

S
ygn. akt I C 1342/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2023r.

Sąd Okręgowy w Słupsku I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia Hanna Kaflak-Januszko
Protokolant:	st. sekretarz sądowy Karina Hofman

po rozpoznaniu w dniu 13 marca 2023r. w Słupsku

na rozprawie

sprawy z powództwa E. P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w W. Oddział w S.

o zapłatę

oddala powództwo;

nie obciąża powódki kosztami procesu.

I C 1342/19

UZASADNIENIE

Powódka **E. P.** pozwała ⁽¹⁾ **Zakład Ubezpieczeń Społecznych** w W. Oddział w S. o 7 931 954,70 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 22.10.2016 r., gdyż wadliwe decyzje (odmowa wydania A1 – poświadczenia o podleganiu krajowemu systemowi ubezpieczeń społecznych) uniemożliwiły jej prowadzenia rozwijającej się działalności gospodarczej (gdyż jej głównym filarem było delegowanie opiekunek osób starszych do pracy na terenie Niemiec). I mimo potwierdzenia wadliwości orzeczeniami sądowymi - nie ma już możliwości odnowienia tej działalności. Stąd poniosła szkodę w dochodzonej wysokości – dochodu, jakiego mogłaby się spodziewać z swej działalności do 60 roku życia.

Powódka wniosła też o zawiadomienie o sprawie pracownika pozwanego, zarzucając, że to poprzez jego świadome działania doszło do wydania spornych decyzji na szkodę powódki (k. 1270), ale nie doszło do interwencji ubocznej.

Pozwany wniosł o oddalenie powództwa, wskazując, że wykładnię – z której wyniknęły sporne decyzje – jest aktualna.

Wiązała się ona zwł. ze zmianą rozporządzenia PEiR (UE) nr (...) z 22.05.2012 r. ⁽²⁾, gdyż w miejsce zapisu „zastępowania innej osoby” pojawiło się pojęcie „zastępowania innej delegowanej osoby”, a przez to należy inaczej ocenić sytuację powódki.

Podkreślił przy tym, że zastosowanie art. 417¹ § 2 kc wymaga spełnienia przesłanki bezprawności o kwalifikowanym charakterze, w tym nie ziszcza się ona, gdy rozstrzygnięcie jest podważone ze względu na różną wykładnię (a nie błąd w stosowaniu prawa).

Negował także zakres szkody, w tym zarzucił jej niewykazanie.

Podniósł również zarzut przedawnienia, wskazując, że skoro 31.10.2013 r. powódka zrezygnowała z prowadzenia działalności gospodarczej, to wiedziała wówczas o szkodzie, którą wskazuje (przedawnienie w dniu 31.10.2016 r. wobec art. 442¹ § 1 kc). Wezwanie do próby ugodowej z 2.08.2016r. nie przerwało biegu terminu przedawnienia, gdyż nie zostało dostatecznie skonkretyzowane (wywód k. 381-382, 478-480).

Po zapowiedzi (na rozprawie 21.06.2021 r.) modyfikacji powództwa (jak na k. 1270) – pozwany wskazywał nadto, że decyzje takie jak sporne w niniejszej sprawie, wydane było także wobec osób zatrudnionych u innych przedsiębiorców w kraju (k. 595).

Pozwany wniósł także o zadanie pytania prejudycjalnego (k. 595 w zw. z k. 491) dotyczącego wykładni pojęcia „zastępowanie” w kontekście art. 12 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Sąd ustalił, co następuje:

Powódka od 2003 r. prowadziła działalność gospodarczą „(...) – Agencja (...) kształcenia firm”, polegającą na doradztwie, prowadzeniu szkoleń oraz rekrutacji pracowników na potrzeby innych firm. Posiadała w tym zakresie stosowane certyfikaty, jak i w różnej formie poświadczone referencje.

Od 2004 r. - po podjęciu współpracy z Urzędami Pracy - powódka przeszkalała bezrobotnych, których następnie zatrudniała.

Głównym przedmiotem jej działalności były usługi polegające na sprawowaniu opieki nad osobami starszymi poza granicami Polski. Swą działalność prowadziła na terenie Polski i Niemiec. Na rynku polskim nie było bowiem takiego zainteresowania pracą opiekunek osób starszych, które szkoliła (wobec tego w opcji z jednoczesną nauką języka niemieckiego). Stąd 70 % obrotów generowała działalność na terenie Niemiec (30 % pochodziło ze szkoleń w kraju).

W okresie od 21.03.2003 r. do 31.10.2013. powódka przeszkoliła 1303 osoby.

W Polsce zlokalizowane było biuro do obsługi tej działalności z salą wykładową.

Powódka zatrudniała średnio 12 pracowników (w tym na umowę zlecenie) na terenie Polski i ok. 20 pracowników delegowanych do pracy zagranicą.

Najkorzystniejszą formą dla zatrudnionych zagranicą była ich delegowanie, gdyż zwykle podejmowały pracę na okres do 3 miesięcy. Były to zwykle osoby pow. 50 roku życia i w tej formule mogły mieć zapewnione zabiegi lekarskie w Polsce w okresie przerw. Stąd i tu opłacały świadczenia w zakresie ubezpieczenia społecznego w ZUS.

Do delegowania opiekunki do pracy w Niemczech wymagane było wydanie zaświadczenia o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, mającego zastosowanie do osoby uprawnionej na formularzu A1 (tj. potwierdzającym, że opiekunka podlega systemowi ubezpieczeń w Polsce). A1 wydawał właściwy oddział ZUS.

Przed rozpoczęciem zatrudnienia i delegowania opiekunek do pracy zagranicą powódka konsultowała z właściwym oddziałem ZUS zasady i warunki delegowania i wydawania niezbędnych zaświadczeń A1 (E101). Pracownicy ZUS analizowali dokumenty, które powódka przedkładała na ich żądanie – jak : księgę przychodów i rozchodów, umowy zawierane w kraju i zagranicą oraz listy zatrudnionych w Polsce i zagranicą. Zapoznawali się także z informacjami na temat zasad prowadzenia przez powódkę działalności oraz zasad, na jakich zamierzała delegować pracowników.

Każdorazowe wydanie A1 wymagało przedłożenia przez powódkę:

- wniosku o jego wydanie, w którym szczegółowo określała m.in. dane delegowanego pracownika, dane niemieckiej rodziny z dokładnym adresem oraz okres, w jakim opiekunka miała świadczyć opiekę,
- druk ZUA (zgłoszenie zleceniobiorcy do ubezpieczeń społecznych w Polsce),
- umowy : z opiekunką na czas planowanego wykonywania pracy z zakresem obowiązków, z podopiecznym (lub jego rodziną),
- oświadczenie zleceniobiorcy o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w Polsce min. miesiąc przed datą wyjazdu.

Po złożeniu powyższych dokumentów ZUS w terminie 7 dni wystawiał A1. W przypadku wątpliwości w trakcie weryfikacji dokumentów termin przedłużano do 30 dni, wzywając o dodatkowe wyjaśnienia.

Powódka nie miała problemów z uzyskiwaniem A1.

W piśmie z 9.02.2010 r. (k. 130-1) kierowanym do niemieckiego zakładu ubezpieczeń społecznych – ZUS stwierdził, że aby można było zastosować art. 14.1 a Rozporządzenia 1408/71 muszą być spełnione tzw. warunki wysłania, które zostały zawarte w Decyzji Komisji Administracyjnej nr 181. Według tych kryteriów z wysłaniem pracowników mamy do czynienia, gdy osoba udaje się na polecenie swojego krajowego pracodawcy, przejściowo na terytorium drugiego państwa w celu wykonywania tam czynności na rzecz tego pracodawcy : wysłanie następuje w ramach umowy istniejącej w państwie wysyłającym, roszczenie wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę jest kierowane bezpośrednio do wysyłającego podmiotu; wysyłające przedsiębiorstwo prowadzi na terenie kraju delegującego swoją znaczącą (zasadniczą) działalność. Stąd ZUS Oddział w S. potwierdzał, że powódka spełnia te kryteria.

W lutym 2013 r. powódka przeniosła siedzibę działalności do S.. W kwietniu, maju i czerwcu 2013 r. Oddział ZUS w S. wydawał powódce A1.

W czerwcu 2013 r. powódka telefonicznie została poinformowana przez pozwanego, że z powodu **nowej interpretacji** przepisów dotyczących delegowania pracowników nie będzie otrzymywała A1, a dotychczasowe zostaną anulowane (zob. też korespondencja stron k. 150-155, 447-8).

Poczynając od decyzją nr (...) z 25.06.2013 r. pozwany (Oddział w S., ale i Oddział w S.) zaczął odmawiać wydania powódce A1, uzasadniając, że pracownicy byli wysyłani do tych samych podopiecznych co ich poprzednicy, czyli kontynuowali te same zadania i cele. A w Praktycznym poradniku do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (k. 621 i n.) stwierdzono, że art. 12 ust. 1 nie może być wykorzystywany przez pracodawców jako stała forma świadczenia usług przez powtarzające się delegowanie różnych pracowników na te same stanowiska (zob.m.in. k. 156 i n., k. 384 i n.).

Powódka stwierdziła, że powyższe uniemożliwia jej dalsze prowadzenie opisanej działalności gospodarczej, gdyż kierowanie pracowników oznaczałoby konieczność opłacenia wyższych składek niemieckiego ubezpieczenia społecznego. Powódka w tej sytuacji rozwiązała umowy z opiekunkami (zob. m.in. k. 192 i n.), udzielając im pomocy przez skontaktowanie ich z innymi pracodawcami, zajmującymi się taką samą działalnością, którym ZUS nie odmawiał wydawania A1 (zob. k. 197-201).

W konsekwencji powódka z dniem 31.10.2013 r. zaprzestała wykonywania działalności gospodarczej (k.200), stwierdzając, że jej kontynuowanie bez możliwości delegowania opiekunek do pracy zagranicą nie pozwalało na osiągnięcie rentownej działalności gospodarczej (nawet na pokrycie stałych kosztów), zwł. że szkolenie w kraju było powiązane z zatrudnianiem zagranicą.

Powódka zaskarżyła odmowne decyzje ZUS do sądu i aż po Sąd Najwyższy (k. 225, 443-6, 450-3, 491-3) zostało potwierdzone, że zaświadczenia powinny być wydane (Sąd Najwyższy odmówił zadania pytania prejudycjalnego).

Uznano, że kolejni pracownicy nie byli delegowani w miejsce uprzednich, gdyż każda umowa ma odrębnie określone obowiązki, a przy tym chodzi o specyficzną, bo wyczerpującą pracę, więc nie ma możliwości ciągłego jej świadczenia i niezbędne są przerwy, a wobec tego zawierane są odrębne umowy (k. 202-270, 408-415).

Wnioskiem datowanym na 2.08.2016 r. powódka bezskutecznie zawiadywała pozwanego do próby ugodowej (k. 298-301).

Korespondencja w sprawie wykładni (i w związku z nią) w spornej kwestii między stronami, jak i innymi organami – w tym zagranicznych oddziałów ubezpieczenia społecznego - było kontynuowana, w tym nie tylko co do powódki (m.in. vide załączniki do pisma pozwanego z 23.08.2021 r. (k. 595). Także w innych oddziałach pozwanego w kraju wydane zostały decyzje jak sporne (zob. k. 1326 i n.).

fakty przyznane

Sąd nie uwzględnił powództwa, gdyż ³ :

spór stron wynikał ze zmiany w wykładni wyżej opisanej regulacji - w oparciu, o którą powódka uzyskiwała zaświadczenia A1, które umożliwiały jej oczekiwany wynik finansowy prowadzenia działalności gospodarczej. Po zbadaniu tego zagadnienia prawnego i kontekstu prowadzenia działalności powódki⁴ - sąd podzielił stanowisko pozwanego o braku przesłanek z art. 417¹ § 2 kc, gdyż zakwestionowane decyzje zostały wydane w związku z transformacją otoczenia prawnego działalności powódki, wynikającym z zobowiązań unijnych. Dlatego nie można przypisać działaniom pozwanego – przejawionym poprzez wydanie spornych decyzji – bezprawności⁵. Przy tym sąd miał na uwadze, że różnorodność wykładni na obszarze kraju jest od lat stałą cechą krajowego systemu prawnego, a opisana zmiana kluczowego rozporządzenia PEiR (UE) potwierdza, że ewolucyjność integracji, wpisana w obecny mechanizm działania UE, przyczynia się do tego. Mimo zatem oczywistego oczekiwania, by przedsiębiorca miał klarowne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, przynajmniej odpowiedni czas na dostosowanie się, należało stwierdzić brak podstaw do stwierdzenia odpowiedzialności pozwanego. Swoimi decyzjami wpisał się bowiem w tę zmienność.

Zauważalne przy tym jest jak wiele aspektów ma znaczenie przy wykładni spornego zagadnienia i jakim problemem było ich wyważenie. Rzecz bowiem sprowadzała się do tego, że powódka była zainteresowana prowadzeniem działalności, gdy pracownicy pracują na terenie Niemiec, ale podlegają ubezpieczeniu społecznemu na terenie Polski. Powódka zatem de facto zajmowała się prowadzeniem działalności na terenie Niemiec, skoro sama twierdziła, że to był zasadniczy filar jej działalności, a w wykładni unijnej zwykle bierze się pod uwagę element przeważający⁶. Oczywiście można rozważać, że oba państwa z sobie zakładanych celów akceptowały takie rozwiązanie prowadzenia działalności i w dłuższym okresie czasu zamierzały włączyć proces integracyjny niż wynika to wprost z regulacji unijnych. Sąd pozwany wydawał A1, mimo już pojawiających się wątpliwości, by stopniowo dojść do etapu odmowy.

Sąd ograniczył stan faktyczny do ustaleń niezbędnych od rozstrzygnięcia sporu, czyli – czy wobec przesłanek art. 417¹ § 2 kc – można stwierdzić odpowiedzialność pozwanego wobec uchylecia wydanych przez niego decyzji. Nie było rolą sądu cywilnego przesądzenie prawidłowości wykładni, która stanowiła przedmiot sporu przed sądami pracy. Przy tym badanie sądów pracy ograniczone także było do zakresu zaskarżenia, a nie całokształtu podlegającemu badaniu przy wydawaniu spornych decyzji. Dlatego sąd wpisał niektóre parametry działalności powódki jako fakty przyznane - pod kątem rozstrzygnięcia wskazanego sedna sporu (jako założenie), gdyż przejście do etapu określenia odszkodowania wymagałoby zweryfikowania wszystkich danych o działalności powódki. Z tego samego względu sąd odstąpił od zadania pytania prejudycjalnego, gdyż nie było jego rolą rozstrzygnięcie kwestii podlegającej badaniu przez sądy pracy. W rezultacie możliwe było uznanie, że w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia można było poprzestać na faktach wynikających ze złożonych w sprawie dokumentów, które nie były kwestionowane i wraz z nawiązującymi do nich twierdzeniami, uznać, że fakty niezbędne do rozstrzygnięcia (czyli jak wspomniano – do zakresu, w jakim sąd

miał rozstrzygać) - zostały przyznane. Stąd zeznania świadków, czy powódki, jak i inne pominięte dowody nie wnosily nowych informacji.

Wobec szczegółowych kwestii, które stanowiły podstawę sporu co do wykładni, by wskazać, że nie można stwierdzić działań pozwanego z zakresu bezprawności, czyli wykładni zauważalnie wadliwej – sąd zauważy, że zasadą jest podleganie systemu ubezpieczeniowemu państwa miejsca pracy, co wydaje się oczywiste⁷.

Sporna regulacja po zmianie z 22.05.2012 r.⁸ - art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. 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.”

Akcent tej regulacji jest zatem przede wszystkim na tym, by nie prowadzić stałej działalności w danym państwie poza jego system, a przejściową sytuację dopuszcza się na okres do 24 miesięcy⁹. Koreluje z tym m.in. ust. 2 art. 12: Osoba, która normalnie wykonuje działalność jako osoba pracująca na własny rachunek w Państwie Członkowskim, a która udaje się, by wykonywać podobną działalność w innym Państwie Członkowskim, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego Państwa Członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy.

Nadmienić można, że sąd rozważył jako miernik działania pozwanego - pod kątem ustalenia, czy można przypisać bezprawności – czy pozwany podjął odpowiednie akty staranności, by uzyskać odpowiednią pewność swej decyzji. Kontekst sprawy wskazuje, że w istniejącym systemie prawnym, trudno wskazać, jak pozwany miałyby to przeprowadzić. Pozostaje otwarte, czy Państwo ponosi odpowiedzialność za tak funkcjonujący system prawa i kto wobec tego powinien być pozwany. I do tego zakresu – a nie do podstawy odpowiedzialności pozwanego - należałyby dywagacje, dlaczego są podmioty, które mogą działać według dotychczasowej wykładni, skoro przejęły zatrudnienie pracowników powódki. Podobnie należało ocenić brak legitymacji pozwanej, gdyby powódka chciała powoływać się na nierówne warunki wykonywania prowadzenia działalności gospodarczej w zależności od miejsca prowadzenia tej działalności.

Zauważyć też jednak należy, że mimo, że sąd ograniczył się do orzekania o zasadzie powództwa, to pozwany podniósł wiele zasadnych zarzutów co do konstrukcji szkody przez powódkę. A sąd zauważa wątpliwości już na etapie związku przyczynowego pomiędzy decyzjami pozwanego a zaprzestaniem działalności i w ogóle aktywności zawodowej. Tu można także poczynić szerszą refleksję, że zmieniający się warunki prowadzą do różnych zmian utrudniających lub uniemożliwiających prowadzenia działalności, gdyż taka jest koniunktura rynku, a powódka długa bazowała na korzystnym wariantcie rozliczeń transgranicznego przepływu usług. Nie było już w gestii sądu rozstrzygające ocenianie, czy dla pracowników korzystniejszy był wariant zakwestionowanej wykładni prawa. Niewątpliwie można rozważyć, że leżał w interesie obu Państw, ale powstaje wówczas pytanie o znaczenie prawa unijnego, które – jak widać z treści – oparte jest na założeniu integracji.

W konsekwencji dywagacji sądu spoza stricte samego przedmiotu rozstrzygnięcia – sąd o kosztach procesu orzekł na podstawie art. 102 kpc. Niewątpliwie powódka próbowała dookreślić swoją sytuację prawną, a powinna być ona zdecydowanie klarowniejsza przy założeniu demokratycznego państwa prawa.

1 22.08.2019 r. wg daty wpływ do sądu

2 (...)

3 by wyklarować przedmiot sporu sąd starał się ograniczyć redakcją uzasadnienia, by nie umknęło sedno sporu wobec wysokiej sporności zagadnienia, które legło u jego podstaw i wynikało z rozmijania się w rozumieniu regulacji unijnej i stąd także nie odniósł się do zarzutu przedawnienia

4 stąd mimo, że spór ostatecznie zdiagnozowano w kilku zdaniach i wobec tego ograniczany został także stan faktyczny, badanie kontekstu sprawy wymagało długotrwałego postępowania, by wysublimować do przedstawionej oceny

5 zob. wywód prawny w odpowiedzi na pozew z powszechnie przyjętą wykładnią art. 417¹ § 2 kc

6 co wprost wynika także z redakcji rozporządzenia stanowiącego kanwę sporu

7 poniżej widoczne jest w jak prosty sposób można znaleźć informację na ten temat w internecie:

(...)

(...)

8 wyżej linkowano treść rozporządzenia

9 (...)

zob. także analizę pozwanego co do reguł powyższej regulacji