

Wyrok z dnia 24 października 2006 r.

II UK 98/06

W podstawie wymiaru emerytury ustalanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie uwzględnia się wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia w Niemczech, od których składki na ubezpieczenie społeczne zostały opłacone tylko w tamtejszej instytucji ubezpieczeniowej. Na wniosek złożony po dniu 1 maja 2004 r. opłacone składki są uwzględniane w świadczeniu proporcjonalnym wyliczonym na podstawie art. 46 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.U.E L z dnia 5 lipca 1971 r. Nr 149, poz. 2 ze zm.; Dz.U.UE-sp.05-1-35).

Przewodniczący SSN Beata Gudowska (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Krystyna Bednarczyk, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 października 2006 r. sprawy z odwołania Leonarda K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o wysokość świadczenia, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2005 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie wyrokiem z dnia 14 lipca 2003 r. oddalił odwołanie Leonarda K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w S. z dnia 14 października 2002 r., którą odmówiono wliczenia do podstawy wymiaru jego emerytury zarobków uzyskanych podczas zatrudnienia w Niemczech od dnia 12 maja 1981 r. do dnia 31 marca 1985 r., od których składki na ubezpieczenie społeczne były odprowadzane do niemieckiej instytucji

ubezpieczeniowej. Sąd uznał, że organ rentowy prawidłowo ustalił podstawę wymiaru emerytury w oparciu o art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) z okresów pozostawania w ubezpieczeniu społecznym w Polsce.

Wyrokiem z dnia 8 marca 2005 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił apelację ubezpieczonego, powołując się na art. 20 ust. 2 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym sporządzonej w Warszawie dnia 8 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 108, poz. 468, dalej - „umowa z 1990 r.”), który stanowi, że art. 5 nie ma zastosowania do świadczeń za okresy ubezpieczenia przebyte poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że za te okresy zostały opłacone składki w polskiej instytucji ubezpieczeniowej.

Skarga kasacyjna ubezpieczonego została oparta na podstawie naruszenia art. 8 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przez pominięcie uregulowania, że przy obliczaniu wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego uwzględnia się okresy ubezpieczenia za granicą, jeżeli tak stanowią umowy międzynarodowe oraz postanowień umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym, podpisanej w Warszawie dnia 9 października 1975 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 16, poz. 101 - dalej umowa z 1975 r.), której art. 4 pkt 2 nakazuje uwzględniać okresy ubezpieczenia, zatrudnienia oraz inne z nimi zrównane w drugim państwie w taki sposób, jakby zaistniały na terytorium pierwszego państwa, a art. 15 ust. 3 stanowi, że przy ustalaniu świadczeń według tej umowy uwzględnia się również zaistniałe przed jej wejściem w życie okresy ubezpieczenia, okresy zatrudnienia, okresy z nimi związane oraz inne związane z tym istotne okoliczności. Jako istotne okoliczności wymagające uwzględnienia w jego wypadku wskazał wysokość zarobków i uiszczanych składek. Z uzależnienia wysokości świadczeń od kraju opłacania składek na ubezpieczenie wywodził naruszenie zasady zrównania praw obywateli Unii Europejskiej. Niezależnie od tego stwierdził, że zaskarżone orzeczenie w sposób oczywisty narusza prawo.

Jako zagadnienie prawne, którego rozstrzygnięcie uzasadniało rozpoznanie skargi, poddano ocenie Sądu Najwyższego kwestię prawidłowości zastosowania art. 20 ust. 2 umowy o zabezpieczeniu społecznym łączącej Rzeczpospolitą Polską z Republiką Federalną Niemiec z dnia 8 grudnia 1990 r. oraz zagadnienie, czy prawo do ubezpieczenia społecznego nabyte z tytułu legalnej pracy zarobkowej na terenie Niemiec - w świetle zasady równości obywateli do praw wynikających z prawa

wspólnotowego - wywiera skutek tylko w zakresie zaliczenia okresów pracy do stażu, od którego zależy prawo do świadczeń, czy także do wzrostu świadczenia w zakresie jego podstawy wymiaru z uwzględnieniem zarobków za granicą.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego oraz decyzji ZUS-Oddział w S. i wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu w celu przeliczenia świadczenia emerytalnego z uwzględnieniem zarobków z okresu pracy i ubezpieczenia pracowniczego w Niemczech.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 8 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z postanowieniami umowy międzynarodowej nakazuje odniesienie się do postanowień prawa międzynarodowego i przewidzianych w nim reguł interpretacyjnych, w tym przede wszystkim do art. 4 umowy z 1975 r., znajdującej - stosownie do art. 27 ust. 1 i 2 umowy z 1990 r. - zastosowanie do stanów faktycznych sprzed dnia 31 grudnia 1991 r. Zgodnie z tym przepisem, instytucja ubezpieczeniowa państwa, na którego terytorium zamieszkuje osoba uprawniona do renty z zaopatrzenia emerytalnego, przyznaje świadczenia według obowiązujących ją przepisów, z tym że okresy ubezpieczenia, zatrudnienia oraz okresy z nimi zrównane w drugim państwie uwzględnia, jak gdyby zaistniały na terytorium tego państwa. Wynika stąd, że umowa międzynarodowa nie reguluje kwestii ustalania podstawy wymiaru świadczeń; w tym wypadku dla warunków powstania roszczenia i wysokości świadczenia właściwe są przepisy prawa obowiązujące w miejscu zamieszkania (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1978 r., II UZP 5/78, OSNCP 1979 nr 1, poz. 5, z glosą S. Szymańskiej, Nowe Prawo 1979 nr 12, s. 116). Postanowienia umowy obejmują wyłącznie wzajemne uwzględnianie okresów ubezpieczenia na terytorium drugiego państwa oraz przekazywanie świadczeń do państwa miejsca zamieszkania osoby uprawnionej. Wpływ tych regulacji na wysokość świadczeń uzyskiwanych w polskiej instytucji ubezpieczeniowej pochłania się w art. 8 ustawy o emeryturach i rentach, stanowiących wyjątek od postanowień art. 9 ust. 1, stanowiącego o uwzględnianiu okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 (przed repatriacją), ust. 2 pkt 1 lit. c (w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skiero-

wani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich), a także okresów, o których mowa w art. 7 pkt 8 (urlopu bezpłatnego oraz przerw w zatrudnieniu w razie nieudzielenia urlopu bezpłatnego małżonkom pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innych misjach specjalnych za granicą, w instytutach, ośrodkach informacji i kultury za granicą).

W konsekwencji - przez zastosowanie art. 8 ustawy - wysokość emerytury osób zatrudnionych przez pewien czas za granicą, ustalona według zasad przewidzianych w art. 53, wzrasta o 1,3 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych z całego okresu zatrudnienia, tak jakby przebyty został w Polsce, lecz nie ma na nią wpływu wysokość zarobków uzyskiwanych za granicą, gdyż w ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń okresy pracy za granicą są pomijane. Wynika to z przyjęcia w art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) zasady terytorialności, która oznacza objęcie ubezpieczeniem z mocy prawa obywateli polskich oraz osób niebędących obywatelami polskimi z tytułu pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności zasadę tę stosuje art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy, przyznający status ubezpieczonego osobie podlegającej ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, określonym w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (przed dniem wejścia w życie ustawy - ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu). Uwzględnienie zatrudnienia za granicą wymaga przełamania zasady terytorialności, a przewidują je art. 7 ust. 3 ustawy systemowej, stanowiący, że obywatele polscy wykonujący pracę za granicą w podmiotach zagranicznych mogą być objęci ubezpieczeniem przez dobrowolne przystąpienie do ubezpieczenia oraz art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), nakazujący przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz przy obliczaniu ich wysokości uwzględniać okresy ubezpieczenia za granicą, jeżeli tak stanowią umowy międzynarodowe.

Zasadę terytorialności - z wyłączeniem regulacji międzypaństwowych - potwierdza jednak art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego oraz przepis art.

18 tej ustawy, stanowiący w pkt. 1, że podstawę wymiaru emerytury lub renty dla osób posiadających okresy ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8, ustala się na zasadach określonych w art. 15-17, przy czym przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2, nie uwzględnia się lat kalendarzowych, w których ubezpieczony przez cały rok pozostawał w ubezpieczeniu za granicą, natomiast, jeżeli w ciągu 20 lat poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, zainteresowany nie był ubezpieczony w Polsce, podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zainteresowany przystąpił po raz pierwszy do ubezpieczenia za granicą. Przepisy te wyrażają regułę przyjmowania do podstawy wymiaru przeciętnej podstawy wymiaru składki należnej w Polsce, odprowadzanej w kraju, nawet jeśli praca była wykonywana za granicą. Składki gromadzone w zagranicznych instytucjach ubezpieczeniowych mogą stanowić podstawę do ustalenia świadczeń jedynie przez te instytucje, stosownie do obowiązujących je przepisów i zawartych umów. Składki opłacane w tych instytucjach nie zasilają Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, więc nie mogą stanowić podstawy wymiaru emerytury wypłacanej przez polski organ rentowy. Przy ustalaniu średnich miesięcznych dochodów jako podstawy wymiaru emerytury nie są wliczane dochody uzyskiwane za granicą ani też nie uznaje się okresów ubezpieczenia za granicą jako okresów o dochodach zerowych, lecz okresy te są pomijane (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r., I UK 135/04, OSNP 2005 nr 14, poz. 217).

Jest oczywiste, że w czasie pracy skarżącego za granicą składka nie była odprowadzana w kraju, gdyż przepisy obowiązujące w latach 1981 - 85 nie przewidywały takiej możliwości. Obowiązujące na podstawie art. 17 ust. 5 i art. 125 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zapatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.) rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 1 marca 1969 r. w § 2 przewidywało uwzględnianie przy ustalaniu podstawy wymiaru tych tylko miesięcy zatrudnienia za granicą, w których zatrudnienie uważane było za zatrudnienie na obszarze Państwa Polskiego w myśl art. 8 ustawy. Stosownie do art. 2 ust. 2 pkt d ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.), za okresy składkowe uważane były okresy pracy

obywateli polskich za granicą, jeżeli w tym okresie były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce, a taką możliwość stwarzał od dnia 31 grudnia 1989 r. przepis art. 26 ust 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 75, poz. 446 ze zm.), traktujący - w związku z art. 30 ustawy - zatrudnienie obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych na podstawie umów zawieranych przez obywateli polskich z pracodawcami zagranicznymi za okresy zatrudnienia na obszarze Polski w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników pod warunkiem udokumentowania tych okresów oraz uiszczenia składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości przewidzianej dla pracowników zatrudnionych w Polsce od zadeklarowanej kwoty, nie niższej jednak od przeciętnego wynagrodzenia. Sposób ich regulowania normowany był w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie trybu dokonywania wpłat na Fundusz Pracy z tytułu zatrudnienia za granicą u pracodawców zagranicznych oraz trybu uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne (Dz.U. Nr 122, poz. 542).

Jako podstawę wymiaru świadczeń z uwzględnieniem okresu pracy za granicą, bez opłacenia składki przed dniem 1 stycznia 1991 r., na podstawie obowiązującego z mocy art. 194 ustawy o emeryturach i rentach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz.U. Nr 11, poz. 63 ze zm.), przyjmuje się kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę (§ 10 pkt 2 obowiązujący od dnia 1 stycznia 1990 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 71, poz. 418). Zastosowanie tego przepisu możliwe byłoby jednak tylko pod warunkiem, że skarżący zakładał taki sposób ustalenia wysokości należnej mu emerytury, tymczasem nie zgłosił takiego wniosku.

Przepisy, na których skarżący oparł żądanie, nie zostały naruszone. Przepis art. 8 ustawy o emeryturach i rentach został wyłożony przez Sąd drugiej instancji zgodnie z jego brzmieniem i z uwzględnieniem postanowień umowy wiążącej do dnia 31 kwietnia 2004 r. Polskę z krajem wykonywania przez skarżącego pracy. Po tym dniu, w związku ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ocena wniosku skarżącego wymagała odniesienia się do postanowień rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek i do

członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 149 z dnia 5 lipca 1971 r., s. 2-50) oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 74 z dnia 27 marca 1972 r., s. 1-83). Stosownie do art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71, każdy okres ubezpieczenia, jak również w odpowiednim przypadku, każdy okres zatrudnienia lub zamieszkania, ukończony zgodnie z ustawodawstwem państw członkowskich przed dniem jego wejścia w życie jest uwzględniany dla celów ustalenia praw do świadczeń, na podstawie przepisów rozporządzenia.

Przepisy te jednak także - jak poprzednio obowiązująca umowa dwustronna - nie regulują kwestii ustalania podstawy wymiaru świadczeń należnych z tytułu zatrudnienia wykonywanego kolejno w kilku państwach Unii w sposób postulowany przez skarżącego. W rozporządzeniu nr 1408/71 przyjęto rozwiązanie uzależniające wysokość świadczeń od poziomu wynagrodzeń w państwie, z którego systemu przyznaje się świadczenia. Artykuły 23 ust. 1 i 58 ust. 1 rozporządzenia stanowią, że instytucja państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo przewiduje ustalanie wysokości świadczeń pieniężnych na podstawie przeciętnego wynagrodzenia, ustala ich wysokość wyłącznie na podstawie wynagrodzeń uzyskanych w trakcie okresów ukończonych na podstawie tego ustawodawstwa. Wynagrodzeń pobranych podczas działalności zarobkowej na terytorium innego państwa nie uwzględnia się dla celów ustalenia wysokości świadczeń, jeżeli nie została potrącona od nich składka na ubezpieczenie społeczne do systemu krajowego (por. wyrok ETS z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-205/05 Fabien Nemeč przeciw Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est, Dz.U. C 182 z 23.07.2005 r., podobnie wyrok z dnia 11 lipca 1979 r. w sprawie 268/78 Pennartz, Rec. s. 2411, pkt 8 i 9).

Bezsporne jest, że uregulowania krajowe będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym mogą stawiać pracowników migrujących w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z sytuacją pracowników, którzy wykonywali działalność zawodową tylko w jednym państwie członkowskim. Jednocześnie, pracownicy migrujący nie powinni, z powodu skorzystania ze swobody przepływu, tracić uprawnień do świadczeń ani narażać się na obniżenie ich wysokości (por. orzeczenie ETS z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-406/93, André Reichling przeciw Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, ECR 1994, s. I-04061), dlatego wysokość świadczeń

zależnych od stażu ubezpieczenia przebytego w kilku państwach Unii może być ustalona zgodnie z zasadą proporcjonalności (*pro rata temporis*), która polega na przyznawaniu świadczeń w ramach wszystkich systemów, którym zatrudniony w kilku państwach kolejno podlegał, tak że ciężar wypłacanych kwot zostaje rozłożony stosunkowo na instytucje, które uzyskały składki ubezpieczeniowe. Każde z tych państw ustala kwotę teoretyczną zgodnie z własnym ustawodawstwem (art. 44 ust. 1 oraz art. 46 ust. 2 rozporządzenia 1408/71). W ten sposób realizuje się bliżej niesprecyzowana przez skarżącego zasada „zrównania praw obywateli Unii Europejskiej”, wyrażona w art. 3 rozporządzenia 1408/71, przez stwierdzenie, że osobom mieszkającym na terytorium jednego państwa członkowskiego przysługują te same prawa i podlegają oni tym samym obowiązkom co obywatel tego państwa członkowskiego.

Przedstawione argumenty prowadzą do oddalenia skargi kasacyjnej, jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

=====