



Sygn. akt I USKP 60/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Jarosław Sobutka

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania H. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Ł.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku
o wydanie pisemnej interpretacji,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 25 kwietnia 2023 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z dnia 15 lutego 2021 r., sygn. akt III AUa 774/20,

**I. uchyla zaskarżony wyrok w całości i oddala apelację
odwołującej się H. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Ł.
od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi;**

**II. zasądza od odwołującej się Spółki na rzecz organu
rentowego - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w
Gdańsku kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem
zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu
kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia 15 lutego 2021 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r. oraz poprzedzające go decyzje organu rentowego i uznał za prawidłowe stanowisko H. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Ł. (dalej jako Spółka) przedstawione we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, że nie podlegają ubezpieczeniom społecznym cudzoziemcy: z Ukrainy, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Republiki Białorusi, Uzbekistanu, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Armenii, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Kazachstanu, Federalnej Demokratycznej Republiki Nepalu, Ludowej Republiki Bangladeszu, których pobyt w Polsce ma charakter tymczasowy, tj. nie ma charakteru stałego, a z którymi Spółka zawarła lub będzie zawierała umowy zlecenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W sprawie ustalono, że Spółka została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 2 lutego 2017 r. i w celu świadczenia usług „firma” ta zatrudnia oraz zamierza zatrudniać osoby, które nie są obywatelami Polski ani innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a które na terenie Polski wykonują pracę w oparciu o umowę zlecenia, nie posiadając przy tym formalnego zezwolenia na pobyt stały, a jedynie wizy na czas określony i karty tymczasowego pobytu. Spółka ma już zawarte i nadal zawiera umowy handlowe outsourcingu pracowniczego oraz umowy świadczenia usług pracowniczych z partnerami biznesowymi, których siedziba znajduje się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji wyżej wymienieni jako zleceniobiorcy lub pracownicy wykonują oraz będą wykonywać różne czynności zawodowe zgodnie z ustaleniami wynikającymi z umów z partnerami biznesowymi odwołującej się Spółki.

W dniu 8 sierpnia 2018 r. Spółka złożyła wniosek o wydanie interpretacji przez organ rentowy w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych aprobuje stanowisko Spółki, że obywatele krajów takich jak Ukraina, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Republika Białorusi, Uzbekistanu, Republika Azerbejdżanu, niebędący jednocześnie obywatelami innych państwa członkowskich UE, a ponadto osoby z Republiki Tadżykistanu, Republiki Kazachstanu, Federalnej

Demokratycznej Republiki Nepalu oraz Ludowej Republiki Bangladeszu, także nie są jednocześnie obywatelami innych państw członkowskich UE oraz nie posiadają kart stałego pobytu na terytorium RP, nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w Polsce w świetle ustawy o ubezpieczeniach społecznych.

Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie. Podstawę rozstrzygnięcia stanowi art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 Prawo Przedsiębiorców w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek.

Dalej Sąd pierwszej instancji przytoczył treść art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, zgodnie z którą nie podlegają ubezpieczeniom społecznym określonym w ustawie obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego i którzy są zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, misjach, misjach specjalnych lub instytucjach międzynarodowych, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Zgodnie z zasadą terytorialności, wynikającą z art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym podlegają osoby fizyczne, które na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. pracownikami, osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Warunkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym jest zatem zatrudnienie (w różnych formach) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dla powstania obowiązku ubezpieczeń istotne jest zawarcie umowy z polskim podmiotem oraz wykonywanie pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obywatelstwo czy miejsce zamieszkania nie mają podstawowego znaczenia. Zasada ta dotyczy więc także obcokrajowców, w tym tych, których pobyt w Polsce nie ma charakteru stałego, rozumianego jako osiedlenie się z zamiarem nieprzerywanego zamieszkiwania.

Sąd Okręgowy zauważył również, iż zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego przed dniem 1 maja 2004 r. przez „pobyt o charakterze stałym” cudzoziemca rozumiało się zezwolenie na zamieszkanie lub osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub posiadanie statusu uchodźcy albo zgodę na pobyt tolerowany, bądź zezwolenie na pracę. W nowszym orzecznictwie za stały pobyt uważa się pobyt niezmienny w danym okresie, czyli w okresie realizacji podstawy ubezpieczenia, przy czym nie ma większego znaczenia okoliczność dotycząca tego, jaką administracyjną gwarancję prowadzenia działalności lub zapewnienie pobytu miał w Polsce obywatel państwa obcego. Przyjęta interpretacja art. 5 ust. 2 ustawy systemowej pozwala uniknąć negatywnych społecznie i gospodarczo konsekwencji polegających na wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego szerokiej kategorii pracowników z państw trzecich, którzy przybywają do Polski na pewien okres celem legalnego świadczenia pracy na podstawie różnego rodzaju umów - i może być wadliwie odczytana w przypadku przedstawiania odmiennego stanowiska. O podleganiu albo niepodleganiu cudzoziemca nie decyduje charakter dokumentu pobytowego, jakim on legitymuje się ani długość jego pobytu, lecz okoliczność, czy w okresie prowadzenia działalności stanowiącej tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym faktyczny pobyt na terytorium Rzeczypospolitej miał charakter stały, czy też czasowy. O zastosowaniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej ma decydować to, gdzie w okresie wykonywania czynności stanowiących tytuł do podlegania ubezpieczeniom społecznym znajduje się centrum interesów życiowych i zawodowych danej osoby, co z kolei należy analizować z perspektywy sposobu realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Sąd pierwszej instancji wywiódł nadto, że stały pobyt, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, to pobyt niezmienny w okresie realizacji tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym. Formalny status pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zatem nieistotny, ponieważ z przepisu tego wynika, że zarówno w przypadku pracowniczego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak i tytułu wynikającego z wykonywania umowy zlecenia sam zamiar czasowego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też legitymowanie się jedynie zezwoleniem na pobyt czasowy nie mają

rozstrzygającego znaczenia. Istotne jest jedynie, czy podczas wykonywania wyżej wymienionych działalności można mówić o stałym przebywaniu danej osoby na terytorium Polski. W konsekwencji przyjazd choćby i cykliczny (regularny), do Polski celem wykonywania pewnych aktywności zawodowych jak np. prowadzenie wykładów, czy świadczenie usług doradczych na podstawie umowy zlecenia albo umowy o pracę nie będzie powodował objęcia obywatela państwa trzeciego polskim systemem ubezpieczenia społecznego. Natomiast stałe przebywanie w Polsce w okresie wykonywania tych czynności (np. zamieszkanie w Polsce i prowadzenie wykładów lub badań przez jeden semestr), chociażby przez krótki (sumarycznie) cykl determinowany czasowym zezwoleniem na pobyt, będą prowadzić do objęcia polskim systemem ubezpieczeń społecznych.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że słuszny okazał się zarzut dotyczący błędu w ustaleniach faktycznych. Sąd Okręgowy wadliwie ustalił stan faktyczny będący podstawą rozstrzygnięcia i w pisemnych motywach zaskarżonego orzeczenia wskazał, że odwołująca się spółka ma zawarte oraz zawiera umowy handlowe outsourcingu pracowniczego, oraz świadczenia usług pracowniczych z partnerami biznesowymi, których siedziba znajduje się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a taki fakt nie wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie.

Sąd II instancji w pełni zgodził się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III UK 117/10, LEX nr 898257), że zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa konstytuuje treść wniosku wszczynającego postępowanie, a rolą organu prowadzącego to postępowanie jest ocena stanowiska strony w spornej kwestii, nie zaś przedstawianie poglądów i wykładni przepisów odnoszących się do różnych sytuacji faktycznych. Istotą tego postępowania jest bowiem uzyskanie wyjaśnienia treści przepisów ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji wskazanej we wniosku. Organ wydający decyzję, a następnie sąd nie mogą więc w żadnym razie ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku, podważać go, uzupełniać czy zmieniać na podstawie innych źródeł lub wiedzy znanej im z urzędu. Oznacza to, że brak jest podstaw prawnych do przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego lub kontrolnego odnośnie do stanu faktycznego przedstawionego przez przedsiębiorcę we wniosku.

W postępowaniu w sprawie urzędowej interpretacji organ, jak i sąd nie mogą prowadzić żadnego postępowania dowodowego, ponieważ przedmiotem tego postępowania nie jest ustalenie stanu faktycznego - postać ta jest sytuacją hipotetyczną, określoną przez wnioskującego o interpretację. Wobec powyższego Sąd Okręgowy nie miał zatem uprawnień do badania i zmiany stanu faktycznego podanego we wniosku o interpretację, gdyż w oparciu o stan faktyczny określony przez wnioskującego - organ, a następnie sąd, dokonuje interpretacji.

Spór w sprawie sprowadził się zatem do wykładni i możliwości zastosowania art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. Zgodnie z tym przepisem, nie podlegają ubezpieczeniom społecznym określonym w tej ustawie obywatele państw obcych, których pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie ma charakteru stałego i którzy są zatrudnieni w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, misjach, misjach specjalnych lub instytucjach międzynarodowych, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Sąd Okręgowy, dokonując interpretacji powyższego przepisu, skupił się na wykładni pojęcia charakter pobytu (stały albo niestały).

Sąd Apelacyjny zgodził się z powyższym stanowiskiem Sądu Okręgowego, że zakresem podmiotowym art. 5 ust. 2 ustawy systemowej są objęci zarówno obywatele państw obcych zatrudnieni w placówkach wymienionych w tym przepisie (niezależnie od charakteru ich pobytu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej), jak i obywatele państw obcych niezatrudnieni w takich placówkach, o ile ich pobyt na obszarze Polski nie ma charakteru stałego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 stycznia 2007 r., I UK 225/06, LEX nr 351984; z dnia 28 maja 2008 r., I UK 303/07, LEX nr 516772; z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 116/08, LEX nr 738351; z dnia 17 września 2009 r., II UK 11/09, LEX nr 794874; z dnia 6 września 2011 r., I UK 60/11, LEX nr 1102994; z dnia 12 lipca 2017 r., II UK 295/16, LEX nr 2347776). W wyroku z dnia 17 września 2009 r., II UK 11/09, Sąd Najwyższy uznał, że pojęcie „pobytu stałego” z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie może bezpośrednio zależeć od przepisów ustaw o cudzoziemcach z dnia 25 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400 ze zm.) i z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.), a ściślej od czasu, na który cudzoziemcowi udziela się

zezwolenia na pobyt w Polsce. Zapatrywania te Sąd Apelacyjny w pełni zaakceptował.

W rozpatrywanej sprawie Sąd pierwszej instancji, przywołując powyższy kierunek wykładni, błędnie uznał, że prawidłowa jest poddana ocenie decyzja interpretacyjna organu rentowego. Istota interpretacji, jak wyżej podniesiono, polega na tym, że stan faktyczny przyjęty we wniosku na tym etapie nie może być podważany. Skoro pytający podmiot wskazał, że pobyt cudzoziemców ma charakter tymczasowy, to organ rentowy nie był uprawniony do dokonywania ustaleń przeciwnych i twierdzenia, że ich pobyt ma jednak lub będzie miał charakter stały. Podstawą do takiej konstatacji nie mogą być określone zezwolenia o charakterze administracyjnym, gdyż one pozostają obojętne dla obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym. Pobyt osób posiadających takie zezwolenia może być zarówno stały jak i tymczasowy, w zależności od indywidualnych okoliczności związanych z wykonywaniem konkretnych umów, które rodzić mogą obowiązek ubezpieczeń. Raz jeszcze podkreślić należy, że o podleganiu albo niepodleganiu przez cudzoziemca ubezpieczeniom społecznym w Polsce z danego tytułu nie decyduje charakter dokumentu pobytowego, ale okoliczność, czy w okresie realizacji tego tytułu faktyczny pobyt ma charakter stały czy tymczasowy, co należy oceniać z perspektywy sposobu realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek ubezpieczeń.

W hipotetycznym stanie faktycznym wskazanym przez Spółkę pobyt cudzoziemców określony został jako tymczasowy i taki stan faktyczny należy uznać za wiążący. Wszak w postępowaniu o udzielenie interpretacji nie podlegał ocenie rzeczywisty charakter pobytu obywateli państw obcych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. We wniosku zaś wskazano, że chodzi wyłącznie o pobyt o charakterze tymczasowym. Nadto okoliczność, że w analizowanym wniosku wyszczególniano wynikające z przepisów regulujących pobyt cudzoziemców na terenie RP limity czasowe, nie oznacza, że są one tożsame z okresami podejmowania aktywności stanowiącej ewentualnie tytuł do ubezpieczeń społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzasadniając swe stanowisko wyrażone w spornej decyzji, podniósł, że interpretacja wnioskodawcy jest nieprawidłowa z tej przyczyny, iż objęci pytaniem cudzoziemcy nie są zatrudnieni w

placówkach wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. Już z tej przyczyny decyzja ZUS nie zasługiwała na aprobatę (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2018 r., III AUa 679/16, LEX 2685552).

Oczywistym jest przy tym, że rozstrzygnięcie w sprawie niniejszej nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu przez organ rentowy podlegania ubezpieczeniom społecznym przez obywateli wskazanych państw obcych w razie ustalenia, że ich pobyt na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w okresie realizacji zawartych umów ma charakter stały, jako że w takim przypadku art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie będzie miał do nich zastosowania.

Sąd Apelacyjny podzielił wyrażane w piśmiennictwie zapatrywania, że istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii, czy pobyt cudzoziemca na terytorium Polski ma „stały charakter” w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej ma ustalenie tego, gdzie (w którym kraju) znajduje się centrum jego interesów życiowych. Taka ocena każdorazowo uzależniona jest od konkretnych okoliczności faktycznych rozpatrywanego przypadku, w tym w szczególności od wyników prowadzonego w tym kierunku postępowania dowodowego. Jeśli w wyniku takiego badania zostanie stwierdzone, że centrum interesów życiowych cudzoziemca znajduje się poza Polską, to osoba ta jest wyłączona z podlegania polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Zatem w przypadku zbadania rzeczywistego charakteru pobytu cudzoziemców w Polsce i ustalenia, że pobyt ten nie ma charakteru tymczasowego, a mimo to obywatele państw obcych nie zostali zgłoszeni do ubezpieczeń jako zleceniobiorcy, organ rentowy powinien wydać stosowne decyzje. Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne powstaje *ipso iure*, co pytająca Spółka musi mieć na względzie, zawierając umowy z konkretnymi osobami na konkretne usługi, gdyż interpretacja zawarta we wniosku jest prawidłowa tylko w stanie faktycznym opartym na bezspornym przyjęciu, że pobyt cudzoziemców nie ma charakteru stałego - jak w zadanyim pytaniu. O tym zaś rzeczywiście świadczy, także w razie posiadania zezwolenia na pobyt czasowy, stałe, ciągle, zasadniczo nieprzerwane przebywanie danej osoby na terytorium Polski podczas realizacji umowy, przy czym o ile można założyć, że osoby z państw sąsiednich będą się często przemieszczać i przebywać w Polsce po kilkanaście dni w miesiącu, gdyż praca na podstawie umowy cywilnoprawnej nie musi być wykonywana w określonym reżimie czasowym

(jak umowa o pracę), o tyle trudno przyjąć takie założenie w przypadku zleceniobiorców z Bangladeszu lub Nepalu, którzy „osiedlą się” w Polsce na trzy lata celem wykonywania „stałej” pracy. Te okoliczności, niezależnie od uznania interpretacji za prawidłową w przedstawionym stanie faktycznym, Spółka jako potencjalny płatnik powinna brać pod uwagę przy zawieraniu oraz realizowaniu konkretnych umów, które mogą stanowić tytuł do podlegania przez wykonawców ubezpieczeniom społecznym z mocy prawa, o ile ich pobyt w Polsce w rzeczywistości będzie pobytem stałym, a nie tymczasowym.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w przypadku obywateli Ukrainy należy również zwrócić uwagę, że ich sytuacja została uregulowana umową międzynarodową zawartą między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym z dnia 18 maja 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1373) obowiązującą od 1 stycznia 2014 r., której art. 3 stanowi, że ma ona zastosowanie do osób, które podlegały lub podlegają ustawodawstwu jednej, lub obu umawiających się stron, przy czym ogólna zasada z art. 6 wskazuje, że osoba, do której stosuje się niniejsza umowa, podlega ustawodawstwu tej umawiającej się strony, na której terytorium wykonuje pracę. Z przedstawionego we wniosku o interpretację stanu faktycznego wynika, że obywatele Ukrainy są zatrudnieni lub mają zostać zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia i wykonywać zleconą im pracę na terytorium Polski, a więc będą podlegać polskiemu ustawodawstwu, a zatem przede wszystkim ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, nie będą podlegać ubezpieczeniom społecznym, jeżeli ich pobyt na terenie Polski nie będzie miał charakteru stałego. Konkluzja płynąca z analizy postanowień umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą jest taka, że sytuacja obywateli Ukrainy, jak i obywateli innych państw spoza Unii Europejskiej wymienionych we wniosku jest tożsama.

Sąd Apelacyjny biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, nie podzielił stanowiska wyrażonego przez Sąd Okręgowy, co skutkowało orzeczeniem reformatoryjnym na podstawie przepisu art. 386 § 1 k.p.c.

Skargę kasacyjną od Wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2021 r. złożył organ rentowy,

zaskarżając ww. wyrok w całości, podnosząc naruszenie prawa materialnego, to jest:

1. art. 6 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zatrudnienie na podstawie umowy zlecenia osób niebędących obywatelami Polski ani innego państwa członkowskiego UE, których pobyt na terenie Polski nie ma charakteru stałego, nie podlegają z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym w Polsce, podczas gdy przepisy te nie uzależniają podlegania przez zleceniobiorców obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym od takich kryteriów, jak obywatelstwo czy status pobytu na terenie Polski, co powinno prowadzić do uznania, że zleceniobiorcy pochodzący z wymienionych wyżej państw i wykonujący na terenie Polski umowy zlecenia podlegają z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym;
2. art. 2a ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 4 ustawy systemowej, przez ich niezastosowanie, co doprowadziło do bezprawnego zróżnicowania sytuacji prawnej zleceniobiorców niebędących obywatelami Polski ani innych państw członkowskich UE z sytuacją obywateli Polski w kontekście obowiązku podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, gdy art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej nie uzależnia objęcia tymi ubezpieczeniami zleceniobiorców od innych okoliczności niż posiadanie statusu zleceniobiorcy na terenie Polski;
3. art. 4, 6 i 7 umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą z dnia 18 maja 2012 r. o zabezpieczeniu społecznym w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, gdy praca będzie wykonywana na terytorium Polski.

Wskazując na powyższe, skarżący organ wniósł o wstrzymanie w całości wykonalności wyroku Sądu Apelacyjnego do czasu ukończenia postępowania kasacyjnego, gdyż może być wyrządzona niepowetowana szkoda po stronie organu rentowego oraz po stronie finansów publicznych, uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Łodzi; ewentualnie, uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i

orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez oddalenie odwołania od decyzji, jeżeli Sąd Najwyższy znajdzie podstawy do takiego rozstrzygnięcia, rozpoznanie sprawy także pod nieobecność pełnomocnika organu rentowego oraz o zasądzenie na rzecz Zakładu kosztów procesu przed Sądem Najwyższym w związku z zastępstwem procesowym Zakładu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Spółka wniosła o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, a w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania o oddalenie i zasądzenie od skarżącego na rzecz wnioskodawcy kosztów zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozostaje uzasadniona.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 221) przewiduje, że przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne, lub zdrowotne, w jego jednostkowej sprawie (interpretacja indywidualna) zgodnie z brzmieniem art. 34 ust. 1 i 4 ustawy. Obowiązująca, co do zasady do dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w art. 10 ust. 1 przewidywała, że przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. W ocenie Sądu Najwyższego dotychczasowe przepisy art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej znajdują zastosowanie po 20 kwietnia 2018 r., jeśli przed tym dniem nie wydano interpretacji, a w analizowanej sprawie spółka złożyła wniosek o wydanie interpretacji w dniu 8 sierpnia 2018 r.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, co do pisemnych interpretacji wypracowano już standard procedowania. Wiadome jest, że treść wniosku wyznacza zakres i przedmiot rozpoznania sprawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., III UK 122/13, LEX nr 1521319). Z kolei sama interpretacja przybiera postać indywidualnej decyzji organu rentowego, od której - z mocy art. 83 ust. 2 ustawy systemowej - przysługuje odwołanie do sądu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 331/10, OSNP 2012 nr 11-12, poz. 147). Nie ma także sporu, że przedmiot wątpliwości może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych, a w każdym wypadku wiąże się z konkretnym zagadnieniem i nie ma charakteru abstrakcyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2018 r., III UK 33/17, OSNP 2018 nr 11, poz. 152).

Należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie Sąd drugiej instancji za punkt wyjścia rozstrzygnięcia uznał argument, że organ rentowy nie może ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku, podważać go lub uzupełniać. To stanowisko, powtórzone za postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2011 r., III UK 117/10 (LEX nr 898257) jest oczywiście trafne. Z tym że wymaga uzupełnienia, albowiem organy dokonujące interpretacji stanu faktycznego lub zdarzenia mającego nastąpić w przyszłości nie są związane sugerowaną we wniosku oceną prawną. Jest to oczywiste, gdyż zastosowanie lub wykładnia przepisów dotyczących obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek oraz podstawy ich wymiaru jest przedmiotem żądania procesowego, jest przedmiotem sporu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2017 r., II UK 198/16, OSNP 2018 nr 6, poz. 79).

Konieczne pozostaje zatem zidentyfikowanie rodzaj sporu, to znaczy, wokół jakiej płaszczyzny rysują się sporne stanowiska. Jest to o tyle zasadne, że pisemna interpretacja musi nieść za sobą walor praktyczny, a więc powinna wygasić spór, a nie stanowić załączek przyszłego konfliktu. Zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa determinuje zatem treść wniosku wszczynającego postępowanie, a rolą organu prowadzącego to postępowanie jest ocena stanowiska strony w spornej kwestii, nie zaś przedstawianie poglądów i

wykładni przepisów odnoszących się do różnych sytuacji faktycznych. Istotą tego postępowania jest uzyskanie przez stronę wyjaśnienia treści przepisów prawa i zasad ich zastosowania w odniesieniu do indywidualnej sytuacji wskazanej we wniosku (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2015 r., II UK 210/14, LEX nr 1811804).

Wniosek Spółki obejmował różne kategorie potencjalnych ubezpieczonych, bo dotyczył osób zarówno z zezwoleniem na pracę i pobyt czasowy do 1 roku, do trzech lat oraz takich, których pobyt nie przekraczał 6 miesięcy. W tych okolicznościach Spółka chciała uzyskać wiążące stanowisko, czy po jej stronie istnieje obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego osób, które nie są obywatelami państw członkowskich UE i nie mają kart stałego pobytu na terytorium RP, a z którymi wnioskodawca ma zawarte umowy zlecenia oraz zamierza zawrzeć umowy zlecenia. Zatem spór dotyczy kwestii podstawowej, jaką jest obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu z mocy prawa w rozumieniu ustawy systemowej. Wnioskodawca zamierzał skorzystać z wyjątku, jaki w tej mierze tworzy art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. Powinien zatem przedstawić okoliczności, które nie pozostawiają wątpliwości co do jego zastosowania. Tymczasem podniesione przez Spółkę argumenty pomijają dorobek orzeczniczy wypracowany na tle art. 5 ust. 2 ustawy systemowej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: z 17 stycznia 2007 r., I UK 225/06, OSNP 2008 nr 3-4, poz. 46, 28 maja 2008 r., I UK 303/07, OSNP 2009 nr 17-18, poz. 243, 16 czerwca 2011 r., III UK 215/10, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 181, 6 stycznia 2009 r., II UK 116/08, LEX nr 738351), a z niego jasno wynika, że sam status podmiotowy zleceniobiorców (obywatele spoza UE) ani okoliczności przedmiotowe (brak kart stałego pobytu na terytorium RP) nie tworzą autonomicznych cech wykluczających obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu w kraju miejsca wykonywania pracy. Można więc stwierdzić, że skoro wnioskodawca zamierza przełamać zasadę obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia, to po jego stronie spoczywa obowiązek wykazania (w ramach okoliczności faktycznych) przesłanek wykluczających zastosowanie zasady na rzecz wyjątku. Tak jednak się nie stało.

Nawiązując do ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, należy wskazać, że o podleganiu albo niepodleganiu cudzoziemca ubezpieczeniom

społecznym w Polsce z tytułu aktywności rodzącej taki obowiązek nie decyduje charakter dokumentu pobytowego, jakim legitymuje się cudzoziemiec ani nawet długość pobytu cudzoziemca, lecz okoliczność, czy w okresie prowadzenia działalności, stanowiącej tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, faktyczny pobyt na terytorium Rzeczypospolitej miał charakter stały czy też czasowy. Sąd Najwyższy opowiedział się bowiem wyraźnie za tym, by o zastosowaniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej decydowało to, gdzie w okresie wykonywania czynności stanowiących tytuł do podlegania ubezpieczeniom społecznym znajduje się centrum interesów życiowych i zawodowych danej osoby, co z kolei należy analizować z perspektywy sposobu realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym (wyroki Sądu Najwyższego: z 6 września 2011 r., I UK 60/11, LEX nr 1102994; z 17 września 2009 r., II UK 11/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 134). W tym ujęciu stały pobyt, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, to pobyt niezmienny w okresie realizacji tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym. Formalny status pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zatem nieistotny (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2019 r., I UK 194/18, OSNP 2020 nr 12, poz. 137, OSP 2022/1/6, z glosą M. Paluszkiewicz). Również w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii, czy pobyt cudzoziemca na terytorium Polski ma „stały charakter” w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, ma ustalenie tego, gdzie (w którym kraju) znajduje się centrum jego interesów życiowych (w tym rodzinnych i zawodowych). Taka ocena jest każdorazowo uzależniona od konkretnych okoliczności faktycznych rozpatrywanego przypadku, w tym – w szczególności – od wyników prowadzonego w tym kierunku postępowania dowodowego. Jeśli w wyniku takiego badania zostanie stwierdzone, że centrum interesów życiowych i zawodowych cudzoziemca znajduje się poza Polską, to osoba ta zostaje wyłączona z podlegania polskiemu systemowi ubezpieczeń społecznych (por. D. Wajda [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2014, komentarz do art. 5, nb. 13, 15 i 16, s. 44-47). To z kolei należy analizować z perspektywy sposobu realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym (wyroki Sądu

Najwyższego z dnia: 17 września 2009 r., II UK 11/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 134, 16 czerwca 2011 r., III UK 215/10, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 181, 6 września 2011 r., II UK 60/11, LEX nr 1102994).

Wobec powyższego należy przyjąć, że charakter pobytu obywatela państwa obcego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (stały albo niestały) należy odnosić do powszechnego obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, czyli do podstawy ubezpieczenia. Kluczowy jest zatem charakter aktywności zarobkowej cudzoziemca stanowiący tytuł ubezpieczeniowy i sposób jej realizacji w okolicznościach indywidualnej sprawy. Charakter pobytu nie zależy natomiast od zamiaru, jaki co do okresu przebywania w Polsce, przejawia cudzoziemiec; rodzaju posiadanego dokumentu pobytowego; kwestii formalno-meldunkowych itp. W szczególności uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt na czas oznaczony nie przeczy stałemu pobytowi w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej. W tym kontekście za objęciem ubezpieczeniem cudzoziemca przemawia „niezmienny” pobyt na terenie RP w okresie realizacji podstawy ubezpieczenia, który w szczególności ma miejsce wówczas, gdy chodzi o cudzoziemców – obywateli odległych przestrzennie państw, którzy w okresie realizacji umów zatrudnieniowych w RP nie powracają regularnie do kraju pochodzenia np. w związku z dniami wolnymi od pracy (jak się wydaje, dotyczy to obywateli Armenii, Gruzji, Uzbekistanu, Azerbejdżanu, Tadżykistanu, Kazachstanu, Nepalu, Bangladeszu, Pakistanu, Federacji Rosyjskiej). Nawiązując do wypracowanej w orzecznictwie przesłanki „centrum interesów życiowych cudzoziemca”, można wręcz przyjąć, że w okresie jakkolwiek czasowego, to jednak długookresowego, pobytu takich cudzoziemców na terenie RP ich „centrum interesów życiowych” znajduje się właśnie na terenie RP. W konsekwencji należy uznać, że wyjątek przewidziany w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie dotyczy cudzoziemców spoza UE (obywateli: Armenii, Gruzji, Uzbekistanu, Azerbejdżanu, Tadżykistanu, Kazachstanu, Nepalu, Bangladeszu, Pakistanu, Federacji Rosyjskiej), zatrudnionych przez polskiego przedsiębiorcę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy zlecenia. Wyjątek przewidziany w art. 5 ust. 2 ustawy systemowej od zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym nie znajduje zastosowania także wtedy, gdy kwestię zabezpieczenia społecznego obywateli

danego państwa regulują umowy międzynarodowe (art. 5 ust. 2 ustawy systemowej *in fine*), które – po ratyfikacji – mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

Umowa z dnia 18 maja 2012 r. między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1373) przewiduje w art. 6 jako zasadę ogólną, że osoba, do której stosuje się Umowa, podlega ustawodawstwu tej Umawiającej się Strony, na której terytorium wykonuje pracę. Przewidziane w art. 7 ust. 1-6 tej umowy wyjątki od zasady *lex loci laboris* obejmują delegowanie, prowadzenie działalności na własny rachunek, zatrudnienie w charakterze podróżującego personelu przedsiębiorstwa transportowego lub na statku morskim, odnoszą się także do urzędników i osób z nimi zrównanych, a także członków personelu misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych i jak się wydaje, nie znajdują w analizowanej sprawie zastosowania. Ze stanu faktycznego nie wynika także, aby w sprawie zastosowanie znajdował art. 8 umowy, zgodnie z którym władze właściwe obu Umawiających się Stron lub wyznaczone przez nie instytucje mogą, za obopólną zgodą ustalić wyjątki od postanowień artykułów 6 i 7 ustępy od 1 do 5 w odniesieniu do jakiejkolwiek osoby lub grupy osób, w ich interesie. Konkludując, należy stwierdzić, że wykonywanie przez obywatela Ukrainy aktywności zarobkowej stanowiącej tytuł ubezpieczeń społecznych (w tym umowy zlecenia) na terenie RP oznacza jego podleganie polskim ubezpieczeniom społecznym bez względu na charakter pobytu, gdyż wyjątek z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie znajduje zastosowania. Także umowa z dnia 9 września 2013 r. między Rzeczpospolitą Polską a Mołdawią o zabezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1460) statuuje zasadę *lex loci laboris* jako ogólną zasadę odnośnie do podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 7 ust. 1). Również w tym wypadku brak w stanie faktycznym przesłanek, aby zastosowanie znalazły wyjątki dotyczące prowadzenia działalności na własny rachunek (art. 7 ust. 2), pracowników służby cywilnej (art. 7 ust. 3), delegowania (art. 8), personelu przedsiębiorstw transportu międzynarodowego (art. 9), załóg statków (art. 10), a także członków personelu misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych (art. 11) czy też szczególnej umowy Umawiających się Stron (art. 12). Dlatego wykonywanie przez obywatela Mołdawii aktywności zarobkowej stanowiącej tytuł ubezpieczeń społecznych (w tym

umowy zlecenia) na terenie RP oznacza jego podleganie polskim ubezpieczeniom społecznym bez względu na charakter pobytu, gdyż wyjątek z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej nie znajduje zastosowania.

W tych okolicznościach za zasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy systemowej, skoro z wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej wynikało, że chodzi w nim o określenie sytuacji prawnej cudzoziemców niemających zezwolenia na pobyt stały a jedynie wizy na czas określony albo karty tymczasowego pobytu. Sąd Najwyższy podejmował już zagadnienie wynikające z pierwszego z przytoczonych przepisów, wskazując, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, zwanymi dalej "zleceniobiorcami", oraz osobami z nimi współpracującymi, z zastrzeżeniem ust. 4, w myśl którego osoby określone w ust. 1 pkt 4 nie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli są uczniami szkół ponadpodstawowych lub studentami, do ukończenia 26 lat. Zwracał przy tym uwagę, że stosownie do art. 8 ust. 2a cytowanej ustawy za pracownika, w rozumieniu ustawy, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, co z uwagi na kwestię ewentualnego zbiegu podstaw ubezpieczenia społecznego czyni niezbędnym podanie we wniosku o interpretację szczegółowej sytuacji osoby zawierającej umowę zlecenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2020 r., II UK 265/18).

Z oczywistych względów za zasadny należało uznać także zarzut naruszenia art. 4, 6 i 7 umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą z dnia 18 maja 2012 r. o zabezpieczeniu społecznym, skoro jej przepisy

należy uznać za „przepis umowy międzynarodowej” w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy systemowej wprowadzający odstępstwo od zasady wyrażonej w tym ostatnim przepisie. Natomiast niezasadny pozostaje zarzut naruszenia art. 2a ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 pkt 4 ustawy systemowej, ponieważ zaskarżony wyrok nie narusza zasady równego traktowania osób ubezpieczonych, skoro dotyczy kwestii poprzedzającej uzyskanie statusu osoby ubezpieczonej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2019 r., I UK 194/18).

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy uznał zarzuty skargi kasacyjnej za usprawiedliwione, a że dotyczyły one wyłącznie naruszenia prawa materialnego, na uwzględnienie zasługiwał wniosek skarżącego o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy. Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.