



Sygn. akt II UK 182/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Dawid Miąsik

w sprawie z wniosku E. spółki z o.o. we W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w L.
o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawnych,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 czerwca 2018 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego we W.
z dnia 13 października 2016 r., sygn. akt III AUa .../16,

oddala skargę kasacyjną

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we W. wyrokiem z 13 października 2016 r. oddalił apelację skarżącego pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. od wyroku Sądu Okręgowego we W. z 1 lutego 2016 r., który zmienił decyzję pozwanego z 28 września 2015 r. i zobowiązał go do wydania pisemnej interpretacji w zakresie wniosku E. Sp. z o.o. we W. z 14 września 2015 r., dotyczącego potwierdzenia polskiego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wnioskodawca – przedsiębiorca jest legitymowany do wystąpienia do organu rentowego o wydanie pisemnej interpretacji również w odniesieniu do przepisów rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia Parlamentu i Rady (WE) z 16 września 2009 r. nr 987/2009 dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 883/2004 w zakresie, w jakim przepisy te regulują zasady ustalania właściwego ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego. W przypadku bowiem gdy z mocy przepisów tych rozporządzeń dla danego przedsiębiorcy (pracowników przedsiębiorcy) właściwe będzie polskie ustawodawstwo z zakresu zabezpieczenia społecznego, będzie on zobowiązany do opłacania (odprowadzania) składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce. Nie jest zatem właściwe stanowisko pozwanego, że kwestia ustalenia właściwego ustawodawstwa nie należy do kategorii spraw wymienionych w art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zagadnienie podlegania ubezpieczeniom społecznym jest kwestią wtórną w stosunku do ustalenia, jakiemu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego podlegają pracownicy. Ustalenie ustawodawstwa dla właściwego kraju w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym jest sprawą pierwszorzędą, bo od właściwego zinterpretowania norm kolizyjnych zawartych w rozporządzeniach unijnych zależeć będzie obowiązek płatnika zgłoszenia pracowników do ubezpieczeń społecznych, naliczania i opłacania należnych składek. Stosownie do art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami rozporządzenia podstawowego, poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie oraz w stosownych przypadkach wskazuje, jak długo i na jakich warunkach ma ono zastosowanie. Organ danego państwa, w tym ZUS, ustala właściwe ustawodawstwo dla przedsiębiorców w zakresie podlegania ich pracowników ubezpieczeniom społecznym. W tym celu wydaje na wniosek płatnika zaświadczenia o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, mającym zastosowanie do osoby uprawnionej - A1. Wnioskodawca przedstawił we wniosku konkretne zagadnienie, które nie ma charakteru abstrakcyjnego. Mimo że

dotyczy zdarzenia przyszłego, to jednak u podstaw interpretacji leży zagadnienie stosunku ubezpieczenia społecznego (określenie właściwego ustawodawstwa, z czego wynika podleganie ubezpieczeniom przez pracowników przedsiębiorcy). Organ rentowy winien się zatem wypowiedzieć co do właściwego ustawodawstwa i obowiązany jest poddać ocenie prawnej wszystkie te stosunki i zdarzenia prawne, które prowadzą do zastosowania określonego przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jej aktów wykonawczych, przy uwzględnieniu jednakże, czy w określonej sytuacji faktycznej w ogóle mają zastosowanie przepisy polskiego prawa ubezpieczeń społecznych. Wnioskodawca dostatecznie zindywidualizował przyszłą sytuację dotyczącą kwestii prawnej wymagającej interpretacji. Przedsiębiorca zwracając się do organu rentowego o dokonanie interpretacji prawnej dotyczącej zdarzeń przyszłych może w ten sposób planować politykę płac i zatrudnienia przyszłych pracowników.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie: 1) art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez błędną wykładnię, że w trybie tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest obowiązany do wydania indywidualnej interpretacji w przedmiocie rozstrzygnięcia właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego; 2) art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez wykładnię i uznanie, że w przedmiocie spraw określonych w tym przepisie mieści się ustalenie właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego. Skarżący podał, że zakres spraw z art. 83d nie obejmuje zasad ustalania właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego. Ponadto przedsiębiorca domaga się rozstrzygnięcia o ustawodawstwie właściwym dla osoby zamieszkującej w kraju, wykonującej umowę zlecenia w części w kraju a w części za granicą, przy zastrzeżeniu wnioskodawcy, że spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 porządzenia nr 883/2004 oraz w art. 14 ust. 8 rozporządzenia nr 987/2009.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie uzasadniają jej wniosków.

Skarżący poprzestaje na samej zasadzie (podobnie jak w sprawie II UK 187/17). Przyjmuje założenie, że sprawy z wniosku o wydanie pisemnej interpretacji na podstawie art. 83d ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie obejmują rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 883/2004.

Założenie to nie jest prawidłowe, gdyż przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są częścią krajowego porządku prawnego i dlatego są bezpośrednio stosowane przez organ rentowy, czyli tak jak inne źródła obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Wskazane przepisy dotyczące interpretacji (art. 10 ust. 1 i art. 83d) nie zawierają wyłączenia podmiotowego ani przedmiotowego. Osoby zagraniczne z państw członkowskich Unii Europejskiej (...) mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy (art. 13 ust. 1 o swobodzie działalności gospodarczej wedle stanu prawnego dla sprawy). Nie ma również podstaw twierdzenie, że z interpretacji wyłączone są sytuacje dotyczące tych zatrudnionych za granicą, którzy podlegają w tym czasie – właśnie na podstawie przepisów o koordynacji – ubezpieczeniom społecznym w kraju. Zróżnicowanie podmiotowe i wyłączenie przedmiotowe nie byłyby zgodne z zasadą równego traktowania i nie wynikają z przepisów wskazanych w skardze.

Po wtóre należy rozróżnić dwie kwestie, tj. stanowisko podmiotu zobowiązanego do interpretacji na podstawie przepisów objętych zarzutami skargi od odrębnych decyzji wydawanych przez pozwanego w zakresie indywidualnych spraw na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do których należą także decyzje wydawane na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Czym innym jest druga decyzja, czyli wydana w postępowaniu dotyczącym ustalenia ustawodawstwa właściwego w indywidualnej (konkretnej) sprawie i czym innym jest tryb interpretacji na podstawie powołanych przepisów. Nie są to procedury tożsame w skutkach prawnych. Jedna rozstrzyga decyzją indywidualną sprawę a druga jest urzędową interpretacją normy

jaka powinna mieć zastosowanie w danej sytuacji faktycznej (obecnej lub przyszłej). Obie procedury różnią się. W procedurze interpretacji organ nie wydaje decyzji indywidualnej w konkretnej sprawie, czyli ze względu na samodzielnie ustalony stan faktyczny i stosowaną normę. W procedurze interpretacji nie weryfikuje się zasadniczo stanu faktycznego podawanego we wniosku, przynajmniej obowiązek taki z ustawy nie wynika. Ryzyko podania nieprawidłowego stanu faktycznego ponosi sam wnioskodawca w tym znaczeniu, że rozbieżność w stanie faktycznym nie gwarantuje zachowania uprzedniej interpretacji w potencjalnie późniejszej decyzji w indywidualnej (konkretnej) sprawie.

Interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy. Jeżeli jednak zastosował się do uzyskanej interpretacji, to jest chroniony w określonym zakresie (art. 10a ust. 2 ustawy). Organ rentowy również nie jest bezwzględnie związany udzieloną interpretacją, gdy później oceni, że sprawa powinna być rozstrzygnięta inaczej niż interpretacja uprzednio wydana (art. 10a ust. 2 ustawy *a contrario*). Interpretacja może ulec zamianie (art. 10a ust. 3 ustawy; zob. też. wyrok NSA z 25 września 2015 r., I FSK 563/14).

Na tym tle nie jest zasadny pierwszy zarzut skargi, gdyż nie jest to sprawa o ustalenie właściwego ustawodawstwa dla ubezpieczonej osoby, która nie jest nawet zainteresowaną w sprawie z wniosku o interpretację przepisów. Sprawa obejmuje tylko postępowanie zmierzające do uzyskania interpretacji, czyli urzędowej informacji o normie prawnej dla danej sytuacji faktycznej.

Z tych samych przyczyn nie został naruszony art. 83d, bo czym innym jest procedura ustalania właściwego ustawodawstwa i czym innym jest procedura interpretacji. Celem pierwszej jest rozstrzygnięcie o ustawodawstwie właściwym wedle reguł określonych w rozporządzeniu podstawowym i wykonawczym. Sytuacje mogą być różne. Inne są przesłanki zachowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych dla pracowników delegowanych i tu po wniosku organ może sam podjąć decyzję o podleganiu ubezpieczeniom społecznym w kraju. Inną jest sytuacja wynikająca z dwóch różnych tytułów, czyli przykładowo pracy najemnej za granicą i działalności gospodarczej w kraju. Wówczas wymagane jest stanowisko instytucji drugiego państwa ze względu na zasadę jednego ubezpieczenia i regułę, że wyznacza je prawo miejsca wykonywania pracy. Konieczne może być

prorowadzenie uzgodnień w razie wątpliwości (§ 16 rozporządzenia wykonawczego). W efekcie polska instytucja może decydować tylko o polskim a nie o obcym ubezpieczeniu społecznym. W procedurze interpretacji pozwany również nie powinien decydować o właściwości ustawodawstwa obcego, skoro nie może tego dokonać w procedurze podstawowej (w konkretnej sprawie). Nie oznacza to, że z tej przyczyny procedura interpretacji jest całkowicie wyłączona. Zachodzi tu pewne związanie, jednak i to może być weryfikowane (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17).

Interpretacja jest aktualna, gdy polska instytucja ustala ustawodawstwo krajowe jako właściwe w pierwszej kolejności, właśnie ze względu na przesłanki określone w rozporządzeniu w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przykładowo dotyczy to pracowników delegowanych do pracy za granicą. Pracownicy wysyłani czasowo do pracy za granicą mogą nadal podlegać ubezpieczeniom w kraju. Przedmiot sprawy dotyczy podobnej sytuacji. Pozwany podał w skardze, że chodzi o wykonywanie umowy zlecenia w części w Polsce a w części za granicą i znaczenie ma odpowiedź na pytanie czy spełnione są wówczas warunki określone w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 oraz w art. 14 ust. 8 rozporządzenia nr 987/2009. Nie jest to sytuacja, która wykraczałaby poza dopuszczalny przedmiot interpretacji, skoro pozwany nie byłby zwolniony od rozstrzygnięcia takiej (konkretnej) sprawy w indywidualnej decyzji, dotyczącej sytuacji ubezpieczonego i płatnika.

Niezasadne jest zatem stanowisko, że przepisy objęte zarzutami skargi nie obejmują zakresem przedmiotowym wydawania interpretacji w sprawach dotyczących określenia właściwego ustawodawstwa w przypadku jednoczesnego zatrudnienia w kraju i za granicą. Systemowo przepisy o koordynacji są częścią porządku krajowego i podlegają stosowaniu przez skarżącego. Wniosek przeciwny, przyjmowany jak się wydaje na podstawie wykładni gramatycznej, nie jest zatem uprawniony, bo warunkiem interpretacji nie jest wyraźne wskazanie *in extenso* w regulacji, że przepisy art. 10 ust. 1 i art. 83d obejmują również sprawy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Treść tych przepisów uzasadnia odpowiedź pozytywną. Skarżący ma rację, że zakres przedmiotu interpretacji nie jest nieograniczony, jednak jest dostatecznie szeroki aby stwierdzić, że wykładnia

przyjęta przez Sądy powszechne w tej sprawie jest uprawniona. Przedmiot interpretacji dotyczy podlegania ubezpieczeniom społecznym i zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Z tak ogólnego a zarazem szerokiego sposobu określenia zakresu interpretacji nie można wyprowadzić wyłączenia dla wykonujących pracę za granicą, a którzy na podstawie przepisów o koordynacji mają ubezpieczenie w kraju. Wspólnym mianownikiem jest więc podleganie ubezpieczeniom społecznym jako pierwszy łącznik oraz składki w kraju jako drugi łącznik.

Podsumowując – przeszkody dla powodzenia wniosku o interpretację przepisów nie stanowi to, że wnioskodawca odwołuje się do regulacji unijnych, bo te mają na uwadze koordynację systemów zabezpieczenia społecznego i możliwe jest zachowanie polskiego systemu ubezpieczeń, choć praca będzie wykonywana za granicą. Pozwany stosuje te przepisy w konkretnych sprawach. Nie chodzi jednak o rozstrzygnięcie konkretnej sprawy decyzją w indywidualnej sytuacji ubezpieczonego, gdyż wówczas to pozwany odpowiada za ustalony stan faktyczny i adekwatne zastosowanie prawa materialnego. Z tej przyczyny skarżący niezasadnie odwołuje się do procedury weryfikacji formularzy A1, określonej w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 987/2009, bo wówczas u podstaw jest rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie, które nie stanowi interpretacji z art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2017 r., II UZ 109/17). Inną procedurą jest postępowanie z wniosku o wydanie pisemnej interpretacji, czyli informacji o normie prawnej dla określonej sytuacji faktycznej, podanej przez wnioskodawcę, nawet przyszłej. Skoro pozwany dokonuje takiej kwalifikacji w konkretnej sprawie, to powinien przedstawiać również interpretację prawa dla sytuacji wskazanej przez wnioskodawcę, zawłaszcza że wiele informacji i przesłanek wynika bezpośrednio ze wskazanych przepisów – art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 8. Nie oznacza to, że pozwany przed udzieleniem interpretacji musi weryfikować podany we wniosku stan faktyczny, choć i to nie jest wykluczone. Generalnie może poprzestać na informacji podanej przez wnioskodawcę. Obowiązuje tu zasada uczciwego (właściwego) przedstawiania sprawy, czyli

zgodnie z rzeczywistą sytuacją i zamiarem strony. Uprawniona jest zatem końcowa teza, że urzędowa interpretacja przepisów obejmuje ten zakres unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w którym polski organ rentowy określa ustawodawstwo krajowe jako właściwe.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

kc