

Sygn. akt **III AUa 335/20**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2021 r.

**Sąd Apelacyjny w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marta Sawińska

Protokolant: Emilia Wielgus

po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2021 r. w P. na posiedzeniu niejawnym

sprawy **R. W.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P.**

o podleganie ubezpieczeniom społecznym

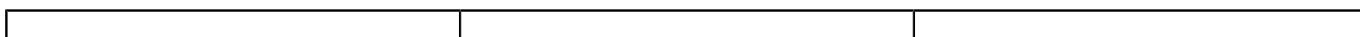
na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P.

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 21 stycznia 2020 r. sygn. akt VIII U 1660/18

1. oddała apelację,
2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P. na rzecz R. W. kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.

Marta Sawińska



## UZASADNIENIE

**Decyzją** z 20.04.2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P. stwierdził, że R. W. w okresie od 01.09.2009 r. do 31.07.2012 r. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu) z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz wskazał na wysokość minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne w powyższym okresie.

W uzasadnieniu organ rentowy podkreślił, iż z danych widniejących w jego systemie informatycznym wynika, iż R. W. został zgłoszony do obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego, rentowych i wypadkowego od 01.09.2009 r. do 31.07.2012 r. z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej prowadzonej pod nazwą (...)R. W., lecz nie dokonano zgłoszenia R. W. do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w powyższym okresie, w którym R. W. nie posiadał innego tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych.

**Odwołanie** od powyższej decyzji wywiódł R. W., domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji ewentualnie o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, a także o zasądzenie kosztów procesu.

**Wyrokiem** z 21.01.2020 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sygn. akt VIII U 1660/18 w pkt 1 wyroku uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu oraz w pkt 2 wyroku zasądził od pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P. na rzecz odwołującego R. W. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

R. W. zgłosił się od 01.09.2009 r. do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jako osoba prowadząca od tego dnia pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie działalności artystycznej. Działalność gospodarcza jest wykonywana w sposób ciągły, bez przerw i okresów zawieszenia. Od 01.08.2012 r. odwołujący jest zgłoszony do ubezpieczeń społecznych jako artysta.

22.03.2016 r. organ rentowy zawiadomił odwołującego o zamiarze wszczęcia kontroli w zakresie m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

W trakcie kontroli odwołujący, działający poprzez obsługujące go biuro rachunkowe, przedłożył kopie dokumentów z K. S. w B. dotyczącą jego osoby i roku 2012.

Pismem z 24.03.2016 r. organ rentowy wezwał odwołującego do przedłożenia dokumentu A1 dotyczącego zabezpieczenia społecznego od 01.09.2009 r. Dokument ten nie został przedłożony, co skutkowało pierwszą z wielu przerw prowadzonej kontroli.

Kontrola pozwanego zakończyła się sporządzeniem 19.01.2018 r. protokołu kontroli, w którym stwierdzono m. in., że R. W. prowadzi od 01.09.2009 r. w sposób ciągły do dnia sporządzania protokołu pozarolniczą działalność gospodarczą, z tytułu której nie został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych, nie posiadając innego tytułu do tych ubezpieczeń.

Na podstawie protokołu kontroli z 19.01.2018 r. wydano decyzję z 20.04.2018 r.

W toku kontroli, 18.01.2017 r., organ rentowy wystąpił do brytyjskiej i niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej (NIC&EO HM Revenue & Customs i GKV Spitzenverband DVKA) o potwierdzenie okresów podlegania ubezpieczeniom społecznym przez R. W. od 01.09.2009 r. Ponowne wystąpienia organu rentowego do brytyjskiego i niemieckiego organów zabezpieczenia społecznego nastąpiło ze strony pozwanego 10.05.2017 r. i 13.09.2017 r.

Pismem z 28.03.2018 r. GKV Spitzenverband poinformował organ rentowy o przekazanie wniosku o potwierdzenie ubezpieczenia na terenie Niemiec do Deutsche Rentenversicherung Bund.

Na powyższą korespondencję do czasu wydania zaskarżonej decyzji z 20.04.2018 r. organ rentowy nie uzyskał odpowiedzi.

28.05.2018 r. do organu rentowego wpłynęło odwołanie od decyzji z 20.04.2018 r., które 02.07.2018 r. zostało z aktami sprawy przekazane przez organ rentowy do sądu.

Zarządzeniem z 29.11.2018 r. zwrócono akta sprawy organowi rentowemu celem uzupełnienia materiału sprawy.

Na skutek powyższego zarządzenia pismami z: 28.06.2018 r., 29.10.2018 r., 10.01.2019 r., 15.02.2019 r., 19.04.2019 r. organ rentowy zwracał się do instytucji właściwych w zakresie zabezpieczenia społecznego w Niemczech i Wielkiej Brytanii o potwierdzenie okresów ubezpieczenia R. W..

Korespondencja pozostała bez merytorycznej odpowiedzi.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd I instancji wydał zaskarżony wyrok, w którym w pkt 1 uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu oraz w pkt 2 wyroku zasądził od pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w P. na rzecz odwołującego R. W. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że okoliczności sprawy skutkowały koniecznością uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (art. 477<sup>14</sup> §2<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 04.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2019 roku, poz. 469).

Następnie podkreślił, że zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i przebiegu ubezpieczeń.

Stosownie do art. 68a ust. 2 ustawy w zakresie między innymi określania mającego zastosowanie ustawodawstwa Zakład jest instytucją właściwą, instytucją miejsca zamieszkania, instytucją miejsca pobytu, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72, z późn. zm.) oraz instytucją łącznikową, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W myśl art. 123 ustawy w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Sąd I instancji podał, że powyższe oznacza, że w sprawach takich, jak niniejsza organ rentowy ma obowiązek prowadzić postępowanie nie tylko zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w zakresie nieuregulowanym Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także w zgodzie z przepisami powołanych powyżej rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE). Obowiązek przestrzegania przez organ rentowy przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i prowadzenia postępowania zgodnie z regułami dotyczącymi ustalania ustawodawstwa właściwego zmaterializował się w sprawie z chwilą podniesienia przez odwołującego okoliczności związanych z podleganiem przez niego obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim, co nastąpiło już na początku kontroli prowadzonej przez pozwanego, kiedy to R. W. przedłożył dokumenty dotyczące ubezpieczenia w Niemczech (k. 19 i 20 akt pozwanego).

Organ rentowy powinien zatem podjąć skutecznie czynności, o których mowa w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Sąd Okręgowy wskazał, iż osoba, która weszła w stosunki ubezpieczenia społecznego o charakterze transgranicznym przez jednoczesne wykonywanie działalności w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, swoje uprawnienie do podlegania ubezpieczeniu społecznemu tylko w jednym kraju członkowskim może zrealizować, składając wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego do instytucji państwa miejsca zamieszkania, która ma obowiązek wdrożenia procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z treścią tego przepisu, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). 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 określone 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 (ust. 4). Instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone jako mające zastosowanie, niezwłocznie informuje o tym zainteresowanego (ust. 5). Jeżeli zainteresowany nie dostarczy informacji, o których mowa w ust. 1, niniejszy artykuł stosuje się z inicjatywy instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, gdy tylko instytucja ta zapozna się z sytuacją tej osoby, na przykład za pośrednictwem innej instytucji zainteresowanej (ust. 6).

Wydanie decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego musi zatem poprzedzać procedura wymagana w szczególności przez art. 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia wykonawczego. Ocena, czy została wyczerpana procedura współdziałania wymagana przez powołane przepisy rozporządzenia wykonawczego, wymaga w pierwszej kolejności jednoznacznych ustaleń faktycznych co do treści pism wymienianych pomiędzy właściwymi instytucjami. Niewykonanie czynności opisanych w omawianej regulacji, co miało miejsce w sprawie, bowiem organ rentowy przed wydaniem decyzji nie uzyskał jakichkolwiek informacji w zakresie zabezpieczenia społecznego odwołującego z Niemiec i Wielkiej Brytanii, stanowi, zdaniem Sądu Okręgowego, rażące naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym i skutkować musiało uchynieniem decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sąd Okręgowy podkreślił, że pozwany organ rentowy przed wydaniem zaskarżonej decyzji, nie uzyskując jakiegokolwiek odpowiedzi na korespondencję kierowaną do instytucji właściwych Republiki Federalnej Niemiec i Wielkiej Brytanii, w pewnym momencie zakończył swoje postępowanie i wydał decyzję dotyczącą podlegania przez odwołującego ubezpieczeniom społecznym w Polsce. Decyzja ta jest co najmniej przedwczesna. Organ rentowy nie zastosował procedury ustalenia ustawodawstwa właściwego, przekazał niekompletny materiał sprawy do sądu, przerzucając na ten etap postępowania ciężar ustalenia istotnych w sprawie okoliczności, co w świetle powołanej regulacji jest nieprawidłowe i prowadziło wyłącznie do nieuzasadnionego wstrzymywania postępowania sądowego. W takich sprawach, jak niniejsza nie ma bowiem możliwości ustalenia właściwego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych bez wyczerpania procedury uregulowanej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, co zawsze musi nastąpić przed wydaniem decyzji administracyjnej, a sanowanie rażących błędów pozwanego w tym zakresie na etapie postępowania sądowego jest niedopuszczalne. W ocenie Sądu I instancji zgromadzony w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że organ rentowy jako wyznaczona instytucja państwa członkowskiego miejsca zamieszkania odwołującego, przed wydaniem decyzji z 20.04.2016 r., którą należy przeciw traktować jako ostateczne określenie ustawodawstwa właściwego w rozumieniu art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, poinformował w jakikolwiek sposób instytucję niemiecką, czy brytyjską o swoim ustaleniu oraz by owe instytucje udzieliły organowi rentowemu jakiegokolwiek informacji, która pozwoliłaby na przyjęcie tezy, że aprobują to ustalenie lub przynajmniej nie wnoszą do niego zastrzeżeń. Oznacza to, że organ rentowy nie przeprowadził żadnej, skutecznej, ujmowanej nawet w sposób najbardziej uproszczony, procedury określonej w powołanym wcześniej art. 16 rozporządzenia wykonawczego. Nieprzeprowadzenie tej procedury (niemożliwe do „naprawienia” w postępowaniu sądowym) oznacza zaś, że organ rentowy, nie uzyskując stanowiska instytucji właściwej państwa innych państw członkowskich, dokonał samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim wobec

odwołującego. Tego rodzaju rozstrzygnięcie leży natomiast nie tylko poza kompetencją organu rentowego, ale także nie stanowi decyzji co do istoty sprawy, którą wywołał wniosek o ustalenie ustawodawstwa mającego zastosowanie do skarżącej, obligujący do wspólnego porozumienia z instytucją właściwą państwa wykonywania pracy (vide wyrok Sądu Najwyższego z 15.03.2018 r., II UK 44/17, postanowienia Sądu Najwyższego z 27.09.2016 r., I UZ 14/16 oraz z 20.11.2016 r., I UZ 48/16).

Oceny tej nie może zmienić oczekiwanie przez organ rentowy na przedstawienie przez odwołującego formularza A1 wystawionego przez instytucję niemiecką, czy brytyjską. W kwestii ustalenia ustawodawstwa właściwego obowiązkiem organu rentowego jest w takiej sytuacji, jak w niniejszej sprawie, przeprowadzenie pełnej procedury opisanej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, co powinno nastąpić w ramach ponownego rozpoznania sprawy i wino poprzedzać wydanie kolejnej decyzji dotyczące podlegania przez odwołującego polskim ubezpieczeniom społecznym. Nagłe przerwanie przez pozwanego czynności zapoczątkowanych wystąpieniami z 18.01.2017 r. (druk E001 w aktach pozwanego) było nieprawidłowe, stanowi o rażącym naruszeniu obowiązków nałożonych na pozwanego przepisami rozporządzenia wykonawczego, w tym art. 16, ale także przepisów k.p.a., w tym art. 7 nakazującego podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Trudno zaś uznać, ażeby organ rentowy przed wydaniem decyzji ustalił wszystkie niezbędne dla rozstrzygnięcia okoliczności, skoro nie przeprowadzono właściwych czynności opisanych powyżej, a stwierdzone braki i naruszenia uniemożliwiły wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, na co wskazuje choćby niewykonanie przez długi okres zarządzenia o zwrocie akt sprawy z 26.11.2018 r.

Mając na uwadze powyższe - zdaniem Sądu Okręgowego - w niniejszej sprawie wstępnie zachodzi konieczność przeprowadzenia przez organ rentowy procedury uregulowanej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, co powinno polegać na umożliwieniu zajęcia odpowiedniego stanowiska przez właściwe instytucje ubezpieczeń społecznych Republiki Federalnej Niemiec i Wielkiej Brytanii, celowym było uchylenie decyzji organu rentowego, aby organ ten rozpoznał sprawę we właściwym (wskazanym wyżej) trybie. Możliwość wydania wyroku kasatoryjnego przez sąd pierwszej instancji w takich okolicznościach, jak w niniejszej sprawie w sprawie, wynika z przepisu art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c..

Sąd Okręgowy podkreślił, iż wydanie decyzji w przedmiocie podlegania przez odwołującego polskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego, w tym podlegania obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym nie jest ograniczone czasowo i może nastąpić w każdej chwili, nawet wówczas, gdy przedawnieniu uległy należności składkowe związane z tym obowiązkiem (vide uchwała Sądu Najwyższego z 09.06.2016 r., III UZP 8/16). Pogląd wyrażony w tym zakresie w odwołaniu jest zatem błędny. W świetle powyższego dziwić tym bardziej musi wydanie przez pozwanego zaskarżonej decyzji bez należytego i wszechstronnego zbadania sprawy.

O kosztach postępowania przed Sądem I instancji Sąd orzekł na podstawie w art. art. 98 § 1, 3 i 4 k.p.c. w zw. § 9 ust. 2 i § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych

**Apelację** od powyższego wyroku wniósł organ rentowy zaskarżając go w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na zastosowaniu w niniejszej sprawie przepisu art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. i uchylenie na jego podstawie decyzji z dnia 20.04.2018 r., znak: (...) oraz przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, pomimo, że w sprawie nie zachodziły ustawowe przesłanki do zastosowania tego przepisu, ponieważ zaskarżona decyzja:

- nie nakłada na ubezpieczonego zobowiązania, a tym bardziej nie ustala wymiaru tego zobowiązania, nie była również decyzją obniżającą świadczenie;
- nie została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowania przed organem rentowym.

Wskazując na powyższe zarzuty organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego

rozpoznania. Nadto wniósł o zasądzenie (w obu przypadkach) od odwołującego na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych.

**W odpowiedzi** na apelację odwołujący R. W. wniósł o oddalenie apelacji w całości oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych w postępowaniu apelacyjnym.

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

Apelacja organu rentowego była bezzasadna i podlegała oddaleniu.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie było ustalenie czy organ rentowy zasadnie i prawidłowo stwierdził, że odwołujący R. W. w okresie od dnia 01.09.2009 r. do 31.07.2012 r. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu) z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz wskazał na wysokość minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne w powyższym zakresie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, rozstrzygnięcie Sądu I instancji jest oczywiście prawidłowe. Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia i rozważania Sądu Okręgowego, rezygnując jednocześnie z ich ponownego szczegółowego przytaczania.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, że okoliczności sprawy skutkowały koniecznością uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z 04.07.2019 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw).

Zgodnie z art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. sąd pierwszej instancji może uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym.

Nowelizacją z 04.07.2019 r., która weszła w życie z dniem 07.11.2019 r., do komentowanego artykułu został dodany § 2<sup>1</sup>. Przepis ten stanowi, że 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 ten sposób ustawodawca wprowadził podstawę wydania przez sąd wyroku kasacyjnego w odniesieniu do trzech kategorii decyzji. Są to decyzje tego rodzaju, że ich uchylenie nie pozbawia ubezpieczonego środków utrzymania. Badając istnienie przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym – w odniesieniu do kategorii decyzji: nakładających na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie – sąd jest zobligowany do analizy wad tych decyzji spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego oraz przepisów szczególnych o charakterze proceduralnym. Obowiązek taki nie obciąża sądu przy ocenie pozostałych kategorii decyzji, niewymienionych w § 2.

U podstawy orzekania w sprawach ubezpieczeniowych leży zasada, że w przypadku stwierdzenia wady decyzji organu rentowego sąd zmienia tę decyzję co do istoty (art. 477<sup>14</sup> § 2). Zasada ta ze względów społecznych w aktualnych warunkach musi zostać utrzymana. Jednakowoż praktyka orzekania sądów ubezpieczeń społecznych wykazuje, że decyzje organów rentowych bywają dotknięte rażącymi wadami w zakresie treści (brak oznaczenia stron, niewskazanie sposobu obliczenia świadczenia lub składki), sposobu wydania (wydanie przez osobę nieuprawnioną) i postępowania je poprzedzającego (bez podstawy prawnej lub przedwcześnie – bez zachowania terminów lub przesłanek wydania). Niezależnie od tego, czy wady te dotyczą formy czy treści decyzji, ich wspólną cechą jest to, że naruszają przepisy o postępowaniu przed organem rentowym w takim stopniu, że ich konwalidacja jest niemożliwa. W konsekwencji naprawienie takich decyzji przez sąd polega w istocie na wydaniu ich na nowo, to zaś wymaga

przeprowadzenia całego postępowania – tyle, że przed sądem. Niewątpliwie pozostaje to koniecznością w sprawach o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, skoro każda dodatkowa zwłoka może narazić ubezpieczonego na utratę środków utrzymania. Są jednak przypadki, w których ryzyka takiego nie ma: gdy decyzja (1) nakłada na ubezpieczonego zobowiązanie, (2) ustala wymiar tego zobowiązania (zwłaszcza je podwyższa) i (3) obniża świadczenie. W tych sprawach nie ma więc powodu, by sąd ubezpieczeń społecznych wyręczał organ rentowy w prawidłowym przeprowadzeniu postępowania. Względy społeczne nie stoją na przeszkodzie, by w tych sprawach wprowadzić możliwość uchylenia wadliwej decyzji i przekazania sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Spod tej możliwości należy wyłączyć sytuację, gdy naruszenie prawa nie jest rażące – bo nie każde uchybienie w procedowaniu przed organem rentowym ma taką rangę, by wymagało prowadzenia sprawy od nowa. Zmianę tę wprowadza art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup>. Wprowadzenie możliwości rozstrzygnięcia kasatoryjnego nie wyklucza możliwości wykorzystania przez sąd istniejącej dotychczas instytucji zwrotu sprawy organowi rentowemu w celu uzupełnienia istotnych braków w materiale sprawy.

Specyfiką postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest to, że wszczyna je wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego, które pełni rolę pozwu i od tego momentu owo postępowanie odbywa się wedle reguł Kodeksu postępowania cywilnego oraz z zachowaniem jego gwarancji. Zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w tych sprawach wyznaczony jest przy tym w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji (wyroki SN: z 06.09.2000 r., II UKN 685/99, OSNAPiUS 2002/5, poz. 121; z 01.09.2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499, oraz postanowienia SN: z 13.05.1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15, poz. 601; z 13.10.2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692). Treść decyzji wyznacza więc zakres i przedmiot rozpoznania sądowego, w którym sąd orzeka o zasadności odwołania w granicach przedmiotu zaskarżonej decyzji. Sąd nie działa w zastępstwie organu rentowego i choć samodzielnie oraz we własnym zakresie rozstrzyga wszelkie kwestie objęte treścią zaskarżonej decyzji, to jego rozstrzygnięcie odnosi się do tejże decyzji (zob. uzasadnienie wyroku SN z 17.04.2014 r., III UK 137/13, LEX nr 1754248).

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd I instancji wbrew twierdzeniom organu rentowego miał podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz nie naruszył art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c.. Zwrócić uwagę należy, że zaskarżona decyzja dotyczy podlegania ubezpieczeniom społecznym ze wskazaniem podstawy wymiaru składki, a zatem mieści się w granicach art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. Jednocześnie Sąd Odwoławczy przypomina, że, ze specyfiki spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wynika, że kognicja sądu w danej sprawie zawsze wyznaczona jest zakresem rozpoznania zaskarżonej decyzji, gdyż sąd nie rozstrzyga o zasadności wniosku, lecz o prawidłowości zaskarżonej decyzji. W sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego sąd pierwszej instancji kontroluje bowiem jej zgodność z prawem, a sąd drugiej instancji - prawidłowość rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Rozstrzygnięcie Sądu odwoławczego zawsze bezpośrednio musi zatem odnosić się do treści zaskarżonej decyzji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13.05.1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601). Z uwagi na powyższe, wskazać należy, że Sąd nie działa w zastępstwie organu rentowego, w związku, z czym nie ustala prawa do świadczeń i choć samodzielnie oraz we własnym zakresie rozstrzyga wszelkie kwestie związane z prawem lub wysokością świadczenia objętego decyzją, to jego rozstrzygnięcie odnosić się zawsze powinno do treści zaskarżonej decyzji (tak też Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13.05.1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601). Innymi słowy, treść zaskarżonej decyzji określa Sądowi rozpoznającemu odwołanie zakres rozpoznania, tzw. granice rozpoznania. Oznacza to, że Sąd nie może w swoim rozstrzygnięciu orzekać o kwestiach, których nie dotyczyła zaskarżona decyzja.

Podkreślił również należy, że jeśli Zakład Ubezpieczeń Społecznych mając świadomość przedawnienia składek (w zakresie zaskarżonej decyzji) na co wskazuje w apelacji – mimo to orzeka co do ww. składek, to swoim zachowaniem otwiera odwołującemu drogę do uchylenia decyzji. W przeciwnym razie, po stwierdzeniu przedawnienia należności z tytułu składek organ rentowy umorzyłby postępowanie.

Sąd Apelacyjny wskazuje, że stosownie do art. 68a ust. 2 ustawy w zakresie między innymi określania mającego zastosowanie ustawodawstwa Zakład jest instytucją właściwą, instytucją miejsca zamieszkania, instytucją miejsca pobytu, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz instytucją łącznikową, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Powyższe oznacza, że organ rentowy ma obowiązek prowadzić postępowanie nie tylko zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i w zakresie nieuregulowanym Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także w zgodzie z przepisami powołanych powyżej rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE). Obowiązek przestrzegania przez organ rentowy przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i prowadzenia postępowania zgodnie z regułami dotyczącymi ustalania ustawodawstwa właściwego zmaterializował się w sprawie z chwilą podniesienia przez odwołującego okoliczności związanych z podleganiem przez niego obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim, co nastąpiło już na początku kontroli prowadzonej przez pozwanego, kiedy to R. W. przedłożył dokumenty dotyczące ubezpieczenia w Niemczech.

Zgodnie z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wykonywanie pracy w dwóch lub w kilku Państwach Członkowskich

1. Osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną 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) jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania:

(i) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli jest zatrudniona przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę; lub

(ii) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstw lub pracodawców, jeżeli jest zatrudniona przez co najmniej dwa przedsiębiorstwa lub co najmniej dwóch pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się tylko w jednym państwie członkowskim; lub

(iii) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, innego niż państwo członkowskie jej zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch lub więcej pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się w dwóch państwach członkowskich, z których jedno jest państwem członkowskim jej zamieszkania; lub

(iv) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch lub więcej pracodawców, a co najmniej dwa z tych przedsiębiorstw lub dwóch z tych pracodawców mają siedzibę lub miejsce wykonywania działalności w różnych państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie miejsca zamieszkania.

2. Osoba, która normalnie wykonuje pracę na własny rachunek w dwóch lub w kilku 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.

3. Osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych Państwach Członkowskich podlega ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym wykonuje swą pracę najemną lub, jeżeli wykonuje taką pracę w dwóch lub w kilku Państwach Członkowskich, ustawodawstwu określone mu zgodnie z przepisami ust. 1.

4. Osoba, która jest zatrudniona jako urzędnik służby cywilnej przez jedno Państwo Członkowskie, i która wykonuje pracę najemną i/lub pracę na własny rachunek w jednym lub w kilku Państwach Członkowskich, podlega ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, któremu podlega zatrudniająca ją administracja.

5. Osoby, o których mowa w ust. 1 do 4, traktowane są, do celów stosowania ustawodawstwa określonego zgodnie z tymi przepisami, tak jak gdyby wykonywały każdy swoją pracę najemną lub pracę na własny rachunek i jakby uzyskiwały cały swój dochód w zainteresowanym Państwie Członkowskim.

Zgodnie z art. 16 cyt. wyżej cyt. rozporządzenia procedura dotycząca stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego

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 określone 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.

5. Instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone jako mające zastosowanie, niezwłocznie informuje o tym zainteresowanego.

6. Jeżeli zainteresowany nie dostarczy informacji, o których mowa w ust. 1, niniejszy artykuł stosuje się z inicjatywy instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, gdy tylko instytucja ta zapozna się z sytuacją tej osoby, na przykład za pośrednictwem innej instytucji zainteresowanej.

Art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie jest oparty na sekwencji, że ustalone tymczasowo ustawodawstwo, mające zastosowanie do zainteresowanego, to tylko ustawodawstwo państwa wykonywania pracy najemnej. Nie ma takiej reguły, gdyż organ miejsca zamieszkania zainteresowanego nie ma zamkniętej drogi do własnej (samodzielnej) oceny i dlatego może stwierdzić, że uprawnione jest ustalenie tymczasowo ustawodawstwa krajowego, czyli z tytułu wykonywania działalności gospodarczej. Może być to uzasadnione w sytuacji takiej jak w tej sprawie. Pozwany mógł uznać, że wykonywanie pracy najemnej w Niemczech może być wątpliwe, przy czym praca marginalna nie jest brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa (art. 14 ust. 5b rozporządzenia wykonawczego). Uprawniony jest dlatego do wstępnego ustalenia podstawowego stanu rzeczy, gdyż ustalenie tymczasowo ustawodawstwa nie redukuje się do prostego uwzględnienia wniosku zainteresowanego. Oczywiście nie jest to decyzja ostateczna bowiem art. 16 rozporządzenia wykonawczego, nie posługuje się pojęciem decyzja ostateczna, tylko stwierdzeniem, że „tymczasowe określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa, przewidziane w ust. 2, staje się ostateczne”. Ważne jest i to, że organ krajowy nie może samodzielnie zdecydować o podleganiu zainteresowanego ustawodawstwu drugiego Państwa. Nie można wyłączyć zainteresowanego z ustawodawca polskiego, skoro zainteresowany prowadzi działalność gospodarczą w kraju a jednocześnie nie ma stanowiska organu drugiego państwa pozwalającego na stosowanie normy z art. 13 ust. 3 rozporządzenia podstawowego nr 883/2004.

Ustalenie ustawodawstwa właściwego **musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi**. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym, naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego - z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji - jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.04.2021 r. I USKP 78/21).

W uchwale z 09.09.2020 r., III UZP 4/18 Sąd Najwyższy wskazał, że nie dochodzi do „nierozpoznania istoty sprawy” w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 477<sup>14a</sup> 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 tego stanowiska Sąd Najwyższy wyjaśnił, że jeżeli przedmiotem decyzji organu rentowego jest ustalenie ustawodawstwa właściwego w trybie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to musi być ona zwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonej procedury dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi, przewidzianej w tym akcie prawnym i mającej na celu urzeczywistnienie zasady, że osoby przemieszczające się na terytorium Unii Europejskiej podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego). Przestrzegania tej procedury wymaga zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE i uszczegółowiona w art. 76 rozporządzenia podstawowego. Tym samym istotą sprawy w postępowaniu prowadzonym z odwołania od tego rodzaju decyzji jest kontrola dochowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazanej wyżej procedury (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 06.09.2016 r., I UZ 13/16, LEX nr 2139243; z 27.09.2016 r., I UZ 14/16, LEX nr 2153430; z 21.11.2016 r., II UZ 48/16, LEX nr 2238236; z 06.03.2018 r., II UK 192/17, LEX nr 2488069). Z powyższego wynika, że w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (por. wyroki Sądu Najwyższego z 11.09.2014 r., II UK 587/13, OSNP 2016 Nr 1, poz. 13; z 06.06.2013 r., OSNP 2014 Nr 3, poz. 47; z 21.01.2016 r., III UK 61/15, LEX nr 1977828 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 18.03.2010 r., II UZP 2/10, OSNP 2010 nr 17-18, poz.

216). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. A zatem, ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym, naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego - z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji - jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 03.02.2021 r. sygn. I USKP 5/21 wyjaśnił, że osoba, która weszła w stosunki ubezpieczenia społecznego o charakterze transgranicznym przez jednoczesne wykonywanie działalności w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, swoje uprawnienie do podlegania ubezpieczeniu społecznemu w jednym tylko kraju członkowskim może zrealizować, składając wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego do instytucji państwa miejsca zamieszkania, która ma obowiązek wdrożenia procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.U.E.L 04.166.1) (Dz.U.U.E.L284.1). Oznacza to, że jeśli procedura określona w tym przepisie zostanie zrealizowana, to jest ona wiążąca przy określeniu ustawodawstwa właściwego, gdyż przepisy art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich (ewentualnie uniknięcia sytuacji, w której dana osoba nie będzie podlegała żadnemu ustawodawstwu), a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego (ze względu na wysokość składek). Zatem z punktu widzenia ustalenia ustawodawstwa w trybie przepisów rozporządzenia wykonawczego istotne jest, aby w jego wyniku zainteresowany został objęty ubezpieczeniem w jednym państwie członkowskim. Wprawdzie odbywa się to z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia podstawowego zawierającego normy kolizyjne, ale nie oznacza to, że zainteresowany może w oparciu o nie kwestionować przed organem jednego państwa członkowskiego (miejsca zamieszkania) procedurę z art. 16 rozporządzenia, a właściwie weryfikować stanowisko zajęte przez drugie państwo członkowskie (miejsca wykonywania pracy najemnej), żądając ustalenia ustawodawstwa miejsca wykonywania pracy najemnej, a dotyczące sytuacji, w której państwo miejsca świadczenia pracy najemnej kwestionuje ważność tytułu ubezpieczenia.

Jeśli chodzi „wspólne porozumienie”, o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia WE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to ustawodawca unijny również i jemu nie nadał jakiegś instytucjonalnej formy. Zatem „wspólne porozumienie” może polegać na poinformowaniu przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy najemnej o swoim stanowisku odnośnie do nieistnienia ważnego tytułu do ubezpieczenia społecznego na terytorium jej państwa; wydaniu przez instytucję właściwą miejsca zamieszkania decyzji w indywidualnej sprawie (o charakterze tymczasowym - w trybie art. 16 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego) o stosowaniu ustawodawstwa krajowego i zaakceptowaniu tej decyzji przez instytucję właściwą miejsca świadczenia pracy przez niewniesienie zastrzeżeń - art. 16 ust. 3 in fine rozporządzenia wykonawczego (I UK 294/18, LEX nr 2687609 postanowienie z dnia 27.06.2019 r.)

Jednocześnie Sąd Apelacyjny podkreśla, że bez znaczenia czy odwołujący wykonywał działalność gospodarczą w innym państwie czy też był zatrudniony na podstawie umowy o pracę, albowiem i tak cała procedura, o której była mowa wyżej musi być wyczerpana, tj. zanim organ rentowy wyda rozstrzygnięcie w zakresie podleganiu bądź nie podleganiu ubezpieczeniom społecznym w Polsce musi zastosować procedurę transgraniczną (procedurę dialogu o której mowa w art. 16 cyt. wyżej rozporządzenia).

Jednocześnie podkreślić należy, że Zakładu Ubezpieczeń Społecznych miał świadomość tego, że winien zastosować procedurę dialogu (wynikającą z art. 16 rozporządzenia) – w szczególności wskazują na to pisma zapytania organu rentowego do zagranicznej instytucji (z dnia 10.05.2017 r., 13.09.2017 r. oraz 28.06.2018 r.).

W ocenie Sądu Apelacyjnego organ rentowy przedwcześnie wydał zaskarżoną decyzję, nie czekając na odpowiedź na swoje pisma do instytucji zabezpieczenia społecznego w Niemczech i Wielkiej Brytanii o udzielenie informacji, czy odwołujący podlegał ubezpieczeniom społecznym w tych państwach. Podkreślić należy, że ostateczne zapytanie nastąpiło 28.06.2018 r., a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji i wniesieniu odwołania, co wyraźnie oznacza, iż organ do dnia dzisiejszego nie ustalił istotnych okoliczności w sprawie, a to oznacza nie tylko uchybienie podstawowym zasadom postępowania administracyjnego, ale narusza również art. 16 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 dotyczącym wykonywania rozporządzenia WE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zaskarżona decyzja tj., z dnia 20.04.2018r. została wydana przedwcześnie oraz z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym (przed wydaniem decyzji nie zastosowano procedury dialogu zgodnie z art. 16 cyt. w. rozporządzenia).

Uznając zarzuty organu rentowego za nieuzasadnione, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił wniesioną apelację – punkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Mając powyższe na względzie, tytułem zwrotu kosztów procesu (kosztów zastępstwa procesowego) zasądzono od organu rentowego na rzecz odwołującego kwotę 240 zł – punkt 2 sentencji wyroku.

sędzia Marta Sawińska