



Sygn. akt II UK 554/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Myszka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z wniosku W. Spółki z o.o. z siedzibą w W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w W.
z udziałem zainteresowanego P. K.
o wydanie zaświadczenia na formularzu A1,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 stycznia 2017 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2015 r., po rozpoznaniu apelacji Zakładu Ubezpieczeń
Społecznych I Oddziału w W., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. – Sądu Pracy

i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 lipca 2014 r., w ten sposób, że oddalił odwołanie W. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej płatnik składek, agencja) od decyzji organu rentowego odmawiającej wydania zaświadczenia A1 dla zainteresowanego P. K. wykonującego pracę we Francji oraz orzekł o kosztach procesu.

W sprawie tej ustalono, że płatnik składek jest agencją pracy tymczasowej zajmującą się działalnością związaną z wyszukiwaniem miejsc pracy, pozyskiwaniem pracowników i udostępnianiem wykwalifikowanych pracowników przedsiębiorstwom z krajów Unii Europejskiej. Administracja wnioskodawcy, a także kadry, księgowość oraz marketing prowadzone są w Polsce. Z tytułu prowadzonej działalności w Polsce płatnik uzyskał obroty na poziomie 16%, zatrudniając na terenie Polski 116 pracowników oraz realizując 8 umów z kontrahentami. Natomiast z tytułu działalności prowadzonej poza granicami kraju płatnik uzyskał obroty na poziomie 82%, zatrudniając 173 osoby realizując 26 umów. Zainteresowany zawarł ze spółką umowę o pracę na czas określony od 7 stycznia 2013 r. do 31 lipca 2013 r., w ramach której pracował w charakterze pomocnika laminarza we Francji. Organ rentowy ustalił, że płatnik na dzień oddelegowania zainteresowanego osiągnął średnie obroty z okresu 12 miesięcy prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na poziomie 9,4%.

Sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że obrót z prowadzonej działalności przedsiębiorstwa nie stanowi pierwszoplanowego kryterium decydującego o miejscu wykonywania tej działalności, dlatego fakt, że w spornych okresach płatnik składek generował na terenie Polski obrót w wysokości zaledwie 9,4% procent, nie uzasadniał odmowy wydania zaświadczenia A1. Wskazał, że kryterium przyjęte przez organ rentowy, czyli osiągnięcie 25% obrotu w Polsce, jest wymogiem pozanormatywnym, ma jedynie charakter pomocniczy i nie może być traktowane, jako jedyne kryterium wyboru ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. W takich sytuacjach trzeba przede wszystkim brać pod uwagę bezpośredni związek, jaki istniał pomiędzy wnioskodawcą a pracownikiem podczas okresu oddelegowania, a także okoliczności związane z procesem rekrutacyjnym i administracją, które miały miejsce w Polsce, a także ówczesną ogólną sytuację na rynku europejskim.

Z powyższym poglądem nie zgodził się Sąd drugiej instancji, dokonując odmiennej oceny prawnej. Powołał się przy tym na orzecznictwo Sądu Najwyższego, wydane w podobnych sprawach toczących się z odwołań płatnika, a opartych na niemal identycznych stanach faktycznych (II UK 550/13 oraz II UK 565/13 z 4 czerwca 2014 r.). Sąd drugiej instancji podkreślił, że w przytoczonych wyrokach Sąd Najwyższy w sposób jednoznaczny wskazał, że decydujące dla uznania, że pracodawca, delegujący zatrudnianych pracowników do pracy za granicą, może być uznany za pracodawcę zazwyczaj prowadzącego znaczną część działalności na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę, jest kryterium osiągnięcia w kraju delegowania obrotu z prowadzonej działalności na poziomie co najmniej 25% całego swojego obrotu, argumentując, że „taki poziom wymaganego obrotu odpowiada regulacji prawnej, adresowanej do pracodawcy zazwyczaj prowadzącego znaczną część działalności, innej niż działalność związana z samym zarządzaniem wewnętrznym na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę”. Stanowisko, że obrót stanowi kryterium odwołujące się do skali działalności przedsiębiorstwa Sąd Najwyższy uznał za utrwalone i aktualne oraz kryterium racjonalnie sprawdzalne.

W skardze kasacyjnej płatnik składek zarzucił naruszenie art. 11 ust. 2 lit. a i art. 12 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 nr L 166 z 30 kwietnia 2004 r.) oraz art. 14 ust. 1 i 2 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz. Urz. UE nr L 284 z 30 października 2009 r.), a także ust. 1 akapit 5 Decyzji nr A2 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 12 czerwca 2009 r. dotyczącej wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym (2010/C 106/02) przez błędną wykładnię i niezasadne przyjęcie, że płatnik w spornym okresie nie prowadził normalnej działalności na terytorium Polski, czego następstwem było przyjęcie, że zainteresowany nie podlegał ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczeń

społecznych. Dodatkowo płatnik składek zarzucił również naruszenie prawa procesowego: 1/ art. 233 § 1 k.p.c. przez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny dowodów w sposób pozbawiony wszechstronności w odniesieniu do ustalenia czy wnioskodawca prowadził w spornym okresie normalną działalność na terenie Polski, oraz 2/ art. 328 § 2 w związku z art. 391 k.p.c. przez niedostateczne wskazanie w uzasadnieniu wyroku faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia, co uniemożliwia dokonanie oceny toku wyводу i przesłanek decyzji Sądu Apelacyjnego.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania autor skargi wskazał na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości oraz wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów a dotyczących pojęcia „prowadzenie znaczącej części działalności gospodarczej na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę” i wskazania przesłanek koniecznych do spełnienia tego wymogu, a w szczególności odpowiedzi na pytania: 1/ czy wymóg ten zostaje spełniony przez przedsiębiorcę, który osiągnął obroty na terenie kraju macierzystego poniżej 25% i jednocześnie spełnia pozostałe przesłanki, 2/ czy wymóg osiągnięcia obrotów minimum 25% na terenie kraju macierzystego jest jedynym kryterium warunkującym uzyskania przez wnioskodawcę statusu „prowadzenia znaczącej części działalności gospodarczej na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę”, 3/ czy procentowy udział obrotów osiągniętych w kraju macierzystym należy obliczać porównując obroty (stan zatrudnienia, ilość wykonywanych umów oraz liczebność personelu administracyjnego) kraju delegowanego do obrotów (i odpowiednio stanu zatrudnienia, wykonywanych umów oraz liczebności personelu administracyjnego) osiągniętych w pozostałych krajach delegowania łącznie, czy w odniesieniu do kraju delegowania, 4/ jakie okoliczności powinna obejmować „pogłębiona analiza” przewidziana przez Praktyczny Poradnik, a przede wszystkim czy analiza ta przy porównaniu obrotów osiągniętych przez przedsiębiorcę na terenie kraju jego siedziby i kraju delegowania powinna wziąć pod uwagę różnicę siły nabywczej pieniądza oraz wysokości wynagrodzeń występującą między tymi krajami, 5/ czy ocena pozostałych poza obrotem przesłanek, od których prawo europejskie uzależnia możliwość uznania działalności prowadzonej na terenie danego kraju za znaczącą

wchodzi w zakres wyżej wspomnianej „pogłębionej analizy” oraz 6/ czy Sąd rozpatrując sprawę wymagającą ustalenia prowadzenia znaczącej działalności na terenie Polski, w sytuacji jeżeli obrót na terenie kraju nie przekracza 25%, może zaniechać oceny pozostałych poza obrotem przesłanek, od których prawo europejskie uzależnia możliwość uznania działalności za znaczącą oraz dokonania dalej idącej „pogłębionej analizy” sytuacji tegoż przedsiębiorcy.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł o przeprowadzenie rozprawy, uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Dodatkowo wniósł o wystąpienie przez Sąd Najwyższy z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie i zasądzenie od wnioskodawcy na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zawierała usprawiedliwione podstawy, ponieważ nowsza judykatura Sądu Najwyższego przekonująco uznała, że sztywne wymaganie osiągania przez płatników składek co najmniej 25% obrotu z działalności krajowej nie odgrywa pierwszorzędnej roli, ani nie jest zasadniczym kryterium rozstrzygającym o tym, że przedsiębiorstwo delegujące prowadzi znaczną część działalności w kraju delegowania dla potrzeb objęcia pracowników delegowanych polskim systemem ubezpieczeń społecznych (por. wyrok siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2015 r., II UK 100/14, OSNP 2016/7/88). Dlatego dla ustalenia, czy przedsiębiorstwo delegujące prowadzi znaczną część normalnej działalności innej niż zarządzanie wewnętrzne należy uwzględniać wszystkie kryteria i okoliczności charakteryzujące jego działalność oraz charakter przedsiębiorstwa delegującego. Jeżeli z podobnych ustaleń faktycznych w tych samych rodzajowo i podmiotowo sprawach wynikało, że w latach 2011 i 2012 „krajowy” pracodawca delegowanych pracowników i płatnik składek zatrudniał także

w Polsce znaczną liczbę pracowników, którzy realizowali istotną część kontraktów krajowych w odniesieniu do liczby pracowników delegowanych do pracy za granicą oraz w porównaniu do ilości umów (kontraktów) zagranicznych w innych państwach UE, to kryterium obrotu krajowego do zagranicznego jest z reguły nieadekwatne i nietransparentne. Już proporcje liczby pracowników zatrudnionych w Polsce oraz ilości obsługiwanych przez nich kontraktów krajowych w porównaniu do tych samych wyznaczników zatrudnienia pracowników delegowanych do pracy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej świadczą nie tylko o prowadzeniu normalnie (zazwyczaj) zwykłej (typowej) działalności, innej niż zarządzanie wewnętrzne, ale o znacznym (istotnym) zakresie krajowej działalności gospodarczej dla celów ustalenia podlegania ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych właściwemu dla pracowników kraju delegowania (Polski). W konsekwencji art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ani art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego nr 978/2009 nie zawierają podstaw, ani uzasadnienia, do odmowy ustalenia dalszego podlegania polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych pracowników delegowanych do pracy za granicą w oparciu o nieprzesądzające kryterium co najmniej 25% proporcji obrotu krajowego do zagranicznego, które nie zawsze jest adekwatne przy ustalaniu prowadzenia znacznej części normalnej (zwykłej, typowej) działalności w kraju delegowania (Polsce) przez przedsiębiorstwo delegujące pracowników do pracy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Przeciwnie, kryterium obrotów jedno z możliwych kryteriów oceny podlegania właściwemu ustawodawstwu zostało wyraźnie odniesione dla celów stosowania art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, a zatem znajduje zastosowanie wprost do osoby wykonującej pracę w dwóch lub kilku państwach członkowskich. Ma ono znaczenie ocenne przy ustalaniu, czy znaczna część pracy najemnej lub działalności na własny rachunek wykonywana w państwie członkowskim oznacza znaczną pod względem ilościowym część pracy najemnej lub pracy na własny rachunek wykonywanej w tym państwie członkowskim (art. 14 ust. 8 rozporządzenia wykonawczego). W odniesieniu do indywidualnej pracy najemnej kryteriami precyzującymi wykonywanie znacznej pod względem ilościowym pracy w jednym państwie członkowskim są także czas (rozmiar) pracy i wynagrodzenie (art. 14 ust. 8a

rozporządzenia wykonawczego). W stosunku do polskich pracowników najemnych racjonalne ustalenie wykonywania znacznej części pracy najemnej w Polsce, w porównaniu do pracy wykonywanej w wysoko rozwiniętych państwach Unii Europejskiej, powinno stanowić możliwe do porównania kryterium rozmiaru porównywanego zatrudnienia, bez względu na porównywanie wynagrodzeń za pracę pracowników zatrudnionych w kraju i za granicą, ponieważ w krajach zachodniej Europy obowiązują ewidentnie wyższe stawki wynagradzania pracowników, szczególnie w wysoko rozwiniętych państwach Unii Europejskiej. O prowadzeniu istotnej normalnej działalności krajowej przez przedsiębiorstwo delegujące decyduje zatem jego charakterystyka podmiotowa i przedmiotowa, tj. prowadzenie działalności według miejsca, w którym przedsiębiorstwo ma zarejestrowaną siedzibę i administrację, zwłaszcza gdy nie zatrudnia takich pracowników w innym państwie członkowskim, którzy obsługują także pracowników delegowanych; miejsca rekrutowania delegowanych pracowników i miejsca zawierania z nimi umów, a także kontraktów z klientami; prawo właściwe do umów z delegowanymi pracownikami i do kontraktów z klientami oraz odniesienie liczby umów wykonywanych w państwie delegującym oraz w państwach delegowania, bez ograniczania tych ustaleń do rzekomo „najistotniejszego” kryterium porównania obrotów w każdym z państw członkowskich, w których delegujący wykonują pracę. Oznacza to, że kryterium wielkości obrotów nie miało znaczenia decydującego lub wyłącznego już dlatego, że jest pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym, ale ponadto wywołuje rozmaite kontrowersje, np. w zakresie zaliczania kosztów sprawowanej przez płatnika wyłącznie w Polsce działalności rekrutacyjnej, planistycznej, marketingowej, logistycznej oraz obsługi administracyjnej pracowników delegowanych do pracy w innych państwach Unii Europejskiej do obrotu zagranicznego. Koszty wymienionych działalności realizowane wyłącznie w Polsce przez polskich pracowników płatnika składek uzyskiwane są i należą do obrotu krajowego także wtedy, gdy usługi te są wykonywane w ramach umów zawieranych z zagranicznymi kontrahentami (pracodawcami użytkownikami). Kryterium proporcji obrotów uzyskiwanych w Polsce w porównaniu do obrotów w wysoko rozwiniętych państwach UE nie spełnia cechy proporcjonalności w odniesieniu do krajów o nieporównywalnym potencjalnie gospodarczym, które co do

zasady implikują (generują) wyższe wielkości i wysokości kontraktów realizowanych w państwach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego (wyższą wycenę i koszty kontraktów zagranicznych), w których ponadto obowiązują przepisy płacowe gwarantujące nieporównywalne, niekiedy czterokrotnie lub nawet wyższe stawki wynagradzania pracowników najemnych. Ponadto trafnie wskazuje się, że występowanie oczywistych różnic w sile nabywczej pieniądza krajowego do wartości euro może prowadzić do zafałszowania porównania proporcji obrotu krajowego do zagranicznego, zważywszy ponadto na transgraniczny charakter działalności przedsiębiorstwa delegującego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2016 r., II UK 190/15, dotychczas niepublikowany).

Delegowani na kilkumiesięczne okresy pracownicy do wykonywania choćby przeważającej liczby kontraktów zagranicznych, powinni podlegać nadal polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych, jeżeli z miarodajnych dla osądzenia sprawy ustaleń faktycznych w analogicznych sprawach wynika, że istotna, a nie marginalna, liczba z ogółu zatrudnionych przez płatnika pracowników pracowało przy realizacji znacznej liczby inwestycji krajowych, to - bez względu na niższą niż 25% proporcję wartości krajowego obrotu w porównaniu z obrotem zagranicą. W takiej sytuacji nie powinno budzić wątpliwości, że płatnik składek prowadził w Polsce także normalnie zwykłą działalność, inną niż związana z samym zarządzaniem wewnętrznym, w znacznym rozmiarze w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego, przeto pracownicy delegowani do pracy w Niemczech powinni nadal podlegać polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych. Przy ocenie, czy pracownik delegowany do pracy za granicą przez przedsiębiorstwo, które normalnie prowadzi działalność w Polsce, podlega polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych, decydujące znaczenie ma zatem to, że delegujący pracodawca także w Polsce prowadzi normalnie znaczną część typowej działalności, innej niż związana z zarządzaniem wewnętrznym, pod względem podmiotowym i przedmiotowym (siedziby pracodawcy delegującego, liczby zatrudnianych pracowników zatrudnionych w kraju i zagranicą, ilości kontraktów realizowanych w kraju w porównaniu do kontraktów zagranicznych oraz istotnej proporcji wymiaru czasu usług świadczonych w kraju w porównaniu do działalności wykonywanej

zagranicą). Skoro agencja pracy tymczasowej normalnie zatrudnia znaczną liczbę wszystkich pracowników w Polsce (nie licząc jej pracowników administracyjnych) oraz w znacznej proporcji realizuje typowe krajowe umowy inwestycyjne lub handlowe w porównaniu do kontraktów zagranicznych, to pracownicy delegowani do pracy u pracodawców użytkowników w innym państwie Unii Europejskiej powinni podlegać polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych, choćby obrót pracodawcy tymczasowego ze znaczącej ilościowo normalnej działalności krajowej był niższy niż 25% obrotów zagranicznych. Tylko wtedy, gdy przedsiębiorca ogranicza swoją działalność gospodarczą w Polsce wyłącznie do czynności zarządzania wewnętrznego, to nie może oczekiwać, że zwerbowani pracownicy tymczasowi delegowani do pracy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej będą podlegać polskiemu ustawodawstwu ubezpieczeń społecznych. Nie powinno być tak, że polski organ ubezpieczeń społecznych pozostawia bez adekwatnej podstawy prawnej i uzasadnienia polskich pracowników delegowanych do pracy w innych państwach Unii Europejskiej krajowego tytułu ubezpieczeń społecznych w związku z ich krótkookresowym oddelegowaniem do pracy zagranicą, choćby nie zostali oni zgłoszeni i objęci ustawodawstwem *lex loci laboris*. Polski organ ubezpieczeń nie ma uprawnień „policji dumpingowej” i nie ma postaw prawnych ani uzasadnienia do wyłączenia pracowników delegowanych do pracy w innych państwach członkowskich UE z krajowego porządku ubezpieczeń społecznych w oparciu o nieweryfikowalne założenie stosowania tzw. dumpingu ekonomicznego (socjalnego), z uzasadnieniem lub wykorzystaniem niższych kosztów ubezpieczenia społecznego w państwie delegującego pracodawcy niż obowiązujące w państwie miejsca wykonywania pracy, zwłaszcza wtedy, gdy właściwe organy innego państwa nie stwierdziły stosowania takich praktyk dumpingowych, a pracownik delegowany nie został objęty ustawodawstwem właściwym ze względu na miejsce świadczenia pracy. Wolność gospodarcza i swoboda migracji sprzeciwiają się administracyjnemu wymuszaniu lub wpływaniu na określone proporcje obrotów krajowych i zagranicznych pod rygorem utraty krajowych tytułów ubezpieczeń społecznych. Ponadto kontestowane praktyki polskiego organu ubezpieczeń społecznych nie tylko osłabiają konkurencyjność polskich przedsiębiorców, ale obarczają ich niepotrzebnym, czasochłonnym oraz

wymagającym znajomości prawa obcego ubieganiem się o ustalenie zagranicznego lub zagranicznych tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym, z których w przyszłości polscy pracownicy delegowani mogliby ubiegać się o potencjalnie niewielkie (proporcjonalne do krótkich okresów innego ubezpieczenia) świadczeń w licznych obcych instytucji ubezpieczenia za krótkotrwałe okresy wykonywania pracy w różnych państwach członkowskich UE (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r., II UK 107/14, dotychczas niepublikowany).

Wyżej wymienione okoliczności Sąd drugiej instancji powinien rozważyć przy ponownym rozpoznaniu sprawy, w tym celu Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ oraz art. 108 § 2 k.p.c.