



Sygn. akt II UK 84/15

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Gudowska (przewodniczący)  
SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)  
SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku W. Sp. z o.o. z siedzibą w P.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń  
przy udziale zainteresowanego M. S.  
o wydanie zaświadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 marca 2016 r.,  
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 25 sierpnia 2014 r.,

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

### **UZASADNIENIE**

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 17 lipca 2013 r. zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I

Oddziału w P. z dnia 19 września 2012 r. w ten sposób, że ustalił, iż zainteresowany M. S. w okresie od dnia 22 lipca 2012 r. do dnia 18 sierpnia 2012 r. podlegał ustawodawstwu polskiemu i w związku z tym odwołująca Spółka W. jest uprawniona do otrzymania wnioskowanego zaświadczenia na formularzu A1 (pkt 1) oraz zasądził od organu rentowego na rzecz odwołującej się Spółki kwotę 60 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego (pkt 2).

W sprawie ustalono, że przedmiotem działalności W. Sp. z o.o. z siedzibą w P. jest, między innymi, wynajem maszyn i urządzeń bez obsługi oraz wypożyczanie artykułów użytku osobistego i domowego, naprawa i konserwacja metalowych wyrobów gotowych, naprawa i konserwacja maszyn, urządzeń elektrycznych, pozostałego sprzętu transportowego, roboty związane z budową linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych, pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej. Spółka przede wszystkim zajmuje się montażem przemysłowym maszyn i linii produkcyjnych na całym świecie, prowadzi działalność gospodarczą na terenie Polski, w Polsce posiada kadry, odprowadza podatki i rozlicza swoich pracowników, płaci za nich składki do ZUS i należne im wynagrodzenia na konta bankowe w Polsce. Liczba pracowników wykonujących pracę w Polsce wynosiła 38 osób, a oddelegowanych 64. Zainteresowany M. S. został zatrudniony przez odwołującą się Spółkę w dniu 22 lipca 2012 r. w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku ślusarza – monter. W tym samym dniu został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych. Poprzedni jego tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym ustał z dniem 1 sierpnia 2010 r. Zainteresowany został oddelegowany do pracy w Niemczech na okres od dnia 22 lipca 2012 r. do dnia 18 sierpnia 2012 r. w ramach podróży służbowej, gdzie wykonywał pracę na rzecz odwołującej się Spółki przy czynnościach montażowych.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy wskazał, że istota sporu sprowadzała się do ustalenia czy zainteresowany jako pracownik najemny „nadal podlega ustawodawstwu polskiemu” bowiem jego poprzedni tytuł ubezpieczenia ustał z dniem 1 sierpnia 2010 r. W tej kwestii Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności podniósł, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) pracownik podlega ubezpieczeniu społecznemu od dnia nawiązania

stosunku pracy. Wobec tego zainteresowany w dacie zawarcia umowy o pracę został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych, a jego oddelegowanie do pracy w Niemczech w tej samej dacie nie narusza zasad związanych z oddelegowaniem pracownika. W ocenie Sądu Okręgowego, żadna z obowiązujących norm prawnych nie wskazuje, że oddelegować do pracy za granicą można jedynie pracownika, który przynajmniej miesiąc podlega bezpośrednio ustawodawstwu polskiemu. Zatem wskazówka interpretacyjna zawarta w decyzji Nr A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (Dz.U. UE.C.2010.106.5.; dalej jako decyzja A2) dotycząca co najmniej miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniu odnosi się do sytuacji wątpliwych, gdy pracownicy zatrudniani są przez pracodawcę nie prowadzącego działalności w swoim państwie, zajmującego się jako agencja pracy tymczasowej pośrednictwem w zatrudnieniu. Natomiast odwołująca się Spółka oddelegowuje swoich pracowników do pracy za granicą sporadycznie bowiem działalność prowadzi w kraju. Także zainteresowany był oddelegowany do pracy za granicą na niecały miesiąc. Sąd Okręgowy uwypuklił, że w decyzji A2 pkt 1 wprost wskazane zostało, że wymóg, do którego odnoszą się słowa „bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia” można uważać za spełniony, jeśli dana osoba podlega co najmniej miesiąc ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym pracodawca ma siedzibę. Krótsze okresy wymagać będą indywidualnej oceny w konkretnych przypadkach, z uwzględnieniem wszelkich innych występujących czynników. Innymi słowy dla zastosowania ustawodawstwa polskiego nie jest konieczne uwzględnienie innych czynników, gdy dana osoba podlega ubezpieczeniom co najmniej miesiąc. W przeciwnym razie bierze się pod uwagę inne czynniki, między innymi wykonywanie zlecenia przez krótki okres za granicą, a następnie świadczenie pracy w ramach zawartej umowy o pracę w kraju, co miało miejsce w przypadku zainteresowanego, który zatrudniony został przez odwołującą się Spółkę, początkowo na okres próbny od dnia 18 sierpnia 2012 r. do dnia 21 października 2012 r. a następnie na czas określony do dnia 30 kwietnia 2013 r.

Powyższy wyrok zaskarżył w całości apelacją Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 25 sierpnia 2014 r. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 11 ust. 3 lit. a i 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.U.U.E.L.2004.166.1 ze zm.; dalej jako rozporządzenie (WE) nr 883/2004) w związku z art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (DZ.U.U.E.L.2009.284.1 ze zm.; dalej jako rozporządzenie (WE) nr 987/2009) w związku z decyzją A2 dotyczącą wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, przez błędne przyjęcie, że wykazanie miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniom w kraju, w którym pracodawca ma swoją siedzibę, bezpośrednio przed oddelegowaniem zainteresowanego pracownika do pracy w innym Państwie Członkowskim, nie stanowi koniecznej przesłanki podlegania ustawodawstwu państwa, w którym siedzibę ma pracodawca, co doprowadziło do stwierdzenia przez Sąd pierwszej instancji obowiązku wydania odwołującej się Spółce stosownego zaświadczenia A1.

Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym, osoby przemieszczające się na obszarze Unii Europejskiej podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa, o czym stanowi art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Na podstawie art. 11 ust. 2a rozporządzenia (WE) nr 883/2004 osoba wykonująca w Państwie Członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego Państwa Członkowskiego. Decydujące znaczenie ma więc miejsce, gdzie pracownik rzeczywiście świadczy pracę, niezależnie od jego miejsca zamieszkania oraz siedziby pracodawcy, który go zatrudnia. Oznacza to, że pracownik podlega ubezpieczeniu społecznemu i zdrowotnemu oraz płaci składki w państwie, w którym pracuje. Od tej zasady w art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 przewidziano wyjątek dotyczący pracowników delegowanych. Pozwala on pracownikom przejściowo delegowanym do pracy w innym kraju na pozostanie w systemie ubezpieczeń społecznych w

państwie, z którego zostali oddelegowani, pod warunkiem, że przewidywany okres wykonywania pracy nie przekracza 24 miesięcy i że nie zostali oni skierowani w miejsce pracy innej osoby, której okres skierowania upłynął. Co za tym idzie, w stosunku do delegowanego pracownika w dalszym ciągu miałyby zastosowanie przepisy ubezpieczeniowe kraju wysyłającego, chociaż wykonuje on pracę w innym państwie. Dokumentem potwierdzającym ubezpieczenie w kraju jest formularz A1, który wystawia instytucja ubezpieczeniowa, w przypadku Polski - jednostka terenowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwa miejscowo dla pracodawcy, która zaświadcza, że dany pracownik przez okres 24 miesięcy objęty jest polskim systemem zabezpieczenia społecznego, mimo świadczenia pracy w innym kraju. Jeśli zatem pracodawca nie uzyska takiego formularza dla swoich oddelegowanych pracowników, co do zasady powinien ubezpieczyć ich za granicą w miejscu przejściowej pracy tych pracowników. Instytucja tymczasowego delegowania pracowników została doprecyzowana w decyzji A2, stanowiącej tzw. praktyczny przewodnik w dziedzinie oddelegowania pracowników w państwach UE, EOG i Szwajcarii. Decyzja A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. dotycząca wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 doprecyzowuje bowiem określone ogólnie w tym rozporządzeniu kryteria kwalifikowania danej sytuacji jako delegowania w rozumieniu przepisów o wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wprowadzając, między innymi, przesłankę polegającą na tym, że bezpośrednio przed oddelegowaniem pracownik musi podlegać systemowi ubezpieczeń państwa wysyłającego. Sąd Apelacyjny podniósł, że rozporządzenie (WE) nr 883/2004 nie precyzuje co prawda, ile powinien trwać okres podlegania pracownika systemowi ubezpieczeniowemu państwa wysyłającego, jednak minimalny czas trwania podlegania ubezpieczeniu państwa wysyłającego określa decyzja A2. Zgodnie z decyzją, pracownik musi podlegać systemowi ubezpieczeniowemu państwa wysyłającego co najmniej jeden miesiąc. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu bezpośrednio przed rozpoczęciem pracy oznacza zatrudnienie przez jakiegokolwiek pracodawcę w państwie delegującym. Nie jest więc konieczne, aby w trakcie tego okresu dana osoba pracowała na rzecz pracodawcy wnioskującego o jej delegowanie.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w świetle powołanej wyżej regulacji, wykazanie miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniom w kraju, w którym pracodawca ma swoją siedzibę, bezpośrednio przypadającego przed oddelegowaniem zainteresowanego do pracy w innym Państwie Członkowskim stanowi konieczną przesłankę podlegania ustawodawstwu państwa, w którym siedzibę ma pracodawca. Skoro zatem zainteresowany nie spełnił jednej z przesłanek do objęcia go polskim ustawodawstwem, a mianowicie przesłanki miesięcznego okresu podlegania polskim ubezpieczeniom, przypadającego bezpośrednio przed jego oddelegowaniem do pracy w innym kraju członkowskim, to nie było podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji i ustalenia, że podlegał on ustawodawstwu polskiemu, jak również do zobowiązania organu rentowego do wydania odwołującej się spółce zaświadczenia na formularzu A1 dla zainteresowanego.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną odwołującej się Spółki. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, w mianowicie:

1/ art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w związku z art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 w związku z punktem 1 akapitem 4 decyzji A2 dotyczącej wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 polegające na rozszerzającej interpretacji przesłanek podlegania zabezpieczeniu społecznemu, zawartych w art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i w konsekwencji błędnym przyjęciu, że w niniejszej sprawie warunkiem objęcia zainteresowanego polskim ustawodawstwem w zakresie zabezpieczenia społecznego było podleganie przez co najmniej miesiąc przed oddelegowaniem go do pracy za granicę ustawodawstwu państwa członkowskiego siedziby odwołującej, co skutkowało błędnym zastosowaniem w rozpoznawanej sprawie zasady *lex loci laboris* wyrażonej w art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 883/2004;

2/ art. 13 ust. 1 lit. b) (i) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w brzmieniu nadanym art. 1 pkt. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004

(Dz.Urz.UE. L.149/4 z dn. 8.06.2012 r.), które weszło w życie w dniu 29 czerwca 2012 r. ( to jest przed datą zatrudnienia zainteresowanego u odwołującej i wydania skarżonej decyzji organu rentowego) przez jego niezastosowanie, podczas gdy ten przepis: a) rozstrzyga kwestie kolizyjne pracowników najemnych wykonywujących pracę najemną w dwóch lub więcej państwach członkowskich i zmienia w tym zakresie art. 13 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004; b) wskazuje ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym pracownik najemny, wykonujący pracę najemną w dwóch lub więcej państwach członkowskich, w rozumieniu art. 14 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 987/2009, podlega zabezpieczeniu społecznemu (w sytuacji zainteresowanego, który wykonywał krótkoterminową pracę najemną na terytorium Niemiec na rzecz tego samego pracodawcy mającego siedzibę na terytorium RP, między innymi w Polsce oraz w Finlandii); c) rozstrzyga, że w sytuacji pracownika najemnego, który wykonuje znaczną część pracy w innym państwie członkowskim, niż państwo, w którym ma miejsce zamieszkania, stosuje się ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa, lub pracodawcy, jeżeli pracownik najemny jest zatrudniony przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę. W tym zakresie Sąd Apelacyjny rażąco naruszył art. 13 ust. 1 lit. b) (i) rozporządzenia (WE) nr 883/2004, i w konsekwencji odmówił odwołującej się Spółce wydania w odniesieniu do zainteresowanego zaświadczenia na formularzu A1 o podleganiu ustawodawstwu polskiemu dotyczącemu zabezpieczenia społecznego, pomimo iż w niniejszej sprawie zostały spełnione wszelkie warunki delegowania pracowników, umożliwiające objęcie pracowników odwołującej zabezpieczeniem społecznym w polskim systemie ubezpieczenia społecznego.

Ponadto skargę kasacyjną oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku ustaleń faktycznych, które posłużyły za podstawę podjętego rozstrzygnięcia, niedokonanie wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia poprzez objaśnienie, dlaczego Sąd zastosował dany przepis i w jaki sposób wpłynął on na rozstrzygnięcie sprawy, co z kolei uniemożliwiło prawidłowe zastosowanie norm prawa materialnego, a nadto nie

pozwała na dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania zaskarżonego orzeczenia.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu lub innemu sądowi równorzędnemu, celem ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, w tym o kosztach zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie w całości apelacji organu rentowego oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącej kosztów postępowania apelacyjnego i kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu skargi podniesione zostało, że Sąd drugiej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wyjaśnił z jakich względów przesłanka zawarta w art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 miała zastosowanie w sprawie i jakie elementy poczynionych ustaleń faktycznych pozwalały na zastosowanie tego przepisu, a także nie wskazał dlaczego pominął dyspozycję art. 14 ust. 5 tego rozporządzenia oraz nie zastosował dyspozycji art. 13 ust. 1 lit.(b)(i) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady 456/2012.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie jej zarzuty są uzasadnione.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że obraza art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera tak kardynalne braki, które uniemożliwiają kontrolę kasacyjną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2002 r., IV CKN 718/00, LEX nr 54362; z dnia 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00, LEX nr 109420; z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01, LEX nr 78271; z dnia 22 maja 2003 r., II CKN 121/01, LEX nr 137611; z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 7612,



LEX nr 1229815). Taka szczególna sytuacja nie występuje w rozpoznawanej sprawie, co czyni chybionym zarzut naruszenia przepisów postępowania.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisów prawa materialnego w pierwszej kolejności należy zauważyć, że przed dniem 1 maja 2010 r. kwestie dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego regulowały przepisy rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U.UE.L.1971 Nr 149, poz. 2 ze zm.). W art. 13 rozporządzenie to wprowadziło generalną regułę wspólnotowej koordynacji ustalania ustawodawstwa właściwego, zgodnie z którą winno ono odbywać się według zasad: podlegania jednemu ustawodawstwu i miejsca wykonywania pracy. Według drugiej z tych zasad, a to zasady *lex loci laboris*, czynnikiem decydującym o zastosowaniu określonego ustawodawstwa było miejsce wykonywania pracy, czyli terytorium państwa, w którym praca była wykonywana. W przepisach art. 14-16 omawianego rozporządzenia przewidziano wyjątki od zasady *lex loci laboris*, będące efektem specyfiki zatrudnienia lub wykonywania zawodu. Ubezpieczenie społeczne pracowników delegowanych regulował przy tym art. 14 ust. 1 lit. a i b tego rozporządzenia, zgodnie z którymi pracownik zwykle zatrudniony przez przedsiębiorstwo na terytorium jednego Państwa Członkowskiego, który zostawał przez to przedsiębiorstwo skierowany do wykonywania pracy na terytorium innego Państwa Członkowskiego, w dalszym ciągu podlegał w dziedzinie zabezpieczenia społecznego ustawodawstwu państwa wysyłającego, pod warunkiem, że przewidywany okres wykonywania pracy za granicą nie przekraczał 12 miesięcy i że pracownik nie został skierowany w miejsce innej osoby, której okres delegowania upłynął.

Podobnie kwestie te są uregulowane w obecnie obowiązujących aktach, a mianowicie w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 oraz rozporządzeniu (WE) nr 987/2009. W myśl art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 osoby do których stosuje się rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego, zaś stosownie do art. 11 ust. 2 lit. a, zgodnie z przepisami art. 12-16, osoba wykonująca w Państwie Członkowskim pracę najemną lub pracę na

własny rachunek podlega ustawodawstwu tego Państwa Członkowskiego. I tu mamy więc do czynienia z zasadą podlegania ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego oraz zasadą *lex loci laboris*. Z kolei wyjątek od tej zasady zawiera (stanowiący odpowiednik art. 14 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r.) art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, który w ust. 1 stanowi, że osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swoją działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem, że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę. Stosownie zaś do art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 do celów stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia podstawowego „osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swoją działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego”, oznacza także osobę zatrudnioną w celu delegowania jej do innego państwa członkowskiego, pod warunkiem, że osoba ta bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia podlega już ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jej pracodawca. Znaczenie powyższych unormowań wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 czerwca 2014 r., II UK 565/13 (LEX nr 1475235) zauważając, że dobrodziejstwo regulacji, a ściślej wyjątku od zasady *lex loci laboris*, odnosi się do pracodawcy osadzonego w jednym państwie i wykonującego roboty lub usługi w innym państwie, zatrudniając do tej pracy swoich dotychczasowych pracowników albo osoby dopiero zatrudniane z kraju delegowania. Wówczas regulacja pozwala na korzystanie z macierzystego ubezpieczenia społecznego, co w przypadku Polski i wielu innych krajów łączy się z kosztami pracy, w tym ubezpieczenia społecznego, niższymi niż w państwie, do którego pracownicy są delegowani. Dzięki takiemu rozwiązaniu pracodawca (agencja pracy tymczasowej) za granicą nie musi zatrudniać pracowników z innego kraju według kosztów miejsca pracy (wykonywania usługi). Jednak taki wyjątek ma

swe racjonalne granice, które wyznaczają warunki określone w powołanych przepisach (por. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2014 r., II UK 94/14, LEX nr 1777893).

Literalna wykładnia art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 prowadzi do sformułowania czterech przesłanek delegowania, a mianowicie:

1/ wymogu, aby pracownik w okresie delegowania w dalszym ciągu wykonywał pracę w imieniu swego macierzystego pracodawcy, przy czym pracę w dalszym ciągu uważa się za wykonywaną w imieniu pracodawcy państwa wysyłającego, jeżeli praca ta jest faktycznie wykonywana na rzecz tego pracodawcy, a przez cały okres delegowania utrzymany zostaje tzw. bezpośredni związek między pracownikiem a przedsiębiorstwem, które oddelegowało go do pracy za granicą, zaś ustalenie istnienia takiej więzi między pracownikiem delegowanym a przedsiębiorstwem delegującym wymaga przeanalizowania szeregu czynników, w tym między innymi kwestii odpowiedzialności za rekrutację pracownika, odpowiedzialności za jego wynagrodzenie, umowy o pracę, uprawnienia do określenia charakteru pracy, czy zasad zwolnienia pracownika;

2/ wymogu, aby pracodawca delegujący pracownika za granicę normalnie prowadził swoją działalność na terytorium państwa wysyłającego, przy czym wymaganie to spełnia pracodawca zazwyczaj prowadzący znaczną część działalności, innej niż działalność związana z samym zarządzaniem wewnętrznym, na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę, z uwzględnieniem wszystkich kryteriów charakteryzujących działalność prowadzoną przez dane przedsiębiorstwo, a dla ustalenia, czy przedsiębiorstwo prowadzi znaczącą część działalności na terytorium państwa wysyłającego, konieczne jest zbadanie wszystkich elementów charakteryzujących działalność prowadzoną przez te przedsiębiorstwo;

3/ wymogu, aby delegowanie miało charakter tymczasowy, a więc aby praca wykonywana w innym państwie była ograniczona w czasie i nie przekraczała maksymalnego okresu 24 miesięcy;

4/ wymogu, aby pracownik delegowany nie był wysyłany do pracy za granicę w zastępstwie innego pracownika.

Przytoczona regulacja dotyczy pracownika, który bezpośrednio przed oddelegowaniem podlegał ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę jego pracodawca. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 sierpnia 2013 r., II UK 116/13 (OSNP 2014 nr 5, poz. 73), użyte w art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 oraz w art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 sformułowania „podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego” oznacza podleganie przepisom tworzącym w danym państwie członkowskim system zabezpieczenia społecznego, zaś sformułowanie „nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego”, określa sytuację, w której osoba oddelegowana przez pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy „nadal” będzie podlegać ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, a zatem jej status prawny nie ulegnie żadnej zmianie, co oznacza że będzie „nadal” podlegać szeroko pojmowanemu ubezpieczeniu, analogicznie jak przed oddelegowaniem. Dlatego też tak samo musi być traktowany wynikający z art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2004 warunek podlegania przez tę osobę ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jej pracodawca, bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia w celu oddelegowania jej do innego państwa członkowskiego. Użyte w tym przepisie sformułowanie „bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia podlega już ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jej pracodawca” należy zatem odnosić jedynie do takiej osoby, która przed zatrudnieniem w celu oddelegowania do innego państwa członkowskiego posiada jakikolwiek tytuł do podlegania ubezpieczeniu, w tym także zdrowotnemu, choćby nie podlegała równocześnie ubezpieczeniu, np. z tytułu zatrudnienia (ubezpieczeniu społecznemu). Podleganie ubezpieczeniu następuje bowiem z mocy samego prawa i jest konsekwencją istnienia tytułu do tego ubezpieczenia. Natomiast za prawnie irrelevantne w tym zakresie należy uznać ewentualne dokonanie zgłoszenia do ubezpieczenia, czy też samo tylko opłacenie składek na to ubezpieczenie.

Należy zauważyć, że przepis art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ustanawia jedynie przesłankę podlegania pracownika ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jego pracodawca. Dopiero przepis art. 14

ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 doprecyzowuje tę przesłankę stanowiąc, że podleganie to ma mieć miejsce bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia. Jednak także ten ostatni przepis nie określa wymaganego czasookresu owego bezpośredniego podlegania ustawodawstwu tegoż państwa. Czyni to dopiero decyzja A2. Stwierdzono w niej tytułem wskazówki, że dla celów stosowania art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 wymóg, do którego odnoszą się słowa „bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia”, można uważać za spełniony, jeśli dana osoba podlega przez co najmniej miesiąc ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym pracodawca ma swoją siedzibę. Krótsze okresy wymagać będą indywidualnej oceny w konkretnych przypadkach, z uwzględnieniem wszelkich innych występujących czynników. Pozostaje zatem rozważyć kwestię związania sądów krajowych powyższą wykładnią zawartą we wspomnianej decyzji A2 i odnieść się do przypadku, kiedy dana osoba podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego krócej niż miesiąc.

Zgodnie z art. 288 TFUE, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Decyzja jest specyficznym aktem Unii w tym znaczeniu, że jej moc prawnie wiążąca różni się w zależności od tego, czy wskazuje lub nie wskazuje adresatów oraz od cech adresata. W wypadku gdy decyzja jest skierowana do osób fizycznych lub osób prawnych, jej moc prawnie wiążąca jest porównywalna z tą, jaką systemy prawne (kontynentalne) przypisują aktom administracyjnym. Inaczej jest w wypadku decyzji skierowanych do państwa członkowskiego, które mają często walor aktów normatywnych. W pierwszym wypadku decyzje wiążą indywidualnie adresata, do którego są skierowane, w drugim - wszystkie organy państwowe i mogą stanowić dla tych organów podstawę prawną decyzji skierowanych do osób fizycznych lub osób prawnych, zbliżając się w tym zakresie do rozporządzenia. Różni się od niego natomiast tym, że w przeciwieństwie do rozporządzenia obowiązuje na terytorium tylko tego państwa członkowskiego, do którego jest skierowana. Prowadzi to do wniosku, że konstrukcja decyzji nie jest jednolita w tym sensie, że nie każdemu aktowi Unii, który jest decyzją w rozumieniu art. 288 akapit 4, można przypisać tę samą zdolność wywoływania identycznych skutków prawnych. W odniesieniu do decyzji, które nie wskazują adresatów, pozostaje problem ich kwalifikacji jako

aktów prawnych Unii o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym lub aktów prawnych Unii o charakterze indywidualnym i konkretnym. Decyzjami są tylko takie rozstrzygnięcia, które stanowczo i ostatecznie wyrażają stanowisko podejmującej je instytucji Unii. W literaturze wyróżnienia się przy tym cztery typy decyzji: a) decyzje skierowane do jednostek niepaństwowych (osób fizycznych i osób prawnych), które są bardzo zbliżone do krajowych aktów administracyjnych; b) decyzje nadzorcze skierowane do państw członkowskich, które są zbliżone do krajowych aktów administracyjnych; c) decyzje zapewniające jednolite wykonywanie zharmonizowanego prawa materialnego; d) decyzje jako instrument abstrakcyjno-generalnej regulacji.

Pierwszy typ decyzji to decyzje Komisji rozstrzygające należące do jej właściwości indywidualne sprawy jednostek niepaństwowych, w tym sprawy dopuszczania towarów do obrotu w postępowaniu scentralizowanym. Decyzje te są najbardziej zbliżone do konstrukcji indywidualnych aktów administracyjnych według prawa krajowego państw członkowskich. Drugi typ decyzji to decyzje adresowane do państw członkowskich, które pozostają w stosunku do wydającej takie decyzje Komisji w stosunku nad - i podrzędności, czyli w stosunku zbliżonym do stosunku państwo - obywatel. Celem i uzasadnieniem wydawania takich decyzji jest wykonywanie przez Komisję prewencyjnej kontroli, a nawet represyjnego nadzoru nad państwami członkowskimi, w tym na podstawie art. 95 TFUE (zob. komentarz do art. 95). Trzeci typ decyzji to decyzje adresowane do państw członkowskich, których przedmiotem jest koordynowanie wielopoziomowych postępowań administracyjnych, a celem zapewnienie jednolitego wykonywania zharmonizowanych przepisów prawa materialnego, szczególnie w obszarze dopuszczania towarów do obrotu i prawa celnego. Czwarty typ decyzji to decyzje abstrakcyjno-generalne, które służą jako instrument wskazywania państwom członkowskim średnio - i długoterminowych celów oraz konkretyzowania, zmiany lub uzupełniania prawa pochodnego. Adresatami tych decyzji są państwa członkowskie (por. A. Wróbel, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tom III, Warszawa 2012, komentarz do art. 288). Decyzja A2 została podjęta na podstawie art. 72 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Zgodnie z tym przepisem, Komisja Administracyjna do spraw Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego jest

bowiem uprawniona do: 1) wykładni i ujednoczenia stosowania prawa, 2) wspierania współpracy między państwami członkowskimi, 3) zachęcania do wykorzystywania nowych technologii, 4) wspierania rozwoju koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zadania w zakresie wykładni i ujednoczenia prawa zostały zawarte w lit. a) i b) powołanego przepisu. Co się tyczy wykładni, stwierdzono, że do zadań Komisji Administracyjnej należy rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów rozporządzenia (WE) nr 883/2004 lub rozporządzenia wykonawczego, jak i każdej umowy lub uzgodnień, zawartych w ramach tych rozporządzeń, bez uszczerbku dla uprawnień władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądów przewidzianych przez ustawodawstwo państw członkowskich, rozporządzenie (WE) nr 883/2004 lub Traktat.

W tym też kontekście normatywnym należy rozważać problem związania sądów krajowych decyzjami wydawanymi przez Komisję Administracyjną w przedmiocie ustalania znaczenia określonych pojęć, czy szerzej – przepisów rozporządzenia podstawowego i wykonawczego. Mimo, że w dotychczasowym orzecznictwie TSUE wielokrotnie wskazywano na istotną rolę Komisji Administracyjnej w zakresie interpretacji przepisów rozporządzeń (np. wyrok z dnia 5 maja 1983 r., 238/81, Van der Bunt-Craig; z dnia 12 czerwca 1990 r., C-236/88, Komisja v. Francja; z dnia 10 lutego 2000 r., C-202/97, Fritzwilliam; z dnia 26 stycznia 2006 r., C-2/05, Herbosch Kiere), to nigdy nie było wątpliwości, że Komisja Administracyjna nie ma uprawnień prawodawczych o charakterze normatywnym. W wyroku TSUE z dnia 14 maja 1981 r. w sprawie 98/80 Giesepe Romano przeciwko Institut national d'assurance maladie – invalidite (Zb. Orz., s. 1241) uznano, że celem decyzji Komisji Administracyjnej jest udzielenie pomocy instytucjom krajowym, mającym stosować prawo wspólnotowe, nie ma ona charakteru zobowiązującego te instytucje do przyjmowania wskazanych w decyzji metod lub wykładni. Również w doktrynie podkreśla się, że decyzje Komisji Administracyjnej mają charakter informacyjny i pomocniczy (por. K. Ślęzak, Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz. WPK 2012, komentarz do art. 72 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 oraz D. Dzienisiuk, Charakter prawny decyzji Komisji Administracji do spraw Koordynacji Systemów

Zabezpieczenia Społecznego, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2011 styczeń–luty, s. 17-23). Podobieństwo nazwy nakazuje rozważyć, czy decyzja A2 jest decyzją w rozumieniu art. 288 TFUE. Godzi się zatem podkreślić, że w myśl tego przepisu, instytucje przyjmują decyzje w celu wykonania kompetencji Unii. Tymczasem wśród instytucji Unii wyszczególnionych w art. 13 ust. 1 TFUE nie wymieniono Komisji Administracyjnej. Nadto zarówno traktaty, jak i same rozporządzenia przewidują wydawanie decyzji w pewnych sytuacjach. Ze względu na brak wyraźnie określonych adresatów trudno przyjąć, aby decyzje Komisji Administracyjnej miały moc zbliżoną do decyzji administracyjnych i wiązały w znaczeniu, o jakim mowa w art. 288 TFUE. Nade wszystko jednak, z punktu widzenia praktyki wykładni i stosowania prawa rozstrzygnięcie kwestii mocy wiążącej decyzji Komisji Administracyjnej wynika z samego brzmienia przepisu art. 72 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Wskazuje ono jednoznacznie, że rozpatrywanie spraw przez Komisję Administracyjną następuje bez uszczerbku dla uprawnionych władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądownictwa przewidzianych przez ustawodawstwa państw członkowskich, przez niniejsze rozporządzenie i przez traktat. Literalnie odczytując ten przepis należy przyjąć, że wszelkie zainteresowane podmioty mogą przedstawiać inną interpretację postanowień koordynacyjnych niż przyjęta przez Komisję Administracyjną. Sądy rozstrzygające w tego rodzaju sprawach nie są więc związane decyzją tego organu.

W świetle powyższego, nieprawidłowe jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, przypisujące decydujące znaczenie w rozstrzygnięciu niniejszego sporu wykładni art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i art. 14 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dokonanej w decyzji A2, co do przesłanki miesięcznego okresu podlegania ubezpieczeniom bezpośrednio przypadającego przed okresem delegowania do pracy w innym państwie. Decyzja ta w zakresie, w jakim interpretuje wynikającą z powołanych przepisów przesłankę podlegania zainteresowanemu ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma jego pracodawca, bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia, nie tyle wyjaśnia znaczenie pojęcia bezpośredniego podlegania tak oznaczonemu ustawodawstwu, ile w rzeczywistości ustanawia dodatkowe, nieznanne przepisom samych



rozporządzeń, kryterium czasowe (co najmniej miesięczny okres owego podlegania), przewidując zresztą możliwość odstąpienia od tego wymogu w indywidualnie ocenianych przypadkach. Taka wykładnia przepisów wspomnianych rozporządzeń, w istocie wykraczająca poza ich treść normatywną, tym bardziej nie może być uznana za wiążącą dla sądu krajowego.

Na podstawie przepisów prawa polskiego, a to art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. 2015 r., poz. 121 ze zm.), pracownik obowiązkowo podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz chorobowemu i wypadkowemu, zaś stosownie do art. 13 pkt 1 tej ustawy, podleganie wymienionym ubezpieczeniom trwa od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania tego stosunku. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne powstają przy tym z mocy prawa, z chwilą nawiązania stosunku pracy (jak słusznie zaakcentował to Sąd pierwszej instancji), a nie z momentem zgłoszenia pracownika do tychże ubezpieczeń. Dla oceny możliwości spełnienia w sprawie tej przesłanki wynikającej z przepisów art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 oraz art. 14 rozporządzenia (WE) nr 987/2009, jaką jest bezpośrednie podleganie zainteresowanego ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę pracodawca, należy zatem zestawić początkową datę podlegania pracownika temu ustawodawstwu, z datą podjęcia zatrudnienia za granicą w ramach oddelegowania do innego państwa członkowskiego. Trzeba pamiętać, że celem powołanej regulacji rozporządzeń (WE) nr 883/2004 i nr 987/2009 jest pozostawienie pracownika w dotychczasowym systemie ubezpieczeń społecznych w sytuacji krótkookresowych oddelegowań przez macierzystego pracodawcę do pracy w innym państwie członkowskim. Rozstrzygnięcie oparte przede wszystkim na zastosowaniu wynikającego z decyzji A2 dodatkowego kryterium co najmniej miesięcznego okresu podlegania ustawodawstwu państwa, w którym siedzibę ma pracodawca, bez uwzględnienia wszystkich innych występujących w sprawie czynników, jest zatem nieprawidłowe. W tym zakresie słuszne są kasacyjne zarzuty naruszenia prawa materialnego przy ferowaniu zaskarżonego wyroku.

Odnosząc się natomiast do kasacyjnego zarzutu naruszenia art. 13 ust. 1 lit. b (i) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 należy zauważyć, że zgodnie z tym

przepisem osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub więcej państwach członkowskich, podlega zasadniczo ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część pracy w tym państwie członkowskim, natomiast jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce pracy wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli jest zatrudniona przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę. W art. 14 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 czerwca 2012 r. skonkretyzowano, że do celów stosowania art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego osoba, która „normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub w kilku państwach członkowskich”, oznacza w szczególności osobę, która równocześnie lub na zmianę wykonuje jedną lub kilka odrębnych prac w dwóch lub więcej państwach członkowskich w tym samym lub kilku przedsiębiorstwach lub dla jednego lub kilku pracodawców. W przepisie tym wskazano zatem dwie możliwe sytuacje. Pierwsza obejmuje przypadek, gdy pracownik wykonuje pracę w jednym państwie członkowskim i równocześnie podejmuje pracę w jednym albo kilku państwach. To dodatkowe zatrudnienie może następować u tego samego pracodawcy prowadzącego działalność w kilku państwach członkowskich (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., II UK 99/09, OSNP 2011 nr 11-12, poz. 162 oraz z dnia 25 listopada 2009 r., I UK 107/09, OSNP 2011 nr 11-12, poz. 165), jak również w związku z zawarciem nowej umowy o pracę z odrębnym pracodawcą. Natomiast druga sytuacja polega na tym, że pracownik wykonuje na zmianę kilka prac przy czym muszą to być prace różnego rodzaju. Z punktu widzenia treści powołanych przepisów, jak i ich praktycznego stosowania, wątpliwości wywołuje przede wszystkim różnica pomiędzy delegowaniem a wykonywaniem pracy na terytorium więcej aniżeli jednego państwa członkowskiego. W praktyce dotyczy to najczęściej sytuacji, w której – jak w niniejszej sprawie – skarżący domaga się ustalenia ustawodawstwa właściwego w oparciu o art. 13 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, natomiast w rzeczywistości przepis ten nie ma zastosowania, skoro zainteresowana osoba była pracownikiem delegowanym (art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004).

W odróżnieniu od delegowania, z jednoczesnym wykonywaniem pracy na terytorium więcej aniżeli jednego państwa członkowskiego mamy do czynienia wówczas, gdy praca najemna lub działalność na własny rachunek prowadzona jest niejako równolegle (w tym samym czasie) w przyjętym okresie. Nie chodzi zatem o wykonywanie pracy bądź prowadzenie działalności na własny rachunek w następujących po sobie okresach (choćby nawet bardzo krótkich). Problem ten ilustruje dość dobrze wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2011 r., I UK 417/10 (OSNP 2012 nr 19-20, poz. 244) zapadły w sprawie, w której ubezpieczony niezasadnie domagał się zastosowania ustawodawstwa właściwego na podstawie reguł wynikających z jednoczesnego wykonywania działalności na terytorium różnych państw członkowskich, w sytuacji, w której pracował w następujących po sobie okresach (kilkumiesięcznych) w Niemczech, Finlandii, Francji oraz ponownie w Finlandii. W konsekwencji stwierdzić należy, iż Sąd drugiej instancji nie naruszył przepisu art. 13 ust. 1 lit. a) oraz lit. b (i) rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

Powyższy pogląd Sąd Najwyższy wyraził już w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., II UK 406/14 (niepublikowanym) w sprawie o podobnym stanie faktycznym i prawnym dotyczącym innych pracowników skarżącej Spółki.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji.