny spełnienia warunków objęcia wnioskodawcy ubezpieczeniem społecznym w innym państwie członkowskim z tytułu wykonywanej tam pracy. Z powyższego wynika, że do organu rentowego, jak również do sądu polskiego, należy przede wszystkim ustalenie, czy osoba uprawniona podlega ubezpieczeniu społecznemu w danym państwie członkowskim, a nie ustalenie, czy ważnym jest stosunek prawny będący podstawą objęcia jej ubezpieczeniem społecznym w tym państwie. 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).

Przedstawione zasady ulegają pewnym modyfikacjom w sytuacji, gdy wykonywana praca miała charakter marginalny lub wnioskodawca w ogóle nie wykonywał żadnych czynności na terenie drugiego państwa. Z dniem 28 czerwca 2012 r. do art. 14 rozporządzenia nr 987/2009 dodano ust. 5b („Praca o charakterze marginalnym nie będzie brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa na mocy art. 13 rozporządzenia podstawowego. Art. 16 rozporządzenia wykonawczego stosuje się we wszystkich przypadkach objętych niniejszym artykułem”).

Polski organ prowadził postępowanie kontrolne, które miało na celu ustalenie, czy ubezpieczony wykonywał pracę w Polsce w wymiarze uzasadniającym podleganie ubezpieczeniom w kraju. Korzystne rozstrzygnięcie dla pracownika następuje tylko wtedy, gdy jego praca nie cechowała się charakterem marginalnym. Ostateczną decyzję wydaje instytucja ubezpieczenia społecznego kraju, w którym złożono wniosek o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Skoro pozwany wydał poświadczenie podlegania ubezpieczeniom po czym nabrał wątpliwości co do słuszności wydanego poświadczenia i następnie to poświadczenie uchylił zawierając w sentencji decyzji stwierdzenie o niepodleganiu ustawodawstwu polskiemu, to w takiej sprawie powinno najpierw dojść do ustaleń co właściwego ustawodawstwa w drodze porozumiewania się właściwych organów. Następuje to w formie decyzji tymczasowej, doręczonej właściwemu organowi zagranicznemu na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Dopiero po zaakceptowaniu (również milczącym) przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową takiej decyzji lub przeprowadzeniu wzajemnych uzgodnień w drodze procedury koncyliacji, możliwe jest wydanie decyzji ostatecznej.

Sąd w postępowaniu odwoławczym od takiej decyzji, zobowiązany jest skupić 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 sprawiać, 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 oraz marginalnego charakteru 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

w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa z uwagi na marginalny charakter takiej pracy w jednym z państw unijnych, 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.

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 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.

Poinformowanie więc przez osobę wykonującą pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, wymaga -

ze względu na zaistnienie czynnika ponadkrajowego w ubezpieczeniu społecznym - zastosowania procedury przestrzegającej właściwości i kompetencji instytucji ubezpieczeń społecznych, przewidzianej w przepisach art. 16 rozporządzenia nr 987/2009. Informacja, o której mowa, jest podstawą do niezwłocznego, lecz tylko wstępnego i tymczasowego ustalenia dla niej ustawodawstwa właściwego, stosownie do zasad kolizyjnych ustalonych w art. 13 rozporządzenia nr 883/2004. 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.

W ocenie Sądu Okręgowego, w rozpatrywanej sprawie organ rentowy bez przeprowadzenia powyższej procedury koordynacji zabezpieczenia społecznego, w zaskarżonej decyzji stwierdził, że ubezpieczony nie podlega ustawodawstwu polskiemu bo podlega ubezpieczeniom w Belgii, a zważywszy, że wcześniej wydał poświadczenie o podleganiu ubezpieczeniom w Polsce, doszło do sprzeczności w stanowisku pozwanego. Organ rentowy bez przeprowadzenia procedury objętej koordynacją z belgijską instytucją ubezpieczeniową nie był władny samodzielnie rozstrzygnąć o braku podlegania ustawodawstwu polskiemu z uwagi na podleganie belgijskiemu systemowi ubezpieczeń.

Z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., I UZ 22/16 wynika że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, oraz sąd ubezpieczeń społecznych są pozbawieni kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim wobec osoby wnoszącej o ustalenie właściwego ustawodawstwa. Co prawda, instytucja miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o ustalenie ubezpieczenia społecznego w innym państwie może powziąć wątpliwości co do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, lecz może chodzić jedynie o wątpliwości co do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego, z uwzględnieniem art. 13 rozporządzenia podstawowego i odpowiednich przepisów art. 14 rozporządzenia wykonawczego, czyli niepewności co do tego, czy osoba wnosząca o ustalenie prawa właściwego jest objęta systemem zabezpieczenia społecznego w więcej niż jednym państwie członkowskim. Wątpliwości tych instytucja miejsca zamieszkania wnioskodawcy nie może rozstrzygać sama, lecz musi dostosować się do trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego, wskazanego w szczególności w art. 6, art. 15 oraz art. 16 rozporządzenia wykonawczego, 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.

W niniejszej sprawie organ rentowy uruchomił procedurę porozumiewania się poprzez poinformowanie belgijskiej instytucji ubezpieczeń społecznych o uchyleniu zaświadczenia A1 i braku podlegania ubezpieczeniom w Polsce. Dokonał tego pismem z 30 września 2021 r.

Niezasadne było odwołanie co do uchylenia zaświadczenia A1. W tym zakresie organ rentowy przeprowadził właściwą analizę zgromadzonego materiału wyprowadzając trafne wnioski o marginalności pracy odwołującego w Polsce. Przeprowadzone w postępowaniu odwoławczym dowody potwierdziły w całości tę ocenę. Istotne dla wyprowadzonych ocen były nie tylko proporcje co wielkości uzyskanego przychodu z działalności wykonywanej w Polsce i w Belgii. Tak znaczna rozpiętość wskazywanych przez organ rentowy proporcji przychodu wynika z różnic kursu euro w stosunku do złotówki oraz różnic w kosztach usług w Polsce i w Belgii. Istotne dla wykazania marginalności pracy odwołującego w Polsce jest porównanie rozmiaru usług wykonywanych każdym z tych krajów. Jak wynika z przedłożonych rachunków odwołujący w badanym okresie w Belgii wykonał usługi polegające na układaniu płytek na łączną kwotę 21 000,00 euro. Podawany przez niego koszt jednostkowy układania płytek w Belgii to 50 euro/m<sup>2</sup>. Oznacza to, że odwołujący ułożył płytki na powierzchni zbliżonej do 420 m<sup>2</sup>. Odpowiednio w Polsce wykonując te same prace uzyskał przychód

1 950,00 zł co przy cenie jednostkowej 25,00 zł/m<sup>2</sup> wskazuje na ułożoną powierzchnię 76 m<sup>2</sup>. Czas układania płytek przez odwołującego w obydwu krajach był ten sam. Zatem znaczną część prac odwołującego była wykonywana na terenie Belgii. Ze wskazanego wyżej porównania wynika, że na Belgię przypada 81,91% czasu a na Polskę – 18,09%.

Z tych przyczyn orzec należało jak w sentencji wyroku.

Sędzia Romuald Kompanowski