



Sygn. akt I UK 253/18

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania S.S. prowadzącego działalność pod firmą N. w S.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.  
z udziałem zainteresowanych: M.P., J.G., W.H., E.G. i S.F.  
o ponowne ustalenie prawa do zastosowania ustawodawstwa polskiego i  
poświadczenia formularza A1,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 14 listopada 2019 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)  
z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt III AUa (...),

**oddala skargę kasacyjną.**

### **UZASADNIENIE**

Sąd Apelacyjny w (...) III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
wyrokiem z dnia 1 marca 2018 r. oddalił apelację płatnika składek S.S.  
prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą N. od wyroku Sądu Okręgowego  
- Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. z dnia 1 sierpnia 2017 r.

oddalającego jego odwołanie od pięciu decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C. odmawiających ustalenia prawa do zastosowania ustawodawstwa polskiego i potwierdzenia formularza A-1 dla zainteresowanych M.P., E.G., J.G., W.H. oraz S.F..

W sprawie tej ustalono, że płatnik składek w okresie od 2011 r. do grudnia 2013 r. świadczył usługi poza terytorium kraju, osiągając w tym okresie przychody wyłącznie od kontrahentów zagranicznych, natomiast w Polsce prowadził jedynie działalność akwizycyjną. Wprawdzie płatnik składek miał podpisane kontrakty zarówno na realizację usług w Polsce, jak również kontrakty z firmami niemieckimi, jednak kontrakty z firmami krajowymi nie doszły do skutku i były realizowane jedynie kontrakty z firmami zagranicznymi: H., G., O. oraz R.. W Polsce płatnik składek nie ma hal produkcyjnych ani innych pomieszczeń. Angażowani przezeń pracownicy bezpośrednio nie realizowali kontraktów w Polsce, ale przez minimum pierwszy miesiąc zatrudnienia w wynajętych pomieszczeniach przygotowywali do pracy pod zawarte kontrakty, które były realizowane wyłącznie za granicą. Po kontroli przeprowadzonej od 2 stycznia do 20 marca 2014 r. organ rentowy zakwestionował prawidłowość podlegania ustawodawstwu polskiemu zainteresowanych pracowników płatnika wykonujących pracę za granicą, którym decyzjami z dnia 6, 7 i 17 października 2014 r. uchylił potwierdzenia A-1. Decyzje te stały się ostateczne, ponieważ płatnik składek nie odwoływał się od nich, ale 11 lipca 2014 r. za pośrednictwem ZUS Oddziału w K. złożył do instytucji ubezpieczeniowych niemieckich i holenderskich wnioski o zawarcie porozumienia wyjątkowego na podstawie art. 16.1 rozporządzenia nr 883/04 i utrzymanie ustawodawstwa polskiego. Holenderska instytucja ubezpieczeniowa wyraziła zgodę na utrzymanie stosowania polskiego ustawodawstwa, natomiast instytucja niemiecka odmówiła zawarcia takiego porozumienia.

W dniu 8 listopada 2016 r. płatnik składek złożył wniosek o wznowienie postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawodawstwa polskiego dla jego pracowników wykonujących pracę na terenie Niemiec, powołując się na wystąpienie nowych okoliczności ujawnionych po wydaniu wcześniejszej decyzji ostatecznej w postaci zawartych kontraktów z M. Sp. z o.o., których przedmiotem miała być dostawa systemów konstrukcji wsporczych dla aluminiowych systemów

fasadowych oraz wykonanie dostawy i montażu konstrukcji stalowej dachu N. w P.. Umowy te o charakterze kontraktów ramowych miały być wykonane: umowa nr 1 - w okresie od 15 maja 2011 r. do 31 marca 2012 r., a umowa nr 2 - od 15 marca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r., ale płatnik nie przedłożył dowodów na ich zrealizowanie ani nie dołączył żadnych nowych dokumentów oraz nie wskazał okoliczności, które świadczyłyby o wykonywaniu normalnej działalności gospodarczej w Polsce.

Zaskarżonymi w przedmiotowym postępowaniu decyzjami z dnia 30 listopada 2016 r. organ rentowy odmówił ponownego ustalenia prawa do zastosowania ustawodawstwa polskiego i poświadczenia formularza A-1 dla zainteresowanych w okresach w nich wymienionych z tytułu zatrudnienia u płatnika składek w okresach negatywnie orzeczonych decyzjami z października 2014 r., wskazując, że uzyskane dokumenty nie zawierają nowych okoliczności istniejących przed wydaniem tych ostatecznych decyzji, a zgodnie z dokumentacją finansowo-księgową, które stanowiły podstawę wydania tych negatywnych płatnik składek osiągał przychody wyłącznie od kontrahentów zagranicznych.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm., dalej ustawa systemowa), uzależnia wznowienie postępowania od ustalenia, czy nowe dowody lub okoliczności oferowane przez wnioskodawcę (płatnika składek) miały wpływ na sporne prawo lub zobowiązanie, co nie dotyczyło umów zawartych przez płatnika składek z M. Sp. z o.o., które nie zostały zrealizowane w Polsce. Sąd ten miał na uwadze, że z art. 11 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 2004.166.1 - dalej rozporządzenie podstawowe) wynika kluczowa zasada koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej zakładająca - przy istnieniu potencjalnie konkurencyjnych tytułów ubezpieczenia w różnych państwach unijnych - podleganie ustawodawstwu jednego tylko państwa członkowskiego według procedur przewidzianych w rozporządzeniu 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.Urz. UE L 2009.284.1 - dalej rozporządzenie wykonawcze). Uregulowana w art. 16 rozporządzenia wykonawczego procedura wzajemnych uzgodnień pomiędzy instytucjami państw członkowskich dotyczących stosowania art. 13 rozporządzenia podstawowego, toczy się w istocie bez udziału osób, które wykonują pracę najemną lub działalność na własny rachunek w różnych państwach członkowskich. Kończy się to poinformowaniem zainteresowanych przez instytucję właściwą państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo krajowe jest właściwe (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2017 r., III UK 50/16). „W tych okolicznościach przedmiotem decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako instytucji państwa członkowskiego, w którym osoba, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, ma miejsce zamieszkania powinno być, zgodnie z zasadą terytorialności przyjętą w art. 11 ust. 1 rozporządzenia podstawowego i art. 83 ust. 1 pkt 1 s.u.s., nie tyle wskazanie ustawodawstwa właściwego, bo czyni to - zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego instytucja właściwa (której ustawodawstwo zostało tymczasowo lub ostatecznie określone), lecz będące następstwem tego określenia ustalenie, że po określonym w decyzji dniu, do wymienionej osoby nie ma zastosowania polski system zabezpieczenia społecznego. Mówiąc ogólniej, instytucja miejsca zamieszkania może wydać decyzję, że ustala ustawodawstwo właściwe jej państwa członkowskiego, ale decyzję stwierdzającą, że ustawodawstwo jej państwa nie jest właściwe”. Z podstawowej zasady terytorialności wynika, 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12).

Tylko wtedy, gdy zainteresowane instytucje państw członkowskich dojdą do wspólnego porozumienia, to decyduje ono ustaleniu wzajemnie uzgodnionego ustawodawstwa właściwego, ponieważ art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego mają na celu wyeliminowanie podwójnego (lub wielokrotnego) ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich, a nie ustalenie ubezpieczenia korzystnego dla zainteresowanego ze względu na wysokość należnych składek.

Wniosek o ustalenie ustawodawstwa właściwego w procedurze określonej w art. 16 rozporządzenia wykonawczego zmierza i wymaga osiągnięcia wspólnego porozumienia właściwych instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych państw członkowskich, które ma zapobiec podwójnemu (lub wielokrotnemu) podleganiu pracowników ubezpieczeniu społecznemu, albo nieobjęciu ich ubezpieczeniem w żadnym państwie członkowskim.

Natomiast, jeśli intencją płatnika składek jest uzyskanie potwierdzenia podlegania wskazanemu przez niego ustawodawstwu, to temu służy wniosek o wydanie poświadczenia na formularzu A-1 (art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego). Wówczas ocena takiego żądania należy do organów instytucji właściwych tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo miałyby być zastosowane (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2017r., II UK 248/16), tyle że w przedmiotowej sprawie płatnik nie dysponuje stosownym formularzem A-1 wydanym przez niemiecką instytucję. Sąd Apelacyjny wskazał też, że umowy z M. Sp. z o.o. nie miały wpływu na ustalenie właściwego ustawodawstwa, „z uwagi na równoczesne prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Polski i wykonywanie pracy najemnej w Niemczech w latach 2011 - 2013, rozstrzygniętego prawomocnymi decyzjami z października 2014 r.”.

W skardze kasacyjnej płatnik składek zarzucił naruszenie art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 oraz art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia podstawowego w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na dokonaniu oceny przedmiotu sporu „przez pryzmat przepisów art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia”, podczas gdy ustalony w sprawie stan faktyczny, zgromadzony materiał dowodowy i stanowisko skarżącego prezentowane konsekwentnie w toku całego postępowania, wskazywały na możliwość i konieczność zastosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia, która to możliwość została przez Sąd Apelacyjny pominięta.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący twierdził, że skarga jest oczywiście uzasadniona z uwagi na niewłaściwą kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku z całkowitym pominięciem możliwości zastosowania w sprawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, a „jednocześnie z

powołaniem się na art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia - pomimo braku jakichkolwiek podstaw faktycznych i prawnych do takiego działania”.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego przed Sądem pierwszej i drugiej instancji oraz w postępowaniu kasacyjnym, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego przed Sądem pierwszej i drugiej instancji oraz w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie była usprawiedliwiona. Z braku proceduralnych podstaw kasacyjnego zaskarżenia Sąd Najwyższy był związany miarodajnymi ustaleniami decyzji potwierdzonymi w kontestowanym odwoławczym postępowaniu sądowym (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.) o braku uzasadnienia faktycznego oraz podstaw prawnych do objęcia zainteresowanych polskim systemem ubezpieczeń społecznych według prawidłowo pozbawionych mocy prawnej zaświadczeń A1, które były wydane wskutek wprowadzenia w błąd polskiego organu rentowego przez płatnika składek o rzekomym prowadzeniu przezeń normalnie pozarolniczej działalności w Polsce, podczas gdy wykonywał on wyłącznie kontrakty za granicą. W ujawnionych okolicznościach sprawy Sądy obu instancji prawidłowo uznały, że skoro zainteresowani jedynie przygotowywali się do pracy w ramach działalności skarżącego ograniczonej do rekrutacji i wstępnej aplikacji do zatrudnienia za granicą, ale świadczyli pracę wyłącznie za granicą, to podlegali ubezpieczeniom społecznym właściwym dla jednego tylko państwa członkowskiego, w którym praca była wykonywana pracy według ogólnej zasady terytorialności - *lex loci laboris* (art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004), chyba że właściwe instytucje ubezpieczeń społecznych państwa miejsca deklarowanego prowadzenia pozarolniczej działalności i państwa miejsca jej wyłącznego wykonywania osiągnęły w trybie wyjątkowym, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia wykonawczego,

porozumienie o zastosowaniu ustawodawstwa państwa, w którym siedzibę ma płatnik składek. Tak było w przypadku podlegania polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych z tytułu świadczenia pracy na terenie Holandii, której właściwa instytucja zgodziła się na utrzymanie polskiego ustawodawstwa ubezpieczeń społecznych.

Natomiast właściwa instytucja niemiecka odmówiła zawarcia takiego wyjątkowego uzgodnienia, co wykluczało odstępowanie od ogólnej zasady podlegania zainteresowanych właściwym ubezpieczeniom społecznym według zasady terytorialności porządku prawnego tego unijnego państwa członkowskiego, w którym płatnik składek wyłącznie realizował zawarte kontrakty oraz osiągał przychody jedynie z umów zawartych z kontrahentami niemieckimi i pracy świadczonej przez zainteresowanych pracowników zatrudnianych przez skarżącego wyłącznie w ramach takich kontraktów (*lex loci laboris*). Równocześnie - według wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych zaskarżonego wyroku (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.) - skarżący nie wykazał się prowadzeniem normalnie (zazwyczaj) działalności w Polsce z tytułu deklarowanego kontraktu „ramowego” zawartego w Polsce, który nie został zrealizowany ani wykonany. Przedłożenie kontraktu ramowego na wykonanie określonych usług w Polsce, który nie był realizowany ani wykonany, oznaczało, że skarżący płatnik składek nie uzyskał żadnych dochodów z tytułu pozarolniczej działalności w Polsce, a zatem nie prowadził normalnie wymaganej pozarolniczej działalności w kraju (Polsce) w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. W konsekwencji ten przepis nie stanowił podstawy prawnej do objęcia zainteresowanych pracowników polskimi ubezpieczeniami społecznymi z tytułu pracy wykonywanej wyłącznie za granicą.

W tym spornym (potencjalnie kolizyjnym) zakresie nie doszło też do zawarcia porozumienia w trybie art. 16 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego wskutek sprzeciwu niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej, chociaż ta konsekwentnie powinna była wydać decyzje o objęciu zainteresowanych niemieckim systemem ubezpieczeń społecznych zgodnie z zasadą *lex loci laboris* (art. 11 ust. 2a rozporządzenia podstawowego). Równocześnie polski organ rentowy ani polskie sądy nie mogą orzekać o takim potencjalnie właściwym (niemieckim), tj. innym niż

krajowy (polski) porządek prawny objęcia zainteresowanych pracowników właściwym dla nich systemem ubezpieczeń społecznych, ponieważ nie jest dopuszczalna samodzielna ocena stosunku prawnego stanowiącego tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym w innym państwie członkowskim przez instytucję miejsca zamieszkania zainteresowanych, która prawidłowo odmówiła potwierdzenia podlegania ich polskiego ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 333/12, OSNP 2014 nr 3, poz. 47). Taka ocena należy wyłącznie do organów lub właściwych instytucji innego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo powinno być zastosowane (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2017 r., II UK 248/16, LEX nr 2306376).

W zakresie okoliczności stosowania wyjątkowej procedury z art. 16 rozporządzenia wykonawczego Sąd drugiej instancji odwoływał się do art. 13 rozporządzenia podstawowego tylko dlatego, że szczegółowy tryb porozumienia się zainteresowanych instytucji ubezpieczeniowych został uregulowany w art. 16 rozporządzenia wykonawczego, który powinien być zastosowany w razie wykonywania pracy lub prowadzenia działalności w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Tymczasem w przedmiotowej sprawie w spornych okresach zainteresowani pracownicy pracowali wyłącznie na kontraktach w Niemczech i takie mogło być, co najmniej *prima facie*, podłoże odmowy zawarcia porozumienia o ich podleganiu polskim ubezpieczeniom społecznym ze strony niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej tego państwa unijnego, w którym wyłącznie wykonywali zatrudnienie na rzecz płatnika składek, który nie prowadził (nie wykazał) prowadzenia normalnie działalności gospodarczej w Polsce. Polskie sądy nie mają też kognicji do oceny niezawarcia porozumienia przez polski organ rentowy z właściwą instytucją niemiecką także dlatego, że potencjalne rozbieżności pomiędzy zainteresowanymi instytucjami mogą być przedmiotem „pogodzenia” tych organów tylko przez Komisję Administracyjną.

Powyższe oznaczało, że skoro zainteresowani byli zatrudnieni wyłącznie do wykonywania pracy za granicą przez skarżącego płatnika składek, który nie wykazał ani nie prowadził normalnie pozarolniczej działalności w Polsce w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, to płatnikowi składek nie



przysługiwały zaświadczenia A1 o podleganiu zainteresowanych polskim ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracy wykonywanej wyłącznie w Niemczech. W konsekwencji wniesiona skarga kasacyjna nie tylko nie była oczywiście uzasadniona, ale bezpodstawna i nieusprawiedliwiona, przeto Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

as