

Uchwała z dnia 11 sierpnia 2004 r.

II UZP 7/04

Przewodniczący SSN Beata Gudowska (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Maria Tyszel, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 sierpnia 2004 r. z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego sprawy z wniosku Wojciecha A. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w G. o nakazanie odprowadzenia składek do Otwartego Funduszu Emerytalnego, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 20 lutego 2004 r. [...]

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa do rozpoznania skierowanego przeciwko organowi rentowemu roszczenia o nakazanie przekazania składek do otwartego funduszu emerytalnego ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Sprawa o przekazanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych.

U z a s a d n i e

Wojciech A., zarzucając, że organ ubezpieczeń społecznych nie wypełnia obowiązku przekazywania części składek wpłaconych przez niego na ubezpieczenie emerytalne do Otwartego Funduszu Emerytalnego, którego jest członkiem, zwrócił się do Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w G. o dokonanie wpłat. Organ rentowy nie odniósł się do żądania ubezpieczonego w formie decyzji, lecz przyznał, że składki przekazywane są z opóźnieniem i wpłacane do Funduszu z odsetkami za zwłokę.

Ubezpieczony wniósł „odwołanie o nakazanie przekazania składek”, które Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku - na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 i art. 477⁹ § 1 k.p.c. - odrzucił postanowieniem z dnia 30 grudnia 2003 r. Sąd uznał, że skoro stosownie do art. 477⁹ § 1 k.p.c. odwołanie do Sądu Ubezpieczeń Społecznych jest dopuszczalne tylko od decyzji organów rentowych, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wydał żadnej decyzji, twierdząc, że żądanie takie nie jest objęte art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), to droga sądowa jest niedopuszczalna. W zażaleniu ubezpieczony utrzymywał, że w wyniku odrzucenia odwołania doszło do naruszenia jego praw konstytucyjnych w zakresie możliwości skutecznego dochodzenia na drodze sądowej przekazania przez ZUS składek do Otwartego Funduszu Emerytalnego i domagał się uchylenia postanowienia.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Sąd Apelacyjny powziął wątpliwości, które sformułował w pytaniu prawnym skierowanym do Sądu Najwyższego. Sąd Apelacyjny stwierdził, że stosownie do art. 476 § 2 k.p.c. sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawy, które zainicjowane zostały odwołaniem od decyzji organu rentowego; sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji innych niż organ rentowy podmiotów oraz sprawy, które nie są sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych, a które z wyraźnej woli ustawodawcy zostały umieszczone w katalogu spraw rozpoznawanych przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 3 k.p.c.). Sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są również sprawy wszczęte odwołaniem w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy we właściwym terminie. Tylko w takich sprawach osoba domagająca się ochrony prawnej ma przymiot ubezpieczonego w rozumieniu art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że przekazanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składki do otwartego funduszu emerytalnego nie wiąże się z obowiązkiem wydania decyzji, jak też uchybienie w zakresie terminowego przekazywania składek nie rodzi po stronie ubezpieczonego, na którego konto składki te mogą być zarachowane, roszczenia przeciwko organowi rentowemu „o nakazanie ich przekazywania”. Sąd drugiej instancji uznał, że organ rentowy jest tylko pośrednikiem wykonującym zlecone mu zadania w zakresie przekazywania części składek do otwartych funduszy emerytalnych i egzekwowanie od niego wywiązywania się z tego obowiązku jest - z powodu niedopuszczalności drogi sądowej - niemożliwe w drodze procesu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Roz-

ważał jednak, że nieterminowe przekazywanie składki do otwartego funduszu emerytalnego niewątpliwie może mieć wpływ na przyszłe świadczenie należne członkowi tego funduszu po osiągnięciu wieku emerytalnego, zatem powinien mieć on prawo dochodzenia ochrony swoich interesów przed sądem. Podniósł również, że nie jest jasne, w stosunku do kogo ubezpieczony powinien wystąpić z roszczeniem wypływającym z umowy z otwartym funduszem emerytalnym oraz stwierdził, iż nie ma regulacji, która pozwalałaby na wskazanie organu właściwego do rozpoznania tego roszczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Formułując przedstawione pytanie prawne, Sąd Apelacyjny skupił się na ogólnym zagadnieniu dopuszczalności - w rozpoznawanej sprawie - drogi sądowej w postępowaniu cywilnym, tymczasem zarówno charakter tej sprawy, intencje ubezpieczonego wyrażone w „odwołaniu”, jak też wywód przeprowadzony w motywach pytania, uzasadniają przede wszystkim wątpliwość, czy rozpoznawana sprawa jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. W tym kierunku muszą więc iść rozważania Sądu Najwyższego, zwłaszcza że rozstrzygnięcie tej właśnie poważnej wątpliwości ma istotne znaczenie dla dalszych losów sprawy wytoczonej przez Wojciecha A. i ewentualnie dla jej wyniku (art. 390 § 1 k.p.c.).

Podejmując tak sprecyzowany problem należy zważyć, że w systemie ubezpieczeń społecznych obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r. ubezpieczenie emerytalne realizowane jest równolegle przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i wybrane przez ubezpieczonego: otwarty fundusz emerytalny oraz zakład emerytalny, wypłacający emeryturę dożywotnią (art. 3, art. 4 pkt 11 i 12 i art. 111 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - ustawy o s.u.s.). Środki na przyszłe świadczenia, pochodzące ze składek ubezpieczonych oraz z dochodów z inwestycji otwartych funduszy emerytalnych, będą w przyszłości wypłacane przez przeniesienie ich do wskazanego zakładu ubezpieczeń emerytalnych, w którym ubezpieczony wykupi dożywotnią emeryturę.

W związku z tym, zgodnie z art. 39 i art. 111 ust. 2 i 3 ustawy o s.u.s., niektórzy ubezpieczeni urodzeni po dniu 1 stycznia 1948 r. i wszyscy urodzeni po dniu 1 stycznia 1968 r. zobowiązani są do zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym, na którego rachunek - stosownie do art. 22 ust. 3 ustawy o s.u.s. i art. 95

ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm. - ustawy o f.e.) - Zakład Ubezpieczeń Społecznych odprowadza pochodzącą od ubezpieczonego część wynoszącą 7,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, a pozostałą jej część przekazuje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Część składki przypadająca na rzecz otwartego funduszu emerytalnego podlega przekazaniu począwszy od najbliższej płatności składek na ubezpieczenie emerytalne, dokonanej po otrzymaniu przez Zakład zawiadomienia od otwartego funduszu emerytalnego o zawarciu przez ubezpieczonego umowy członkowskiej (art. 111 ust. 8 ustawy o s.u.s.), a gdy ubezpieczony nie dopełni obowiązku zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym - w ciągu 15 dni liczonych od następnego dnia roboczego po dniu przeprowadzenia losowania (art. 39 ust. 4 ustawy o s.u.s.) oraz bieżąco niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni roboczych, licząc od otrzymania składki opłaconej przy użyciu dokumentów płatniczych, raportów miesięcznych i deklaracji (art. 47 ust. 9 ustawy o s.u.s.). Z tytułu nieprzekazania w terminie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składki do otwartego funduszu emerytalnego z przyczyn leżących po stronie Zakładu, należą się odsetki obliczane za okres od następnego dnia po upływie terminu określonego w art. 47 ust. 9 do dnia przekazania składki do otwartego funduszu emerytalnego (art. 47 ust. 10a ustawy o s.u.s.).

Notoryjne trudności z przekazywaniem składek powodują zadłużenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec otwartych funduszy emerytalnych, co - na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 149, poz. 1450) - doprowadziło do przejęcia przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu składek opłaconych przez ich płatników do dnia 31 grudnia 2002 r. za okres od dnia 1 kwietnia 1999 r. i nieprzekazanych w terminie przez Zakład do funduszy, a zewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych do dnia 25 grudnia 2006 r., oraz zobowiązań z tytułu odsetek należnych od tych składek. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu składek zamieniane są na obligacje skarbowe.

W sprawie będącej przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wywiązywał się z obowiązku przekazania składek w terminie, ubezpieczony dążył więc do uzyskania orzeczenia sądu, na podstawie którego mógłby wypełnienie tego obowiązku egzekwować, wnosząc „odwołanie o

nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania składek do otwartego funduszu emerytalnego”. Oczywiście, ubezpieczony nie mógł wnieść odwołania, czyli pisma kwestionującego merytorycznie decyzję wydaną przez organ rentowy, gdyż decyzja taka nie została wydana. Rozważenia wymaga zatem, czy ubezpieczony mógł wytoczyć sprawę na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, uwzględniając, że według art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s., Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw, którymi są w szczególności kwestie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub wymiaru świadczeń.

Użycie w wymienionym przepisie zwrotu „w szczególności” pozwala na założenie, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może wydawać decyzje także w innych indywidualnych sprawach, realizując w ten sposób swe prawa i obowiązki płynące ze stosunku ubezpieczenia społecznego, wzbogaconego w ustawie o s.u.s. o nowe elementy i liczne wzajemne powiązania pomiędzy organem rentowym i ubezpieczonymi oraz płatnikami składek, dotychczas nieznanego rodzaju spraw rozpoznawanych przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, objęte ogólną normą przepisów art. 1 i 476 § 2 pkt 1 k.p.c. Nie do obrony jest jednak pogląd, że czynność polegająca tylko na przekazaniu składki emerytalnej do funduszu emerytalnego, choć stanowi wykonanie jednego ze zobowiązań wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego, może być przedmiotem indywidualnej decyzji. Ewidencja przebiegu ubezpieczenia w zakresie odprowadzania składek do otwartego funduszu emerytalnego nie podlega kontroli ubezpieczonych zarówno w drodze odwołania od decyzji, jak też - odpowiednio do art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy o s.u.s. (w brzmieniu - Dz.U. z 2003 r. Nr 135, poz. 1268 - sprzed ostatniej zmiany dokonanej od dnia 1 maja 2004 r.) - w drodze wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego po uzyskaniu od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informacji o zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składkach ogółem, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, zwanej „informacją o stanie konta”, w której dodatkowo umieszcza dane o składkach na otwarte fundusze emerytalne, należnych i odprowadzonych (art. 50 ust. 1a pkt 4, ust. 2b i ust. 5 ustawy o s.u.s.). Wynika to stąd, że pobieranie i przekazywanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części składki emerytalnej stanowiącej wkład emerytalny ubezpieczonego do otwartego funduszu emerytalnego, który nie stanowi przychodu Zakładu ani nie wchodzi do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; jest

jedyne realizacją wynikającego z ustawy zobowiązania Zakładu do określonego działania wobec funduszu, na jego rzecz, za wynagrodzeniem (art. 76 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s.). W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że sprawa o przekazanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego nie może być uznana za sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Jest jednak poza dyskusją, że działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pogarszające sytuację ubezpieczonego w porównaniu z sytuacją ukształtowaną przez normy prawne, musi rodzić możliwość wyegzekwowania praw w drodze sądowej (art. 45 i 77 Konstytucji RP). Trzeba brać przy tym pod rozwagę, że przyrost wartości wkładu ubezpieczonego przeznaczonego na wykupienie emerytury w zakładzie emerytalnym zależy od wielkości wpłat oraz czasu, przez który będzie nimi dysponował otwarty fundusz emerytalny, przedmiotem działalności funduszu jest bowiem gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o f.e.). Staż członkowski ustala się od dnia wpłaty pierwszej składki, a od jego długości zależy także wysokość opłaty finansującej działalność funduszu emerytalnego (art. 134 i 135 ustawy o f.e.). Wreszcie, zaleganie z przekazaniem składki do otwartego funduszu emerytalnego narusza prawo dysponowania przez ubezpieczonego częścią jego składki, którą zdecydował się wpłacać do funduszu lub został do tego zobowiązany przez ustawę, gdy jego członkostwo w funduszu jest obligatoryjne.

Zważywszy, że na bazie każdego prawa i odpowiadającego mu obowiązku możliwe jest skonstruowanie żądania realnego jego wykonania, jak też roszczenia majątkowego o naprawienie szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania, co - rzecz jasna - dotyczy także wykonania obowiązku terminowego przekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pobranej od ubezpieczonego składki na ubezpieczenie emerytalne, należy stwierdzić, ku czemu trafnie skłania się także Sąd Apelacyjny, iż wyłączenie ubezpieczeniowego charakteru sprawy o przekazanie składek nie przesądza niedopuszczalności rozpoznania jej w drodze sądowej jako sprawy cywilnej „zwykłej”. Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, że w ostatnim okresie w judykaturze Sądu Najwyższego wyraźnie zaznaczyła się tendencja do szerokiego pojmowania sprawy cywilnej, oparta na koncepcji tzw. roszczenia procesowego, nawet w sytuacjach, w których powód domaga się

ochrony wierzytelności publicznoprawnej - przy wykorzystaniu instytucji należącej do prawa cywilnego materialnego - gdy roszczenie oparte jest na zdarzeniach wywołujących skutki cywilnoprawne (por. np. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2003 r., III CZP 15/03, OSNC 2004 nr 3, poz. 32). Dostrzegając tę uzasadnioną i doktrynalnie przekonywającą tendencję orzecznictwa należy jednak pamiętać, że dopuszczalność drogi sądowej jest uzależniona od twierdzeń powoda oraz zastosowanej formuły żądania pozwu (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 6, z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999 nr 9, poz. 161 i z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001 nr 1, poz. 20, a także z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, jeszcze niepublikowane). Z tej przyczyny ocena dopuszczalności drogi sądowej jest możliwa dopiero w konkretnej sprawie, w której dochodzący swych spraw (powód) wyraźnie sformułował żądanie, określił osobę zobowiązaną (pozwanego) oraz przytoczył fakty i dowody na uzasadnienie swego żądania. Oczywiście, kwestia merytorycznej zasadności żądania jest zagadnieniem dalszym, niepodlegającym badaniu na tym etapie postępowania.

W sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne, diagnoza dotycząca dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu „zwykłym” nie jest możliwa, zwłaszcza że ubezpieczony nadał swemu żądaniu charakter „odwołania”, które skierował do postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Z tych przyczyn Sąd Najwyższy, wykluczony sprawę o przekazanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego z zakresu spraw określonych w art. 476 § 2 i 3 k.p.c., do których stosuje się przepisy art. 477⁸ - 477^{14a} k.p.c., przyjął, że - w wypadku odpowiedniego sformułowania żądania i jego przekonywującego „cywilistycznego” uzasadnienia - nie można *a limine* wyłączać drogi sądowej w postępowaniu cywilnym „zwykłym” w sprawie wytoczonej przez ubezpieczonego, np. o nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania części składki na rachunek otwartego funduszu emerytalnego.

=====